

Uriel Alberto Amaya Olaya

# FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL CONTROL FISCAL



Santafé de Bogotá D.C. - Colombia 1996

# ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO .....	17
PRESENTACIÓN .....	21

## TÍTULO PRIMERO RESEÑA HISTÓRICA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

### CAPÍTULO I

1. El descubrimiento y la colonia .....	23
2. La República .....	25
3. Las misiones Kemmerer y la creación de la Contraloría General de la República .....	29
4. El papel histórico del control fiscal en este período .....	33
5. La categoría constitucional de la Contraloría .....	35
6. La reforma de 1975 .....	35

## TÍTULO SEGUNDO LA CONTRALORÍA Y EL CONTROL FISCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

### CAPÍTULO I

#### ANTECEDENTES EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

### CAPÍTULO II

#### LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. Órgano de control .....	43
2. Esquema de la Contraloría General de la República en la estructura del Estado .....	44
3. El alcance de la autonomía de la Contraloría .....	46
A. Noción de autonomía .....	46
B. La autonomía administrativa .....	48
a) La autonomía administrativa de la Contraloría no faculta al Contralor para reglamentar los requisitos de las primas técnicas .....	49
b) En ejercicio de la autonomía administrativa, el contralor sí puede ejercer la potestad discrecional de adjudicar las primas técnicas .....	50

c) La representación legal de las contralorías en los procesos judiciales .....	51
C. La autonomía presupuestal .....	52
a) Límites a la autonomía presupuestal de la Contraloría .....	54
b) El gobierno tiene la facultad de modificar el anteproyecto de presupuesto presentado por la Contraloría General de la República .....	55
D. La autonomía contractual .....	56
4. La personería jurídica de la Contraloría .....	59
5. El régimen de carrera administrativa especial .....	61
A. Alcance de la carrera administrativa especial de la Contraloría ..	63
B. El Contralor no tiene facultades para crear, suprimir o fusionar cargos de la contraloría .....	65
C. La facultad de crear, suprimir o fusionar cargos, no puede ser delegada por el Congreso de la República al Contralor .....	67
6. Las contralorías son los únicos órganos habilitados constitucionalmente para ejercer el control fiscal externo a las entidades vigiladas .....	68

### CAPÍTULO III LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES

1. Régimen jurídico .....	70
2. Las contralorías departamentales. ....	71
A. Régimen presupuestal .....	73
3. Las contralorías distritales y municipales .....	77
A. Categorización de municipios, para los efectos de la creación de contralorías .....	80
B. Régimen presupuestal .....	81
4. Esquema de las contralorías departamentales, distritales y municipales en la organización territorial .....	82
5. Intervención excepcional de la Contraloría General de la República en las contralorías territoriales .....	84
6. La carrera administrativa especial de las contralorías territoriales ..	85
A. La Comisión Nacional del Servicio Civil no tiene competencia para administrar y vigilar la carrera administrativa especial de las contralorías .....	86
a) El Contralor es el funcionario competente para administrar y dirigir la carrera administrativa de su respectiva contraloría .....	89
b) Un error jurisprudencial .....	90

CAPÍTULO IV  
RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRALOR Y SU ELECCIÓN

1. La elección del Contralor, calidades y régimen de inhabilidades ..	92
2. El período de los contralores territoriales .....	95

CAPÍTULO V  
LA VIGILANCIA DE LA GESTIÓN FISCAL POR EMPRESAS PRIVADAS  
Y EL AUDITOR EXTERNO DE LAS CONTRALORÍAS

1. La vigilancia de la gestión fiscal por empresas privadas .....	97
2. El auditor externo de las contralorías .....	99
A. Alcance de la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría, por parte del auditor externo .....	100
B. El Auditor externo de la Contraloría General de la República ..	101
C. El auditor de la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, y del nivel departamental .....	103
D. La vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías municipales y distritales .....	104

TÍTULO TERCERO  
EL CONTROL FISCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

CAPÍTULO I  
EL NUEVO CONTROL FISCAL.

1. La deslegitimación del control previo y perceptivo y el fenómeno de la corrupción y el clientelismo .....	105
2. Un modelo de control fiscal en el contexto de las nuevas variables económicas y políticas, y en el Estado Social de Derecho .....	110
3. La gestión fiscal .....	114
4. Generalidades del nuevo control fiscal .....	117
5. La naturaleza y fines del control fiscal .....	118
6. El control fiscal como función pública .....	119
7. Concepto de administración .....	121
8. Alcance del control fiscal .....	124
9. El concepto de lo posterior y selectivo .....	126
10. Los niveles macro y micro de la vigilancia de la gestión fiscal ....	129
11. Esquema general del control fiscal .....	133
12. Los sistemas del control fiscal: el control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, y el control físico .....	134

13. Esquema general de los sistemas de control fiscal .....	139
14. Los principios del control fiscal: la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales ..	145
A. La efectividad global de la gestión. Efectividad interna y externa. ....	147
15. Tendencias actuales del control fiscal y la Contraloría .....	151
A. La propuesta de suprimir la función de determinar la responsabilidad fiscal y ejercer la jurisdicción coactiva .....	152
B. La propuesta de la Corte de Cuentas .....	157
C. La propuesta de reforma constitucional presentada por el Gobierno, en relación con el control fiscal y la Contraloría ...	162

CAPÍTULO II  
EL CONTROL FISCAL Y LAS COMPETENCIAS  
DE OTROS ENTES DEL ESTADO.

1. El Departamento Nacional de Planeación .....	170
2. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las comisiones de regulación .....	173
3. La Superintendencia Nacional de Salud .....	176
A. Esquema de la red de controladores del Sistema General de Seguridad Social .....	178
4. La Procuraduría General de la Nación .....	179
5. El Contador General de la Nación .....	180
6. El caso de las auditorías especiales de orden público .....	183

CAPÍTULO III  
ENTIDADES Y RECURSOS PÚBLICOS SUJETOS AL CONTROL FISCAL

1. El control fiscal al Banco de la República .....	191
2. El control fiscal a las Cámaras de Comercio .....	194
3. El control fiscal sobre los recursos aportados por el Estado para financiar las campañas políticas .....	196

TÍTULO CUARTO  
ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DEL CONTRALOR  
-Primera parte-

CAPÍTULO I

1. Generalidades .....	199
------------------------	-----

## CAPÍTULO II

### LA REVISIÓN Y FENECIMIENTO DE LAS CUENTAS

1. La prescripción de los métodos y la forma de rendir cuentas de los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, y la determinación de los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados .....	201
2. ¿Qué se entiende por cuenta? .....	203
3. La selectividad y la rendición de cuentas .....	203
4. Los responsables de rendir cuentas .....	204
5. <i>Término y forma de la rendición de cuentas</i> .....	206
6. La revisión de cuentas.....	207
7. Los criterios de evaluación: la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad .....	209
8. Los principios de la rendición de cuentas .....	209
9. El fenecimiento de las cuentas .....	209
10. La naturaleza jurídica del fenecimiento .....	210
11. La pérdida de fuerza ejecutoria del fenecimiento .....	210
12. Término de la caducidad para iniciar la respectiva investigación fiscal, en el caso del levantamiento del fenecimiento .....	212
13. Esquema general de la revisión de cuentas .....	214

## CAPÍTULO III

### LA RESPONSABILIDAD FISCAL

1. La responsabilidad como principio jurídico regulador y como garantía para el ciudadano .....	215
2. Diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos .....	218
3. La responsabilidad civil o patrimonial .....	220
A. Clases de responsabilidad civil .....	221
a) la responsabilidad civil extracontractual o aquiliana .....	221
b) la responsabilidad civil contractual .....	224
4. La responsabilidad patrimonial del Estado .....	226
A. La acción de repetición contra el servidor público.....	228
5. La responsabilidad fiscal y su naturaleza jurídica .....	231
A. Elementos .....	233
a) La conducta, el daño y la relación de causalidad .....	233
b) La insuficiencia del criterio de causalidad: Una propuesta ....	235
c) Grado de imputación o de culpabilidad en la responsabilidad fiscal .....	238
B. La responsabilidad fiscal derivada de la gestión contractual ....	240
C. La Contraloría no tiene competencia para determinar perjuicios .....	243

## CAPÍTULO IV EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

1. Definición y naturaleza jurídica .....	245
2. Principios y características del proceso de responsabilidad fiscal ..	247
A. El debido proceso .....	247
B. Actuación oficiosa e investigación íntegra y objetiva .....	254
C. La reserva procesal .....	255
D. Carácter de policía judicial .....	257
E. La parte civil .....	258
F. La caducidad de la acción fiscal .....	261
3. Etapas del proceso de responsabilidad fiscal .....	263
A. Preliminares .....	263
B. La investigación .....	263
C. El juicio .....	266
a) Etapa probatoria .....	267
b) Vinculación de terceros y fallo .....	268
c) Prescripción procesal de la acción fiscal .....	271
d) Intereses de las obligaciones contenidas en los fallos con responsabilidad fiscal .....	272
4. El Boletín de Responsables fiscales .....	273
5. La jurisdicción coactiva .....	274
A. Naturaleza jurídica .....	275
B. Procedimiento ejecutivo. ....	279
C. Acuerdos de pago .....	284
D. Las acciones revocatorias .....	285
6. La procedencia del recurso de apelación, en caso de que haya sido delegada la competencia para determinar la responsabilidad fiscal y ejercer la jurisdicción coactiva .....	289
7. Propuesta de reforma al proceso de responsabilidad fiscal .....	291

## CAPÍTULO VI EL TEMA AMBIENTAL Y EL CONTROL FISCAL

1. El derecho al medio ambiente sano como derecho colectivo y el carácter programático de las normas ambientales .....	301
2. Los mecanismos de protección ambiental .....	305
3. La gestión ambiental .....	309
4. El concepto de desarrollo sostenible .....	310
5. La valoración de los costos ambientales .....	314
6. Las cuentas ambientales .....	318
7. Clasificación de la información ambiental y de 320 los recursos naturales .....	320
8. Metodologías para la valoración de los costos ambientales .....	322
9. Estructura del Sistema Nacional Ambiental (SINA) .....	325

TÍTULO QUINTO  
OTROS TEMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL CONTROL FISCAL

CAPÍTULO I  
EL CONTROL INTERNO

1. Alcance del sistema de control interno .....	331
2. Concepto .....	332
3. Principios .....	333
4. Objetivos .....	335
5. Elementos y contratación con empresas privadas .....	335
6. El control previo efectuado por las oficinas de control interno de las entidades públicas, sobre los contratos estatales .....	337

CAPÍTULO II  
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMUNITARIA EN  
EL CONTROL FISCAL

1. La participación ciudadana en la Constitución Política .....	337
2. La participación ciudadana, comunitaria y administrativa. ....	342
3. La participación comunitaria como elemento del capital social ..	345
4. La participación ciudadana y comunitaria en el control fiscal .....	346
A. Propuesta de modelo para el control social y fiscalización de los recursos públicos .....	354
5. Las acciones populares y el control fiscal .....	356
6. Las veedurías ciudadanas .....	357
A. Objetivos y características .....	358
B. Desarrollo normativo .....	359
C. Limitaciones y riesgos .....	360
7. Conclusiones .....	362
8. Desarrollo normativo de la participación ciudadana. ....	363

CAPÍTULO III  
LA CONTABILIDAD DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO Y LA  
FUNCIÓN DE AUDITAR EL BALANCE DE LA HACIENDA

1. Esquema gráfico del Sistema Nacional de Control .....	384
--	-----

CAPÍTULO IV  
EL CONTROL FISCAL A LA CONTRATACIÓN ESTATAL

1. Alcance y etapas del control .....	385
2. La urgencia manifiesta. Elementos estructurales .....	387
A. Primer motivo: el aseguramiento de la continuidad del servicio .....	388

B. Segundo motivo: los estados de excepción .....	393
C. Tercer motivo: cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas .....	394
3. Conclusiones .....	397
4. La urgencia manifiesta y su desarrollo jurisprudencial .....	398
5. Alcance del control fiscal a la urgencia manifiesta .....	400
A. Características del control fiscal a la urgencia manifiesta .....	402
6. La audiencia pública para la adjudicación de licitaciones .....	403

TÍTULO SEXTO  
 ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DEL CONTRALOR  
 -Segunda parte-

CAPÍTULO I

1. La facultad del Contralor de imponer sanciones .....	405
A. Alcance del procedimiento administrativo sancionatorio .....	405
B. La discrecionalidad administrativa .....	407
C. Alcance de la potestad sancionatoria del Contralor .....	410
2. La facultad de conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del estado ...	412
3. La facultad de exigir informes de gestión .....	415
4. La facultad de promover investigaciones penales o disciplinarias y de solicitar la suspensión de funcionarios .....	416
5. La función de presentar informes al congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones, y certificación sobre la situación de las finanzas del estado, de acuerdo con la ley .....	418
6. El registro de la deuda pública de la nación y de las entidades territoriales .....	421
7. La atribución de presentar proyectos de ley relativos al régimen de control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General .....	424
8. La atribución de dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial .....	425
9. La función de presentar a la Cámara de Representantes la cuenta general del presupuesto y del tesoro y certificar el balance de la hacienda presentado al Congreso por el Contador general .....	427

TÍTULO SÉPTIMO  
OTRAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

CAPÍTULO I

1. La función certificadora del Contralor General de la República, para efectos de la asignación de los miembros del Congreso .....	428
2. La función certificadora de las contralorías territoriales, para efectos de la categorización de municipios .....	429
3. Competencia de las contralorías territoriales en relación con el sector salud y educativo .....	431
4. Otras competencias legales .....	433

TÍTULO OCTAVO  
EL CONTROL FISCAL EN EL DERECHO COMPARADO

BIBLIOGRAFÍA GENERAL .....	493
----------------------------	-----