
DIEGO YOUNES MORENO
PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO

**NUEVO RÉGIMEN DEL
CONTROL FISCAL**

2a. Edición
1995

BIBLIOTECA JURIDICA



ÍNDICE GENERAL

Capítulo I

INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DEL CONTROL

I. La Constitución, un sistema de controles	7
II. Los fundamentos del control	8
III. El control sobre la hacienda pública	11
IV. El control de la legalidad	12
1. El principio de la legalidad.....	13
2. Instituciones aseguradoras del principio.....	13
V. El control constitucional	13
1) Noción.....	13
2) La jurisdicción de la Corte Constitucional.....	14
a) Por la vía de acción.....	14
b) Por vía automática.....	15
3) La jurisdicción constitucional del Consejo de Estado.....	15
a) La jurisdicción contencioso administrativa.....	15
b) Antecedentes del Consejo de Estado.....	16
c) Organización del Consejo de Estado.....	17
- Sala Plena.....	17
- Sala de lo Contencioso Administrativo.....	18
- Sala de la Consulta y Servicio Civil.....	21
4) Las acciones contencioso administrativas.....	22
a) Acción de nulidad.....	22
b) Acción de restablecimiento del derecho.....	23
c) Otras acciones.....	23
VI. El control político	24
1) Control legislativo.....	24
2) Control de opinión pública.....	26

a) Definición	26
b) Control de opinión y libertades públicas.....	27
c) Derecho a la información y opinión pública.....	27
d) La publicidad y la información en la legislación nacional	28
e) La ley 57 de 1985	28
VII. El control del Ministerio Público.....	30
1) Ideas generales.....	30
2) Definiciones.....	30
3) Funciones del Ministerio Público en la Carta de 1991.....	30
a) Participación en la defensa de la integridad constitucional	31
b) Vigilancia sobre la administración pública	31
c) Defensa de la sociedad	32
d) Defensa del orden jurídico.....	32
4) Integración y funcionarios del Ministerio Público.....	33
5) Procurador General de la Nación.....	33
a) Elección.....	33
b) Calidades	33
c) Funciones	33
6) Organización de la Procuraduría General de la Nación	35
VIII. El control administrativo	36
1) Noción.....	36
2) Control jerárquico.....	36
3) Control de tutela	37
4) Control presupuestal.....	38
IX. El control fiscal	39
1) Finalidad	39
2) Noción de gestión fiscal	39
3) La vigilancia de la gestión fiscal.....	40
4) El contralor General de la República.....	40
a) Elección.....	40
b) Calidades	40
c) Atribuciones del Contralor	40
5) La Contraloría General de la República.....	41
X. El control interno	41
XI. La pluralidad de los controles	42
XII. Clasificación de los controles	44

Capítulo II

EL CONTROL FISCAL ANTE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

I. Nuestro diagnóstico	47
1. Diversos aspectos.....	47
a) La autonomía del control	47
b) Las relaciones con el Congreso.....	48
c) Las modalidades del control	48
d) El deslinde de la órbita administrativa.....	49
e) La extensión del control fiscal.....	49
f) Nuevas órbitas y perspectivas distintas	50
g) La integridad de la función contralora	51
h) Los procesos de descentralización	52
2. La propuesta de 1988.....	52
II. La propuesta gubernamental.....	53
- Naturalezay ejercicio del control fiscal.....	53
- Elección del Contralor de la República. Calidades	53
- Atribuciones del Contralor de la República.....	54
- Vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República	54
- Contabilidad de los bienes y fondos públicos	54
III. La posición de la Contraloría frente a la propuesta gubernamental.....	54
IV. La propuesta de la Contraloría General de la República.....	59
- La jurisdicción penal fiscal.....	61
V. Otros proyectos y propuestas en la Asamblea Nacional Constituyente.....	63
VI. El control fiscal en la Constitución de 1991.....	67

Capítulo III

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

I. Evolución histórica del control fiscal en Colombia	73
1. Los primeros antecedentes.....	73
a) En el Descubrimiento y en la Conquista.....	73

b) En la época Colonial	74
c) Primeros años de vida independiente	75
d) La Contaduría General de Hacienda	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	79
5. El surgimiento de la Contraloría (La Misión Kemmerer)	79
II. Consagración constitucional de la Contraloría en 1945	82
III. Las reformas de 1975 y 1976 a la Contraloría General de la República	83
1. Antecedentes	83
2. El desarrollo de la anterior reforma	83
IV. La organización actual de la Contraloría	86
V. La estructura actual de la Contraloría General de la República	87
1. Nivel central	87
VI. Funciones actuales de la Contraloría	91
VII. Teorías sobre la naturaleza de la Contraloría	92
1. La Contraloría como prolongación del legislativo	92
2. La Contraloría es parte de la administración	93
3. La Contraloría es una función especial	95
VIII. La Auditoría ante la Contraloría General de la República	96
1. Antecedentes	96
2. La auditoría en la Carta actual	97

Capítulo IV

EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

I. Generalidades	99
II. Calidades del Contralor	100
III. Responsabilidad y juzgamiento del Contralor	103
IV. Atribuciones constitucionales del Contralor General de la República	103
1. Los métodos de rendición de cuentas	103

ÍNDICE GENERAL

a) Prescripción de la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales	104
- Responsables de manejo	104
- Cuentadantes	105
- Cuenta	105
- Término y forma	105
b) Criterios de evaluación	105
- La eficiencia	106
- La economía	106
- La eficacia	106
- La equidad	106
- Sanción por no rendición de la cuenta	106
2. El fenecimiento	106
3. El registro de la deuda	109
4. La solicitud de informes	110
5. La facultad sancionatoria	111
6. La eficiencia del control interno	113
a) Consagración constitucional	113
b) Definición	113
c) Principios	113
d) Objetivos	113
7. Presentar informes	115
8. La promoción de investigaciones	116
9. Los proyectos de ley	117
10. La provisión de los empleos	118
11. Los informes al Congreso y al Presidente	120
12. La armonización del control	123
13. La certificación del promedio ponderado	123
14. La cuenta general del presupuesto	123
- Reglamentación de la cuenta general del presupuesto por la Contraloría General de la República	126
V. Atribuciones legales del Contralor General de la República	127
VI. La Contabilidad Nacional	129
1. Antecedentes	129
2. El Contador General	131
3. La Dirección General de la Contabilidad Pública	134

Capítulo V
PRINCIPIOS Y SISTEMAS DEL CONTROL FISCAL

I. Generalidades	137
II. Tipos de control en el régimen anterior	137
1. Control previo	137
a) Definición.	137
b) La jurisprudencia	138
c) La doctrina.	139
2. Control perceptivo.....	140
a) Definición.	140
b) Comentarios.	140
3. Control posterior	141
a) Definición.	141
b) El control posterior a la contratación administrativa.....	142
- Las autorizaciones de la ley 19 de 1982.....	142
- El decreto-ley 222 ante la Corte.....	142
- La vigilancia fiscal en la contratación administrativa	143
c) El control fiscal de la contratación estatal en el régimen actual.....	144
III. Otros tipos de control fiscal en la legislación anterior	144
1. La auditoría financiera.....	144
a) Definición.	145
2. La auditoría operativa	145
a) Objeto.....	145
b) Definición	146
c) Fundamentos legales.....	146
IV. Los grandes principios en la ley 42 de 1993	146
1. Generalidades.....	146
2. La enunciación de los principios	147
a) Principio de eficiencia.....	147
b) Principio de eficacia	147
c) Principio de economía.....	148
d) Principio de equidad	148
e) Principio de valoración de costos ambientales.....	148
V. Los sistemas de control	149

1. Generalidades.....	149
2. Los diferentes sistemas de control.....	149
a) El control financiero.....	149
b) El control de legalidad.....	149
c) El control de gestión.....	149
d) El control de resultados.....	150
e) La revisión de cuentas.....	150
3. Las bases constitucionales del nuevo control.....	150
VI. Control posterior y selectivo en el nuevo régimen.....	156
1. En la Constitución de 1991.....	156
2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional.....	157

Capítulo VI

ENTIDADES SUJETAS A LA VIGILANCIA FISCAL

I. Extensión del control fiscal.....	159
1. Principio general.....	159
2. Antecedentes.....	159
II. Control sobre las entidades incluidas en el presupuesto en la legislación anterior a 1991.....	162
III. La función contralora en las empresas industriales y comerciales del Estado con anterioridad a 1991.....	162
1. Definición y características de las empresas estatales.....	162
2. La ley 20 de 1975.....	163
3. La constitucionalidad de la fiscalización a las empresas industriales y comerciales del Estado.....	163
IV. La fiscalización de los establecimientos públicos con anterioridad a 1991.....	167
1. Generalidades.....	167
2. Evolución del régimen de vigilancia.....	168
a) Ley 151 de 1959.....	168
b) Decreto extraordinario 3130 de 1968.....	168
c) La ley 20 de 1975.....	169
V. Vigilancia fiscal en las sociedades de economía mixta.....	173
1. Antecedentes históricos.....	173
2. La sentencia de octubre de 1978.....	174

3. La nueva posición de la Corte	176
4. La encrucijada jurisprudencial.....	178
VI. Control fiscal en entidades financieras oficiales con anterioridad a 1991.....	183
1. Aparición de las entidades financieras	183
2. Antecedentes legislativos y jurisprudenciales	183
3. Historia de la regulación del control fiscal en entidades financieras	186
4. Constitucionalidad del control en entidades financieras	187
VII. La vigilancia en el Fondo Nacional del Café con anterioridad a 1991	192
1. Federación Nacional de Cafeteros	192
2. Contrato entre el gobierno y la federación	193
3. Evolución del régimen de vigilancia	195
4. La Corte y el control fiscal en la Federación	197
VIII. Control sobre entidades que manejan fondos públicos	197
1. Historia del control a entidades beneficiarias de auxilios nacionales	197
a) Regulación constitucional y legal.....	198
b) Control fiscal	201
c) La controversia sobre los auxilios	201
2. La extinción de los auxilios parlamentarios.....	203
IX. Los sujetos del control fiscal según la ley 42 de 1993.....	204
X. El control fiscal y los particulares que administran fondos y bienes de la Nación a partir de la nueva Constitución	205
1. Filosofía.....	205
2. La función pública ejercida por particulares.....	206
3. El control fiscal en las cámaras de comercio	206
XI. Extensión de la función de control fiscal y de resultado a otros entes y actuaciones.....	213
XII. Control fiscal en el Banco de la República.....	216

Capítulo VII

LA RESPONSABILIDAD FISCAL

I. Generalidades sobre responsabilidad.....	219
II. La responsabilidad política	220

III. La responsabilidad civil	221
IV. La responsabilidad disciplinaria	223
V. La responsabilidad penal	224
VI. La responsabilidad fiscal	225
1. Las apreciaciones de la jurisprudencia.....	226
2. Los actuales fundamentos constitucionales.....	228
3. El proceso de responsabilidad fiscal.....	229
a) Definición.....	230
b) Investigación.....	230
c) Iniciación de la investigación.....	230
d) El juicio fiscal.....	231
e) Traslado del expediente.....	232
f) Auto de pruebas.....	232
g) Boletín de responsables.....	233
h) Inhabilidades e incompatibilidades.....	233
i) Parte civil.....	233
j) Delegación.....	234
k) Remisión.....	234
l) Levantamiento de finiquito.....	234
m) El Estatuto Orgánico del Presupuesto.....	238

Capítulo VIII
LA JURISDICCIÓN COACTIVA

I. Concepto jurisprudencial	239
II. Reseña doctrinal	240
III. Titularidad de la Contraloría para la jurisdicción coactiva	240
1. Bajo el régimen anterior.....	240
2. Bajo la nueva Constitución.....	241
IV. Exposición de motivos con relación al tema de la jurisdicción coactiva	242
V. El desarrollo legal	242
VI. Competencia para el ejercicio de la jurisdicción coactiva	242
- Competencia de las contralorías de orden territorial.....	243
VII. La jurisdicción coactiva en el Distrito Capital	248
VIII. La jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de jurisdicción coactiva	249

Capítulo IX
EL CONTROL FISCAL LOCAL

I. Generalidades	257
II. Presentación de proyectos sobre control fiscal departamental y municipal en la Constituyente	257
III. Naturaleza jurídica de las contralorías distritales y municipales	259
IV. Fundamento constitucional	262
1. Funciones de los contralores locales	263
2. Elección	264
3. Inhabilidades e incompatibilidades	264
4. Requisitos	264
V. Regulaciones legales	264
1. Su creación y organización	265
2. Requisitos legales para su elección	265
3. Atribuciones - prohibiciones	266
4. Posesión	266
5. Vacancias	267
6. Jurisdicción coactiva	267
VI. La posibilidad de contratar la vigilancia	267
VII. Las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales	269
VIII. La doctrina	269

Capítulo X
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL

I. Introducción	271
II. Antecedentes	271
III. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (ley 80 del 28 de octubre de 1993) y la participación en el control fiscal	273
1. El decreto 1477 de 5 de septiembre de 1995	275

Capítulo XI
**LA VIGILANCIA FISCAL
 EN EL DERECHO COMPARADO**

I. Sistemas de fiscalización	277
II. Corte de Cuentas de Italia	278
1. Integración y organización.....	278
2. Extensión de la acción.....	279
III. El Tribunal de Cuentas en Francia	281
IV. El Tribunal de Cuentas en Argentina	282
V. El Tribunal de Cuentas en Brasil	284
VI. El Tribunal de Cuentas en España	286
VII. El Tribunal de Cuentas en la República Federal de Alemania	287
VIII. El Tribunal de Cuentas en Uruguay	288
IX. La Contraloría General de la República de Bolivia	289
X. El Auditor General de Canadá	291
XI. La Contraloría General de la República de Costa Rica	292
XII. La Contraloría General de la República de Chile	294
XIII. La Contraloría General del Estado del Ecuador	297
XIV. La Contaduría Mayor de la Hacienda de México	299
XV. La Contraloría General del Perú	301
XVI. La Oficina Nacional de Auditoría de Suécia	302
XVII. La Contraloría General de los Estados Unidos	303
1. Funciones.....	304
2. Atribuciones.....	304
3. Organización.....	304
4. Divulgación de las tareas.....	305
5. Tendencias actuales.....	306
XVIII. La Oficina Nacional de Auditoría de la Gran Bretaña	306
1. Las funciones del Contralor y el Auditor General.....	307
2. Autonomía del Auditor y Contralor General.....	307
3. El control fiscal.....	308
4. La auditoría de cuentas.....	308
5. La auditoría del valor por dinero.....	309
XIX. La Contraloría General de la República de Venezuela	310
1. Extensión del control.....	311
2. Modalidades del control.....	313
3. El Contralor General.....	313

SUPLEMENTO LEGISLATIVO

Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema del control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen	315
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	315
Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado	391
Resolución orgánica 03466 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre la rendición y revisión de cuentas, el proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva.....	397
Resolución 03593. Por medio de la cual se determina el procedimiento administrativo sancionatorio aplicable en la Contraloría General de la República.....	413
Decreto 1477 DE 1995. Por el cual se reglamenta la ley 190 del 6 de junio de 1995 en materia de publicación de contratos, en el Diario Único de Contratación Pública.....	419