

**Sentencia C-1148/01**

**TARIFA DE CONTROL FISCAL**-Exceso en límite fijado por norma habilitante

**PODER**-Ejercicio y control/**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**-Autonomía presupuestal

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**-Función pública fiscalizadora

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**-Fiscalización de entidades que manejen fondos o bienes de la Nación

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**-No presentación directa de proyecto de gastos y apropiaciones

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**-Presentación de anteproyecto de gastos y apropiaciones al Ministerio de Hacienda

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**-Independencia fiscalizadora frente a elaboración y expedición del presupuesto

**TARIFA DE CONTROL FISCAL**-Fórmula distinta a entes que ejercen funciones públicas/**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**-Menor intervención en elaboración y aprobación del presupuesto

**TARIFA DE CONTROL FISCAL**-Cálculo por fiscalización de particulares que manejan bienes de la Nación

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**-Autonomía presupuestal no es absoluta

**CONTRIBUCION FISCAL**-Establecimiento legislativo

**TARIFA DE CONTROL FISCAL**-Tributo especial

*La “tarifa de control fiscal” no está enmarcada dentro de los conceptos de “tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen”, tal como lo entiende el demandante, sino que corresponde a un tributo especial, derivado de la facultad impositiva del Estado. Y que es fijada*

*individualmente a cada una de las entidades de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.*

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Iniciativa  
del Gobierno en materia presupuestal**

Referencia: expediente D-3534

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 4, parcial, de la Ley 106 de 1993, “Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones.”

Actor : Luis Carlos Sáchica Aponte

Magistrado Ponente:  
Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES.**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano de la referencia demandó parcialmente el artículo 4 de la Ley 106 de 1993.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

**II. NORMA DEMANDADA.**

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada. Se subraya lo acusado.

### **“Ley 106 de 1993**

“Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones”

“Artículo 4.- Autonomía Presupuestaria. La Contraloría General de la República tendrá autonomía para el manejo, administración y fijación de su presupuesto, en concordancia con la ley orgánica de presupuesto.

**“Con el fin de desarrollar el presente artículo la Contraloría General de la República cobrará una tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas, equivalente a la de aplicar el factor, resultante de la fórmula de dividir el presupuesto de funcionamiento de la contraloría sobre la sumatoria del valor de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas, al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada.**

**“La tarifa de control fiscal será fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República.**

**“El valor total del recaudo por este concepto no podrá superar por ningún motivo el valor total de los gastos de funcionamiento de la Contraloría General de la República.”**

### **III. LA DEMANDA.**

Considera el demandante que lo acusado viola los artículos 119, 150-12, 200-4, 267, primer inciso, 338 y 346 de la Constitución, por las razones que tratarán de resumirse, así:

El actor señala que en un Estado de derecho toda competencia es limitada. Esta es la razón de ser de la existencia de los organismos de control. Así, el principio democrático contenido en la fórmula “no pueden establecerse tributos sino por el representante de los contribuyentes”, artículo 338 de la Carta, lleva consigo la consecuencia, necesaria, de que los organismos de vigilancia controlen el destino y administración de estos tributos. Si así no fuera, perdería sentido y eficacia este principio, pues, no se garantizaría a los contribuyentes el derecho de conocer el destino de sus impuestos y los resultados de su inversión. Lo que se armoniza con lo dispuesto en el artículo 114 de la Constitución, que otorga al Congreso, entre sus funciones, la de “ejercer control político sobre el gobierno

y la administración”, y el artículo 150, numeral 11, que le atribuye al Congreso “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”, y otros preceptos encaminados al mismo propósito, tales como, los numerales 8 y 14 e inciso final del 150, el artículo 200, numerales 3 y 4, todos de la Constitución.

Considera, entonces, que la violación del precepto demandado contra el artículo 267 de la Carta se produce porque la Contraloría es un órgano de poder, no es un ente de servicios o que presta un servicio público, a las personas que vigila, en esto se diferencia de la Superintendencias, puesto que éstas actúan en interés de la legalidad, de terceros y de los mismos vigilados, pero no en interés del Estado, como ocurre con la función que desarrolla la Contraloría. Otra prueba de que se trata del ejercicio de poder y no de la prestación de un servicio público, como pretendió igualarlo el legislador en el artículo acusado, lo constituye el hecho de que el control fiscal radica esencialmente en el cuerpo que representa al pueblo, que es la Cámara de Representantes, según dispone el artículo 178, numeral 2, de la Constitución. Por no ser la Contraloría un ente de gestión, si no de capacidad técnica, la financiación del control fiscal es un gasto ordinario de funcionamiento, que única y totalmente debe financiarse con recursos presupuestarios comunes, tal como ocurre con las demás funciones públicas establecidas por la Carta - defensa nacional, justicia, educación-, y no financiarse a través de una tasa como la denominada “tarifa de control fiscal”, que creó el precepto demandado. Con relación a este punto, concluye el actor :

“En consecuencia, el legislador al dictar la norma acusada violó el artículo 267 de la Constitución al confundir función pública con servicio público, desconociendo la prohibición de que la Contraloría ejerza funciones administrativas, por una parte y, por otra, al confundir la autonomía administrativa y presupuestal que le otorga, que se entiende referida a su organización interna y a la ejecución del presupuesto que le sea asignado por la ley anual de presupuesto, con la posibilidad de establecer por sí misma el cálculo de ese presupuesto e imponerlo al Gobierno y las entidades vigiladas que deben financiarlo –ya que se trata de facultades distintas. Una cosa es tener presupuesto propio y separado, con ejecución autónoma –que es lo que le otorga el artículo 267 a la Contraloría- y otra el derecho a determinar y proponer ese presupuesto, como inmodificable, materia que pertenece exclusivamente a gobierno y Congreso.”

Señala que, por estas mismas razones, en cuanto a la competencia del Gobierno referente a la iniciativa presupuestaria, el precepto demandado viola los artículos los artículo 150-12, 200-4 y 346 de la Constitución, pues, considera que “en su numeral 5 (sic) obliga a las entidades estatales a presupuestar la suma señalada por la Contraloría, al romper la autonomía administrativa y presupuestaria, área en al cual sus obligaciones sólo pueden originarse en la Constitución y la ley orgánica del presupuesto y la respectiva ley anual del presupuesto, contrariando lo dispuesto en los artículos 151, 338, 345, 346 y 349.” (folio 7)

Además de los conceptos de violación expresados, el actor menciona la imperfección del método y sistema para el cálculo de la “tarifa de control fiscal” que ha establecido el legislador “extraordinario” (sic), en la norma demandada, en cuanto a que el mismo no es reflejo de la recuperación del costo del presunto “servicio” que con tales recursos se dice financiar. Señala que, según el principio democrático, en cuanto a la legalidad de los tributos, sólo a los cuerpos de elección popular corresponde su creación y la determinación del método y del sistema para definir los costos y beneficios.

En el caso del precepto demandado, la norma no menciona ni permite deducir si el cálculo de la tarifa se hará tomando como base el presupuesto de rentas o apropiaciones, tanto de la Contraloría como de las entidades públicas contribuyentes que, perteneciendo al sistema presupuestal de la nación, tienen autonomía presupuestal, patrimonial y financiera, lo que las autoriza para tener rentas propias u obtener recursos de crédito externo o interno, del balance, por operaciones financieras, etc. Además, la tarifa de una tasa no puede ser liquidada por el cálculo de los presupuestos de la Contraloría y de las entidades que administran fondos o bienes de la Nación, porque la mayoría de las veces presentan variaciones, según el plan de desarrollo, las disponibilidades fiscales, y, en general, el manejo de la política económica. Lo que quiere decir que la tarifa aplicable será liquidada sobre una base gravable diferente a la que, según establece el precepto acusado, debe tomarse como factor para su determinación. Así mismo, la tarifa que se autoriza cobrar es de naturaleza retributiva, pero el método y sistema del precepto no tienen relación alguna con tal retribución, pues, ni el ingreso de las entidades vigiladas o su gasto tienen incidencia sobre los gastos de funcionamiento e inversión de la Contraloría. La tasa que se autoriza cobrar sólo es para recuperar los costos del servicio. Por ello “resulta evidente la violación alegada, pues al haberse fijado un método y sistema para la determinación de la tarifa aplicable a los sujetos contribuyentes, bajo el criterio de que el valor resultante de aplicar la tarifa del control fiscal a cada organismo o entidad vigilada deberá incluirse en el respectivo presupuesto anual, se estableció una obligación imperativa a cargo del ejecutivo y del Congreso, en relación con un gasto, que como todo gasto de la Nación, dependerá de la observancia de los principios presupuestales para su determinación, conforme a la ley orgánica del presupuesto.”

#### **IV. INTERVENCIONES.**

En este proceso intervinieron el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la República, para defender la constitucionalidad de la norma demandada parcialmente. Se resumen así sus razones:

a) El apoderado especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Fernando Romero Tobón, recuerda que el demandante presentó una acusación semejante contra una norma incluida en el Decreto ley 267 de 2000, que fue declarada inexecutable por la Corte, en la sentencia C-1550 de 2000, pero no por el tema sustancial expresado por el actor, sino por el decreto

exceder el contenido del marco legal señalado por el Congreso. La presente demanda es idéntica a aquella y prueba de ello es que uno de los cargos expuestos por el demandante es, precisamente, considerar que está ante el legislador extraordinario y no ante una precepto expedido por el Congreso de la República.

Sobre los cargos expuestos en el presente expediente, el interviniente explica las razones para rebatir los argumentos principales de la acusación, que se resumen así :

La función pública y el servicio público no son términos excluyentes. En principio la función pública la ejercen los servidores públicos, pero también la Constitución admite que la ejerzan los particulares, arts. 116 y 123 de la Carta, en forma excepcional. Los servicios públicos, arts. 365 a 370 de la Constitución, y otras normas de la Carta aluden a los servicios públicos. Considera que el demandante cuando divide en forma tajante las funciones estatales en función pública y servicios públicos, olvida que la Corte Constitucional ha sido clara que no hay tal exclusión, cuando se refirió al servicio público notarial. Sobre la naturaleza del control fiscal, se puede admitir que goza de los atributos de función pública y de servicio público, por lo que lo demandado sería una tasa para la financiación de su actividad. El carácter de función pública que ejerce la Contraloría ha sido reiterado por la Corte Constitucional en numerosas ocasiones. Respecto de la naturaleza contributiva de la tarifa, se puede decir que la confusión planteada por el actor estriba en crear una paradoja entre la naturaleza de la función y el carácter del ingreso. Los ingresos para suplir las funciones del Estado son variados, entre los que se destacan los impuestos, las contribuciones y las tasas, sin dejar de lado la contribución especial para la justicia a cargo de los notarios. Las definiciones no se restringen a la naturaleza de la entidad sino del servicio que prestan, la costeabilidad del mismo y la factibilidad de individualizarlo. Entra, luego, a explicar las características y diferencias entre tasa, impuesto y contribución, y concluye que la tarifa de control fiscal es un ingreso con carácter remuneratorio del servicio de auditaje, que contiene los elementos para su determinación. Esta cuota no es nueva, ya estaba prevista en la Ley 20 de 1975, y existe un sistema y un método, un sujeto pasivo, una base gravable y un hecho generador.

En relación con la programación presupuestal, hay que tener presente que la Contraloría General de la República, como una de las entidades estatales, se rige por las normas orgánicas de presupuesto. Señala que “El presupuesto de la Contraloría está sujeto al mismo trámite de los anteproyectos que presentan cada una de las entidades con el fin de que, una vez agrupados, el Gobierno Nacional presente el presupuesto y que el mismo se compatibilice con las diferentes variables económicas y que la obligatoriedad que se menciona no es sino la orden de cada organismo vigilado de que incluya dentro de sus gastos la cuota fiscal. El monto apropiado en el Presupuesto Nacional únicamente será determinado en el proceso de programación presupuestal que corresponde al

Gobierno Nacional y en el debate que se haga en el Congreso de la República al considerar la ley anual del presupuesto.”

Concluye, entonces, que no hay violación de los artículos constitucionales señalados.

**b)** El apoderado especial de la Contraloría General de la República, doctor Luis Alberto Sandoval Navas, se opuso, también, a esta demanda, con los siguientes argumentos:

Señala que no es cierto que la actividad de control que desarrolla la Contraloría deba ser financiada únicamente con recursos ordinarios de la Nación, y no mediante el establecimiento de tasas administrativas como retribución por el servicio prestado, pues éstas también forman parte de los ingresos corrientes de la Nación (unidad de caja, según el artículo 27 del Decreto 111 de 1996), y no existe ningún precepto constitucional que prohíba el establecimiento de estas tasas, que es la noción fiscal donde se ubica la “tarifa de control fiscal” y que tiene por objeto la recuperación de los costos que la actividad de control genera.

La Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de esta clase de tasas, como es la cobrada por la Superintendencia Bancaria por la vigilancia prestada a las entidades financieras vigiladas, en la sentencia C-465 de 1993. En esa oportunidad, la Corte señaló que el legislador está facultado para establecer esta clase de tasas, máxime que así se permite desarrollar el postulado constitucional sobre el carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal de la Contraloría. Con esta tasa, se logra, además, la independencia necesaria frente a las ramas del poder público, para el ejercicio del control fiscal. Así lo interpretó el Consejo de Estado en providencia del 11 de septiembre de 1995, expediente 3405.

Señala el interviniente que la ley sí estableció claramente el sistema y método en la determinación de la tarifa de control fiscal, al decir que será el resultado de dividir el presupuesto de funcionamiento de la Contraloría entre la sumatoria de los presupuestos de los entes vigilados, con lo que se cumple el mandato del artículo 338 de la Carta.

Finalmente, sobre lo afirmado por el actor de la violación de los artículos constitucionales referentes a la iniciativa presupuestal, integral y exclusiva del Gobierno y del Congreso para tramitar y aprobar el proyecto del Gobierno, resulta equivocado, pues las tasas hacen parte de los ingresos corrientes de la Nación, y en consecuencia, de su presupuesto de rentas y recursos de capital, y de gastos, por lo cual, es presentado por parte del Gobierno Nacional como lo disponen las normas legales. En consecuencia, el precepto demandado no vulnera los preceptos constitucionales señalados por el demandante.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.**

El señor Procurador General de la Nación, en el concepto Nro. 2592, del 26 de junio de 2001, solicitó a la Corte declarar **constitucional**, en lo acusado, el artículo demandado. Sus argumentos se resumen así:

Señala que el control fiscal es una función pública ejercida por la Contraloría y que es competencia del legislador establecer el pago de la cuota de la tasa de fiscalización de los entes vigilados por la Contraloría. Por ello, la cuota de fiscalización que crea el precepto demandado a favor de la Contraloría implica el ejercicio de la facultad impositiva que tiene el Congreso en esta materia. La cuota fiscalizadora establecida en el precepto demandado reúne los requisitos del artículo 338 de la Constitución.

Ahonda el señor Procurador sobre el tema de la justificación del cobro de la cuota de fiscalización de los entes y organismos vigilados, en el sentido de que no todos los servicios y funciones que preste el Estado deben ser a título gratuito o sin contraprestación alguna. Si esto es así, de acuerdo con la cláusula general de competencia del Congreso y con las limitaciones establecidas en la Constitución, artículos 95, numeral 9, y 338, el legislador puede establecer qué servicios y qué funciones propias del Estado se pueden prestar en forma gratuita o, cuándo es procedente exigir alguna clase de contraprestación, como consecuencia de su ejercicio. Por ejemplo, el legislador, en la Ley Estatutaria de la Justicia, determinó que ésta fuera gratuita, y, en el caso del control fiscal, estableció un gravamen para su financiación, no obstante que el control fiscal sea una función pública, que el Estado debe subvencionar, el legislador puede señalar las fuentes de dicha financiación.

Señala que la cuota de fiscalización que se impone no tiene que corresponder al costo operacional que implica la operación que cumple la Contraloría, ya que con su implementación, el legislador buscó una contribución directa para la financiación de los gastos de funcionamiento del ente controlador, sin que por esto se pueda afirmar que esta cuota compensa o retribuye tales costos. Lo que se busca con esta cuota es la constitución de un mecanismo proporcional para la distribución de los ingresos públicos. El Contralor es un “ejecutor-operador” dado que el legislador le señaló los factores que habría de tener en cuenta para determinar la cuota correspondiente. El legislador señaló todos los elementos que integran la contribución. No era entonces necesario que se fijara un sistema y un método, pues la Contraloría sólo realiza la operación para concretar el valor de la cuota.

Finalmente, manifiesta que no es cierto que con esta cuota se esté interfiriendo en las facultades presupuestales del gobierno y del legislativo, pues éste sólo toma como referencia los presupuestos aprobados para lograr la determinación de la cuantía de la cuota.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.**

### **1. Competencia.**

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas legales, como la que se acusa en la acción que se estudia.

## **2. Lo que se debate.**

2.1 El presente asunto radica en determinar si el Congreso podía crear un tributo denominado “tarifa de control fiscal” a cargo de los organismos y entidades fiscalizados por la Contraloría, y establecer la forma como se debía calcular y cobrar el mismo. Para el actor, con la expedición del precepto demandado, el legislador violó los artículos 119, 150-12, 200-4, 267, primer inciso, 338 y 346 de la Constitución, pues, la Contraloría desarrolla una función pública, que corresponde al ejercicio del poder público, lo que es sustancialmente distinto a la prestación de un servicio público. Por ello, se equivocó el legislador, ya que la función de la Contraloría no es asimilable a la de las Superintendencias, en las que resulta constitucional el cobro de la tarifa de vigilancia a las entidades sometidas a ellas, ya que las mencionadas Superintendencias actúan en interés de la legalidad, de terceros y hasta de los mismos vigilados, en tanto que el control fiscal regula y controla la gestión fiscal de sus controlados, para provecho del fisco, el tesoro o la hacienda pública, en últimas, del patrimonio del Estado. El legislador, entonces, confundió función pública con servicio público.

2.2 También acusa el actor de inconstitucionalidad la norma, pues, en su concepto, se viola la competencia del Gobierno en lo referente a la iniciativa presupuestaria, que consiste en que a éste le corresponde formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y presentarlo al Congreso, principio garantizado en el artículo 346 de la Constitución. Explica que al preparar anualmente el Gobierno, el Proyecto de presupuesto general de la Nación, con base en los anteproyectos que presenten los órganos del Estado, incluida la Contraloría, implica que el Ejecutivo y el Congreso están obligados a incorporar en el presupuesto los recursos de la cuota de fiscalización, tal como lo establece el “numeral 5” del precepto demandado, es decir, en forma obligatoria.

2.3 Y, como último cargo, el actor señala que se viola el artículo 338 de la Carta, pues resulta imperfecto el método y el sistema para el cálculo la tarifa de control fiscal que estableció el legislador, ya que no se puede considerar que es retributiva, ni corresponde al costo de la prestación del servicio. Además, hace algunas cargos sobre la inconstitucionalidad del otorgamiento de facultades extraordinarias para imponer tributos.

2.4 Los intervinientes en este proceso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la República, así como el señor Procurador General de la Nación, se oponen a prosperidad de esta demanda, pues consideran que el precepto en nada vulnera la Constitución y, por el contrario, desarrolla el principio de la autonomía administrativa y presupuestal de la

Contraloría consagrado por la Constitución. Además, corresponde al legislador imponer esta clase de tributos, según el artículo 338 de la Carta. Advierte uno de los intervinientes que la función pública que desarrolla la Contraloría no es un concepto antagónico con el de la prestación del servicio de auditaje, y la tarifa fiscal se encuentra perfectamente definida.

2.5 Antes de examinar los cargos, habrá de referirse a la sentencia C-1550 de 2000, en la que la Corte declaró inexecutable el artículo 8 del Decreto Ley 267 de 2000, que trataba, también, de la “tarifa de control fiscal”.

### **3. Aclaración previa : sentencia C-1550 de 2000, en la que se declaró la inexecutable del artículo 8 del Decreto Ley 267 de 2000.**

El demandante en el presente expediente, demandó, en anterior oportunidad, el artículo 8 del Decreto 267 de 2000, por considerar que el Presidente de la República excedió el límite fijado por la norma habilitante, al modificar las bases para el cálculo de la “tarifa de control fiscal” en el mencionado Decreto. La Corte encontró que tenía razón el demandante, declaró inexecutable tal precepto, y señaló que el artículo 4 de la Ley 106 de 1993 continúa vigente. Dijo la Corte :

“A juicio de la Corte, le asiste razón al demandante pues, examinadas cada una de las atribuciones conferidas por el legislador al Presidente de la República a través de la Ley 573 de 2000, se advierte que la habilitación legislativa no comprendió la competencia de regular normativamente aspectos de la tarifa de control fiscal, como el atinente a los factores de su presupuestación, en lo cual, el acusado artículo 8. del Decreto 267 del 2000 modifica las previstas en el artículo 4°. de la Ley 106 de 1993, al adicionar los gastos de funcionamiento a fin de que la sumatoria de estos con los gastos de inversión sea la que constituya la base del cálculo del presupuesto total de la Contraloría General que es uno de los componentes para la determinación del factor con fundamento en el cual se establece la tarifa de control fiscal exigible a los organismos y entidades fiscalizadas que manejan fondos o bienes de la nación, que en esencia, es en lo que consiste la reforma que al artículo 4°. de la Ley 106 de 1993 pretendió introducir el cuestionado artículo 8°. del Decreto Ley 267 de 2000.

En efecto, de ninguna de las facultades conferidas por el Congreso al Presidente de la República en relación con el ente fiscalizador puede deducirse en forma razonable que pudiese ser constitucionalmente válida tal atribución, sin que, para estos efectos, sea relevante el examen de la naturaleza jurídica de la tarifa de control fiscal, pues las facultades conferidas por la Ley 573 de 2000 únicamente habilitaban al legislador extraordinario para *“modificar la estructura de la Contraloría General de la República; determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos.. dictar las*

*normas sobre carrera administrativa especial y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal.”*

Es, pues, claro que la habilitación no comprendió la atribución de modificar las bases para el cálculo de la tarifa de control fiscal que fue lo que hizo en exceso el precepto demandado.

Por los motivos señalados, la Corte considera que el Gobierno Nacional se extralimitó o desbordó el límite material de las atribuciones que le fueron otorgadas por el legislador a través de la Ley 573 de 2000 en lo que hace al artículo 8°. del Decreto Ley 267 de 2000, motivo por el cual dicha norma será retirada del ordenamiento jurídico.

Por otro aspecto, la Corporación advierte que al ser inexecutable el artículo 8°. del Decreto Ley 267 de 2000, norma impugnada por el actor, por exceder su contenido el marco señalado por el Congreso de la República en la Ley 573 de 2000, no hay lugar a pronunciarse sobre los demás cargos que fundamentan la demanda, pues sea cual fuere la conclusión a que respecto de ellos se arribase, de todas maneras, se retirará del universo jurídico.

En esas condiciones, el artículo 4°. de la Ley 106 de 1996 (sic) continúa estando plenamente vigente y, por ende, es la normatividad aplicable a la determinación y cálculo de la tarifa de control fiscal.” (C-1550 de 2000, M.P., doctor Fabio Morón Díaz)

Aclarado este punto, se examinarán los cargos expuestos por el actor en esta demanda, desde la perspectiva del control fiscal y la autonomía presupuestal.

#### **4. La función pública fiscalizadora de la Contraloría General de la República.**

4.1 Desde la perspectiva constitucional de la naturaleza de la función pública que desarrolla la Contraloría General de la República, debe recordarse que lo que diferencia a un Estado totalitario de uno democrático es que en éste, al lado del ejercicio del poder, tiene que existir siempre, de manera efectiva y autónoma, un control real a ese poder. Es decir, que no puede concebirse un Estado moderno que no garantice en igual forma el ejercicio del poder y el ejercicio del control a ese poder. Para el ejercicio de ambos, se precisa que estas expresiones del poder público cuenten con autonomía administrativa y presupuestal.

4.2 A este último aspecto, la autonomía presupuestal de la Contraloría, es al que se referirá el presente examen de constitucionalidad, pues es el punto en que el demandante centra su acusación, al señalar que *“la financiación del control fiscal es un gasto ordinario de funcionamiento que única y totalmente debe financiarse con recursos presupuestarios comunes, como las demás*

*funciones públicas –defensa nacional, justicia, educación”*, y no a través de la fórmula establecida en el precepto demandado, es decir, en función de los presupuestos de los entes fiscalizados.

4.3 Respecto de la función de la Contraloría, la Constitución de 1991 dio un viraje de la mayor trascendencia a esta función, como se ve al comparar lo que estaba establecido en esta materia en la Carta de 1886. Basta remitirse al contenido de las normas correspondientes.

En efecto, el artículo 59 de la Constitución de 1886 dice : “La vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a la ley.” A continuación establece que no ejercerá funciones administrativas que no sean las inherentes a su propia organización, señala el período del Contralor y los requisitos para ser elegido. En el artículo 60 se establecen las atribuciones.

En la Constitución de 1991, la función de la Contraloría tiene un Capítulo especial dentro del Título X, correspondiente a los organismos de control del Estado. Consagra en el artículo 267 que : “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.” Señala, también, cómo se ejercerá el control y qué incluye su ejercicio. El inciso 4 del mismo artículo establece que “La Contraloría es una entidad de carácter técnico con **autonomía** administrativa y **presupuestal**”, y, lo mismo que en la Constitución de 1886, advierte que “no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.”

Para lo que interesa a esta demanda, hay que destacar que la herramienta de la que la Carta de 1991 dotó a la Contraloría, al disponer que es un ente con autonomía presupuestal, garantía de la que no se ocupó la anterior Constitución, es consecuencia necesaria de la concepción de Estado que emana de la actual Constitución, cuyos principios generales señalan que es un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista (art. 1); que la soberanía reside en el pueblo, del que emana el poder público (art. 3); que, en el mismo Título y Capítulo en los que se establece la estructura del Estado, a través de las tres Ramas del Poder público, se instauran los órganos de control de estos poderes : el Ministerio Público y la Contraloría General de la República (art. 117).

4.4 La función pública fiscalizadora de la Contraloría, a la luz de la Constitución de 1991 y su papel dentro del Estado social de derecho, ha sido ampliamente desarrollada por la jurisprudencia de esta Corte. La sentencia C-499 de 1998, trae un completo recuento de las providencias correspondientes, así :

“Esta Corporación ha señalado que el control fiscal es el mecanismo por medio del cual se asegura "el cabal cumplimiento de los

objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado." <sup>1</sup> En este sentido, la jurisprudencia ha estimado que la gestión fiscal hace referencia a la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición. <sup>2</sup> A su turno, según la Corte, la vigilancia de esta gestión "se endereza a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración." <sup>3</sup> (sentencia C-499 de 1998, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz)

Resulta, también, oportuno mencionar un aspecto analizado por la Corte, en el sentido de que ninguna entidad pública o privada que maneje fondos o bienes de la Nación, puede abrogarse el derecho a no ser fiscalizada. En la sentencia C-167 de 1995, se dijo :

“Con la promulgación de la Carta Política de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del nuevo Estado Social de Derecho en general, y especialmente dirigida a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales.

En efecto, la Carta Política en el artículo 267 determina como función pública a cargo de la Contraloría General de la República el control fiscal de la gestión de la Administración y de los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación. Es así como, en el Estado social de derecho, se han concebido dentro de un largo proceso histórico sistemas articulados de controles y contrapesos que procuran prevenir y sancionar las fallas o extralimitaciones en el ejercicio del poder público. Es bajo este orden de ideas que el constituyente colombiano institucionalizó varios sistemas de controles entre los cuales se destaca el control fiscal, que comprende la "gestión fiscal de la administración" que no sólo se

---

<sup>1</sup> SC-132/93 (MP. José Gregorio Hernández Galindo). En este mismo sentido, véanse, las SC-534/93 (MP. Fabio Morón Díaz); SC-167/95 (MP. Fabio Morón Díaz) y SC-374/95 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

<sup>2</sup> SC-529/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). Véanse, también, las SC-586/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo) y SC-570/97 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

<sup>3</sup> SC-529/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

limita a la Rama Ejecutiva del poder público, sino que se hace extensivo a todos los órganos del Estado y a los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación.

“(…)

Para la Corte, la función fiscalizadora ejercida por la Contraloría General de la República propende por un objetivo, el control de gestión, para verificar el manejo adecuado de los recursos públicos sean ellos administrados por organismos públicos o privados, en efecto, la especialización fiscalizadora que demarca la Constitución Política es una función pública que abarca incluso a todos los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación. Fue precisamente el constituyente quien quiso que ninguna rama del poder público, entidad, institución, etc., incluyendo a la misma Contraloría General de la República, quedara sin control fiscal de gestión. Entonces ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad; en consecuencia, la Constitución vigente crea los organismos de control independientes (art. 263) para todos los que manejen fondos públicos y recursos del Estado, incluyendo a los particulares.

En este orden de ideas, para la Corte es diáfano que el artículo 267 de la Carta Magna, delimita el rango de acción de la función fiscalizadora o controladora al otorgarle a la Contraloría las prerrogativas de vigilar la gestión fiscal de la administración, entendiendo este vocablo en su más amplia acepción, es decir referido tanto a las tres ramas del poder público como a cualquier entidad de derecho público, y, a los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación, que garanticen al Estado la conservación y adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la Nación; así pues donde quiera que haya bienes o ingresos públicos, deberá estar presente en la fiscalización el ente superior de control.” (sentencia C-167 de 1995, M.P., doctor Fabio Morón Díaz) (se subraya)

4.5 En cuanto al mandato constitucional de dotar al ente de control fiscal de autonomía presupuestal, se requería, entonces, que el legislador ideara la forma de hacerla realidad, sin quebrantar otros principios constitucionales, como la universalidad del presupuesto, la iniciativa del Gobierno en esta materia, la coherencia presupuestal, etc., que se reflejan en que el presupuesto de la Contraloría hace parte del Presupuesto General de la Nación, sin que esto signifique desconocimiento de su autonomía presupuestal. Porque una cosa es que el presupuesto de la Contraloría esté incluido en el Presupuesto General de la Nación, y otra, que el legislador, como lo hizo en la norma demandada, garantice la existencia de los recursos, al consagrar que éstos se calculen en función de los presupuestos de los entes fiscalizados.

Sobre este punto : cómo se armonizan los concepto de iniciativa del Gobierno en materia presupuestal y la autonomía presupuestal de la Contraloría en esta materia, resulta pertinente referirse a la sentencia C-592 de 1995, donde se estudió si, con base en la mencionada autonomía, el Contralor tenía facultad de presentar directamente al Congreso el respectivo proyecto de presupuesto y no a través del Gobierno, y si éste y el Congreso podían introducirle modificaciones.

En la mencionada providencia, la Corte señaló que como en el Gobierno radica la facultad de formulación del Presupuesto de Rentas y Apropriaciones, según el artículo 346 de la Carta y, en armonía con el principio de universalidad del presupuesto, resulta claro que en el respectivo proyecto estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado, para la correspondiente vigencia fiscal. Además, dijo, según el artículo 347 de la Constitución, no es posible la presentación directa del proyecto de gastos y apropiaciones por parte del Contralor. En este caso, el Contralor debe presentar su anteproyecto al Ministerio de Hacienda para ser incorporado al proyecto de presupuesto nacional, y, por conducto del Gobierno, ser presentado para su discusión al Congreso de la República. En la misma sentencia se analizó si el Gobierno tendría la facultad de modificar este anteproyecto. La Corte señaló que está dentro de sus facultades constitucionales hacerlo, pues, *“En esto radica precisamente la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. No se entendería la exclusividad gubernamental de la iniciativa presupuestal (C.P. art. 154), de admitirse que hace parte de la autonomía de ciertos órganos del Estado la posibilidad de presentar al Congreso proyectos de presupuesto parciales, bien en forma separada o conjunta con el presupuesto general de la Nación.”* (sentencia C-592 de 1995, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz)

4.6 De acuerdo con lo expuesto, considera la Corte que el legislador, en la forma como estableció en el artículo acusado, está garantizando no sólo la existencia de recursos suficientes para el ejercicio del control, sino que al mismo tiempo garantiza que el Contralor, en el proceso de obtención de tales recursos, en el proyecto y fijación de su presupuesto, tenga la menor injerencia y gestión ante el Congreso y ante el Ejecutivo, pues, siempre habrá certeza de la existencia de recursos. Esto le permite a la Contraloría conservar intacta su independencia fiscalizadora, frente a las ramas del poder que intervienen en el proceso de elaboración y expedición del presupuesto, y su plena autonomía como fiscalizador de las ramas del poder público, en el ejercicio de sus funciones. No se puede desconocer, pues no es una posibilidad, sino que es una realidad, el hecho de que, dependiendo de determinadas situaciones políticas o administrativas, que en un momento determinado puede atravesar el país, los responsables de alguna de las ramas que intervienen en la elaboración y expedición del presupuesto, estuvieran interesadas en que el ente de control no ejerciera su función a plenitud, y una forma de hacerlo, consiste en desmejorar el monto de sus recursos. O, por las mismas razones, mejorándolos. En otras palabras, convirtiendo el control fiscal en objeto y manejo de poder, a través del

presupuesto. Por ello, el medio desarrollado por el legislador en el precepto demandado resulta legítimo y la finalidad es constitucional.

4.7 En consecuencia, la acusación general de que el legislador al establecer un mecanismo distinto al de los demás entes que ejercen funciones de poder público, en materia presupuestal, viola los artículos 119 y 267 de la Constitución, no sólo no prospera, sino que en la forma como está concebido en el precepto demandado, desarrolla, como se dijo, el principio de autonomía presupuestal de la Contraloría.

4.8 En cuanto a la fórmula concreta establecida en los incisos acusados del artículo 4 de la Ley 106 de 1993, que consiste en que los recursos de la Contraloría se calculen en función de los presupuestos de los entes fiscalizados, resulta una fórmula proporcionada y razonable, que, en sí misma, tampoco viola la Carta, y no hay ningún precepto constitucional que prohíba adoptar esta clase de cálculos.

Esto no quiere decir que la fórmula ideada por el legislador no pueda sustituirse o cambiarse por otra, si así se decide en otra ley, pero siempre sin menoscabo alguno de la autonomía de ese organismo de control. Lo que la Corte señala es que si el legislador consideró que, en aras de la autonomía presupuestal de la Contraloría, en la labor fiscalizadora que realiza ante la administración y ante los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, esta labor se garantiza con la menor intervención de la Contraloría en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto, la fórmula establecida en la disposición acusada, a pesar de ser distinta a las de otros entes que ejercen funciones públicas, como manifestación de poder del Estado, este sólo hecho no viola la Constitución.

4.9 Debe, en todo caso, precisarse y es apenas obvio, que el cálculo de la tarifa de control fiscal, cuando se trate de la fiscalización de entes particulares que manejan, en forma total o parcial, fondos o bienes de la Nación, debe calcularse en relación con el monto de tales fondos o bienes de la Nación y no con los que correspondan al ente particular como tal, pues éstos son privados, y la Contraloría no ejerce fiscalización sobre ellos.

No sobra advertir que la autonomía presupuestal de la Contraloría no es absoluta, pues, en un Estado de Derecho, ningún organismo puede ostentar un poder absoluto, y que el ejercicio de la función pública que ejerce la Contraloría, al estar al servicio de los intereses generales, debe desplegarse con fundamento en los principios “de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”, que consagra el artículo 209 de la Carta.

## **5. La tarifa de control fiscal y su naturaleza.**

5.1 El legislador, de acuerdo con las competencias que le son propias, en materia impositiva, según los artículos 150, numeral 12, y 338, puede establecer contribuciones fiscales (o parafiscales, excepcionalmente).

La objeción que al respecto plantea el actor, en cuanto a la violación de estos artículos constitucionales por parte de la norma acusada, radica en que el legislador no puede acudir a esta clase de tributos porque el ejercicio de la función pública que desarrolla la Contraloría no es un servicio público sino el ejercicio del poder del Estado. Es decir, el control que ejerce la Contraloría no se hace en interés de la legalidad, de terceros, o de los mismos vigilados, como ocurre con las Superintendencias, sino en interés del propio Estado.

5.2 Al respecto, hay que decir, que no le asiste razón al actor, porque la “tarifa de control fiscal” no está enmarcada dentro de los conceptos de *“tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen”* (inciso 2º del artículo 338 de la Constitución), tal como lo entiende el demandante, sino que corresponde a un tributo especial, derivado de la facultad impositiva del Estado (arts. 150, numeral 12, y 338 de la Carta). Y que es fijada individualmente a cada una de las entidades de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (art. 267, inciso 1º de la Carta).

5.3 Tampoco prospera el cargo de que como la Contraloría desarrolla una función pública, como ejercicio del poder del Estado, y que, en consecuencia, sus recursos sólo pueden provenir de recursos presupuestarios comunes, y que al no ser así, se violan los artículos 119 y 267 de la Carta, pues, en ninguna parte de la Constitución así se consagra, y el tributo especial que creó el legislador en el artículo acusado, deriva de su facultad impositiva, como ya se dijo, contemplada en los artículos 150, numeral 12, y 338 de la Constitución. Además, el legislador desarrolló adecuadamente el mandato constitucional de garantizar al ente fiscalizador la existencia de recursos suficientes para su ejercicio. Y, al mismo tiempo, cumplió la Constitución en cuanto a que sólo el Congreso, las asambleas y los concejos, en tiempo de paz, tienen competencia para imponer tributos, como el objeto de esta demanda, y en virtud de esta atribución, el legislador expidió el artículo 4 de la Ley 106 de 1993.

En otras palabras, el tributo especial creado por la disposición acusada no riñe con la función pública fiscalizadora que desarrolla la Contraloría General de la República.

## **6. Iniciativa del Gobierno en materia presupuestal y sometimiento de la Contraloría General de la República y de los entes por ella fiscalizados a este principio constitucional.**

6.1 Respecto de la presunta violación de la competencia del Gobierno en lo referente a la iniciativa presupuestaria, consagrada en el artículo 346 de la Constitución, la violación, en concepto del actor, se da en la medida en que se obliga al Ejecutivo y al Congreso incorporar en el presupuesto los recursos de la cuota de fiscalización de las entidades fiscalizadas, sin posibilidades de discusión por tales órganos, pues, al ser obligatoria su incorporación, ésta

resulta inmodificable. Y, según explica el demandante, se viola lo establecido en la Constitución, sobre la forma como debe ser fijado el sistema y el método para definir el monto de la tarifa, pues “al haberse fijado un método y un sistema para la determinación de la tarifa aplicable a los sujetos contribuyentes (...) se estableció una obligación imperativa a cargo del ejecutivo y del Congreso.”

5.2 Hay que aclarar que el actor en este cargo, al parecer estaba haciendo referencia al contenido de *obligatoriedad* que, en forma expresa, estaba en uno de los incisos del artículo 8 del Decreto 267 de 2000, precepto que, como se advirtió, fue declarado inexecutable por la Corte, en la sentencia C-1550 de 2000. En efecto, el demandante, en su escrito (folio 7), se remite y saca las consecuencias correspondientes, a un numeral que denomina “numeral 5”, que no existe en la disposición ahora demandada, pero que sí estaba en el artículo 8 del mencionado Decreto, así : “La tarifa de control fiscal será fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República y dicho valor deberá incorporarse en forma obligatoria en el respectivo presupuesto anual.” La parte subrayada de este inciso no existe en el artículo 4 de la Ley 106 de 1993, acusado, por lo cual no puede ser objeto de pronunciamiento en esta sentencia.

## VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE :

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 4, incisos segundo, tercero cuarto, de la Ley 106 de 1993, “Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones”

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA  
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA  
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT  
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ  
Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General

## **Aclaración de voto a la Sentencia C-1148/01**

### **TARIFA DE CONTROL FISCAL-Interrogantes sobre recursos administrados por personas jurídicas privadas (Aclaración de voto)**

Referencia: expediente D-3534

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 4 (parcial) de la Ley 106 de 1993, “Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones”

Actor: Luis Carlos Sáchica Aponte

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Con el debido respeto, aclaro mi voto respecto de una consideración aparentemente menor pero que puede tener profundas implicaciones.

1. En el considerando 4.9 de la sentencia se dice que “el cálculo de la tarifa de control fiscal, cuando se trate de la fiscalización de entes particulares que manejan, en forma total o parcial, fondos o bienes de la Nación, debe calcularse en relación con el monto de tales fondos o bienes de la Nación, y no con los que correspondan al ente particular como tal, pues estos son privados y la Contraloría no ejerce fiscalización sobre ellos”.

En las deliberaciones de la Sala propuse que se analizara cuidadosamente este punto y que se sentaran criterios para orientar la interpretación de la disposición demandada cuando el control fiscal se ha de ejercer sobre los recursos administrados por personas jurídicas privadas. Estimo que el párrafo anterior en lugar de aclarar cuál es el ámbito del control fiscal en estos casos y cómo debe calcularse la tarifa correspondiente, plantea toda suerte de interrogantes.

2. En primer lugar, no señala un criterio que permita distinguir los “fondos o bienes de la Nación” administrados por particulares, de los que “son privados”. Decir que el control fiscal no puede ejercerse sobre “los que correspondan al ente particular como tal” es simplemente eludir el problema. Por ejemplo, es

bien sabido que las normas relativas a la administración de recursos parafiscales establecen regímenes diferentes de control fiscal, que van desde la atribución de una competencia explícita general a la Contraloría para que lo ejerza hasta el silencio sobre si ésta es competente para fiscalizar el manejo de los recursos correspondientes. Ante la diversidad de regímenes cuál es la base para calcular la tarifa? La sentencia no responde.

3. En segundo lugar, hay personas jurídicas privadas cuya razón de ser y cuya actividad principal consiste precisamente en administrar recursos respecto de los cuales la jurisprudencia ha sostenido que son parafiscales. Cuáles son los recursos “privados” en estos eventos? La sentencia no responde. Pueden los recursos destinados a la administración y no a la prestación de servicios ser calificados de privados? La sentencia no responde.

4. En tercer lugar, el presupuesto de los particulares que administran fondos o bienes de la Nación es dividido en el párrafo citado en dos grandes categorías. En la primera están “tales fondos o bienes de la Nación” y no “los que correspondan al ente particular como tal”. En la segunda están los que “son privados y la Contraloría no ejerce fiscalización sobre ellos”. En mi sentir esta clasificación permite por su vaguedad y su indeterminación que la base para el cálculo de la tarifa sea determinada por vía de acto administrativo según las circunstancias de cada caso, lo cual resulta inadmisibile a la luz de las normas constitucionales en materia tributaria las cuales también se aplican al “tributo especial” regulado por la norma demandada.

5. En cuarto lugar, dada la indeterminación del criterio para distinguir los recursos objeto de la tarifa de control fiscal, la conclusión tajante en el sentido de que respecto de “los que correspondan al ente particular como tal” “la Contraloría no ejerce fiscalización sobre ellos, representa una generalización peligrosa o inocua. Sería peligrosa en caso de ser interpretada como una barrera al ejercicio de las competencias de la Contraloría respecto de ciertos recursos administrados por particulares sobre los cuales subsisten controversias jurídicas en punto a su naturaleza y el consecuente ejercicio del control fiscal. Sería inocua en caso de ser interpretada como una simple tautología: no se ejerce control fiscal sobre recursos privados.

No queda sino esperar que el ejercicio ponderado y prudente del poder supla los silencios del fallo o disipe los interrogantes que éste ha abierto.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado