

**RÉGIMEN  
DEL  
CONTROL FISCAL  
Y DEL  
CONTROL INTERNO**

**4ª EDICIÓN**

**DIEGO YOUNES MORENO**

---

Ex Ministro de Trabajo y Seguridad Social  
Ex Presidente del Consejo de Estado

**LEGIS**

# ÍNDICE GENERAL

Presentación .....	v
--------------------	---

## PRIMERA PARTE EL CONTROL FISCAL

### CAPÍTULO I Introducción a la teoría del control

A. LA CONSTITUCIÓN, UN SISTEMA DE CONTROLES .....	5
B. LOS FUNDAMENTOS DEL CONTROL .....	6
C. EL CONTROL SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA .....	8
D. EL CONTROL DE LA LEGALIDAD .....	10
1. El principio de la legalidad .....	10
2. Instituciones aseguradoras del principio .....	10
E. EL CONTROL CONSTITUCIONAL .....	11
1. Noción .....	11
2. La jurisdicción de la Corte Constitucional .....	11
a) <i>Por la vía de acción</i> .....	11
b) <i>Por vía automática</i> .....	12
3. La jurisdicción constitucional del Consejo de Estado .....	12
a) <i>La jurisdicción Contencioso Administrativa</i> .....	12
b) <i>Antecedentes del Consejo de Estado</i> .....	13
c) <i>Organización del Consejo de Estado</i> .....	14
4. Las acciones Contencioso Administrativas .....	19
a) <i>Acción de nulidad</i> .....	19
b) <i>Acción de restablecimiento del derecho</i> .....	20
c) <i>Otras acciones</i> .....	20
F. EL CONTROL POLÍTICO .....	21
1. Control legislativo .....	21
2. Control de opinión pública .....	23
a) <i>Definición</i> .....	23
b) <i>Control de opinión y libertades públicas</i> .....	24

c) <i>Derecho a la información y opinión pública</i> .....	24
d) <i>La publicidad y la información en la legislación nacional</i> .....	25
e) <i>La Ley 57 de 1985</i> .....	25
G. EL CONTROL DEL MINISTERIO PÚBLICO .....	27
1. Ideas generales .....	27
2. Definiciones .....	27
3. Funciones del Ministerio Público en la Carta de 1991 .....	27
a) <i>Participación en la defensa de la integridad constitucional</i> ...	27
b) <i>Vigilancia sobre la administración pública</i> .....	28
c) <i>Defensa de la sociedad</i> .....	29
d) <i>Defensa del orden jurídico</i> .....	29
4. Integración y funcionarios del Ministerio Público .....	29
5. Procurador General de la Nación .....	30
a) <i>Elección</i> .....	30
b) <i>Calidades</i> .....	30
c) <i>Funciones</i> .....	30
6. Organización de la Procuraduría General de la Nación .....	31
H. EL CONTROL ADMINISTRATIVO .....	32
1. Noción .....	32
2. Control jerárquico .....	33
3. Control de tutela.....	33
4. Control presupuestal .....	34
I. EL CONTROL FISCAL .....	35
1. Finalidad .....	35
2. Noción de gestión fiscal .....	35
3. La vigilancia de la gestión fiscal .....	36
4. El Contralor General de la República .....	36
a) <i>Elección</i> .....	36
b) <i>Calidades</i> .....	36
c) <i>Atribuciones del Contralor</i> .....	36
5. La Contraloría General de la República .....	38
J. EL CONTROL INTERNO .....	38
K. LA PLURALIDAD DE LOS CONTROLES .....	38
L. CLASIFICACIÓN DE LOS CONTROLES .....	41

## CAPÍTULO II

**El control fiscal ante la Asamblea Constituyente**

A.	NUESTRO DIAGNÓSTICO .....	45
1.	Diversos aspectos .....	45
a)	<i>La autonomía del control</i> .....	45
b)	<i>Las relaciones con el Congreso</i> .....	46
c)	<i>Las modalidades del control</i> .....	46
d)	<i>El deslinde de la órbita administrativa</i> .....	47
e)	<i>La extensión del control fiscal</i> .....	47
f)	<i>Nuevas órbitas y perspectivas distintas</i> .....	48
g)	<i>La integridad de la función contralora</i> .....	49
h)	<i>Los procesos de descentralización</i> .....	50
2.	La Propuesta de 1988 .....	50
B.	LA PROPUESTA GUBERNAMENTAL .....	50
1.	Naturaleza y ejercicio del control fiscal .....	51
2.	Elección del Contralor General de la República .....	51
3.	El Contralor General de la República. Atribuciones .....	51
4.	Vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría .....	52
5.	Contabilidad de los bienes y fondos públicos .....	52
C.	LA POSICIÓN DE LA CONTRALORÍA FRENTE A LA PROPUESTA GUBERNAMENTAL ...	52
D.	LA PROPUESTA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA .....	57
	—La jurisdicción penal fiscal .....	59
E.	OTROS PROYECTOS Y PROPUESTAS EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. ....	60
1.	Proyecto de Jesús Pérez González-Rubio .....	60
2.	De Diego Uribe Vargas .....	60
3.	De Antonio Navarro Wolf y otros .....	61
4.	De Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño .....	61
5.	De María Teresa Garcés Lloreda .....	61
6.	De Carlos Lemos Simmons .....	62
7.	De Antonio Yepes Parra .....	62
8.	De Guillermo Plazas Alcid .....	62
9.	De Rodrigo Lloreda Caicedo .....	62
10.	De Misael Pastrana y otros .....	63
11.	De Lorenzo Muelas Hurtado .....	63
12.	De Alfredo Vázquez y Aida Abella .....	63
13.	De Luis Guillermo Nieto Roa .....	64
14.	Otros proyectos .....	64
F.	EL CONTROL FISCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991 .....	65

## CAPÍTULO III

### La Contraloría General de la República

A.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA .....	73
	1. Los primeros antecedentes .....	73
	a) <i>En el descubrimiento y en la conquista</i> .....	73
	b) <i>En la época colonial.</i> .....	74
	c) <i>Primeros años de vida independiente</i> .....	75
	d) <i>La Contaduría General de Hacienda</i> .....	77
	2. La aparición de la Corte de Cuentas .....	77
	3. La Oficina General de Cuentas .....	78
	4. El restablecimiento de la Corte de Cuentas .....	78
	5. El surgimiento de la Contraloría ( <i>Misión Kemmerer</i> ) .....	79
B.	CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA EN 1945 .....	81
C.	LAS REFORMAS DE 1975 Y 1976 A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA .....	82
	1. Antecedentes. ....	82
	2. El desarrollo de la reforma. ....	83
D.	LA ORGANIZACIÓN ACTUAL DE LA CONTRALORÍA. ....	85
	1. Naturaleza .....	85
	2. Misión .....	86
	3. Objetivos .....	86
	4. Criterios para su organización .....	86
	5. Niveles de la organización de la administración .....	87
	a) <i>Nivel central</i> .....	87
	b) <i>Nivel desconcentrado</i> .....	87
E.	LA ESTRUCTURA ACTUAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ..	88
	1. Antecedentes .....	88
	2. Estructura de la Contraloría General de la República .....	88
F.	FUNCIONES ACTUALES DE LA CONTRALORÍA. ....	91
	— Desarrollo legal de la autonomía .....	92
	a) <i>Autonomía administrativa</i> .....	92
	b) <i>Autonomía contractual</i> .....	92
	c) <i>Autonomía presupuestal</i> .....	92
G.	TEORÍAS SOBRE LA NATURALEZA DE LA CONTRALORÍA .....	93
	1. La Contraloría como prolongación del legislativo .....	94
	2. La Contraloría es parte de la administración .....	95
	3. La Contraloría es una función especial .....	97
H.	EVALUACIÓN DE LA REFORMA .....	98
I.	LA CORRECCIÓN DE LOS ERRORES DEL DECRETO 1114 DE 1999 .....	98

**CAPÍTULO IV**  
**La Auditoría ante la Contraloría**  
**General de la República**

A.	ANTECEDENTES .....	103
B.	LA AUDITORÍA EN LA CARTA ACTUAL .....	103
C.	EVOLUCIÓN LEGISLATIVA .....	104
D.	LA SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL .....	104
E.	LA REESTRUCTURACIÓN DE LA AUDITORÍA ANTE LA CONTRALORÍA .....	111
	1. Denominación y naturaleza .....	111
	2. Ámbito de competencia .....	111
	3. Misión .....	112
	4. Organización administrativa .....	112

**CAPÍTULO V**  
**El Contralor General de la República**  
**en la Constitución de 1991**

A.	GENERALIDADES .....	117
B.	CALIDADES DEL CONTRALOR .....	118
C.	RESPONSABILIDAD Y JUZGAMIENTO DEL CONTRALOR .....	121
D.	ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. ....	121
	1. Los métodos de rendición de cuentas .....	121
	a) <i>Responsables del manejo de fondos o bienes nacionales:</i> <i>procedimiento de rendición de cuentas</i> .....	122
	b) <i>Responsables del manejo</i> .....	122
	c) <i>Cuentadantes</i> .....	123
	d) <i>Cuenta</i> .....	123
	e) <i>Término y forma</i> .....	123
	f) <i>La selectividad y rendición de cuentas</i> .....	123
	g) <i>Criterios de evaluación</i> .....	124
	h) <i>Sanción por no rendición de cuentas</i> .....	125
	2. El fenecimiento .....	125
	a) <i>Alcances</i> .....	125
	b) <i>Naturaleza Jurídica</i> .....	128
	3. El registro de la deuda .....	128
	4. La solicitud de informes .....	128

5. La facultad sancionatoria .....	129
— <i>Facultad sancionatoria del Contralor</i> .....	130
6. La eficiencia del control interno .....	131
a) <i>Consagración constitucional</i> .....	131
b) <i>Definición</i> .....	131
c) <i>Principios</i> .....	132
d) <i>Objetivos</i> .....	132
7. Presentación de informes .....	133
8. La promoción de investigaciones .....	134
9. Presentación de proyectos de ley .....	135
10. La provisión de los empleos .....	135
11. Los informes al Congreso y al Presidente .....	138
12. La armonización del control .....	140
13. La certificación del promedio ponderado .....	141
14. La cuenta general del presupuesto .....	141
— <i>Reglamentación de la cuenta general del presupuesto</i> <i>por la Contraloría General de la República</i> .....	143
E. ATRIBUCIONES LEGALES DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA .....	144
F. OTRAS COMPETENCIAS DE ORIGEN LEGAL .....	145

## CAPÍTULO VI

### **El Contador General de la Nación y la contabilidad pública**

A. CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL .....	149
B. ANTECEDENTES .....	149
C. EL CONTADOR GENERAL .....	152
D. EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL .....	155
1. La Dirección General de la Contabilidad Pública .....	155
2. La Contaduría General de la Nación .....	156
E. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE CONTABILIDAD PÚBLICA .....	157
1. Definición .....	157
2. Los objetivos de la contabilidad pública .....	158
3. Órganos reguladores y gestores de la contabilidad pública .....	158
4. Principios contables .....	159
5. El plan general de la contabilidad pública .....	159
F. ESTADOS CONTABLES .....	160
1. Régimen de la contabilidad pública .....	162

2. El ejercicio de la profesión de contador .....	164
3. Consecuencias de la certificación contable .....	166

## CAPÍTULO VII

### Principios y sistemas del control fiscal

A. GENERALIDADES .....	171
B. TIPOS DE CONTROL EN EL RÉGIMEN ANTERIOR .....	171
1. Control previo .....	171
a) <i>Definición</i> .....	171
b) <i>La jurisprudencia</i> .....	172
c) <i>La doctrina</i> .....	173
2. Control perceptivo .....	174
a) <i>Definición</i> .....	174
b) <i>Comentarios</i> .....	175
3. Control posterior .....	175
a) <i>Definición</i> .....	176
b) <i>El control posterior a la contratación administrativa</i> .....	176
1) <i>Las autorizaciones de la Ley 19 de 1982</i> .....	176
2) <i>El Decreto-Ley 222 ante la Corte</i> .....	177
3) <i>La vigilancia fiscal en la contratación administrativa</i> ...	177
c) <i>El control fiscal de la contratación estatal en el régimen actual</i> ..	178
1) <i>Generalidades</i> .....	178
2) <i>La urgencia manifiesta</i> .....	179
C. OTROS TIPOS DE CONTROL FISCAL EN LA LEGISLACIÓN ANTERIOR .....	181
1. La auditoria financiera .....	181
— <i>Definición</i> .....	181
2. La auditoria operativa .....	181
a) <i>Objeto</i> .....	182
b) <i>Definición</i> .....	182
c) <i>Fundamentos legales</i> .....	182
D. LOS GRANDES PRINCIPIOS EN LA LEY 42 DE 1993 .....	183
1. Generalidades .....	183
2. Análisis de los principios .....	183
a) <i>Principio de eficiencia</i> .....	183
b) <i>Principio de eficacia</i> .....	184
c) <i>Principio de economía</i> .....	184
d) <i>Principio de equidad</i> .....	185
e) <i>Principio de valoración de costos ambientales</i> .....	185
E. LOS SISTEMAS DE CONTROL .....	185
1. Generalidades .....	185
2. Los diferentes sistemas de control .....	185

a) <i>El control financiero</i> .....	185
b) <i>El control de legalidad</i> .....	186
c) <i>El control de gestión</i> .....	186
d) <i>El control de resultados</i> .....	186
e) <i>La revisión de cuentas</i> .....	186
3. Las bases constitucionales del nuevo control .....	187
F. CONTROL POSTERIOR Y SELECTIVO EN EL NUEVO RÉGIMEN .....	193
1. En la Constitución de 1991 .....	193
2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional .....	193

## CAPÍTULO VIII

### Entidades sujetas a la vigilancia fiscal

A. EXTENSIÓN DEL CONTROL FISCAL .....	199
1. Principio general .....	199
2. Antecedentes .....	199
B. CONTROL SOBRE LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL PRESUPUESTO EN LA LEGISLACIÓN ANTERIOR A 1991. ....	201
C. LA FUNCIÓN CONTRALORA EN LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO CON ANTERIORIDAD A 1991 .....	202
1. Definición y características de las empresas estatales .....	202
2. La Ley 20 de 1975 .....	203
3. La constitucionalidad de la fiscalización a las empresas industriales y comerciales del Estado .....	204
D. LA FISCALIZACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS CON ANTERIORIDAD A 1991 .....	207
1. Generalidades .....	207
2. Evolución del régimen de vigilancia .....	207
a) <i>Ley 151 de 1959</i> .....	207
b) <i>Decreto Extraordinario 3130 de 1968</i> .....	208
c) <i>La Ley 20 de 1975</i> .....	208
E. VIGILANCIA FISCAL EN LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA .....	212
1. Antecedentes históricos .....	212
2. La sentencia de octubre de 1978 .....	213
3. La nueva posición de la Corte .....	215
4. La encrucijada jurisprudencial .....	217
F. CONTROL FISCAL EN ENTIDADES FINANCIERAS OFICIALES CON ANTERIORIDAD A 1991 .....	221
1. Aparición de las entidades financieras .....	221

2. Antecedentes legislativos y jurisprudenciales .....	221
3. Historia de la regulación del control fiscal en las entidades financieras .....	224
4. Constitucionalidad del control en entidades financieras .....	225
G. LA VIGILANCIA EN EL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ CON ANTERIORIDAD A 1991 .....	229
1. Federación Nacional de Cafeteros .....	229
2. Contrato entre el Gobierno y la Federación .....	231
3. Evolución del régimen de vigilancia .....	232
4. La Corte y el control fiscal en la Federación .....	234
H. CONTROL SOBRE ENTIDADES QUE MANEJAN FONDOS PÚBLICOS .....	235
1. Historia del control a entidades beneficiarias de auxilios nacionales .....	235
a) <i>Regulación constitucional y legal</i> .....	235
b) <i>Control fiscal.</i> .....	238
c) <i>La controversia sobre los auxilios.</i> .....	239
2. La extinción de los auxilios parlamentarios .....	240
I. LOS SUJETOS DEL CONTROL FISCAL SEGÚN LA LEY 42 DE 1993 .....	241
J. EL CONTROL FISCAL Y LOS PARTICULARES QUE ADMINISTRAN FONDOS Y BIENES DE LA NACIÓN A PARTIR DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN .....	242
1. Filosofía .....	242
2. La función pública ejercida por particulares .....	243
3. El control fiscal en las cámaras de comercio .....	243
K. EXTENSIÓN DE LA FUNCIÓN DE CONTROL FISCAL Y DE RESULTADO A OTROS ENTES Y ACTUACIONES .....	249
L. CONTROL FISCAL EN EL BANCO DE LA REPÚBLICA .....	251
M. CONTROL FISCAL SOBRE LOS APORTES ESTATALES PARA FINANCIAR CAMPAÑAS .....	252
N. CONTROL FISCAL EN LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS...	253

## CAPÍTULO IX

### La responsabilidad fiscal

A. CONCEPTO .....	269
B. GENERALIDADES SOBRE RESPONSABILIDAD .....	275
C. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA .....	276
D. LA RESPONSABILIDAD CIVIL .....	277
E. LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA .....	279
F. LA RESPONSABILIDAD PENAL .....	280

G.	LA RESPONSABILIDAD FISCAL .....	281
1.	Las apreciaciones de la jurisprudencia .....	282
2.	Los actuales fundamentos constitucionales .....	284
3.	El proceso de responsabilidad fiscal .....	285
a)	<i>Definición.</i> .....	285
b)	<i>Naturaleza jurídica</i> .....	286
c)	<i>Principios del proceso de responsabilidad fiscal</i> .....	286
d)	<i>Los predicados de la actuación</i> .....	287
e)	<i>Investigación</i> .....	288
f)	<i>Iniciación de la investigación</i> .....	288
g)	<i>El juicio fiscal</i> .....	289
h)	<i>Vinculación de terceros</i> .....	290
i)	<i>Traslado del expediente</i> .....	290
j)	<i>Auto de pruebas</i> .....	291
k)	<i>Boletín de responsables</i> .....	292
l)	<i>Inhabilidades e incompatibilidades</i> .....	292
m)	<i>Parte civil</i> .....	292
n)	<i>Delegación</i> .....	292
o)	<i>Remisión</i> .....	293
p)	<i>Levantamiento de finiquito</i> .....	293
H.	LA INAPLICACIÓN POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL .....	297
I.	EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO .....	303
J.	LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LA ACCIÓN DE REPETICIÓN .....	303
	— Fundamento Constitucional .....	303
K.	LA CONTRALORÍA NO TIENE COMPETENCIA PARA DETERMINAR PERJUICIOS ...	304
L.	CONTRALORÍA DELEGADA DE INVESTIGACIONES, JUICIOS FISCALES Y JURISDICCIÓN COACTIVA .....	304
M.	EL EJERCICIO DEL DERECHO DE DEFENSA EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL .....	307

## CAPÍTULO X

### La jurisdicción coactiva

A.	CONCEPTO JURISPRUDENCIAL .....	313
1.	Según la jurisprudencia del Consejo de Estado .....	313
2.	Según la Corte Constitucional .....	314
B.	RESEÑA DOCTRINAL .....	315
C.	TITULARIDAD DE LA CONTRALORÍA PARA LA JURISDICCIÓN COACTIVA .....	315
1.	Bajo el régimen anterior .....	315
2.	Bajo la nueva Constitución .....	316

D.	EXPOSICIÓN DE MOTIVOS CON RELACIÓN AL TEMA DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA .....	317
E.	EL DESARROLLO LEGAL .....	317
F.	COMPETENCIA PARA EL EJERCICIO DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA .....	318
	— Competencia de las contralorías del orden territorial .....	318
G.	LA JURISDICCIÓN COACTIVA EN EL DISTRITO CAPITAL .....	323
H.	LA JURISDICCIÓN COACTIVA SEGÚN LA LEY 42 DE 1993 .....	323
	1. Generalidades .....	323
	2. Los títulos ejecutivos .....	324
	3. El trámite de las excepciones .....	324
	4. Los actos demandables .....	325
	5. Las medidas cautelares .....	325
	6. Los acuerdos de pago .....	326
	7. Las acciones revocatorias .....	326
I.	LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA DE JURISDICCIÓN COACTIVA .....	327
	1. La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado .....	327
	2. Interpretación del artículo 68 del Código Contencioso Administrativo .....	330
	3. Jurisdicción coactiva y contrato estatal .....	333
	4. Jurisdicción coactiva y título ejecutivo .....	333
	5. Jurisdicción coactiva y excepción de prescripción de la acción de cobro .....	334
	6. Jurisdicción coactiva y nulidad .....	334
	7. Jurisdicción coactiva y grado jurisdiccional de consulta .....	335
	8. Jurisdicción coactiva e inexistencia de mérito ejecutivo .....	335
	9. Jurisdicción coactiva e inexistencia de obligación clara, expresa y exigible .....	336
	10. Jurisdicción coactiva y pérdida de fuerza ejecutoria .....	336
	11. Jurisdicción coactiva y acto administrativo no ejecutoriado .....	337
	12. Jurisdicción coactiva y ejecución, costas y excepciones .....	337
	13. Cobro coactivo e intereses .....	338
	14. Jurisdicción coactiva y excepciones de mérito .....	339
	15. Jurisdicción coactiva y su carácter ejecutorio .....	339
	16. Jurisdicción coactiva e incidente de excepción de prescripción .....	339
	17. Jurisdicción coactiva y título ejecutivo .....	340
	18. El incidente de excepciones. Régimen aplicable .....	341
	19. Jurisdicción coactiva. Incidente de excepciones .....	342
	20. Jurisdicción coactiva y terminación del proceso .....	342
	21. Jurisdicción coactiva. Condena de costas .....	343

22. Jurisdicción coactiva. Adición a la sentencia .....	343
23. Dirección de jurisdicción coactiva .....	344

## CAPÍTULO XI

### El control fiscal local

A. GENERALIDADES .....	347
B. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS SOBRE CONTROL FISCAL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL EN LA CONSTITUYENTE .....	347
1. Antonio Navarro y otros .....	347
2. Alfredo Vázquez y Aida Avella .....	348
3. Confederación Nacional Comunal .....	348
4. Presentación del proyecto articulado .....	348
C. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CONTRALORÍAS DISTRITALES Y MUNICIPALES ..	349
D. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL .....	352
1. Funciones de los contralores locales .....	353
2. Elección .....	353
3. Inhabilidades e incompatibilidades .....	354
4. Requisitos .....	354
E. REGULACIONES LEGALES .....	354
1. Su creación y organización .....	354
2. Requisitos legales para su elección .....	354
3. Atribuciones-prohibiciones .....	356
4. Posesión .....	356
5. Vacancias .....	357
6. Jurisdicción coactiva .....	357
F. LA POSIBILIDAD DE CONTRATAR LA VIGILANCIA .....	357
G. LAS REVISORÍAS FISCALES DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES .....	358
H. LA DOCTRINA SOBRE CONTROL FISCAL LOCAL .....	359
1. Consideraciones de la Sala de Consulta del Consejo de Estado .....	360
2. La situación de las asociaciones de municipios .....	363
3. Contralorías Departamentales .....	364
I. OTROS TEMAS DE CONTROL FISCAL LOCAL .....	367
1. Régimen presupuestal .....	367
2. Intervención excepcional de la Contraloría General .....	368
3. La Carrera Administrativa especial de las contralorías territoriales .....	368
4. La vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías distritales y municipales .....	369

5. El auditor de la contraloría del Distrito Capital y de las contralorías territoriales .....	369
6. Competencias de las contralorías territoriales en el sector salud y educativo .....	370
7. Otras competencias legales .....	370
8. La autonomía presupuestal en las contralorías municipales .....	370
9. Intervención excepcional de la Contraloría General en la revisión de cuentas territoriales .....	373

## CAPÍTULO XII

### Participación ciudadana en el control fiscal

A. INTRODUCCIÓN .....	383
B. ANTECEDENTES .....	384
C. EL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN EN EL CONTROL FISCAL .....	386
— El Decreto 1477 de septiembre 5 de 1995 .....	388
D. OTROS ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA .....	389
E. LA REESTRUCTURACIÓN DE LA CONTRALORÍA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ...	391
1. Contraloría delegada para la participación ciudadana .....	391
2. Dirección de atención ciudadana .....	392
3. Dirección de promoción y desarrollo del control ciudadano .....	393

## CAPÍTULO XIII

### La ecología, el ambiente y el control fiscal

A. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ECOLOGÍA .....	397
B. LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN .....	397
C. EL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE .....	398
D. VALORACIÓN DE LOS COSTOS AMBIENTALES .....	399
E. LAS CUENTAS AMBIENTALES .....	400

## CAPÍTULO XIV

### La vigilancia fiscal en el derecho comparado

A. SISTEMAS DE FISCALIZACIÓN .....	403
B. CORTE DE CUENTAS DE ITALIA .....	403

1. Integración y organización .....	404
2. Extensión de la acción .....	405
C. EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN FRANCIA .....	406
D. EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN ARGENTINA .....	408
E. EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN BRASIL .....	409
F. EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN ESPAÑA .....	411
G. EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA .....	412
H. EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN URUGUAY .....	413
I. LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA .....	414
J. EL AUDITOR GENERAL DE CANADÁ .....	416
K. LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA .....	417
L. LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE .....	419
M. LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DEL ECUADOR .....	421
N. LA CONTADURÍA MAYOR DE LA HACIENDA DE MÉXICO .....	424
Ñ. LA CONTRALORÍA GENERAL DEL PERÚ .....	425
O. LA OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DE SUECIA .....	427
P. LA CONTRALORÍA GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS .....	428
1. Funciones. ....	428
2. Atribuciones .....	429
3. Organización .....	429
4. Divulgación de las tareas .....	429
5. Tendencias actuales .....	430
Q. LA OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DE LA GRAN BRETAÑA .....	431
1. Las funciones del Contralor y el Auditor General .....	432
2. Autonomía del Auditor y Contralor General .....	432
3. El control fiscal .....	432
4. La auditoría de cuentas .....	433
5. La auditoría del valor por dinero .....	433
R. LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA .....	435
1. Extensión del control .....	436
2. Modalidades del control .....	437
3. El Contralor General .....	438

## SEGUNDA PARTE EL CONTROL INTERNO

### CAPÍTULO XV Principios constitucionales y legales del control interno

A.	BASES CONSTITUCIONALES DEL CONTROL INTERNO .....	443
B.	BASES LEGALES DEL CONTROL INTERNO .....	444
	1. Ley 42 de 1993 .....	444
	2. Ley 87 de 1993 .....	444
	3. Decreto 1826 de 1994 .....	444
C.	LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA .....	444
	1. Fundamentos constitucionales .....	444
	2. Desarrollo legal .....	445
	a) <i>La Ley 42 de 1993</i> .....	445
	b) <i>La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia</i> .....	446
	c) <i>La Ley General de la Educación</i> .....	446
	d) <i>El Código Disciplinario Único</i> .....	447
	e) <i>El Código Contencioso Administrativo</i> .....	447
	f) <i>La Ley 87 de 1993</i> .....	448
	g) <i>La Ley 100 de 1993</i> .....	448
	h) <i>Directiva Presidencial 002 de 1994</i> .....	448
	i) <i>La Contraloría General</i> .....	448
	3. La Importancia de la eficiencia .....	449

### CAPÍTULO XVI Aproximación a la noción de control interno

A.	DEFINICIÓN LEGAL .....	453
B.	OTROS CONCEPTOS SOBRE CONTROL INTERNO .....	454
C.	CONCEPTOS RELACIONADOS .....	456
	1. Auditoría .....	456
	2. Riesgo .....	456
	3. Control de gestión .....	456

## CAPÍTULO XVII

**Campo de aplicación, responsabilidades  
y características del control interno**

A. ÁMBITO DE APLICACIÓN .....	459
B. RESPONSABLES DE LA APLICACIÓN DEL CONTROL INTERNO .....	459
C. OBJETIVOS DEL CONTROL INTERNO .....	460
D. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTERNO .....	461
E. LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA .....	462
F. CONTROL INTERNO EN LA RAMA JUDICIAL .....	463
G. EL CONTROL INTERNO DE CORPORACIONES AUTÓNOMAS .....	464

## CAPÍTULO XVIII

**Organización institucional del control interno**

A. EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL INTERNO .....	475
1. Creación, objeto, dirección y coordinación .....	475
2. Reglamentación del sistema .....	475
3. Instancias de articulación .....	476
a) <i>Responsables</i> .....	476
b) <i>Reguladores</i> .....	476
c) <i>Facilitadores</i> .....	477
d) <i>Evaluadores</i> .....	478
4. Unidad Básica del Sistema Nacional de Control Interno .....	478
a) <i>Dirección</i> .....	479
b) <i>Planeación</i> .....	479
c) <i>Organización</i> .....	479
d) <i>Ejecución</i> .....	479
e) <i>Evaluación</i> .....	480
5. Operatividad del sistema .....	480
a) <i>El Consejo Asesor del Gobierno Nacional</i> .....	480
1) <i>Integración</i> .....	480
2) <i>Funciones</i> .....	481
b) <i>Secretaría técnica</i> .....	482
c) <i>El Comité Interinstitucional de control interno</i> .....	482
6. Fortalecimiento y sistemas de información del control interno ....	482
B. LA OFICINA O UNIDAD DE COORDINACIÓN DE CONTROL INTERNO .....	483
1. Definición .....	483
2. Competencia .....	483

3. Nivel jerárquico de la oficina de control interno .....	484
4. Designación del jefe de la unidad u oficina de coordinación del control interno .....	484
5. Funciones de los auditores internos .....	485
6. La naturaleza jurídica del cargo de jefe de control interno .....	486
C. COMITÉ DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO .....	492
D. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 489 DE 1998 .....	493

## CAPÍTULO XIX

### **Las directivas presidenciales sobre control interno en Colombia**

A. DIRECTIVA PRESIDENCIAL N° 2 DE 1994 .....	497
B. DIRECTIVA PRESIDENCIAL N° 1 DE 1997 .....	522

## CAPÍTULO XX

### **El control interno en el derecho comparado**

A. EN EL DERECHO ESPAÑOL .....	529
B. LA AUDITORÍA DE LAS OPERACIONES DEL GOBIERNO DE LOS EE.UU. ....	532

## CAPÍTULO XXI

### **El Contador General de la Nación y el control interno**

A. LAS FUNCIONES DEL CONTADOR GENERAL .....	537
— La posición jurisprudencial .....	537
B. LA JUNTA CENTRAL DE CONTADORES .....	544
C. CONTROL INTERNO CONTABLE .....	547

## CAPÍTULO XXII

### **Política nacional para fortalecer el sistema de control interno en las entidades públicas**

I. INTRODUCCIÓN .....	553
II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN .....	554

III.	PARTICIPANTES EN EL DESARROLLO DEL CONTROL INTERNO .....	557
IV.	OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS .....	561
V.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....	564
VI.	RECURSOS FINANCIEROS .....	564
VII.	RECOMENDACIONES .....	565

### SUPLEMENTO NORMATIVO

—	Ley 42 de 1993 .....	569
—	Resolución Orgánica 03466 de 1994 .....	586
—	Resolución 04024 de 1997 .....	596
—	Decreto 1477 de 1995 .....	597
—	Decreto 1826 de 1994 .....	600
—	Ley 87 de 1993 .....	604
—	Decreto 2145 de 1999 .....	609
—	Decreto 267 de 2000 .....	619
—	Decreto 268 de 2000 .....	655
—	Decreto 272 de 2000 .....	657
	ÍNDICE ANALÍTICO .....	676
	BIBLIOGRAFÍA .....	685

### ABREVIATURAS

Ac.	Acuerdo	M.P.	Magistrado Ponente
A.L.	Acto Legislativo	Nº	Número
Banrepública	Banco de la República	PAO	Plan Anual Operativo
Cas.	Casación	PARC	Plan Anual de Revisión de Cuentas
Conpes	Consejo de Política Económica y Social	PGCP	Plan General de la Contabilidad Pública
C.C.	Código Civil	Res.	Resolución
CCA	Código Contencioso Administrativo	Salv. de voto	Salvamento de voto
C. Const.	Corte Constitucional	SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
C.E.	Consejo de Estado	Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública
Circ.	Circular	S. Cas.	Sala de Casación
C.N.	Constitución Nacional	S. de Rev.	Sala de Revisión
Cpto	Concepto	Sec.	Sección
C.P.	Código Penal	Sent.	Sentencia
D.	Decreto	S. Plena	Sala Plena
D.O.	Diario Oficial	T.	Tomo
EPS	Entidades Promotoras de Salud		
Exp.	Expediente		
G.J.	Gaceta Judicial		
L.O.	Ley Orgánica		