



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 920

Bogotá, D. C., martes, 25 de octubre de 2016

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

AUDIENCIA PÚBLICA DE 2016

(octubre 10)

**Tema:** Proyecto de Acto Legislativo número 093 de 2016 Cámara, “por medio del cual se modifican los artículos 199, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271, 272 y 273 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

**Autores:** Los Representantes Rodrigo Lara Restrepo, Edward David Rodríguez, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Jorge Enrique Rozo, Karen Violette Cure y otros.

**Ponentes:** Los honorables Representantes Juan Carlos García Gómez, Coordinador; Jorge Enrique Rozo, Hernán Penagos, José Neftalí Santos, Carlos Germán Navas, Santiago Valencia.

**Proyecto publicado:** *Gaceta del Congreso* número 614 de 2016.

**Enmienda proyecto publicado:** *Gaceta del Congreso* número 636 de 2016.

**Lugar:** Salón de sesiones de la Comisión Primera “Roberto Camacho Weverberg”.

**Preside el honorable Representante José Neftalí Santos Ramírez:**

Con los buenos días para todos iniciamos esta Audiencia, saludando al Auditor General que nos acompaña hoy, Audiencia Pública del Proyecto de Acto Legislativo número 093 de 2016 Cámara, “por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Nacional y se pretende la creación de un Tribunal de Cuentas mediante la modificación de estos artículos”. Señora Secretaria, sírvase leer la Resolución correspondiente y el Orden del Día.

**Secretaria:**

Sí señor Presidente, siendo las 10:10 de la mañana me permito leer la Resolución número 002 de septiembre 21 de 2016, por la cual se convoca a Audiencia Pública.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 002 DE 2016**

(septiembre 21)

por la cual se convoca a audiencia pública.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes,

CONSIDERANDO:

a) Que la Ley 5ª de 1992, en su artículo 230 establece el procedimiento para convocar Audiencias Públicas sobre cualquier Proyecto de Acto Legislativo o de Ley;

b) Que por solicitud de la Asociación de Funcionarios del nivel central y las Gerencias Departamentales (Afuncger) y el Comité Nacional Prodefensa del Control Fiscal Público (Confis) y las Asociaciones Sindicales de la Contraloría General de la República (Ascontrol), Sinaltrase, Conauditores y Unios y los honorable Representantes José Neftalí Santos, Jorge Enrique Rozo, Hernán Penagos y Santiago Valencia, ponentes del Proyecto de Acto Legislativo números 093 de 2016 Cámara, “por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271, 272 y 273 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Han solicitado la realización de Audiencia Pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo en mención;

c) Que la Mesa Directiva de la Comisión Primera considera que es fundamental en el trámite de estas iniciativas conocer la opinión de la ciudadanía en general sobre el Proyecto de Ley antes citado;

d) Que el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad;

e) Que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, en relación con las Audiencias Públicas ha manifestado: “(...) las Audiencias Públicas de participación ciudadana decretadas por los Presidentes de las Cámaras o sus Comisiones Permanentes, dado que el propósito de éstas no es el de que los Congresistas deliberen ni decidan sobre algún asunto, sino el de permitir a los particulares interesados expresar sus opiniones y puntos de vista sobre los Proyectos de Ley o Acto Legislativo que se estén examinando en la Célula Legislativa correspondiente; no son, así, sesiones del Congreso o de sus Cámaras, sino Audiencias programadas para permitir la intervención de los ciudadanos interesados”;

#### RESUELVE:

Artículo 1°. Convocar a Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas interesadas, presenten opiniones u observaciones sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 093 de 2016 Cámara, “Por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271, 272 y 273 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 2°. La Audiencia Pública se realizará en la ciudad de Bogotá el día lunes 10 de octubre de 2016 a las 10:00 a. m., en el salón de sesiones “Roberto Camacho Weverberg”, de esta célula legislativa.

Artículo 3°. Las inscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, podrán realizarse telefónica o personalmente en la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con un día de antelación a la Audiencia.

Artículo 4°. La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, ha delegado en el honorable Representante José Neftalí Santos, ponente del Proyecto de Acto Legislativo, la dirección de la Audiencia Pública, quien de acuerdo a la lista de inscritos fijará el tiempo de intervención de cada participante.

Artículo 5°. La Secretaria de la Comisión, efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa de la Cámara de Representantes, a efecto de que la convocatoria a la Audiencia sea de conocimiento general y en especial de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso.

Artículo 6°. Esta Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a los veintiún (21) días del mes de septiembre del año dos mil dieciséis (2016).

El Presidente,

*Telésforo Pedraza Ortega.*

El Vicepresidente,

*Élbert Díaz Lozano.*

La Secretaria,

*Amparo Y. Calderón Perdomo.*

Señor Presidente, con relación al artículo 5°, la Secretaría envió los documentos y la convocatoria para que el Canal del Congreso hiciera la invitación a toda la ciudadanía, hemos corroborado y efectivamente el Canal ha hecho la invitación para que todos los ciudadanos que quieran participar tuviesen la oportunidad de

inscribirse a la misma. Así mismo señor Presidente el Orden del Día a desarrollar el día de hoy es el siguiente.

#### ORDEN DEL DÍA

Lunes 10 de octubre de 2016

10:00 a. m.

#### I

#### AUDIENCIA PÚBLICA

**Tema: Proyecto de Acto Legislativo número 093 de 2016 Cámara, “por medio del cual se modifican los artículos 199, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271, 272 y 273 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”.**

**Autores:** Los Representantes *Rodrigo Lara Restrepo, Edward David Rodríguez, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Jorge Enrique Rozo, Karen Violette Cure* y otros.

**Ponentes:** Los honorables Representantes *Juan Carlos García Gómez, Coordinador; Jorge Enrique Rozo, Hernán Penagos, José Neftalí Santos, Carlos Germán Navas, Santiago Valencia.*

**Proyecto publicado: Gaceta del Congreso** número 614 de 2016.

**Enmienda proyecto publicado: Gaceta del Congreso** número 636 de 2016.

**Lugar:** Salón de sesiones de la Comisión Primera “Roberto Camacho Weverberg”.

#### II

#### Lo que propongan los honorables Representantes

El Presidente,

*Telésforo Pedraza Ortega.*

El Vicepresidente,

*Élbert Díaz Lozano.*

La Secretaria,

*Amparo Y. Calderón Perdomo.*

La Subsecretaria,

*Dora Sonia Cortés Castillo.*

Señor Presidente, ha sido leído el Orden del Día tal y cual como lo establece la Resolución usted puede dar inicio formal a la Audiencia.

#### Presidente:

Nuevamente buenos días a los que han llegado, finalmente vamos a establecer las reglas de juego hay 19 inscritos, vamos a calcular un tiempo de diez minutos por persona para no estar cortando el tiempo a los cinco, vamos a conceder un tiempo de diez minutos y esperamos hagan buen uso de este tiempo para que todos y cada uno puedan intervenir en lo que consideren a bien, con mucho gusto honorable Representante.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Óscar Fernando Bravo Realpe:**

Primero hubo una, muy buenos días a todos los asistentes una confusión en el Orden del Día, yo recibí un Orden del Día donde supuestamente se iba a estudiar el Proyecto que crea el Tribunal Nacional de Cuentas,

ojalá el equivocado sea yo, pero lamento que no esté el autor del Proyecto, elemental que el doctor Rodrigo Lara, no lo veo ni a nadie de Cambio Radical siquiera, se supone que ellos deberían ser doctor Santos, señor Presidente, los más interesados en esta Audiencia, yo sé que queda la grabación yo sé que nos pasan los resúmenes de las intervenciones pero sí lamento que la Audiencia se celebre en estas condiciones. Muchas gracias.

**Presidente:**

Con mucho gusto honorable Representante, señora Secretaria de conformidad al orden de los inscritos iniciamos.

**Secretaria:**

Sí señor Presidente, de acuerdo a su instrucción entonces tendría en primer lugar la intervención del doctor Camilo Alberto Enciso, Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Camilo Alberto Enciso, Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República:**

Muchas gracias un saludo especial a todos los presentes, Contralores, el señor Presidente, señor Auditor y a la ciudadanía en general. Para la Secretaria de Transparencia de la Presidencia esta Audiencia tiene la mayor importancia en un momento en el cual resulta evidente que el sistema de Control Fiscal, el modelo de Control Fiscal está en grave crisis, está en una dificultad inocultable a los ojos de la ciudadanía pero también a los ojos de los estudios y de los análisis que hemos venido haciendo durante los últimos años alrededor de la eficacia y la eficiencia del Sistema de Control Fiscal.

Quiero compartir con ustedes como punto de inicio los resultados que arroja el estudio del Observatorio Anticorrupción de la Secretaria de Transparencia y que además son coincidentes con los estudios y los análisis que ha venido haciendo la Auditoría General alrededor de la capacidad de las Contralorías tanto la Contraloría General como las Contralorías Territoriales en materia de recuperación efectiva de activos y de fallos de responsabilidad fiscal. Lo cierto acá es que tanto la Contraloría General como las Contralorías Generales están abriendo anualmente un número muy importante de investigaciones, de procesos de las cuales una proporción muy reducida logra llegar a fallos efectivos de responsabilidad fiscal con un agravante y es que esos fallos de responsabilidad fiscal muy difícilmente se traducen en la recuperación efectiva de activos, es decir cuando uno compara el monto agregado de las investigaciones por responsabilidad fiscal tanto de la Contraloría General como de las Territoriales y compara eso con los recursos que estamos recuperando encuentra que en términos de costo-beneficio aquí estamos haciendo una inversión de recursos que nos está arrojando unos resultados ineficientes, no está funcionando el sistema y eso se agrava por lo siguiente y es la dificultad que existe en traducir las investigaciones y los hallazgos de responsabilidad fiscal de las Contralorías en investigaciones que arrojen resultados en el ámbito penal y disciplinario por las falencias que exista a la hora de compartir evidencia.

Ahí yo creo que hay que replantear la forma en que está operando el modelo, porque este modelo se está desgastando en hacer unas investigaciones en el ámbito de lo fiscal que después no se traducen ni en recupera-

ción de activos, ni en sanciones penales o disciplinarias efectivas contra los funcionarios responsables y esa es una dificultad mayor que hay que intentar solucionar, porque es que señor Auditor la verdad es que en Colombia estamos teniendo un desgaste triple por parte de todas las IAS, o cuádruple incluyendo a la Auditoría entonces usted tiene a la Fiscalía investigando una cosa, a la Contraloría investigando la misma cosa, a la Procuraduría investigando la misma cosa y a la Auditoría que después llega intentando también solucionar el problema o apretar las tuercas a las Contralorías, entonces al final estamos teniendo un desgaste cuádruple sin que los resultados sean efectivos y reales.

Yo quisiera plantear algunas ideas acá, que creo que valdría la pena estudiar y que fueran parte del análisis alrededor de este interesante Proyecto del doctor Rodrigo Lara. Primero, explorar la posibilidad de que hubiera una especie de jurisdicción exclusiva o preferente, es decir si usted tiene que la Fiscalía ya está investigando un caso en el cual hay responsabilidad fiscal, para qué ponemos a otras tres IAS a investigar lo mismo, eso es una inversión ineficiente de recursos no tiene mucho sentido, porque además uno esperaría que el resultado de la investigación penal sea al mismo tiempo la congelación de recursos y la recuperación de los activos, esa es una idea. En España hay un modelo que hasta donde tenemos conocimiento avanza en esa dirección, una lógica de procesos preferentes por parte de la Fiscalía.

Segundo, también creemos que hay que mejorar muchísimo el sistema de intercambio probatorio, aquí estamos teniendo unas dificultades muy serias mucho más estructurales en la manera en que se adelantan los procesos de responsabilidad fiscal. Cuando se adelantan esos procesos y después se le entregan a los Fiscales las evidencias o los hallazgos resulta que los Fiscales no saben muy bien por dónde empezar, a veces se les entregan unas decisiones de responsabilidad fiscal de doscientas páginas, doscientas cincuenta páginas y la Fiscalía no sabe muy bien por dónde empezar su investigación y para completar cuando va a buscar la evidencia resulta que ya no es posible encontrar la documentación original, ya no están las firmas originales pueden ser de los contratos o de los documentos que generaron la responsabilidad fiscal y para completar pues está completamente destruida la posibilidad de ejercer la cadena de custodia que lleve a sanciones penales efectivas, entonces ahí hay otro problema muy de fondo. Ese es un segundo punto en el cual considero que debería haber una reflexión muy seria.

Una tercera reflexión tiene que ver con el periodo de la Auditoría, yo sé que hay unas propuestas en el sentido de eliminar la Auditoría, creo que habría otra propuesta que podría ser interesante y ayudaría a fortalecer la Auditoría que es aumentar los periodos del Auditor, es que los periodos que tenemos actualmente de dos años realmente son muy cortos y entonces poder hacer ese trabajo bien, organizar digamos toda la planeación estratégica de la Auditoría y lograr la articulación que necesita la Auditoría con las Contralorías es un trabajo que requiere un esfuerzo titánico y si nos vemos cada dos años en el desgaste de tener que elegir un nuevo Auditor yo creo que ahí también hay un problema inmenso que podría buscarse una alternativa y me interesaría escuchar las reacciones del Auditor en un momento.

Otro cuarto tema tiene que ver con la posibilidad de tener los Tribunales de Cuentas, esa es una idea interesante que encuentra respaldo en los distintos sistemas de Control Fiscal que existen en el mundo y no lo vemos para nada con malos ojos, nos parece que esa es una idea interesante que ayuda a hacer mucho más eficiente, organizada y transparente todo el proceso digamos de Auditoría y de toma de decisiones finales en materia de Control Fiscal, eso nos parece que es una idea interesante y creo que realmente amerita esta discusión la cual vemos con muy buenos ojos.

El quinto punto y con esto cierro, tiene que ver con el sistema de elección de los Contralores, tanto a nivel nacional como a nivel departamental y municipal el sistema de elección de Contralores creo que todos lo sabemos, tiene un alto grado de participación del proceso político, acá los Contralores en los territorios muchas veces los ponen los Gobernadores o los Senadores, nosotros creemos que hay que buscar una Reforma mucho más estructural a la forma de elección para que sea verdaderamente meritocrática, ajena a los intereses políticos y que realmente rompa de manera definitiva ese espiral que nos parece peligroso entre la Administración Pública, la Política y el Control Fiscal, en la transformación de esa forma de elección de los Contralores creemos que anida gran parte de la oportunidad de solucionar lo que vemos en muchos territorios del país, incluso hace unos meses cuando estábamos en el proceso de elección de Contralores, alguien me decía que los Diputados de tal departamento están vendiendo el voto, le están vendiendo el voto a los candidatos al cargo de Contralor Territorial, en otros departamentos la información que me llega o que nos ha llegado a la Secretaría de Transparencia es que hay Contralores que venden paquetes de impunidad es decir que le venden por quinientos millones de pesos o cuatrocientos millones de pesos a un Alcalde el paquete de impunidad, es decir bueno yo más o menos le hago algunas Auditorías le investigo pero al final tranquilo que si usted me da una platica no pasa nada.

Ahora estoy seguro de que es la excepción, estos casos son la excepción, la mayoría de los Contralores Territoriales además yo los conozco creo que son personas probas, que están intentando hacer un buen trabajo, pero lo cierto es que ese ruido si existe y en donde existen este tipo de informaciones creo que realmente tenemos que prestar atención y buscar blindar a máximo la capacidad institucional del Estado de tener un Sistema de Control Fiscal que opere bien. Muchas gracias Presidente.

**Presidente:**

A usted doctor Camilo, saludamos al honorable Representante Rodrigo Lara, autor, uno de los autores del Proyecto motivo de esta Audiencia Pública.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Carlos Felipe Córdoba, Auditor General de la República:**

Bueno, muy buenos días a todos, a nuestro querido Representante el doctor Santos, por invitarnos a esta Audiencia Pública, a la Secretaria, al doctor Lara, a nuestros Sindicatos, nuestros Contralores que hoy nos acompañan en el día de hoy aquí en la Comisión Primera, todos los funcionarios, nuestro Secretario de Transparencia, al doctor, a nuestro Representante por el Caquetá Harry González.

La verdad para nosotros es muy importante que ustedes tengan claras varias apreciaciones sobre este Proyecto de Acto Legislativo que hemos visto. Uno, hemos estado de acuerdo con que el modelo de Control Fiscal que tiene el país el día de hoy no es el que soluciona la problemática de Vigilancia y Control, uno, tenemos muchas necesidades logísticas de recursos humanos, económicas, pero además tecnológicas dentro de estas sesenta y cuatro Contralorías y la misma Contraloría General. Sin embargo vemos con preocupación que este modelo que se quiere presentar el día de hoy tampoco solucionaría la problemática de Control Fiscal que tiene el país, vemos que para hacer digámoslo así una claridad económica, el Proyecto Legislativo presentado requeriría alrededor de una creación de trescientos catorce Magistrados dentro de los Tribunales, con lo cual tendríamos que asumir o asumirían treinta y cuatro mil procesos de Responsabilidad Fiscal que existen en este momento en el país con un costo de 110 mil millones de pesos solo con la creación de estos trescientos catorce Magistrados a nivel Territorial y Nacional, eso digámoslo así nos genera dudas sobre el esquema de sostenibilidad fiscal que tendríamos nosotros para lo que sería el modelo de Control Fiscal del país.

Quiero hacer claridad sobre algunas cifras de cuántos funcionarios tenemos nosotros en el Control Fiscal. Uno, tenemos ocho mil ochocientos sesenta y cinco funcionarios en el Control Fiscal total del país, de ellos son seis mil ciento catorce de carrera y tenemos servidores de las sesenta y tres Contralorías cuatro mil ciento cuarenta y ocho, de la Contraloría General de la República cuatro mil cuatrocientos noventa y cinco y de la Auditoría General trescientos veintisiete. Vemos entonces cómo el Presupuesto de las sesenta y tres Contralorías Territoriales asciende a trescientos cincuenta mil millones de pesos, de la Contraloría General de la República cuatrocientos ochenta y ocho mil millones y el Presupuesto de la Auditoría es de apenas veintinueve mil millones de pesos.

Pero aquí hay algo que es muy importante, si bien los Tribunales de Cuentas como su nombre lo dicen se dedican es a revisar es las cuentas de las entidades, el Proceso Auditor lo dejarían de lado si y desde ese punto de vista es muy importante que ustedes tengan en cuenta que el 50% de los servidores de las Contralorías se dedican a realizar el Proceso Auditor y el 14% se dedica a gestionar Procesos de Responsabilidad Fiscal, esto nos da una muestra de lo que viene sucediendo hacia donde debemos nosotros enfocar el Control Fiscal realmente y lo que necesitamos como tal en el fortalecimiento de un modelo de Control Fiscal del país, estamos de acuerdo y lo he dicho ya dos veces en esta presentación, que el modelo de Control Fiscal que tenemos no soluciona completamente la necesidad de Vigilancia y Control, nosotros qué proponemos? Un Control, Fiscal no previo, sí preventivo concomitante y posterior, hacia allá debemos ir nosotros ¿por qué? Porque hoy el Control Fiscal se percibe no posterior sino posterior como póstumo y en ese sentido es que la sociedad y la población nos requieren y busca realmente resultados contundentes.

¿Qué avances hemos tenido hoy? Hemos tenido varios avances, si bien cada una de estas sesenta y tres Contralorías son autónomas y antes no se hablaban entre si hoy tenemos un sistema de información que se denomina el SIA Observa, en este sistema de información qué hemos empezado a trabajar entre todos ya

hoy podemos ver en una redición de cuentas electrónica mensual cuál es la ejecución presupuestal, ejecución contractual que tiene cada uno de ellos y desde ese punto de vista podemos ver mes a mes qué es lo que está sucediendo y cuáles son los contratistas que se tienen desde la punta de la Guajira hasta el sur de Colombia, pero además de eso podemos también encontrar cómo el trabajo articulado podría mejorar ostensiblemente encontrando cuáles son y en donde están estas personas que concentran la contratación en el país requiriéndolos rápidamente y salvaguardando el recurso público.

A mí me parece muy importante que ustedes tengan en cuenta dos cosas, mientras sigan existiendo sesenta y cuatro Contralorías debe existir la Auditoría General de la República y ¿por qué? Porque es el único punto de encuentro que se tiene para poder vigilar y controlar el accionar de las sesenta y cuatro Contralorías del país, estamos hablando que es un Presupuesto de ochocientos sesenta y ocho mil millones de pesos en el Control Fiscal, pero más aún si estamos hablando que se van a crear sesenta y cuatro Tribunales de Cuentas con el Proyecto de Acto Legislativo, pues estaríamos hablando que serían también sesenta y cuatro Tribunales de Cuentas autónomos y entonces quién los va a vigilar? ¿Quién les va a vigilar la gestión? Y desde ese punto de vista cómo ellos articularían o a ¿quién entonces le rendirían cuentas esos sesenta y cuatro Tribunales de Cuentas?

Yo te agradezco mucho Camilo, pues ahorita lo que tu decías, porque realmente los esfuerzos que se hacen en dos años de una Auditoría pues son ingentes, pero sí se necesitan y lo he dicho claramente en los países desarrollados los periodos no son de dos años, ni de cuatro, muchas veces pasan los seis años ¿para qué? Para que haya continuidad y en ese sentido poder mostrar resultados a largo plazo en el control en esa vigilancia y control que tanto se necesita en el país. Yo por eso se lo digo, el problema del Control Fiscal en el país y lo tiene el mismo Contralor General es de recursos humanos, no tenemos Ingenieros Civiles, no tenemos Ingenieros Ambientales, no tenemos Laboratorios para poder ver cómo o cuantificar el daño ambiental que se genera en el agua y entonces cómo nosotros vamos a poder verificar esos temas sin los métodos técnicos suficientes, el modelo de Control Fiscal sí debe cambiar, pero debemos tener herramientas acordes y conducentes para el mismo. Yo por eso lo que les pido honorables Representantes es que ustedes verifiquen cómo cambiar el modelo de Control Fiscal que estamos de acuerdo hoy necesita modificarse, no podemos seguir con unas herramientas en el siglo XXI hechas para el año 91 o el año 2000, en el año 2016, pero para eso sí necesitamos completamente unas herramientas claras, consistentes, conducentes en qué? En que pueda hacer el trabajo rápido las Contralorías o el modelo de Control Fiscal que ustedes quieran desarrollar. Muchas gracias.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Hernando Medina, Vicepresidente Nacional de Afuncger.**

Muy buenos días, muchas gracias a la Mesa Directiva por la oportunidad que nos da a la Asociación de Funcionarios de la Contraloría General de la República y el Comité Nacional Prodefensa del Control Fiscal en Colombia para tener un espacio de participación en este escenario o Audiencia Pública con respecto a lo que es el Proyecto de Acto Legislativo 093 del 2016, el cual

sugiere suprimir la Contraloría General de la República y crear el Tribunal de Cuentas como un medio del Control Fiscal en Colombia a partir del 2018. Nuestra intervención está dirigida a los siguientes puntos y es en cierta forma la ponencia la titulamos como el Control Fiscal en la Constitución Política de Colombia y el concepto de Estado Social de Derecho.

Aquí hay unos lineamientos que se deben garantizar con respecto a la línea constitucional que diseñó el Constituyente de 1991 y en ese orden de ideas tener presente que el Proyecto debe garantizar el equilibrio de poderes públicos que consagró el Constituyente de 1991, la descentralización territorial que también consagró como una fortaleza del Estado Social de Derecho el Constituyente de 1991 y el Estado Social y la relación con el Control Fiscal Público que se ejerce actualmente. En ese orden de ideas pues se traen en cierta forma algunas propuestas de fortalecimiento de lo que es el Control Fiscal en nuestro país y a la vez también verificar o dejar aquí por sentado los grandes logros de la Contraloría General de la República y del Control Fiscal en nuestro país, el que actualmente se está realizando.

Entonces empezamos con lo que es el Control Fiscal Público en la Constitución Política de Colombia y el Estado Social de Derecho. Para nosotros es un hecho cierto que la Constitución consagró como parte fundante de nuestra sociedad que la forma o la estructura del Estado que se consagrara para su organización era el Estado Social de Derecho, un Estado Social que se caracteriza por la materialización de los derechos fundamentales, de los derechos de segunda, tercera y cuarta generación que se caracteriza por la materialización de la reglas constitucionales y por una democracia participativa, democracia participativa que hoy estamos haciendo realidad aquí con este escenario de Audiencia Pública, ese mismo Estado Social de Derecho consagró dentro de su órbita la descentralización de las regiones y a la vez el fortalecimiento de las instituciones como la Contraloría General de la República en el cual la consagró como un ente aparte de los Poderes Públicos del Estado y con una autonomía financiera, administrativa, presupuestal con capacidad técnica en lo que tiene que ver con la carrera administrativa especial que se consagró para esta entidad.

En ese orden de ideas es viable traer a colación que un Tribunal de Cuentas como el que está diseñado en el Proyecto de Acto Legislativo fue un tema que se debatió dentro de las Plenarias de la Asamblea Nacional Constituyente. El Constituyente de 1991, fue claro en observar y en garantizar el estudio del mejor control que merecía Colombia a partir de esa fecha o a partir de la promulgación de la Constitución de 1991 y entre todos los escenarios que se le presentaron donde estaba el Tribunal de Cuentas o Cortes de Cuentas, la Contraloría General de la República, el control previo y el control posterior, el Constituyente de 1991, decidió elegir para el Control Fiscal de nuestro país un control posterior en cabeza de la Contraloría General de la República como un ente autónomo por fuera de las Ramas del Poder Público. En ese orden de ideas asumir una reforma de ese calado a través de un Acto Legislativo que pretenda reformar la Constitución Política de Colombia en términos de la Corte Constitucional está desbordando los poderes de los límites del Congreso de la República como poder constituido para ir más allá de la voluntad de nuestro Constituyente Primario o el Constituyente

de 1991, habrán otros escenarios donde el Constituyente de 1991, donde el Constituyente Primario podrá manifestarse con respecto al Control Fiscal, pero esos escenarios no son los que se están debatiendo en esta Audiencia y por lo tanto estamos mirando de que se trata de un Acto Legislativo, Acto Legislativo que tiene límites en su configuración entre tanto no desborde lo que son el concepto de Equilibrio de Poderes de la Constitución Política de 1991, trajo a colación.

Igualmente vuelvo y reseño, el Tribunal de Cuentas o la Corte de Cuentas fue una figura que se debatió, una figura que estuvo presente dentro de los debates de la Constituyente de 1991, una figura que por su debilidad en lo que tiene que ver con la materialización del Control Fiscal fue apartada de lo que era las decisiones del Constituyente Primario para que se configurara una entidad que tuviera la capacidad de ingresar a las demás entidades de Control y realizara un verdadero Control Fiscal, un verdadero seguimiento, un buen seguimiento presupuestal, financiero, de resultados que era a la postre los resultados que la Contraloría General de la República hoy en día ha logrado concretar en lo que tiene que ver en la lucha contra la corrupción. A la Contraloría General de la República se le deben las grandes investigaciones contra Saludcoop, se le deben las grandes investigaciones con Reficar, se le deben las grandes investigaciones con los proyectos de alimentación escolar a nivel regional y a nivel nacional, entonces es una entidad que desde el punto de vista estructural y dentro de la lógica de lo que es el Estado Social de Derecho y el Equilibrio de Poderes ha funcionado como ha venido funcionando durante estos veinticinco años en que está vigente la Constitución de 1991, quienes requieren algunos ajustes o fortalecimientos puede ser, ustedes lo han esgrimido aquí los demás exponentes pero ese ha sido nuestro devenir durante estos veinticinco años de vida institucional después de la Constitución de 1991.

Nosotros llevamos noventa y tres años ejerciendo Control Fiscal, pero en las condiciones de la Constitución de 1991, llevamos veinticinco años ejerciéndolo de manera posterior, selectiva y de manera técnica organizada y con una planta de funcionarios cuyo el 90% ha sido elegida por meritocracia, meritocracia que el Estado ha gastado cualquier cantidad de recursos públicos para hacer concursos de méritos mínimo año y medio o cada dos años dentro de nuestra organización como tal. Entonces solamente falta es fortalecerla como tal y dar a entender de que es una estructura que está llamada a garantizar la lucha contra la corrupción en lo que tiene que ver con el seguimiento de las entidades públicas de nuestro país.

Igualmente tenemos que hacer un acápite de lo que es los resultados de la Contraloría General de la República, ésta ha sido una entidad que año tras año ha generado, ha generado dentro de la sociedad grandes logros en lo que tiene que ver con el combate de la corrupción y la lucha contra la corrupción, de ella le debemos cualquier cantidad de investigaciones cuyas declaraciones de Responsabilidad Fiscal son concretas, son materiales y enfocadas a lo que está argumentado el Acto Legislativo de que tiene una instancia en la Rama Judicial lo que tiene que ver con las demandas de Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra los fallos de la Contraloría son mínimos o inocuos en lo que tiene que ver también con los resultados o en conclusión con los resultados que esta ha tenido

en sus veinticinco años de vida constitucional con la Constitución de 1991.

Ahora, nosotros hemos diseñado dentro de nuestra perspectiva de lo que ha sido el Control Fiscal propuestas de fortalecimiento, para nosotros el fortalecimiento de Control Fiscal no solamente en la Contraloría General de la República sino de las demás Contralorías a nivel Regional y a nivel Municipal y Distrital se centra en la despolitización de las administraciones, esa es nuestra exigencia hoy en día en esta Audiencia, lograr que cómo verdaderamente el fortalecimiento en las instituciones y las entidades del Estado en este caso los órganos de Control Fiscal se logre buscar la manera de que salgan las propuestas mucho más materiales en lo que tiene que ver con la despolitización de las administraciones, despolitización que conlleva a una tecnicidad y un fortalecimiento de todo su engranaje porque son ahí donde se toman las decisiones, es ahí donde se falle, es ahí donde se tiene los hallazgos con la sesión fiscal. Entonces en ese orden de ideas logrando la despolitización de las administraciones de los Órganos de Control Fiscal se fortalece en cierta forma todo lo que es la estructura del Control Fiscal en Colombia.

Con base en eso nosotros hemos propuesto como qué, como alternativas de fortalecimiento del Control Fiscal no sin antes dejar claro que nuestro objetivo es una ponencia negativa del Acto Legislativo o en su defecto el retiro del Acto Legislativo 093 del 2016. Para el fortalecimiento de la Contraloría General de la República nosotros hemos diseñado o hemos puesto sobre la Mesa que se pongan en marcha sistemas de Control Fiscal Nacional, ese Sistema de Control Fiscal Nacional está concebido en la Ley, en la Constitución Política de Colombia, hay que ponerlo en marcha, hay que materializarlo, hay que ponerlo en ejecución, de tal manera que se garantice también la descentralización de los recursos públicos, se garantice la descentralización de las entidades y con ello el querer del Constituyente de 1991, ellos bajo principios de coordinación y tutela no se trata de que las Contralorías estén difuminadas en el plano del Control Fiscal se trata de cada una tenga dentro de sí un objetivo común, un fin común que sea igualmente dirigido por la Contraloría General de la República.

Dos, promover en el Congreso para que se legisle sobre el Control de Advertencia, esa era una figura que la Contraloría General de la República tenía para hacer un Control Fiscal en cierta forma en tiempo real y el cual hoy en día por decisión de la Corte Constitucional fue sacado del ordenamiento jurídico.

**Presidente:**

Un minuto para terminar por favor.

**Continúa con el uso de la palabra el doctor Hernando Medina, Vicepresidente Nacional de Afunger:**

Muchas gracias, entonces como mecanismos de fortalecimiento del Control Fiscal tenemos, fortalecimiento del Control Fiscal Nacional, dos, retomar lo que es la figura del Control de Advertencia que muchos resultados trajo a la Contraloría General de la República y a la protección del recurso público, la eliminación de la politiquería que conlleva a las colegidas en los niveles departamentales, por favor meritocracia para los cargos también directivos, selección con los verdaderos criterios técnicos de la Contraloría General de la República,

que se aproveche las oportunidades para replantear la figura del Gestor Fiscal, Gestor Fiscal que lleva a que muchos privados se queden por fuera de las verdaderas investigaciones de los Órganos de Control.

Y estábamos también diseñando que se debe replantear figuras como la consagrada el Numeral 8º del artículo 268 que tiene que ver con las facultades excepcionales del Contralor General de la República o los Contralores Generales de suspender funcionarios públicos, esa es una figura sancionatoria que no tiene nada que ver con el Control Fiscal.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Blanca Flor Zuluaga, Presidente de Aseconcali:**

Muy buen día para todos y todas, sea lo primero agradecer a la divinidad que nos permite estar acá reunidos y agradecer a todos ustedes por escucharme. Me dirijo al señor Representante a la Cámara José Neftalí Santos Ramírez, a los demás Ponentes y a todas aquellas personas que tienen una incidencia definitiva en el trámite de este Proyecto, ponencia de participación ciudadana Proyecto de Acto Legislativo número 093-2016, entonces en ejercicio del derecho que nos asiste de participar en las decisiones que nos afectan Aseconcali, Sindicato de la Contraloría General de Santiago de Cali se permite presentar a su consideración nuestras apreciaciones en torno al texto del Acto Legislativo mencionado, el cual pretende eliminar la Función Pública de Control Fiscal en los términos concebidos por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y sustituir los órganos que lo ejercen como la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales por Tribunales de Cuentas y Cámaras Departamentales de Cuentas de naturaleza jurisdiccional y con funciones consultivas ante el Congreso de la República.

La exposición de motivos que sustenta el acto reformatorio de la Constitución en ningún momento expresa de fondo las ventajas y beneficios que le reportan al Estado Social de Derecho la suplantación del actual esquema de Control Fiscal por un Tribunal de Cuentas, es este un sistema regresivo que deviene en Colombia desde la corona española que histórica y jurídicamente no ha ofrecido los resultados que aquí se pretende señalar como la panacea para el mejor ejercicio del Control a las finanzas públicas, es evidente que el Proyecto carece de un adecuado estudio que profundice en el tema de la Vigilancia Fiscal y como de su lectura literal se desprende se limita a sustituir el vocablo Tribunal de Cuentas en el articulado constitucional que regula el tema, sin que se repiense de manera lógica, consistente y ordenada la estructura estatal, pues el cambio de régimen comporta una reforma de fondo a la misma que incluye un viaje a la filosofía que sustenta la organización y la creación del Estado Social de Derecho en contravía de los pilares fundamentales que son el sustrato de la Carta Política, basta una mirada a priori del Proyecto para encontrar manifiesto que se vulnera de manera flagrante la necesaria separación de los Poderes Públicos y la descentralización administrativa territorial consagrados en los artículos 3º y 1º del mandato superior.

Basta con leer el artículo 267 que se pretende implementar de la Carta Política para que surjan las siguientes preguntas, dónde está aquí plasmada la autonomía e independencia de los Órganos de Control que proclama el régimen vigente en la Constitución? El artículo 267 en consonancia con el artículo 117 de la Carta: El Con-

trol 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. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. ¿Cómo según el articulado del Proyecto se garantizará a la comunidad, al pueblo, destinatario último de la acción del Estado, el adecuado manejo de las finanzas públicas? Cuando la función de Control Fiscal, pasa de ser una función pública que vigila la gestión fiscal de la administración, los particulares y todos los órganos y empresas que administren fondos públicos, cualquiera sea su naturaleza y orden territorial, a ser un órgano consultivo y asistencial del Congreso de la República y el Gobierno en el control de la ejecución del Presupuesto Nacional y del presupuesto de las entidades territoriales.

Significa esta frase que el Tribunal de Cuentas y Cámaras Departamentales de Cuentas que sustituirían a las Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales están supeditados a lo que los Poderes Legislativo y Ejecutivo les indiquen o soliciten para ejercer su función de Control Fiscal, si de bulto se desprende que el Control Fiscal se enfoca precisamente no solamente del control a las finanzas del Estado sino a un análisis integral de la gestión del mismo.

La Vigilancia de la Gestión Fiscal del Estado incluye el ejercicio de un Control Financiero, de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, recuérdese que conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española el verbo asistir significa estar o hallarse presente, acompañar a otro en un acto público, dar ayuda o auxilio, ayudar a alguien en una tarea o función y la acepción consultar examinar tratar un asunto con una o varias personas pedir parecer dictamen o consejo de alguien, es decir pretende el Proyecto de Acto Legislativo convertir la transcendental función de Control Fiscal en un consejo en un auxilio o ayuda en la tarea de ejecución presupuestal surge así la pregunta y entonces quién hará la vigilancia y control? ¿Desaparece? O ¿serán las mismas entidades públicas o privadas que manejen los recursos públicos quienes se vigilen y controlen? En qué contribuye a la eficacia del Control Fiscal un órgano en apariencia independiente y autónomo si se convierte en un apéndice del querer del Congreso cuya función es hacer las leyes y no ejercer Control Fiscal a las finanzas. El artículo propuesto es absolutamente incoherente con el fin pretendido, desconoce la naturaleza del Control Fiscal y atenta contra la esencia misma del Estado.

Con relación a las funciones y competencias del Tribunal de Cuentas resaltamos las siguientes, las traídas en los numerales 5º, 6º y 7º. Quinto, ejercer función fiscalizadora de carácter externo, permanente y consultiva. Sexto, ejercer función jurisdiccional y contable. Séptimo, ejercer jurisdicción coactiva sobre la responsabilidad deducida de la responsabilidad fiscal y contable. No resulta claro para quienes ejercemos Control Fiscal de qué se tratan exactamente las funciones antes transcritas y solo nos quedan preguntas por hacer, ¿cómo se ejerce un Control Consultivo sin que se invadan las competencias administrativas en los términos que antes hemos expresado? ¿Cuál es la jurisdicción contable? ¿Dónde quedan las funciones de la Contaduría General de la República? El control de la legalidad solo se ejercería en relación con las leyes reguladoras

del régimen presupuestal y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público y ¿solo por las acciones que resulten contrarios? Atendidos al tenor literal de la atribución citada ¿solo de esta normatividad se puede deducir responsabilidad fiscal? No se podría deducir responsabilidad por la desatención en el ejercicio de la gestión fiscal de la administración al resto del ¿ordenamiento constitucional y legal? Ninguna de estas preguntas está válidamente resueltas en el Proyecto, puesto que en su construcción no obedece a un ordenamiento sistemático de la creación legislativa.

De otro lado en el nivel territorial subsisten las Contralorías Territoriales como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal pero al parecer solo encargadas de la evaluación de las políticas públicas de la entidad territorial, manifestando que la auditoría de las políticas públicas de la entidad territorial respectiva incluye un control financiero y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, conforme a los métodos de auditoría que prescriba el Tribunal de Cuentas, es decir que no se hará un control integral a la gestión fiscal de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas o vinculadas y particulares que administran recursos públicos, conforme a los principios y sistemas inherentes al ejercicio de la Vigilancia Fiscal sino a la política pública y en el caso que la administración no haya definido una política respecto a un determinado aspecto de sus funciones no habrá control sobre el gasto que esa función comparte, comporte o a la contratación de las diferentes dependencias no relacionadas con una política pública.

También subsiste la figura de los Contralores, como en el actual régimen elegidos por las Asambleas Departamentales y Municipales por convocatoria pública, pero se habla de Control Fiscal de naturaleza jurisdiccional de los departamentos, distritos y municipios que corresponderá a las Cámaras Departamentales de Cuentas y se ejercerá en forma posterior, no se sabe y el texto no lo dice cómo se ejercerá de manera coetánea el control de las Contralorías con el control jurisdiccional de las Cámaras Departamentales de Cuentas, llama la atención que a pesar del permanente clamor de los trabajadores de Control Fiscal Territorial para que ese modelo de intervención de las Corporaciones Públicas en la elección del Contralor que según la ciudadanía es la que ha llamado al fracaso al actual régimen puesto que el reparto burocrático, politiza las decisiones de los Organos de Control, este Proyecto supuestamente llamado a corregir erradicar la construcción e ineficacia del sistema no establece una verdadera meritocracia, sino el paño tibio de la convocatoria pública que nada garantiza la independencia e idoneidad del Contralor y la Ley de Carrera Administrativa para las Contralorías Territoriales como lo ordenó la Constitución de 1991.

#### **Presidente:**

Doctora Blanca, lamentablemente se agotó el tiempo. Quiero agradecerle a cada una de las personas que han intervenido, que dejen por Secretaría las ponencias correspondientes. Tiene el uso de la palabra, saludar al Presidente de la Comisión el honorable Representante Telésforo Pedraza que en estos momentos llegó acá a la Comisión. Tiene el uso de la palabra Luis Alberto Sandoval.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Luis Alberto Sandoval, Presidente Nacional de Conauditores:**

Buenos días a todos. Agradecemos la oportunidad que se nos ha brindado por parte de la Comisión para escuchar a los funcionarios que tenemos un conocimiento desde adentro de lo que es la Función de Control Fiscal, la Función Pública. En mi caso también por haber realizado mi Proyecto de investigación doctoral, sobre el tema del Control Fiscal no solo en Colombia sino en el resto del mundo. A veces tendemos como colombianos a legislar y a ver las cosas mirándonos el ombligo y yo creo que eso es un error, tenemos que ver desde la perspectiva internacional, recuerden o recordemos todos que estamos como Estado comprometidos en la agenda OCDE para algún día ojalá alcanzar niveles de desarrollo mucho mejores de los que actualmente tenemos.

El tema del Control Fiscal ya ha sido discutido en los países desarrollados, yo les quiero recordar simplemente que Francia tiene una Corte de Cuentas y una tradición cortesana en esa época de más de doscientos años. En España después retomó ese modelo de Tribunal de Cuentas y de ahí se expandió a otros países. Nosotros tuvimos ya un primer modelo de Corte de Cuentas hasta el año veintitrés, cuando vino la Misión Kemmerer que con mucha sensatez, con ese pragmatismo anglosajón propuso superar el modelo de Corte de Cuentas centrado inexplicable e injustificadamente en la parte judicial o en la parte de los juicios. Ellos veían como muy poco práctico eso, porque en el mundo también entero estas entidades, entidades fiscalizadoras superiores, tienen como función principal actuar como instrumentos de alta gerencia pública y ¿para qué? no para perseguir con unas esposas en la mano o con un garrote a todos los funcionarios, sino para poder incidir en el cambio o en el mejoramiento primero de la gestión pública y en segundo lugar de las políticas públicas, o sea la parte fundamental que les compete a estas instituciones de control superior ese esa, no andar tipo Fiscalía, porque para eso está mejor dotada la Fiscalía, para si se trata de perseguir crímenes mucho mejor ellos que es como se concretan básicamente los actos de corrupción.

Lo otro que quería decir muy brevemente es que creo con toda la buena intención que yo le reconozco al Representante Lara, que está buscando las llaves, se nos cayeron las llaves y las estamos buscando debajo de la luz y no donde cayeron. Yo creo que el problema no es el problema de la corrupción, o sea la Contraloría está mal dotada para efectos de perseguir la corrupción, puede ser un coadyuvante, pero esa no es su función principal y le voy a decir por qué. Porque nosotros hacemos un control posterior y selectivo, como en todo el mundo desarrollado lo hacen las instituciones de control superior, posterior y selectivo sobre la gestión y los resultados que supone que el primer nivel de control que en mi opinión es el más importante y ahora les voy a decir por qué, funcione el problema es que en Colombia no hay Control Interno, en el año 1991 el Control Interno se eliminó y eliminado se quedó y sin Control Interno que tienen ni más ni menos que la bobadita de como objetivo hacer un Control de Legalidad previo, antes de que se concrete el Acto mediante el cual se roban los recursos, ahí interviene ese Control Interno, ese Control Previo, en Colombia eso no existe ni en su

función y se lo digo al doctor Enciso también para que lo vayan pensando, sería muy bueno establecer eso.

Resulta en España que vi que copiaron algunas partes de lo que hicieron o pretendieron traer algunas partes del modelo español, en España existe una cosa que se llama la Igade, la Intervención General de la Administración del Estado, que es una especie de Federación de Oficinas de Control Interno, con una gran diferencia con respecto del de acá, hace Control de Legalidad previo, Control Presupuestario o sea determina la contabilización del ciclo presupuestario desde las apropiaciones hasta que se concretan con su pago efectivo y eso es importantísimo para saber la caja que tiene el Estado en un momento determinado en tiempo real, así de sencillo y Control de Legalidad, pero además hace una cosa que aquí si no se hace con la eficiencia que debe hacerse que es el registro del gasto.

Va hacia su vez de las cuentas que le deben enviar al control de segundo nivel, recordemos que lo que insisto, nosotros hacemos, la Contraloría está llamada a hacer es un control de segundo nivel de gestión y resultados. Esto es como pretender tener una azotea pero sin un primer piso, primero tenemos que solucionar el problema del control del primer nivel básico de los subsiguientes niveles de control que no es solamente el control que hace la Contraloría, la Contraloría toma la información y evalúa en cada una de las entidades la ejecución presupuestal y evalúa la gestión y se las trae al Congreso en el informe, en los informes que ustedes bien conocen, la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro que conformada es un informe gerencial de alta gerencia pública por la ejecución presupuestal, base de cualquier discusión de presupuesto, es que cómo se puede discutir un presupuesto si no se sabe cómo fue la ejecución, si fue deficitaria o si se dio la ejecución, lo mismo el Estado de la deuda pública, miren lo que pasó en Grecia, lo que ha pasado en algunos Estados de Europa y la auditoría el balance, qué es lo que tiene el Estado y qué es lo que debe y esos tres informes básicos a su vez lleva a otro más importante en mi opinión que es el, la situación de las finanzas del Estado, es decir, los resultados de la Política Pública plasmados en el Plan de Desarrollo en la mejoría del Estado. Es que finalmente se trata es de eso, de la vida de las personas.

De manera que con respecto al Proyecto, yo creo, número uno, no está apuntando en la dirección correcta, yo creo sinceramente que hay que implementar Control Interno y ya. Llevamos veinticinco años sin un Control Interno y esa es buena parte, buena causa de todo este desastre, digamos, en la Gestión Pública que ahí es dónde nace, porque es que cuando ya llega a la Contraloría ya se ha firmado el contrato, ya se ha ejecutado, ya se ha pagado, ya se han hecho las obras, se han recibido las obras, entonces es así de sencillo.

Si hay que mejorar por supuesto los procesos miso-nales a cargo de la Contraloría. Hay que desjudicializar el proceso de responsabilidad fiscal, recordemos que la Contraloría es una entidad que no es administrativa, pero cuyos actos si son de naturaleza administrativa en el sentido de que no son o que son objeto de control por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Entonces no tiene ningún sentido que un proceso de esa naturaleza se adelante con unos rigorismos de proceso judicial, en dos instancias que a veces duran cinco años, aquí los que están presentes, el doctor Felipe, sabe bien porque estuvo allá que son procesos que se

adelantan, imagínense ustedes en doble instancia, cuál doble instancia, si esto es una entidad de naturaleza administrativa, que van a tender o siempre van a terminar o tienen la posibilidad de ser ventilados nuevamente en otras dos instancias ante los verdaderos jueces, es decir, ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Eso no tiene ningún sentido, hay que desjudicializar ese proceso, hacerlo mucho más expedito acorde con esa naturaleza para que sea más efectivo y tenemos que mejorar por supuesto la relación, el link, el articular, digamos, lo que son las auditorías, las auditorías con el control macro, que yo insisto, es el más importante, o sea las auditorías tienen que tener como propósito la verificación de los informes, de la información contable que ustedes requieren porque ustedes son el tercer o cuarto nivel más bien de control en el mundo. O sea en la mayoría de los Estados del mundo, el control que ustedes ejercen con el mecanismo de feneamiento y revisión de la cuenta, es también importantísimo. Los Debates Políticos, el Control Político, para eso es importantísimo también y en eso está su idea de que se enfaticé en el control macro, que se le reitera en su Proyecto, es decir, a la Contraloría o a las Contralorías en todo el mundo como órganos auxiliares del control a cargo del Congreso se les puede pedir el análisis de una política particular y concreta y eso está muy bien, de la política tributaria, de la política, incluso, las que no tienen expresión económica, expresión presupuestal, quizás para mi gusto, la más importante, la política laboral.

¿Cuál ha sido el impacto de las reformas de los dos gobiernos de Uribe? por ejemplo, en materia laboral qué se hizo, supuestamente para incrementar el empleo ¿Eso se logró realmente o no se logró? Entonces, yo creo que el tema jurídico aquí el tema, finalizó con esto, me asalta una preocupación es en cuanto al tema jurídico, esto no es un cambio menor, no es cambiarle el letrero a la Contraloría y ponerle Tribunal de Cuentas, esto es hay que moverlo porque esto es un castillo de naipes, porque se trata de una arquitectura institucional que nos guste o no, a mí no me gusta pero así está en la Constitución del 91, la clásica de los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, más otros órganos de control que tendían casi están al mismo nivel. Proponer esta reforma me parece que desbarajusta eso e implica una serie de traumatismos enormes para...

**Presidente:**

Un minuto más para redondear.

**Continúa con el uso de la palabra el señor Luis Alberto Sandoval, Presidente Nacional de Conauditores:**

En mi opinión, lo digo con todo respeto, este proyecto conlleva un salto al pasado, es volver a un modelo que ya se probó, ese modelo ya lo tuvimos en vigencia. Yo hablo con gente de los Tribunales de Cuentas de España y me dicen, mire a nosotros no nos preocupa mucho la ineficacia de los Tribunales, porque la hay y alta y no nos preocupa porque el control interno si funciona. Entonces, yo simplemente los invito a que replanteemos el modelo, a que se cree un sistema eficiente de control interno que nos sea útil a todos los que hacemos controles posteriores, incluyéndolos a ustedes en el Congreso para efectos de un mejor manejo de los recursos públicos y de unas mejores políticas públicas. Muchas gracias.

**Presidente:**

Con mucho gusto honorable Representante.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo:**

Gracias Presidente. Quiero resaltar doctor Alexander, Luis Alberto no lo veo acá. Doctor Luis Alberto Sandoval su erudita y muy precisa intervención y quiero felicitarlo, sin lugar a dudas usted tiene una lectura macro y muy precisa de la arquitectura del Control Fiscal aquí y en otros países del mundo.

Sobre ese particular, yo quisiera hacer las siguientes precisiones, porque me parece que su intervención vale la pena resaltarla.

Usted hace énfasis en un punto que es absolutamente crucial y es la interacción que existe entre los Tribunales de Cuenta o los Sistemas de Auditoría con el Control Interno, eso que usted llama el Control Interno, doctor Sandoval, es lo que en Europa Continental llaman o existen, como los Cuerpos de Inspección Transversal de la Administración que es la figura Napoleónica, que se llama Cuerpo de Inspección de Finanzas en España, Cuerpo de Inspección, perdón de Finanzas en Francia, Cuerpo de Inspección de Asuntos Sociales, también en Francia y ese modelo de Inspección Transversal que son Cuerpos de funcionarios que tienen origen en la alta Función Pública y que son autónomos, se regó con las reformas napoleónicas a España a Italia como también el Tribunal de Cuentas y como también la figura del Acto Administrativo que es la gran exportación del Derecho Administrativo Francés a toda Europa Continental y que llegó naturalmente con las tropas napoleónicas y todos los cambios de la administración que eso implicó.

Y estoy totalmente de acuerdo con usted, el buen control o el éxito del control y de la lucha contra la corrupción no puede recaer únicamente en un control externo llámese Contraloría o Procuraduría o inclusive la Justicia Penal sino que tiene un elemento muy importante de lo que usted llama Control Interno. Nosotros aquí tenemos control interno pero no son los Cuerpos de Inspección Transversal que existen en estos países porque el control interno también existe allá, pero el que existe acá es un funcionario nombrado por el gerente de una entidad cuyo propósito es asistir en la gestión al director o al gerente de X o de un Ministerio, de acuerdo.

Estoy totalmente de acuerdo con usted, crear esos Cuerpos de Inspección y Control es básicamente lo que sustituye o lo que reemplaza en esos países a la Procuraduría. En España, en Francia, en Alemania no existe Procuraduría porque se entiende que el Control Disciplinario, que es la Auditoría Interna que hace el Estado de sus propios actos es en virtud del Derecho Disciplinario que es un ejercicio jerárquico sobre los subordinados un ejercicio propio e interno de la administración.

Aquí tenemos algo absolutamente paradójico y es que tenemos esa figura rarísima llamada la Procuraduría General de la Nación, que establece que el control interno, que el control disciplinario está en cabeza de una entidad constitucionalmente autónoma. Es un verdadero desbarajuste institucional y yo soy de la idea de que la Contraloría hay que eliminarla y hay que crear estos Cuerpos de Inspección Transversal que usted muy bien señala como el control interno.

Ahora eliminarla como lo estamos proponiendo acá, que es sustituirla por los Cuerpos de Inspección de Control de la Administración. Ahora ¿qué buscamos básicamente con este Proyecto Acto Legislativo? Abrir primero que todo el debate sobre estas Reformas que son necesarias y entender la absoluta e imperiosa necesidad de que el Control Fiscal sea un control de naturaleza jurisdiccional.

En el mundo existen dos grandes familias de Control Fiscal y usted lo conoce muy bien. La familia llamémosla así, anglosajona, en donde el Control Fiscal recae en un órgano administrativo nombrado por el Parlamento, por el Congreso, es el modelo británico que se exportó a los Estados Unidos y que nosotros importamos en 1923 con la Misión Kemmerer, nosotros y Chile únicamente los demás países no compraron la fórmula que trajo el señor Kemmerer, que es el modelo más precisamente texano en donde el Congreso de la República nombra a un control que llaman allá y se encarga de hacer ese control.

Pero yo sí quisiera un poco entender la diferencia entre justamente, el engranaje institucional en los países anglosajones y en los países europeos continentales, nosotros tenemos una figura que se llama el Acto Administrativo, que es vehículo del gasto y vehículo de la decisión administrativa y la única instancia capaz de impugnar un Acto Administrativo es una instancia de naturaleza jurisdiccional, a menos que usted tenga un superior que revoque la decisión administrativa, pero si usted no tiene un Juez que suspenda, anule un Acto Administrativo, la decisión que tome un órgano administrativo contra el gasto que va en ese vehículo que es el Acto Administrativo en si no tiene mayor relevancia distinta a tener que inventarse una responsabilidad fiscal, pero el Acto Administrativo sigue en ejercicio.

En los países anglosajones eso no pasa, no pasa porque no existe el Acto Administrativo. Ese producto francés, ese producto napoleónico nunca cruzó el Canal de la Mancha y por ende nunca cruzó el Atlántico y llegó a los Estados Unidos, allá la cosa funciona completamente distinta, allá usted necesita un órgano de naturaleza administrativa como Estado Central, que le informe sobre las decisiones que tomó una entidad, una dependencia o una entidad territorial para que la revoque directamente. Tanto así que eso pasa con las entidades territoriales, cuando usted transfiere competencias en el Reino Unido, usted transfiere competencias en los Estados Unidos, usted transfiere única y exclusivamente la competencia que puede ejercer el municipio en virtud de un principio que se llama 'ultra vires', es decir, el solo puede hacer aquello que le es expresamente transferido mientras que en nuestro país los municipios tienen cláusula general de competencia. Por ende para el Estado Central Inglés, para los Ministros de Londres es muy fácil impugnar y revocar una decisión de un municipio porque primero solo puede hacer aquello que expresamente se les ha transferido, no existe la Cláusula General de Competencia y segundo no hay Acto Administrativo.

Entonces, lo que el error institucional grueso que hubo de fondo en nuestro país, fue importar un modelo de 'oddit commision' o de control como se le llama en los Estados Unidos o en Reino Unido para un Sistema Jurídico completamente distinto. Y ahí está el problema y es que todas las decisiones o una parte importante de las decisiones que toma la Contraloría terminan en

el Consejo de Estado revisadas por un órgano que no es especialista en la materia.

Ese es el punto, pero entiendo perfectamente, usted hace énfasis en un punto y me alegra muchísimo ver de qué manera usted enriquece el debate sobre la necesidad de contar con lo que se llama un Control Interno al interior de las mismas administraciones. Cuando yo estuve en la Oficina Anticorrupción, yo traté naturalmente de manera muy artesanal de crear algo más o menos parecido, me fui para donde el Secretario General de Presidencia y le dije venga, expida esta circular diciendo que todos los Jefes de Control Interno son nombrados por usted señor Secretario General, para que le reporten a la Presidencia de la República la información que detecten y no le deban su puesto ni su lealtad al gerente o al director de esa entidad. Y crear una especie de cuerpo artesanalmente dentro de la misma administración, por una razón muy lógica es que el Presidente de la República es la máxima autoridad administrativa aquí y en Cafarnaúm porque es jefe de Gobierno, sin embargo en Colombia no cuenta con lo que usted llama que es un Cuerpo Real de Inspección y Control dentro de la administración.

Eso es muy cierto, sin embargo, yo sí creo que hay que entregarle a la actual Contraloría porque no se trata de destruir lo que hay sino de transformar a la actual Contraloría, en un órgano con unas funciones y con unas características propias de la responsabilidad fiscal, que tenga carácter jurisdiccional y que defina por ende no acá porque este no es el espacio de la Constitución, en una ley, un régimen de responsabilidad fiscal puntual y preciso propio de una jurisdicción, porque si algo le ha hecho daño justamente al actual Control Fiscal es su amplitud de competencias, es que el daño, es que la atribución que hoy tiene la Contraloría para entrar a revisar aspectos de Política Pública también la ha desviado de muchos temas, porque el régimen de responsabilidad no es exacto ni preciso.

Por otro lado que creo también y que es fundamental y es tal vez una de las mayores reivindicaciones que yo tengo con este Proyecto, el rol y el papel del Congreso de la República, es decir, hoy el Congreso de la República supuestamente elige al Contralor General de la Nación, ese Contralor General de la República lo elige el Congreso de la República pero lo termina poniendo la Rama Ejecutiva no nos vamos a decir aquí mentiras, todos lo sabemos, la Rama Ejecutiva termina poniendo a su Contralor porque en el régimen, en el sistema Presidencial los partidos son débiles y dependen de una negociación al detal con la Rama Ejecutiva, no vamos a entrar en ese detalle y pasa lo mismo a nivel departamental y municipal.

No nos digamos mentiras, lo que yo quiero es que la Rama Ejecutiva no intervenga más en la designación de los Contralores, que sean única y exclusivamente funcionarios de carrera, que por su mérito, por su capacidad se sostengan en su cargo y de ninguna manera por injerencia política ni del Congreso ni de la Rama Ejecutiva. Por eso establecemos en este Proyecto que todos los funcionarios de la Contraloría General de la República de carrera pasan al Tribunal de Cuentas, lejos de pensar en hacer o cometer una masacre laboral, a quién se le ocurre semejante barbaridad, semejante despropósito. De ninguna manera tampoco se eliminan las contralorías departamentales y municipales, señor Auditor, usted está equivocado se elimina su audito-

ría nada más, porque no sirve para este propósito. Se eliminan las contralorías departamentales, de ninguna manera, porque yo entiendo que es un ejercicio propio de la autonomía de los departamentos y de los municipios nombrar a su auditor, nombrar a quien va a acompañar la gestión y la vigilancia de cada departamento y municipio, es un ejercicio de la autonomía, pero eso sí señores contralores departamentales y municipales, el proyecto o el otro proyecto que está en proceso de construcción los elimina porque se trata de separar la acusación fiscal con el juzgamiento fiscal, eso se hace absolutamente prescindibles las contralorías departamentales y municipales y las elimina.

Aquí no se eliminan, aquí son perfectamente de la esencia del mismo Tribunal de Cuentas porque se entiende que ese órgano administrativo de vigilancia y de auditoría en los departamentos y municipios es emanación, es esencia de la autonomía de las entidades territoriales y hay que fortalecerlas, hay que hacerlas más dinámicas, pero en nada riñe con la existencia de un órgano de Control Fiscal de naturaleza jurisdiccional que no va a tener naturalmente sesenta y cuatro Tribunales, yo no sé dónde han visto eso, va a tener treinta y dos Cámaras Departamentales de Cuentas que ejercerá un control jurisdiccional totalmente distinto a la auditoría o del control administrativo que ejerza el Contralor Departamental y Municipal sobre su entidad territorial que soy el primero en celebrar y esto es creo yo lo que va a consagrar la existencia y la razón de ser de esas Contralorías Departamentales y Municipales de ahora en adelante.

El próximo Proyecto que llegue, que establece esa separación entre la acusación fiscal y el juzgamiento fiscal, las borra porque pierde razón de ser, como pierde razón de ser con un Tribunal de Cuentas la Auditoría General de la República, pierde la razón de ser, no es que aquí estemos en contra de una entidad en particular, pierde cualquier razón de ser porque la vigilancia sobre las Contralorías Departamentales no se lo hará el Tribunal de Cuentas naturalmente porque es un órgano de carácter jurisdiccional, todos estamos sometidos a la jurisdicción en cualquier ámbito.

Ese es el Proyecto, ese es el Proyecto, y yo creo que ahí también sobre eso es importante hacer unas precisiones porque yo entiendo que algunos quieran confundir. A quién se le ocurre pensar que los Tribunales de Cuentas europeos no hacen auditorías y solo hacen control jurisdiccional, por Dios, pero eso también es desconocer, usted lo puede dar acá, fe de qué manera han combinado de manera extraordinaria el carácter jurisdiccional con el carácter auditor o es que acaso eso es incompatible. Uno no puede formar un auditor con funciones jurisdiccionales, mejor ojalá ese juez tenga función de auditoría, lo importante es la formación y aquí con lo que yo quiero hacer en el fondo es blindar el Control Fiscal de la injerencia política porque queda convertida en una carrera, en una carrera en donde todos aquellos de carrera van a estar allá porque aquí no se va a masacrar laboralmente a nadie, nadie, habrá políticos que lo hagan, pero a nadie se le ocurre pensar en hacer un Proyecto de Ley que empiece de manera tan torpe y pensar en cometer semejante torpeza cuando lo que hay es conocimiento adquirido y mérito en muchas personas.

Entonces esa es la realidad de este Proyecto, no se dejen confundir, no se dejen meter cuentas, porque yo

entiendo que a los que sí van a eliminar, sí quieren sembrar terrorismo, que se van a eliminar las Contralorías Departamentales, Municipales, que se va a hacer una masacre laboral, yo me he sentado con el Sindicato de la Contraloría General de la República y se incluyó en el texto que las personas que estén hoy laborando en la Contraloría pasan al Tribunal de Cuentas.

Pero es una reflexión muy buena la que usted hace, yo creo que da un buen piso académico para poder mejorar, proyectar, presentar y abrir esta discusión que es importante para el país y en últimas lo que se busca es fortalecer el Control Político del Congreso de la República con un Tribunal de Cuentas que informe al Congreso de la República para que pueda hacer un buen Control Político y fortalecer el Control Fiscal convirtiéndolo en un ente completamente autónomo, de carrera, basado en el mérito, en donde la gente llegue por sus capacidades y no por recomendaciones políticas.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Emilio Otero Dajud, Presidente del Consejo Nacional de Contralores:**

Muy buenos días a todos. He sido honrado por la Mesa Directiva de esta Comisión para ser invitado como Presidente Colegiado de todas las Contralorías Departamentales y digo que es un honor porque para muchos de los que están aquí conocen que estuve treinta y dos años en mi vida en este Congreso y después de cuatro años de haberme retirado regreso en mi calidad de Presidente a presentar una ponencia que ha sido socializada por todos los Contralores Territoriales. Quiero agradecer y darle un saludo muy especial al doctor Telésforo Pedraza, al doctor Neftalí Santos, a la Secretaria de la Comisión, la doctora Amparo Calderón, al Auditor General, doctor Carlos Felipe Córdoba, al Secretario de Transparencia de la Presidencia doctor Camilo Enciso, a los Congresistas aquí presentes, al doctor Rodrigo Lara, autor de este Proyecto de Acto Legislativo, a mis colegas, Contralores Territoriales que hoy vinieron a acompañarnos, Boyacá, Neiva, Huila, Dosquebradas, Cali, Yumbo, Bucaramanga, San Andrés de Sotavento, Cesar, Bello, a los miembros de los sindicatos de todas las Contralorías, a los periodistas aquí presentes y al público en general que asiste.

Escuchando todas las ponencias he podido percibir que todos estamos de acuerdo en que debe haber una modificación al sistema y al esquema de Control Fiscal en Colombia. Sí en eso estamos de acuerdo todos, pero la reforma debe ir encaminada a fortalecer el Control Fiscal y a fortalecerlo en todos los aspectos, en los aspectos estructurales y el que más daño nos hace que es el presupuestal, el presupuestal porque hay Contralorías que hoy ni siquiera tienen como movilizarse y atender las necesidades y desplazamientos para hacer las auditorías.

El documento que me voy a permitir leer ha sido un estudio juicioso elaborado con expertos en la materia, con académicos y quiero leerlo porque quiero ser preciso en la posición del Consejo Nacional de Contralores, el cual como Presidente Colegiado, vuelvo y les repito y coordinador vengo a representar. Se basó de la siguiente manera:

En el Derecho Comparado, las Entidades Superiores de Control Fiscal en el mundo, como organismos especializados para ejercer el Control Fiscal y la auditoría, se dividen en dos modelos básicos:

Aquellos que tienen un sistema unipersonal (Contralor o Auditor General), que si bien es un organismo independiente, su misión básica es la de brindarle apoyo al Congreso de la República o a los Congresos. Tal es el caso de los Estados Unidos en donde se denomina Government Accountability Office (GAO) y usualmente se conoce como el “brazo investigador del Congreso”, o el de Canadá llamado Auditor General of Canadá (OAG) que igualmente “sirve” al Congreso o al Parlamento con su labor de auditoría sobre el Gobierno.

Por otra parte, el modelo francés de Corte de Cuentas (Cour de Comptes), que posee como rasgos centrales el de ser un organismo colegiado, de tener independencia frente al Gobierno y el Parlamento, y el de ejercer funciones jurisdiccionales. De similar caracterización, el Tribunal de Cuentas de España, el cual posee como funciones, una doble competencia de naturaleza fiscalizadora y jurisdiccional.

Por su parte, en nuestro país el Control Fiscal ha tenido tres grandes momentos históricos:

De un lado, el de la República, correspondiente al periodo posindependencia, caracterizado esencialmente por la predominancia de un esquema de influencia francesa, basado en el de Cortes de Cuentas.

De otro, el de la creación de la Contraloría General de la República en 1923, a instancias de las recomendaciones de la Misión Kemmerer, basada en un modelo de Control Fiscal previo y con competencias, entre otras, de llevar la contabilidad pública, y de adelantar juicios de cuentas.

Por último, la reforma constitucional de 1991, que le otorgó una plena tipicidad jurídica propia y autónoma a la Contraloría en la estructura del Estado (como órgano de Control), suprimiendo el control previo y reemplazándolo por uno posterior y selectivo, dotado de ingredientes económicos para evaluar la gestión fiscal, el cual incluye un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Además, con competencias para determinar la responsabilidad fiscal que se derive de dicha gestión, a través de un procedimiento de naturaleza administrativa.

No obstante el notable avance que significó la reforma del control fiscal introducida por la Constitución de 1991, hoy en día se discute la eficiencia de los procesos de responsabilidad fiscal, por varias razones que básicamente se pueden resumir en dos:

1. El tiempo dilatado para adelantar el proceso, debido a la naturaleza administrativa de esa actuación y riesgos de condenas patrimoniales en contra de las Contralorías. El trámite del proceso en las Contralorías técnicamente puede durar casi diez años (cinco de caducidad de la acción y cinco más de prescripción de la responsabilidad), y eventualmente también si se surte un control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa respecto del acto definitivo del proceso o sea (el fallo con responsabilidad fiscal) cuando es demandado ante esa jurisdicción, la inversión de tiempo es casi equivalente a aquella hasta cuando se obtiene una decisión definitiva; Además, en este último caso, surgen riesgos altos de condenas económicas en contra de las Contralorías, cuando tales fallos son declarados nulos por esa jurisdicción.

2. La ausencia de independencia y garantía del debido proceso. Dado que es la propia Contraloría la que

produce los informes de auditoría que dan pie al proceso de responsabilidad fiscal con los hallazgos fiscales, siendo ella a su vez la que tramita el correspondiente proceso con base en esas pruebas, actuando como juez y parte, se lesiona la independencia y autonomía, como rasgos centrales que debe tener un proceso de graves consecuencias patrimoniales sobre los gestores fiscales.

Tales circunstancias, entre otras relevantes, han llevado a proponer la necesidad de modificar el modelo de Control Fiscal que nos rige, separando para ello las dos funciones esenciales de la Contraloría, esto es la de ejercer Control Fiscal, y la de determinar la responsabilidad fiscal.

Pues bien, con el propósito de solucionar aquellos defectos e inconsistencias, se han planteado varias propuestas que pudiéramos resumir así:

Una que busca retornar al esquema del Tribunal o Corte de Cuentas, el cual, además de su estructura colegiada, está dotado de funciones jurisdiccionales, complementarias con las fiscalizadoras, circunstancia que permitiría que las actuaciones de ese talante para determinar la responsabilidad fiscal de los agentes que administren patrimonio público, tuvieran un carácter definitivo.

No obstante tratarse de un modelo exitoso en el mundo, el principal defecto que se le encuentra, es que en todo caso es la propia Contraloría quien asumiría la doble función, con el mismo riesgo de ausencia de la independencia que requiere la competencia para determinar responsabilidades con efectos patrimoniales sobre los agentes estatales y particulares que tienen competencias de gestión fiscal.

Una segunda propuesta consiste en separar orgánica y funcionalmente dichas competencias, a semejanza del modelo adoptado por Panamá, en donde existe una Contraloría General de la República que ejerce el Control Fiscal, y en el evento en que se encuentren situaciones lesivas del patrimonio formula “reparos” ante el Tribunal de Cuentas quien ejerce la “justicia de cuentas”, mediante un procedimiento judicial con el fin de determinar la responsabilidad patrimonial de los agentes por el manejo de los fondos y bienes del Estado.

Este modelo, no obstante solucionar el problema de independencia para garantizar una plena objetividad de la agencia que determinará la responsabilidad fiscal, respecto de la Contraloría que produce el hallazgo, y de dotar a dicho proceso de naturaleza judicial, tiene el inconveniente de los altos costos financieros que implicaría su creación, teniendo en cuenta además su competencia nacional y territorial.

Una tercera propuesta, que aquí se plantea, pretende obtener el mismo propósito de superar aquellos estructurales defectos, pero con una mayor racionalización financiera de costos, proponiendo para ello mantener el esquema del Control Fiscal actual ejercido a través de las Contralorías, dedicadas exclusivamente a esa labor de auditoría, y entregar a su vez la competencia para determinar la responsabilidad fiscal a una Sala especializada del Consejo de Estado y en todo caso como una función atribuida a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Con este modelo, se aprovecharía la organización existente de la Jurisdicción en la Rama Judicial del Poder Público, disminuyendo los altos costos financieros

que implicaría crear una organización nueva, de un lado, y de otro se garantizaría la independencia del ente que adelantaría el proceso, dentro del cual la Contraloría asumiría el rol de parte demandante. Y estos fallos de responsabilidad harían tránsito a cosa juzgada cosa que no sucede hoy porque son fallos administrativos como aquí se ha dicho.

Esta propuesta, pues, que pudiéramos llamar “intermedia”, soluciona los defectos de la imbricación del Control Fiscal con la determinación de la responsabilidad fiscal ya referenciados, pero opta por un esquema igualmente eficaz, pero mucho más racional y práctico en términos económicos y financieros, así como de menor impacto institucional desde el punto de vista de los ajustes a la organización estatal.

Esta es la posición de la mayoría o del Consejo Nacional de Contralores y yo quería, señor Presidente, que usted me colaborara con lo siguiente. El colega de Cali, el doctor Ricardo Rivera, trae también unos aportes importantes a esta misma posición que tenemos los Contralores, me gustaría que lo incluyera en el Orden del Día para que el exponga con precisión los temas que él trae. Muchas gracias a todos.

#### **Presidente:**

A usted, doctor Otero, tiene el uso de la palabra Ricardo Rivera y posteriormente le damos el uso de la palabra al Auditor General para hacer una observación.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Ricardo Rivera, Contralor General de Santiago de Cali:**

Gracias Presidente de la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Igualmente un saludo a los demás Representantes a la Cámara, al doctor Rodrigo Lara, Ponente y creador de este Acto Legislativo, así como al doctor Camilo Enciso y al doctor Luis Felipe Córdoba, Auditor General, a los colegas y funcionarios de la Contraloría General de la Nación, igualmente de las demás Contralorías Territoriales.

Indudablemente el Control Fiscal es un instrumento necesario para el mejoramiento de la gestión y resultados de la administración pública, nuestro sistema actual puede no ser el más desarrollado pero no se pueden negar los avances que han traído desde la Constitución del año 91, así como las leyes que lo han desarrollado Ley 42 y demás.

Pero igualmente, se pregunta uno, si el actual Proyecto de Acto Legislativo deja ver una estrategia de la lucha contra la corrupción y no la vemos. La verdad es que menciona en la parte, en su exposición da ejemplos de España, de Italia cuanto estos países han sido mencionados en esa lista de países con problemas altos de corrupción por la ONG Transparencia Internacional.

Igualmente las Contralorías somos conscientes que no hemos cumplido a cabalidad con las funciones constitucionales y legales, pero este también es un problema que atañe a muchos otros entes del Estado de los distintos Poderes Públicos. Somos débiles sí, nos falta fortalecernos jurídicamente, económicamente para poder cumplir con nuestra tarea, se ha abolido el control preventivo o de advertencia que era una herramienta que puede evitar mayores problemas.

En el tema del Control Fiscal no es solamente procesos de responsabilidad, no son fallos solamente sino que también es una eficaz herramienta de acompaña-

miento a la gestión pública, mediante un adecuado ejercicio del control micro y macro se puede contribuir a reducir, a que las entidades sujetas de control le permitan hacer estos análisis cuantitativos y cualitativos para generar un mayor impacto de las inversiones públicas. Igualmente el modelo que tenemos involucra a la comunidad, cosa que no la vemos en el Proyecto de Acto Legislativo, saca de un tajo la participación ciudadana, se aleja de los postulados de la Constitución Política, de la participación y elimina o reduce mejor, es un nuevo golpe a la descentralización administrativa.

Vemos como la Universidad de Florida, se tiene a Venezuela y a Colombia como los países más centralizados del continente, cuando en el año 86 fuimos modelo de descentralización con la elección popular de alcaldes, este modelo quita esa posibilidad de las autonomías de las entidades territoriales de elegirse por sí misma.

El Control Fiscal exige que hagamos, que sea de manera rutinaria pero las actuaciones de los funcionarios deben ser igualmente transparentes y atemperadas a lo estatuido en las normas vigentes. No por temor a la actuación fiscalizadora y sancionatoria sino más bien por principios y valores que difícilmente se van a interiorizar en un cambio en la forma de proferir los fallos con responsabilidad.

Es aquí donde el Gobierno nacional debería dirigir los esfuerzos entre otros, a fortalecer las bases familiares, los procesos educativos para contribuir a la formación de nuevos líderes y administradores de lo público, que no actúen condicionados por el control en la toma adecuada de sus decisiones, sino que sus intereses estén orientados al bien general y de esta manera los recursos públicos cumplan con la destinación para la cual han sido pensados, garantizando así el bienestar general de las futuras generaciones.

Esto nos lleva a pensar que los Tribunales de Cuenta pueden tener bondades sí quizás algunas, pero no renunciemos al actual modelo que ya conocemos y que demanda es fortalecerlo en todos sus ámbitos. Por lo anterior estimo que debemos avanzar y fortalecer las dimensiones del Control Fiscal existente y que se ha venido mejorando en los últimos años en las Contralorías, promoviendo la participación ciudadana, la gestión del Control Fiscal, el ejercicio del control sobre la gestión y los resultados de la institucionalidad pública. Estas dimensiones contienen un conjunto de competencias cargadas de valor estratégico, de potencial transformador y son un terreno fértil para sembrar nuevos enfoques, métodos e instrumentos del Control Fiscal. Gracias.

**Presidente:**

A usted doctor Ricardo. Recordarles a las barras que están prohibidos por reglamento interno esos aplausos, por favor. Tiene el uso de la palabra el doctor Felipe Córdoba.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Carlos Felipe Córdoba, Auditor General de la República:**

Gracias señor Presidente. Yo quisiera decir dos cosas, la primera con cariño al doctor Rodrigo. El tema de los resultados serían entonces subjetivos, yo te invitaría a que tú fueras a la entidad a que conocieras lo que hemos venido trabajando. Es importante que el país conozca que la Auditoría General de la República viene

en un esfuerzo gigantesco, tenemos ya les mostré los recursos que nosotros tenemos es el 3% realmente de todo el esquema de Control Fiscal del país, pero además de eso quiero contarles que hemos podido llegar ya al 81% de cobertura de la vigilancia como tal de las sesenta y cuatro Contralorías de su presupuesto, único.

Dos, si ustedes han visto, pasamos de que se hicieran las rendiciones de cuentas de cada seis meses a mensual y una rendición de cuentas electrónica, no solamente de lo que ejecutan las mismas Contralorías sino también de lo que ellos están vigilando ¿Por qué no podemos saber cómo vigilan nuestros Contralores sino sabemos si lo están haciendo bien o mal? Y desde ese punto de vista es como hoy, en ese punto de encuentro que es la Auditoría General de la República pudimos nosotros encontrar que hay 78 mallas empresariales, en donde la principal malla empresarial del país tiene contratos y concentración contractual por más de 6.3 billones de pesos y en donde adicionalmente hay que decirlo, se especializan en contratar en salud, educación, en vías, encontramos que por ejemplo hay empresas que tienen razones sociales como de eventos artísticos haciendo vías, encontramos que hay empresas que realizan vías y tienen razones sociales agrícolas o logísticas.

Entonces, desde ese punto de vista es importante, importante que vean que la Auditoría viene realizando una excelente labor en ese sentido. Bueno lo importante es que ustedes sepan que la Auditoría General de la República viene realizando un fortalecimiento continuo y desde ese punto de vista es de gran importancia que vean la labor que se cumple, si bien hay sesenta y cuatro Contralorías independientes y autónomas, debe existir un ente que vigile y un punto de encuentro del Control Fiscal en ese sentido.

Yo Presidente le agradezco mucho este espacio, les pedimos que ustedes verifiquen, atiendan, sabemos que el modelo de Control Fiscal actual no atiende las necesidades del día a día de los ciudadanos en su vigilancia y control. No podemos seguir teniendo Contralorías con cinco funcionarios y sin que tengan por ejemplo Ingenieros Civiles, Ingenieros de Sistemas para poder darles capacidad técnica, no solamente en sus procesos de responsabilidad fiscal sino en el día a día de la vigilancia y el control.

Es que hacia allá vamos, yo vuelvo y digo, es tan importante el esquema de tener laboratorios y tecnicidad probatoria para poder recuperar el recurso a tiempo que eso es lo que necesita el Control Fiscal, hacia allá debemos nosotros es hablar. Y yo diría otra cosa, mire el tema económico por vía de Sentencias Judiciales nos tienen ahogados en materia de Control Fiscal, las cifras de la Contraloría General son grandes, pero les voy a dar un caso demostrativo, Contraloría de Barranquilla dos mil quinientos millones de pesos de presupuesto y tiene que pagar por Sentencias Judiciales este año dos mil, imagínese que va a hacer entonces.

Hacia allá debemos es nosotros enfocar el esquema, es muy bonito, muy bonito el tema macro, ya todos sabemos la historia de cómo se creó la Contraloría General, ya todos sabemos la historia sobre este tema, yo la verdad gracias a mi Dios estuve más de tres años en la Contraloría General de la República y conozco bien el sistema de Control Fiscal del país, gracias a Dios y al apoyo, digamos, que me dieron en su momento. Pero yo creería que es muy importante que miremos es hacia el futuro, aquí debemos tener es un control preventivo

no previo, concomitante y posterior y en ese sentido es que el país debería tener un Control Fiscal para el Siglo XXI. Gracias señor Presidente.

**Presidente:**

A usted doctor Córdoba. Tiene el uso de la palabra Pedro Alexander Rubio.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Pedro Alexander Rubio Sánchez, funcionario de la Contraloría General de la República y miembro de UNIOS:**

Bueno, muy buenos días a todos y a todas, honorables Congresistas, funcionarios de la Contraloría General de la República y demás público. Ante todo queremos dar un saludo a este proceso democrático de formación de las leyes, porque digamos que los Actos Legislativos y demás Leyes deben discutirse acá con los actores y creo que eso fue lo que le faltó al Representante Lara en la formulación del Proyecto de Acto Legislativo, porque efectivamente el análisis que hicimos los funcionarios de la Contraloría es que está desenfocado, digamos que lo que apunta con el Tribunal de Cuentas es lo que está en la Contraloría, sí, o sea digamos que uno mira las conclusiones generales del Proyecto de Acto Legislativo y lo que plantean con el Tribunal de Cuentas y específicamente quiero hacer unas acotaciones a las intervenciones que acabó de hacer el Representante Lara espero que ojalá las pueda escuchar, ya llegó y quiero hacerle las siguientes acotaciones Representante Lara, es que usted en la intervención que acabó de hacer manifiesta que su intención es fortalecer el Control Político del Congreso a través de un órgano que le va a prestar la asistencia del Congreso llamado Tribunal de Cuentas para fortalecer su Control Político, le quiero decir Representante Lara que esa función ya la ejerce la Contraloría, a través de los informes, a través de los pronunciamientos, a través de las mismas auditorías porque inclusive los Representantes de cada territorio pueden saber cómo van sus territorios de acuerdo a los informes que realizan nuestras Gerencias Departamentales, que de hecho son muy prolifas en hallazgos obviamente tenemos un bache y una barrera entre el hallazgo fiscal y el correspondiente fallo de responsabilidad fiscal, que es una discusión que puede darse a través de una Reforma vía arreglo normativo y no de una sustitución de la Constitución como lo está proponiendo el Proyecto de Acto Legislativo y que me voy a permitir abordar en los siguientes minutos que nos quedan.

Resulta que la Corte Constitucional se ha pronunciado prolifamente en Sentencias, yo aquí tengo más de quince Sentencias de pronunciamiento de la Corte Constitucional con respecto al llamado juicio de sustitución de la Constitución. Digamos que estamos en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y aquí tenemos que dar observancia todos los que intervinimos en esta Audiencia Pública y los honorables Congresistas en el cuidado que se debe tener en este Proyecto de Acto Legislativo, teniendo en cuenta que la Sentencia C-574 del 2011 como otras, establecen como un test preciso de análisis para poder determinar si un Proyecto de Acto Legislativo sustituye o no la Constitución y uno de ellos es específicamente demostrar dentro de los juicios de análisis de un Proyecto de Acto Legislativo, si lo que se propone cambiar es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución, esa palabra quiero que la tengamos en

cuenta porque al finalizar vamos a demostrar cómo el Proyecto de Acto Legislativo afecta una cláusula esencial y definitoria de la Constitución.

Dentro de los mismos test que ha establecido la Corte Constitucional, también ha recomendado y lo hacen en sus propias Sentencias de análisis de constitucionalidad para el caso específico de sustitución de la Constitución, unas premisas importantes que me permito referir. Primero si el poder de reforma definido por la Constitución colombiana está sujeto a límites competenciales, pues claro que está sujeto a límites competenciales, digamos que la facultad que tiene el Congreso de la República como representante directa del pueblo, tiene unos límites en la reforma en la Constitución, sí, para el caso específico pues reformar, eliminar la Contraloría General de la República y crear un Tribunal de Cuentas pues está efectivamente abordando uno de los elementos esenciales definitorios de la Constitución y son las de los Órganos Independientes, entre la cual se encuentra la Procuraduría y la Contraloría General de la República. Pero así también, la Corte ha establecido que no puede el Congreso en su facultad reformativa que tiene límites, yo creo que lo hemos visto en la reciente historia de Reformas Constitucionales que se han tenido en los últimos ocho años especialmente que no puede sustituirla por otra integralmente distinta u opuesta, sí.

Entonces los invito para que se lean la Sentencia C-574 y las Sentencias C-551, la 1200, la 970, la 971, la 1040, la 18, bueno, digamos que esto es un ejercicio que es importante que lo hagan tanto los ciudadanos que están presentes como los asesores de los Congresistas que están aquí para que entren a definir efectivamente cuál es la inconveniencia de este Proyecto de Acto Legislativo en cuanto se está sustituyendo la Constitución. El Título 5° de la organización del Estado, contempla en su artículo 113 como Ramas del Poder Público a la Contraloría General de la República si y el referido Capítulo constitucional define el principio de la separación de poderes que fortalece el sistema de pesos y contrapesos. Esta es una teoría que pues si bien es Anglosajona, ha hecho carrera y ha impetrado la doctrina de la Corte Constitucional en cuanto a la garantía de los sistemas de pesos y contrapesos, porque es que si nosotros tenemos un Estado en el que pues lo manifestaba el Representante Lara que pues es sabido a voces que el Contralor pues si bien constitucionalmente la facultad de elegirlo la tiene el Congreso de la República, pero lo termina poniendo el Presidente pues demos un debate de ese tipo, digamos que la posibilidad de que el Contralor General de la República o de los Órganos de Control pues vía Reforma Constitucional que sí sería interesante hacerlo, pues se haga a través de una postulación presentada por los partidos de oposición, eso sí sería un verdadero propósito del sistema de pesos y contrapesos, porque cómo sería Representante Lara que tuviéramos un Contralor General de la República del partido que se declare de oposición, digamos que allí sí tendríamos un verdadero Control Fiscal que no estaría permeado por las diferencias políticas que ustedes plantean que existe en la Contraloría, pero antes de eso, quiero decirles lo siguiente:

Quiero dejar de manifiesto que las personas que trabajan al interior de la Contraloría, lo conocen, que la CGR la Contraloría General de la República es una entidad técnica, especializada y autónoma y así lo definió la Constitución y así lo definen las leyes. Entonces

cuando tenemos un ente de control que es técnico, Representante Lara, especializado y autónomo, pues tenemos una garantía de control fiscal que va a permitirle a los colombianos unos índices favorables de lucha contra la corrupción, lo que pasa es que lo que tenemos es que hay una barrera infranqueable que tenemos que superar y no se reforma vía de reforma constitucional entre qué vamos a hacer con los hallazgos fiscales y los correspondientes procesos de responsabilidad fiscal, que dicen, bueno, trasladémoslo a un Tribunal de Cuentas, sí, pero si analizamos el Tribunal de Cuentas que proponen pues también haría control como lo planteó el doctor Otero si dentro de las intervenciones, el Tribunal de Cuentas haría también auditoría y control fiscal, es decir nos quitamos una camisa llamada Contraloría y se la ponemos a otra entidad llamada Tribunal de Cuentas, pero hace lo mismo. Entonces esto sí hay que analizarlo y hay que revisarlo detenidamente para que en el análisis que van a hacer los honorables Representantes de la Comisión Primera, pues entren a revisar estas consideraciones.

Ahora tenemos que la Corte Constitucional también se ha pronunciado respeto a la naturaleza de la Contraloría General de la República, en la Sentencia 832 establece que el carácter de órgano autónomo de la Contraloría General de la República obedece a un concepto de diseño de Estado Unitario, ¡jojo con esto!, el diseño que previó el Constituyente al momento que concibió la Contraloría General de la República está directamente ligada con el valor intrínseco constitucional de Estado Unitario, propone el Proyecto de ley en la exposición de motivos el Proyecto de Acto Legislativo 093 que el Tribunal de Cuentas pasaría con funciones jurisdiccionales como lo planteaba el doctor Lara, sí, anexándose a la espina medular de la Rama Judicial, eso sí valdría la pena aclararlo, o sea es revisar porque efectivamente si nosotros estamos proponiendo que un Tribunal de Cuentas cuyos jueces van a tener el mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades que los que tienen los de la Rama Judicial pues prácticamente estamos dando un golpe de gracia a la Constitución y estamos circunscribiendo a la Rama Judicial un Órgano que por naturaleza constitucional pertenece a un órgano de control autónomo e independiente.

Entonces es importante que tengamos en cuenta que el diseño institucional que planteó el Constituyente del 91 pues fue un diseño institucional pensado en la división clásica de los tres poderes como lo han mencionado, entendida con unos órganos de control que garantizarán y serán los que permitirán que nuestra Constitución y nuestro diseño de Estado Republicano se mantenga la garantía del sistema de pesos y contrapesos. Entonces yo creo que más que proponer, eliminar porque es que aquí ha hecho carrera en los últimos diez, quince años en Colombia se eliminan entidades bajo el pretexto de que son ineficientes de que no sirven, de que acabemos este y creemos otra, pues la historia nos ha demostrado qué es lo que ha sucedido con las entidades que se han eliminado del Estado y se crean otras, pues prácticamente permanecen los mismos errores por los cuales se justificó su eliminación, aquí lo que hay que hacer Representante Lara y Representante Telésforo y honorables Representantes es pensar en fortalecer el Control Fiscal desde la vía legal, sí, digamos que tenemos normas, la Ley 610 que yo creo que usted participó en ella Representante Telésforo la Ley 610, pues requiere de unos ajustes, ajustes.

**Presidente:**

Un minuto más.

**Continúa con el uso de la palabra Pedro Alexander Rubio Sánchez, funcionario de la Contraloría General de la República y miembro de UNIOS.**

Digamos que nosotros no somos sindicato de defensa ultranza solamente de la institución, claro que sí lo somos y de los trabajadores, pero también tenemos una responsabilidad social y política en cuanto a la misión de fortalecer el Control Fiscal y sí lo necesitamos hacer, Representante Lara, una propuesta, usted pues dice que y lo dice en la exposición de motivos que el Proyecto de Acto Legislativo se justifica en cuanto que en la actualidad el órgano de cierre de los Actos Administrativos o los fallos de responsabilidad fiscal que profiere la Contraloría es en un Consejo de Estado que no es eficiente, no es eficaz que no es experto, pues creemos una sala especializada, sí, una sala especializada en el Consejo de Estado que esté con Magistrados especializados en Control Fiscal, porque es que el Control Fiscal no lo enseñan en las Universidades, sí, los que son Abogados saben que en el pregrado o en las especializaciones es muy precaria la enseñanza en Control Fiscal, lo tiene la Contraloría, aprovechemos este cúmulo de conocimiento y experiencia que existe en un órgano de control que es técnico, independiente y autónomo. Por lo tanto vamos a dejar radicado el análisis de improcedencia constitucional que hizo el sindicato Unidos en la Secretaría, para que pues tengan conocimiento en ello todos los honorables Congresistas que van a proceder a la votación de este Proyecto de Acto Legislativo y también los ponentes, porque sustituye la Constitución. Muchas gracias.

**Presidente:**

A usted doctor Rubio.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a Alberto Ruiz Poveda, delegado de Afuncger:**

Muchísimas gracias señor Presidente y honorables Representantes de la Comisión Primera, a los señores ponentes, al doctor Lara, autor de este Proyecto que nos ocupa en esta Audiencia. Con antelación a esta Audiencia debo enfatizar y reconocer que tuvimos la oportunidad de interactuar con algunos de los parlamentarios, donde expusimos algunas ideas, dejamos algunos documentos para su estudio y debo señalar que fue un ejercicio bastante importante y bastante de resaltar en este propósito que nos ocupa en la Audiencia.

Mi intervención va en el sentido de cuatro puntos fundamentales, pero no antes sin mencionar y coincidir con algunos de los parlamentarios y alguno de los intervinientes como el doctor Enciso, efectivamente doctor Enciso, el tema del alto contenido político en la elección del Contralor es un tema que nos ocupa y nos ha ocupado desde hace varios años y que se debe resaltar en este proceso, se debe resaltar en este proceso el sistema de meritocracia eso le haría un buen favor al Control Fiscal en Colombia, el alto contenido político en la elección de la Contraloría y el alto contenido político en el desarrollo de su función misional, ¿cuál es? O ¿cuáles son las auditorías? El proceso de responsabilidad, la evaluación del control interno, la Auditoría del Balance, todos estos productos que año tras año va sacando la Contraloría y atendiendo a su desarrollo misional también tienen un alto contenido político, eso los que estamos dentro de la Contraloría y

llevamos algunos años, doctor Lara y señor Presidente de la Comisión Primera, nos está preocupando seriamente porque es que no solamente es la elección del Contralor, son también las actuaciones de los directivos de nivel medio, para nadie es secreto que hay situaciones y casos bien preocupantes, bien preocupantes, pero volviendo y me voy a referir a la exposición de motivos del Proyecto, tres puntos de la exposición de motivos, doctor Rodrigo, señala el Proyecto que uno de los temas críticos de la Contraloría es que sus fallos puedan ser demandados ante el Consejo de Estado que es una flexibilización del Control Fiscal innecesaria y que ello ha disparado la corrupción en los últimos años, bien diciendo la conclusión, pero doctor Lara y honorables Representantes, en la exposición de motivos el Proyecto cuestiona el modelo actual de la función de responsabilidad fiscal por no ser un órgano de cierre y desarrollar funciones de investigación y juicio.

Al respecto es de señalar que no por ello se puede afirmar per se que el modelo sea permisivo con la corrupción, no se puede afirmar y concluir que per se porque cumple esas funciones no ser órgano de cierre y desarrollar funciones de investigación y juicio que es permisivo con la corrupción, en tanto son esferas precisas y claras regladas y sujetas a controles por parte del nivel central y desconcentrados de la Contraloría con apego a principios constitucionales de doble instancia al debido proceso y el derecho de defensa, allí hay una vasta reglamentación, una vasta reglamentación en la Ley 610, en la que desarrollan esas garantías constitucionales, entonces no es cierto que por cuenta de no ser órgano de cierre y que por ser demandados, ante el Consejo de Estado, los fallos con responsabilidad, la corrupción se haya disparado en los últimos tiempos. Es de enfatizar que no es cierto, que la corrupción se haya disparado al 20% por cuenta de que los fallos de la Contraloría sean demandados ante el Consejo de Estado. El indicador sobre fallos con responsabilidad proferidos por la Contraloría versus las Sentencias de Nulidad proferidas por el Consejo de Estado, es que por cada cien fallos con responsabilidad de la Contraloría se declaran cinco nulos.

Veamos unas estadísticas de los últimos cinco años, en el período 2010-2016, señores Representantes, fallos con responsabilidad de la Contraloría fueron por 7.5 billones de pesos, Sentencias de Nulidad del Consejo de Estado en el período fueron veinte por 2.933 millones la relación es de que por cada cien, se declaran nulos cinco procesos con responsabilidad y si atenemos al referente del valor, por cada 1.000 pesos declarados responsables fiscal solo el 3.9% se declaran nulos, 3 pesos de cada 1.000 honorables Representantes, desde luego eso es un indicador que no nos debe satisfacer y estamos de acuerdo en que hay que mejorarlo, que hay que buscar las causas por las cuales podemos superar y mejorar ese indicador. Eso era en primer lugar uno de los temas que quería mencionárselos.

Dos, señala el Proyecto que con el Tribunal se garantiza autonomía e independencia al constituirse en un eslabón medular de la Rama Judicial. Ya lo mencionaba Pedro en la anterior intervención que lo que plantea el Proyecto es un tema totalmente contrario a la autonomía y a la independencia del órgano porque es que lo va a constituir en un eslabón de la Rama Judicial, valdría la pena honorable Representante hacer una precisión sobre el tema porque sería retroceder. El 117 señala que la Contraloría es un órgano de control y el Proyecto

plantea que va a ser eslabón es de la Rama Judicial, ese sería un punto en gracia de discusión qué es lo que se quiere, cuál es la precisión, cuál es el alcance de ello porque es que además el 267, le señala a la Contraloría que es un órgano técnico con autonomía administrativa y presupuestal, con el Proyecto se está creando dentro de la Rama Judicial.

Con base en lo anterior la Contraloría por disposición constitucional es un órgano de control autónomo e independiente no hace parte de ninguna de las Ramas del Poder Público como lo pretende el Proyecto. El Proyecto además de quitarle la función de Control Fiscal su categoría de ser desarrollado por un órgano de control diferente a las Ramas del Poder Público, al crear el tribunal como parte de la Rama, le quita la autonomía e independencia, desnaturalizando con ello los dos pilares fundamentales en la estructura del Estado, el de equilibrio de poderes y el de frenos y contrapesos, con base en lo cual se concibió y estructuró la Constitución de 1991. Así lo enfatizó la Corte Constitucional en Sentencia C-832 de 2002 al señalar con respecto al papel de los órganos de control en el equilibrio de poderes y en especial de la Contraloría General lo siguiente:

“La Corte ha destacado que la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos, significa básicamente; 1) no pertenece a alguna de las Ramas de Poder Público, 2) posibilidad de actuación por fuera de las Ramas del Poder Público y por ende actuación funcional e independiente de ellas, 3) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada. En consecuencia la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder Público, sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos”.

Basta señalar que la autonomía de la independencia de la Contraloría, honorables Representantes son temas que nos preocupan desde luego, no porque estas características no estén previstas constitucional y legalmente, porque ya lo mencionamos y está previsto en la Constitución y en la Ley 42 y en las diferentes leyes que desarrolla la Constitución, sino porque las administraciones de turno no exigen respeto por esta condición, por el contrario en ocasiones asumen posiciones preocupantes y extrañas ajenas a los criterios técnicos y de independencia con los que debe desarrollarse la labor de Control Fiscal. Sorprende actuaciones de algunos Contralores en la Contraloría General que continuamente cambian hallazgos e informes de auditoría.

#### **Presidente:**

Doctor Ruiz el tiempo se le terminó, un minuto pues.

#### **Continúa con el uso de la palabra el doctor Alberto Ruiz Poveda, delegado de Afuncger:**

De otra parte en la exposición de motivos del Proyecto se refiere a los Tribunales de España y de Francia y de Italia, quizás sea necesario señalar que el Tribunal de Cuentas de España está compuesto por 12 consejeros elegidos por el Parlamento para períodos de nueve años con salario de 30% más alto que el de otros órganos públicos. El 35 de sus cargos de mayor rango son de libre nombramiento y de acuerdo con el país de España existen entre 15 y 20 altos cargos elegidos a dedo en cada departamento. Hay que señalar que el

índice de percepción de corrupción de transparencia internacional no presenta muy favorablemente las posiciones de estos tres tribunales, de estos tres casos que menciona, España en el 2015 ocupó el puesto 36, Italia 61 y Francia 23. En el último año en un puntaje de 1 a 100 España obtuvo.

**Presidente:**

Doctor Ruiz usted radica la ponencia en Secretaría, ella va a ser objeto de análisis por los Ponentes del proyecto y por los Autores del proyecto. Muchas gracias. Sí honorable Representante con mucho gusto.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo:**

Gracias, bueno doctor Ruiz tomé nota de varios de sus puntos me parece que es una presentación muy interesante, pero ahora hay un tema que yo no entiendo usted dice que esto es un retroceso porque le quita independencia al Control Fiscal, cuando yo lo que observo es que esto le va a dar es por el contrario, total y absoluta independencia, es decir, nosotros vamos en el mismo sentido. Mi propósito es despolitizar usted hizo una exposición al principio en donde manifestaba su preocupación por la politización en los mandos medios en X, Z, J para no entrar en detalle, entonces yo creo que partimos de la misma preocupación. Yo quiero que el Tribunal de Cuentas sirva para despolitizar por completo el Control Fiscal y para cortar definitivamente la intromisión de la Rama Ejecutiva en la designación del Control Fiscal, porque es que yo creo que aquí está el problema, es decir, se trata de auditar a la Rama Ejecutiva, pero la Rama Ejecutiva termina a través del Congreso, de las asambleas o de los concejos poniendo a su Contralor, Auditor, en fin como se llame de acuerdo? Para mí por el solo hecho de que el Tribunal de Cuentas haga parte de la Rama Judicial pues eso le otorga inmediatamente total y absoluta autonomía con respecto a la Rama Ejecutiva porque pues si la Constitución dice es la Contraloría un órgano autónomo, un órgano independiente, pero en la práctica, no nos digamos mentiras, nosotros sabemos cómo la política de la cual yo hago parte, yo soy un político termina entrando y poniendo sus fichas en la Contraloría General de la República o en las demás Contralorías.

Entonces ahí es donde yo no entiendo muy bien, partimos de la misma preocupación pero tenemos dos lecturas diferentes, a mí me parece y se lo aseguro que esta es la manera de darle, garantizarle total autonomía e independencia en la práctica mucho más allá del anuncio constitucional al Control Fiscal porque entra a ser parte de la Rama Jurisdiccional que en sí es autónoma, fíjese usted nosotros no entramos a menos que se trate de nombrar por supuesto pues Magistrados de la Corte Constitucional que por su naturaleza lo ameritan, pero nosotros en últimas no entramos a definir decisiones dentro de la Rama Judicial, no entramos tampoco a definir los avances, no entramos a definir las asignaciones, no entramos a definir los puestos dentro de la Rama Judicial y obviamente que pues si usted coge ejemplos si en España interviene efectivamente el Parlamento en el nombramiento de unos Magistrados del Tribunal de Cuentas, pero pues también no lo hace en Austria, no lo hace en Alemania, no lo hace en Francia, no lo hace en Italia es una excepción y pues tampoco creo yo que sea válido el raciocinio en el sentido de decir que es que hay Tribunales de Cuentas en España y hay problemas de corrupción en España ergo el Tri-

bunal no sirve. Yo también podría decirle que Japón tiene Tribunal de Cuentas, Finlandia tiene Tribunal de Cuentas, Suecia tiene Tribunal de Cuentas y son países pues muy honestos.

Entonces yo creo que esa reflexión ahí de pronto no es válida, pero es eso básicamente la reflexión que yo quería hacer al principio, no logro entender, yo estoy convencido que esto le va a dar mucho más independencia y autonomía al Control Fiscal que lo que puede anunciar la Constitución con la Contraloría General de la República, eso es.

**Presidente:**

Tiene el uso de la palabra Blanca Ramírez y se prepara Fabio Luis Jiménez.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a Blanca Ramírez de Salazar, Presidenta Nacional de Asdecol:**

Muchas gracias señor Presidente un saludo para la Mesa Directiva, para los honorables Representantes de la Comisión Primera, para todos los Contralores aquí presentes y para los trabajadores de las diferentes organizaciones sindicales que nos acompañan en el día de hoy. En nuestra calidad de representantes de los trabajadores de las Contralorías Territoriales y una parte de trabajadores de la Contraloría General de la República nos vamos a permitir presentar nuestra opinión frente al Proyecto de Acto Legislativo 093 que pretende la creación de un Tribunal de Cuentas en nuestro país a nuestro modo de ver desde los trabajadores acabando con el Control Fiscal.

En Colombia podría pensarse que existen formalmente políticas públicas para la lucha contra la corrupción y que los organismos de Control Fiscal del país tienen un mandato que deben cumplir a partir de la determinación y promulgación de tales políticas, es decir, el qué hacer y el deber ser aparentemente ya están resueltos en el ordenamiento jurídico, quedaría entonces pendiente por resolver cómo hacerlo y con cuáles recursos, pero la realidad es otra y ha desbordado la capacidad técnica, tecnológica, jurídica y legal para hacer realmente efectivo el Control Fiscal en el país. El modelo vigente posterior y selectivo eminentemente resarcitorio ha devenido en un sistema perverso que no privilegia la prevención ante el hecho indiscutible que en Colombia el daño al patrimonio público se ha ido convirtiendo en irreparable, se requiere entonces un nuevo enfoque integral que a partir de la prevención y del control social con un nuevo encuadre del sistema vigente, coloque al Control Fiscal dentro de lo que exige el país en los posacuerdos.

La recentralización del Control Fiscal en la Contraloría General de la República no parece la mejor medida para lograr la eficiencia y efectividad del Control Fiscal y para la lucha contra la corrupción, es en los territorios y desde ellos en donde se construirá la Paz, el fortalecimiento del nivel territorial de la administración pública y del control a la misma a partir de una verdadera descentralización, una verdadera acción del control social y garantías de autonomía para tomar decisiones estratégicas en las regiones, constituyen requisito fundamental para construir la verdadera Paz y la superación de la desigualdad y la pobreza. En aras del fortalecimiento la política que se está promoviendo en la actualidad por parte del Gobierno Nacional se circunscribe a tres líneas estratégicas, fortalecimiento

de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública, profundización de la descentralización administrativa y fiscal y por último lo referente al ordenamiento territorial, analizaremos a continuación los avances más significativos sobre estos dos últimos tópicos.

Nuestra estructura de Gobierno, nivel nacional especializado en formulación, orientación y coordinación general de políticas, manejo macroeconómico, condiciones favorables para provisionar bienes y servicios, frente a Entidades Territoriales que asumen competencias especializadas y profundizadas, democratización en elecciones de alcaldes y gobernadores elegidos por voto popular otorga autonomía territorial para impulsar el mejoramiento de la gestión y acerca la función pública a la gente, estructura de la situación fiscal proyectada hacia el ajuste, la racionalización y la eficacia, más y mejores instrumentos de participación ciudadana en procesos de planeación, opinión, veeduría y control y de formulación de políticas, nuevos procesos de orden asociativo que crean una visión compartida de Estado y que generan alianzas estratégicas para la optimización de recursos entre los diferentes niveles territoriales.

De otra parte la descentralización también se caracteriza por ser un proceso reciente en maduración y con alternativas de reformulación hacia su eficacia. Ahora bien respecto del Control Fiscal se imponen como prioritarias aquellas medidas que apunten a identificar las soluciones y a definir políticas para superar las problemáticas suficientemente diagnosticadas en materia de fractura de controles internos y externos, dispersión, falta de efectividad, oportunidad, calidad, cobertura y otras disfunciones a saber, los eslabones de la cadena de valor del Control Fiscal interno y externo se encuentran fracturados, ninguno de estos controles ha producido los resultados esperados, el Control Fiscal posterior y selectivo tal y como actualmente se realiza no aporta resultados efectivos ni valor público a la gestión que vigila, tampoco permite prevenir daños al patrimonio colectivo, la prevención debe ser parte del enfoque, ausencia de autonomía y escasez de recursos presupuestales, tecnológicos y de formación del talento humano, falta de incentivos y mecanismos que estimulen el mejoramiento de las actuaciones de los servidores de las Contralorías Territoriales, las funciones de resarcimiento del daño causado al patrimonio público no se favorecen con el actual estado presupuestal de las Contralorías Territoriales, en consecuencia las medidas que han de adoptarse en cada caso son de orden legal y reglamentario, los agentes con poder de decisión en este aspecto son; el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, labores en las que deben participar los agentes involucrados, Contralores, servidores públicos de las Contralorías y de Control Interno, así como la sociedad organizada y la academia.

Por otra parte, las medidas que han de adoptarse en cuanto a operar como sistema y la definición de la periodicidad, formas y contenidos de la cuenta de la gestión fiscal son de carácter reglamentario por parte de las mismas autoridades de Control Fiscal. La Reforma a las Leyes 87 de 1993 y 617 de 2000 entre otras son de orden legal. Propuestas de Reforma Constitucional. Fortalecimiento y articulación del actual esquema institucional del Control Fiscal en Colombia. Creación Constitucional de un sistema nacional territorial de Control Fiscal, compuesto por todas las instituciones de Control Fiscal de primero y segundo nivel y por las

instituciones representativas del Control Interno. Elevar a rango constitucional el Control Fiscal preventivo establecido en el estatuto anticorrupción, volver a la función de advertencia como producto del Control Fiscal posterior inmediato frente a riesgo de pérdida de patrimonio público sin considerar el efecto meramente psicológico que pueda producir la figura en el gestor fiscal. Revisar la caducidad y prescripción de los hallazgos fiscales, entendiendo que por tratarse de recursos públicos que se buscan recuperar, en estos procesos no deben operar ni la una ni la otra tal como ocurre con su inembargabilidad y su imprescriptibilidad.

Independencia y autonomía de los organismos de Control Fiscal Territorial. La meritocracia como requisito único para la selección de los Contralores Territoriales y sus equipos directivos, fortalecimiento de las treinta y dos Contralorías Departamentales y las Municipales existentes para que ejerzan el Control Fiscal Territorial en los departamentos y en los municipios de su jurisdicción dotándolas de los recursos técnicos, tecnológicos, presupuestales y de talento humano de manera que dispongan de la suficiente capacidad normativa, operativa y de resultados. Deberá darse tratamiento especializado a aquellas Contralorías que por razones geográficas de orden público y otros factores presenten dificultades para el ejercicio de la función pública, aquí hacemos referencia a las pequeñas Contralorías que han sido abandonadas con diez, doce, hasta cinco funcionarios que mencionaba ahora el Representante Lara o creo que fue el Auditor, en el sentido de que una Contraloría así no puede rendir, este punto se refiere a eso, nosotros pensamos que puede haber Contralorías en ciertos territorios que pueden ser de pronto eventualmente agrupadas y que pueden dedicarse a la vigilancia esencialmente de los recursos de medio ambiente, de los recursos naturales.

Dos. Propuestas de Reforma Legal. Modificación de los artículos 9° y 10 de la Ley 617 de 2000 respecto de la limitación de los presupuestos para las Contralorías así como los artículos 1° y 2° de la Ley 1416 de 2010, de fortalecimiento del Control Fiscal que limitan y estancan el presupuesto de las entidades, impidiéndoles crecer de acuerdo con los montos que deben auditar. En lo que respecta a la Ley 1416 de 2010 que estandarizó los porcentajes establecidos por la Ley 617, siendo que su fin primordial era el fortalecimiento del Control Fiscal, teniendo en cuenta que su objetivo no se cumple, expedir una nueva ley que realmente fortalezca al Control Fiscal desde el punto de vista presupuestal, así como en cuanto a la cuota de auditaje y el porcentaje determinado para capacitación, el presupuesto debe establecerse de acuerdo con las necesidades de la Contraloría Territorial a partir de un estudio técnico donde se incluya capacitación, tecnología, puntos de control y funcionamiento.

**Presidente:**

Bueno un minutico.

**Continúa con el uso de la palabra Blanca Ramírez de Salazar, Presidenta Nacional de Asdecot:**

También la carrera administrativa del Control Fiscal que está contemplada en la Constitución y no ha sido reglamentada y que ayudaría en mucho a la independencia por parte del Control Fiscal de la parte política. La creación de un código único fiscal que defina claramente qué es el daño fiscal. Así tenemos una serie de consideraciones que muchos de ustedes tienen en

sus manos porque es una propuesta que hemos venido trabajando desde los trabajadores hace algún tiempo, conscientes de que el Control Fiscal requiere una Reforma, pero como se ha dicho aquí desde su fortalecimiento y no tratando más bien a nuestro juicio Representante Lara, tratando de debilitarlo o de dejarlo desdibujado. Muchas gracias.

**Presidente:**

A usted doctora Blanca. Tiene el uso de la palabra Fabio Luis Jiménez y se prepara José Fernando Hernández.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a Fabio Luis Jiménez Castro, Presidente de Uniauditoría:**

Gracias señor Representante Neftalí Santos. Quiero saludar a los honorables Representantes presentes, a los funcionarios de los organismos de Control Fiscal, a los señores Contralores Territoriales que se encuentran en esta Audiencia. Agradecer a la Mesa Directiva en cabeza de su Presidente el honorable Representante Telésforo Pedraza por la invitación cursada a la Unión Nacional de Funcionarios de la Auditoría General de la República para exponer acá nuestras observaciones y comentarios sobre el Proyecto de Acto Legislativo 093 de 2016, manifestando nuestro inconformismo con él por ser inconveniente y por las razones que expresamos a continuación tanto a uno de sus autores el Representante Lara como al Ponente Santos.

Lo primero que tenemos que decir es que el Constituyente de 1991 en su sabiduría estableció que la vigilancia de la gestión fiscal debería cobijar a todos los organismos y entidades estatales, así como a las personas privadas que manejasen recursos del Estado, es por ello y en desarrollo del sistema de pesos y contrapesos que en el artículo 274 superior establece que el Control de la vigilancia fiscal a la Contraloría General de la República, sería ejercido por un auditor, auditor que según la Corte Constitucional en múltiples sentencias debería tener una independencia administrativa, presupuestal y demás respecto de esta entidad. Así las cosas se expide el Decreto-ley 272 del año 2000, estableciéndole la función a la Auditoría General de la República de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control señalados en el artículo 2° de dicha norma, artículo 2° donde se establece la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales y las Contralorías Municipales y Distritales. Más adelante en Sentencia del 2011 establece la Corte Constitucional al declarar la inexecutable del artículo 81 del Decreto 267 de 2000, Sentencia 599 de 2011 que la Auditoría General de la República ejercería la vigilancia de la gestión fiscal del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República.

Estas son las entidades que vigila la Auditoría General y que contrario a la afirmación que hizo el honorable Representante Lara hace un rato cuando dijo que la Auditoría General de la República no sirve para nada, sí sirve, prueba de ello es todo el ejercicio que viene realizando la Auditoría General desde su creación, cuando desarrolla sus funciones de Control Fiscal, sus funciones de participación ciudadana, sus funciones de coadyuvancia con las demás Contralorías, los demás órganos de Control Fiscal los cuales me referiré más adelante. Por el momento queremos manifestar también que el Representante y los autores de este proyecto sustentan la supresión de la Auditoría

General de la República “En que ella solamente ejerce en resumidas cuentas las funciones de la Auditoría General se circunscriben a la vigilancia de la gestión de la Contraloría General de la República”, cosa que no es cierta como lo manifesté anteriormente toda vez que se vigilan 64 entidades dentro de las cuales se encuentra; la Contraloría General de la República, 32 Contralorías Departamentales, 4 Contralorías Distritales y 26 Contralorías Municipales, además del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República.

Esta afirmación que se hace en la exposición de motivos por parte de sus autores la fundamentan en el numeral 12 del artículo 17 del Decreto 267 de 2000, por el cual se determina la organización y fundamento de la Auditoría General de la República. Sin embargo los autores del ponente transcriben una norma que ha sido declarada inexecutable parcialmente, lo cual nos lleva a pensar, si estarían incurriendo en la prohibición establecida en el artículo 243 de la Constitución Política de Colombia al reproducir normas declaradas inexecutable.

Igualmente este proyecto es inconveniente toda vez que en ninguna parte del proyecto se establece quién ejerce el control a la vigilancia fiscal del Tribunal de Cuentas que allí se crea de las Cámaras Departamentales y de las Contralorías Departamentales a que hace referencia el artículo 272, solamente es en la exposición de motivos donde se refiere al Control Fiscal al Tribunal de Cuentas, diciendo que este sería ejercido por el Congreso de la República a través de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, es decir, le está transfiriendo una función de Control Fiscal a un ente netamente político que no cuenta ni con la especialidad ni con el equipo de profesionales multidisciplinarios que requiere el ejercicio de Control Fiscal para la vigilancia de los recursos presupuestales de este nuevo órgano y de los demás ya establecidos. Se decía anteriormente por parte de alguno de los intervinientes que las Contralorías Territoriales, la Contraloría General de la República y agrego yo, el Fondo de Bienestar manejan recursos públicos cercanos al billón de pesos, billón de pesos que de acuerdo a este proyecto quedarían sin el ejercicio, sin la vigilancia de la gestión fiscal que ello implica, con el agravante que podría entrar a configurarse casos de corrupción y demás en estos organismos que no lo estoy afirmando.

Así las cosas al dejar sin vigilancia fiscal estos organismos, se afecta indudablemente el sistema de pesos y contrapesos, lo cual como lo decía alguno de los intervinientes es uno de los puntos que llevan a pensar en una sustitución de la Carta Política con este proyecto. Ahora, si hablamos de las funciones de la Auditoría General de la República para decirle al honorable Representante Lara que lástima se ausentó, su afirmación temeraria que no servimos para nada, prueba de que sí servimos son que durante los tres últimos años la Auditoría General de la República ha efectuado 186 auditorías regulares y 21 auditorías especiales a los órganos de Control Fiscal y al Fondo de Bienestar de la Contraloría General de la República, cuyos resultados son de público conocimiento y cada uno de ustedes los puede encontrar en la página de la Auditoría.

En participación ciudadana, otra de las funciones de la Auditoría General, se ha desarrollado en dos frentes. Uno, promoviendo la participación ciudadana para fomentar la cultura del cuidado de los recursos públicos

mediante actividades de capacitación, divulgación de resultados, realización de foros y seminarios, al punto que en estos también últimos dos años y medio, tres se han realizado 409 actividades donde han participado 28.622 ciudadanos. El segundo frente de acción en la atención ciudadana, se refiere a las peticiones ciudadanas que son aquellas donde va la ciudadanía y denuncian hechos y/o presuntas irregularidades en la gestión de los recursos públicos asignados a las distintas entidades públicas. En ese mismo periodo la Auditoría General de la República ha atendido 3.825 peticiones ciudadanas, que se han resuelto de manera oportuna dentro de los términos de la ley, al punto que los ciudadanos nos han calificado en ese aspecto con 4.2.

**Presidente:**

Un minuto más, por favor.

**Continúa con el uso de la palabra Fabio Luis Jiménez Castro, Presidente de Uniauditoría:**

Gracias. Finalmente en el tema de coadyuvancia, otra función importante de la Auditoría General de la República esta coadyuvancia se ha desarrollado con el implemento o el desarrollo de más de 60 documentos entre guías de Control Fiscal y documentos referentes al Control Fiscal que le han servido a las Contralorías Territoriales y de manera especial a aquellas más pequeñas a desarrollar sus actividades también las hemos apoyado con recursos como capacitaciones y herramientas tecnológicas entre otras. Gracias lástima la premura del tiempo para explicar un poco mejor.

**Presidente:**

A usted doctor. Tiene el uso de la palabra José Fernando Hernández y se prepara Eduardo Enrique Rodríguez.

**La Presidencia concede el uso de la palabra José Fernando Hernández Hernández, Presidente de los empleados ante el Consejo Superior:**

Buenas tardes a todos los presentes. Un saludo especial al doctor Neftalí Santos por permitirme este espacio democrático, a los señores Contralores Territoriales que nos acompañan el día de hoy, a los demás Representantes a la Cámara que se encuentran presentes, a las organizaciones sindicales de la Contraloría General de la República Ascontrol, Asdecot, Sinaltrase, Unidos, Conauditores, Uniauditoría y Afuncger, un saludo también muy especial a todos los compañeros de la Contraloría General de la República que nos acompañan en el día de hoy, su compañía es muy grata y valerosa, lástima que se fue el Representante Lara, pero sí quiero resaltar tres cosas que dijo el señor Representante.

La primera de ellas y me parece que es la más importante de todas, tiene que ver con que ante cualquier circunstancia, independiente que el Tribunal de Cuentas pase o no ojalá y no pase porque es una idea que me parece que no tiene viabilidad técnica ni sustento jurídico y no es una figura llamada a prosperar. Lo que resalto del Representante Rodrigo Lara es que ante cualquier propuesta jurídica encaminada a modificar a la Contraloría o eliminarla, lo más importante de todo es que se garanticen los derechos de los funcionarios de carrera y con ello su estabilidad laboral, eso es lo primero que se debe garantizar. El segundo aspecto que me parece muy importante tiene que ver con el fortalecimiento del Control Fiscal o bien llamado Control Interno en las Entidades Territoriales y en las Naciona-

les. Actualmente vemos que la figura del Control Interno no está dando resultados, los resultados deseados, tal vez eso puede tener como causa el hecho que los jefes de la oficina de Control Interno de las autoridades nacionales pues son nombrados por el Presidente de la República, por el Ejecutivo, cosa que me parece incoherente y a su vez en las Entidades Territoriales los nombra es el Gobernador, lo cual también me parece sumamente incoherente y contradictorio y que no colabora a combatir uno de los flagelos que tanto daño le ha hecho a nuestro país que es la corrupción.

El tercer aspecto que quiero mencionar tiene que ver con el tema de la despolitización del Control Fiscal, mientras sigamos teniendo un sistema donde los directivos de mando medio de las Contralorías Territoriales, General de la República y Auditorías sean nombrados pues a dedo teniendo en cuenta la naturaleza de libre nombramiento y remoción que tienen a su cargo, pues no vamos a avanzar en la lucha contra la corrupción y en garantizar un Control Fiscal eficaz, eso se tiene que cambiar y aquí lo han expuesto varias personas, ojalá que esos directivos sean nombrados de manera meritocrática y no por recomendaciones burocráticas o políticas. Ahora quiero centrar mi ponencia en la exposición de motivos que hace el Representante Rodrigo Lara de este Proyecto Legislativo 093 de 2016, cuando menciona sobre la parte de la autonomía e independencia que va a tener este Tribunal de Cuentas, pues para mí concepto no va a tener ninguna autonomía y mucho menos independencia. Concebir que la eliminación de la Contraloría General de la República y reemplazarla en su lugar por un Tribunal de Cuentas, pues no traería otra cosa diferente a que se sustituya la Constitución, recordemos que nuestra Constitución Política de 1991 en su artículo 113 consagra la tridivisión de poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y también prevé la existencia de unos órganos autónomos e independientes para garantizar el cumplimiento de las demás funciones del Estado, recordemos que una de esas funciones es la del Control Fiscal que el Constituyente de 1991 se le asignó, le asignó esa función a la Contraloría General de la República, concebida desde el Constituyente de 1991 como un órgano autónomo e independiente alejado de cualquier injerencia de las Ramas del Poder Público.

Luego no veo viable jurídicamente a diferencia de lo que dice el Representante Rodrigo Lara que al hacer parte de este Tribunal de Cuentas, la Rama Judicial va a tener autonomía e independencia, eso es totalmente falso el Tribunal de Cuentas, sí pertenece a la Rama Judicial pues obviamente no va a tener y si desaparece peor aún, si desaparece la Auditoría General de la República no va a tener quién vigile a ese Tribunal de Cuentas. Recordemos que la Rama Judicial es una de las Ramas que mayor presupuesto tiene, maneja un presupuesto gigantesco y para nadie es un secreto que la Rama Judicial ha tenido o se ha vuelto más bien implicada o envuelta en escándalos de corrupción en muchos aspectos, luego no me parece que esta función de Control Fiscal que el Constituyente del 91 le asignó a la Contraloría General de la República pase a un Tribunal de Cuentas enquistado en la Rama Judicial, pues precisamente se violaría el principio de frenos y contrapesos o de separación de poderes lo cual me parece abiertamente inconstitucional y de aprobarse ese proyecto en las instancias legislativas muy seguramente la Corte Constitucional lo declarará inconstitucional.

Otro tema que quiero tocar es el de la expedición del régimen de responsabilidad fiscal que está sustentado en la exposición de motivos, efectivamente tengo claro y yo creo que la mayoría de los funcionarios del Control Fiscal saben pues que el Control Fiscal necesita mayores herramientas y por supuesto tiene dificultades como todo, pero no es eliminando una entidad de más de 90 años como lo es la Contraloría General de la República y las Territoriales y la Auditoría General de la República cómo se va a combatir el flagelo de la corrupción. Evidentemente hay que mejorar el proceso de responsabilidad fiscal, hay que añadirle nuevos ingredientes normativos al proceso de responsabilidad fiscal, hay que añadirle mejoras al Control Fiscal, pues todo eso solamente para fortalecerla más no para eliminarla, yerra el Representante Lara cuando dice que el actual modelo de Control Fiscal no garantiza los principios de seguridad jurídica y el debido proceso porque a su parecer la Contraloría General de la República, tiene y está basada en un modelo inquisitivo donde dice que sostiene que, pues que la Contraloría General de la República y el mismo funcionario que hace la investigación es el que falla y es el que resuelve la segunda instancia.

Acá en la Contraloría General de la República hay una organización interna bastante muy bien elaborada, bastante organizada que permite esa autonomía y esa independencia inclusive interna tanto así que en las dependencias que ejercen la segunda instancia de la Contraloría General de la República en muchos casos se revocan las decisiones de primera instancia porque de pronto hubo una violación al debido proceso o porque falta, no tuviera en cuenta una prueba o porque hay que hacerle ajustes al proceso, entonces internamente estamos funcionando bien no veo posible y mucho menos viable que se cree un Tribunal de Cuentas, pues sería el argumento se caería por su propio peso.

En la Rama Judicial pues obviamente también la primera instancia lo tiene los jueces administrativos, la segunda instancia los tribunales administrativos o en su defecto la primera instancia en tribunales y segunda instancia en Consejo de Estado igualmente en la Rama Judicial tampoco se garantiza la independencia de las decisiones pues en principio, sí pero a la larga pues todos hacen parte de la Rama Judicial al igual que la Contraloría General de la República por lo tanto me parece acertado el actual modelo de Control Fiscal que consiguió el Constituyente de 1991, y que está garantizado en la Constitución Política. La conclusión del Representante Lara en su proyecto de que con la eliminación de la Contraloría se combatiría efectivamente la corrupción me parece desacertada desde cualquier punto de vista, lástima que se fue, considero que la corrupción no se va a eliminar por el hecho que se elimine un órgano de Control Fiscal, la corrupción necesita mejoras o más bien reformas estructurales hay que mirar el tema de resarcimiento del daño porque a veces no recaudamos; bueno primero que todo a la Contraloría no se le debe evaluar por resultados cuantitativos en términos de cuánto recauda o cuánto dejó de recaudar sino que debe ser evaluada en términos cualitativos, hay que tener muy en cuenta que la Contraloría General de la República hace inclusive presión social con los contratistas que incumplen las obras y apenas inicia una labor de auditoría enseguida en la mayoría de los casos resarcen el daño bien sea en dinero o bien sea con

reposición de la obra, entonces pues la Contraloría está haciendo un trabajo muy acertado.

Otro tema tiene que ver con la insolvencia de los presuntos responsables fiscales es muy difícil en la actualidad prever y más bien combatir la corrupción. La Contraloría General de la República con tan poco presupuesto y teniendo en cuenta que actualmente hay mafias que se dedica a desangrar las arcas del Estado muy bien elaboradas con alianzas con funcionarios inclusive de entidades públicas, modernizadas tecnológicamente con un músculo financiero increíble.

**Presidente:**

Un minuto por favor.

**Continúa con el uso de la palabra el doctor Fabio Luis Jiménez Castro, Presidente de Uniauditoría:**

Para que la Contraloría logre combatir ese flagelo de la corrupción necesita que se le aumente su músculo financiero, necesita una verdadera autonomía presupuestal, necesita que se incremente su pie de fuerza o su recurso humano, necesita inclusive en materia de contratación otro aspecto que hay que tener en cuenta es la figura de los anticipos, esa figura debería replantearse en la futura reforma a la Ley de Contratación Estatal porque me parece que esa es una fuente muy alta de corrupción y también aunado a eso el hecho de la interventoría que la misma entidad pública que contrata es la que contrata la interventoría eso debe replantearse porque eso es un foco muy alto de corrupción y pues para terminar mi recomendación es que archivar este proyecto, sacar una Ponencia Negativa por ser no solo inviabilidad técnica sino también jurídica por sustituir la Constitución, muchísimas gracias.

**Presidente:**

A usted, Eduardo Enríquez Rodríguez, tiene el uso de la palabra.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz, Representante Sinaltrase:**

Bueno, buenas tardes a los que quedan, ya por la hora quiero hacer mi presentación muy sucinta en unos temas específicos, la mayoría de los que me antecedieron la palabra son abogados y lo han notado ustedes yo soy economista y mi tema es el Control Macro y más que todo el control a la Hacienda Pública como un hecho de transparencia ¿en qué sentido lo digo? Parte del Control Fiscal ha venido evolucionando desde el siglo pasado cuando presentábamos la cuenta o el Presidente presentaba la cuenta del Tesoro y posteriormente fue evolucionando a presentar la cuenta del Presupuesto y del Tesoro y una relación estrecha entre la Contraloría y la Cámara de Representantes porque la Cámara de Representantes es la que examina y fenece la cuenta. Dentro de esta evolución ustedes podrán revisar que los grandes hacendistas de Colombia como Alfonso López Pumarejo en el 45 hace una Reforma Constitucional donde detalla el contenido de la cuenta y la relación con la Cámara, así mismo también nos asigna las funciones contables de llevar la contabilidad y otra serie de relaciones. Posteriormente otro gran hacendista como Carlos Lleras ya establece los libros de la contabilidad, establece el libro de la deuda pública.

Todo el proceso contable que debería tenerse en cuenta y además desde ahí ya presume que debe haber un Contador General de la Nación, lo hace como

un artículo transitorio que está desde el 68 y viene a culminar con la Reforma de 1991, en la Reforma de 1991 ya establecemos claramente lo que es el Control Fiscal macroeconómico ¿en qué sentido? En control a la Hacienda porque se establece el Contador General de la Nación para llevar la contabilidad financiera pero la presupuestal queda en la Contraloría General de la República, esto estoy hablando artículo 364 Constitucional, pero a la vez establece que tendrá las mismas funciones la Contraloría de reglamentar la contabilidad presupuestal y eso lo establece en un hecho básico que con el Proyecto de Reforma se pierde, se elimina de tajo presentar la cuenta del Presupuesto y del Tesoro por parte de la Contraloría General, pero como relacionaba no hay otro artículo que esa cuenta la presente la administración, ni el Presidente, ni el jefe de presupuesto nada, sale la cuenta del presupuesto.

Y el otro elemento que hacía referencia también Luis Alberto Sandoval es que en el numeral 11, también desaparece y se pierde el informe de la certificación de las finanzas del Estado. ¿Por qué son importantes estos tres informes? Porque en el mandato ya legal de la Ley 42, nos establece que debemos presentar los diferentes déficit, el déficit fiscal, el déficit presupuestal, el de tesorería, elementos fundamentales de transparencia que lo da la Contraloría, nosotros podemos tener buena fe de que el déficit que nos da el Ministerio de Hacienda es ese, pero nosotros tenemos que calcularlo y certificarlo y decir cómo se financió ese déficit. A través de la cuenta del Presupuesto y del Tesoro mostramos cómo el Gobierno tuvo que hacer operaciones del manejo de la deuda, de tesorería para poder sostener el déficit fiscal, en este caso para cumplir la regla fiscal, esos son los elementos que así como todos han dicho lástima que se fue el doctor Telésforo Pedraza que está en la Comisión Legal de Cuentas y a ellos somos los que entregamos la información, le presentamos los análisis y los que nos ayudan a revisar las cuentas, es decir, que con esta desaparición del numeral 11 y el inciso final del artículo 268 Constitucional a nuestro juicio desaparece o se vulnera el Control Fiscal Macro pero a la vez se vulneran las funciones de la Cámara y de la Comisión Legal de Cuentas específicamente, entonces por eso era importante conocer la opinión del doctor Telésforo en el sentido de si ellos son conscientes de que esas funciones tal como está el proyecto van a desaparecer.

Pero lo importante para nosotros como Órgano de Control es mostrar que si bien esta parte Control Fiscal Macro por ser netamente económica no parece como, como que se refleje básicamente en la recuperación de recursos sí insistimos en que es un control preventivo y en muchas actuaciones que ha tenido la Contraloría se han detenido procesos, cito el caso del Plan Departamental de Aguas que en nuestro concepto estaba mal formulado jurídicamente y se logró parar y en ese entonces fueron dos billones de pesos que no se gastaron, no se gastaron pero los departamentos pudieron rehacer sus proyectos y volver a adecuar el gasto ya conscientemente, muchos otros el tema de Reficar inicia es en el análisis de la situación de las finanzas del Estado posteriormente el Contralor determina hacerle auditoría porque ya el nivel de endeudamiento de Reficar era muy grande e insostenible, así muchos otros elementos.

Entonces con base solamente en esta reforma de estos dos numerales del 268 surge una segunda fase que es lo que nosotros hemos denominado algunas contradic-

ciones en la Técnica Legislativa ¿en qué sentido? Que se eliminan las funciones simplemente se le cambia el nombre de Contraloría a Tribunal de Cuentas, se le quitan las funciones de llevar la cuenta del Presupuesto y certificar la Auditoría al balance pero posteriormente en el artículo 354, que no se toca se mantienen las funciones para la Contraloría General de la República, entonces eso es parte de la inconsistencia y el otro elemento es en el artículo 178, que son las funciones de la Cámara, numeral 2 en el cuál se establece que el fenecimiento de la cuenta, el examen y fenecimiento de la cuenta que le presente el Tribunal de la cuenta del Presupuesto y del Tesoro que le presenté el Tribunal pues lo hará la Cámara pero esas funciones ya no están dentro del Tribunal de Cuentas. Entonces parte de la Técnica Legislativa que no tocaron todos los artículos correspondientes mostrando una inconsistencia en el proyecto pero lo que queremos insistir es que esa función de carácter Macro tiene que ver más con la transparencia y ese examen previo de las cuentas para que el Congreso y en especial la Cámara de Representantes tengan los elementos esenciales para poder dictaminar el balance, para poder expresar la opinión sobre el fenecimiento de la cuenta y sobre todo para ejercer el Control Político bajo una coadyuvancia o una asesoría de la Contraloría General de la República, diferente a lo que tiene el proyecto en el artículo 67 que establece es una asistencia en nuestra opinión esa asistencia es muy diferente a rendir la cuenta del presupuesto o a certificar la situación de las finanzas.

Esos son los elementos que quiero dejar en consideración de ustedes muchas gracias, muy amables.

#### **Presidente:**

Gracias a usted doctor Eduardo. Tiene el uso de la palabra Carlos Abel Saavedra.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Carlos Abel Saavedra Zafra, Presidente Nacional Asociación Sindical de Trabajadores de la Contraloría General de la República Ascontrol:**

A nombre de la Organización Sindical Ascontrol, un saludo al doctor Neftalí Santos, Ponente del proyecto, agradeciéndole su invitación a esta Audiencia, un agradecimiento al doctor Enciso por respetarnos a quien los escuchamos de primera, lástima que el Auditor se haya ido, que el doctor Lara se haya ido y lamentamos la ausencia del Contralor General. Este Debate sobre el tema de Control Fiscal creemos que debe partir de una situación concreta, es que hablar de Control Fiscal en España, en Inglaterra, en Francia, en Italia y hablarlo en América Latina y en Colombia es absolutamente diferente, la sociedad colombiana está atravesada por tres fenómenos gigantes que no se puede desconocer en el momento de legislar que es el tema del narcotráfico, el tema de la violencia política y el tema de la corrupción en general y que estos tres fenómenos de una u otra manera han hecho de la corrupción una forma de vida y de actuar y que en la dinámica de los órganos ilegales públicos o privados han hecho una captura real del Estado y esa captura real del Estado tiene que significar algo para quienes van a legislar o van a orientar el tema de la cosa pública del Control Fiscal, no es lo mismo legislar a partir de un doctorado en España o de legislar a través de un doctorado en Inglaterra a mirar la condición concreta de Colombia.

Hoy lo que nos estamos enfrentado ya no es a una simple corrupción en el sistema, nos estamos enfrenta-

do es que el sistema está corrupto y cuando nos estamos enfrentado a que el sistema está corrupto la legislación tiene que acomodarse a esa situación concreta de la estructura del Estado. Nosotros creemos que es el primer error del Proyecto de Acto Legislativo del Representante Lara, hacer una abstracción, un traslape institucional, un traslape metodológico de Europa, de España o de Francia a unas condiciones absolutamente diferentes a las que está analizando él, desde el punto de vista de arquitectura estatal y sobre todo de nuestra idiosincrasia y del quehacer diario social. Los trabajadores de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Territoriales no nos enfrentamos, doctor Neftalí, solamente con el corrupto individuo, nos encontramos y nos enfrentamos es con mafias de la contratación, con mafias, digamos, de control, con carteles de precios, con mafias que hoy utilizan la coerción y la violencia para lograr sus resultados desde el punto de vista de la corrupción y de no solamente en la ejecución del gasto sino que hoy ya dominan instancias donde hay definición de política pública, entonces, antes de legislar y de elaborar un Proyecto *per se*, puede tener muy buena intención el proyecto, pero se está elaborando a partir de una situación económica, política y social absolutamente diferente y nosotros creemos que el Congreso de la República debe legislar a partir de nuestra condición política, económica y social concreta.

Parte igualmente de un segundo error, creer que aquí la Misión Kemmerer solamente hizo un traslape, digamos, de la metodología Anglosajona, leyéndose en la estructura y los documentos de la Misión Kemmerer, todo lo contrario, la Misión Kemmerer dijo: hay que unir es lo mejor de los dos modelos, del modelo anglosajón y del modelo europeo, por eso es que dice vamos a hacer el tema de las auditorías, pero le vamos a dejar a la Contraloría General de la República que también haga el tema de proceso de responsabilidad fiscal. Entonces, el análisis que hace el señor Representante creemos que es soslayado, que es equivocado cuando pretende sencillamente decir: ya se experimentó el método o el modelo anglosajón, vamos con el modelo de Tribunal de Cuentas y creemos nosotros lo siguiente; que bajo la perspectiva actual de la arquitectura del Estado, lo que ha ocurrido es que no se ha permitido el Control Fiscal como está concebido por la Constitución, se ejerza, es decir, aquí la Contraloría General de la República desde el punto de vista del control micro, del control macro, de la participación ciudadana y del control y del proceso de responsabilidad fiscal se ha tenido que enfrentar de manera solitaria tanto la Contraloría General como las territoriales temiendo enfrentar a estas mafias a un pull de abogados que sin escrúpulos y sin ética se dedican a presentar miles de nulidades y de actuaciones jurídicas que enredan los procesos de responsabilidad fiscal, que enredan todos los procesos de la Contraloría General y de las Contralorías Territoriales.

Nos tenemos que enfrentar a que se habla mucho de la autonomía y el respeto de los órganos de control a nivel nacional y a nivel territorial, pero como lo expresaba la compañera Blanca, las Contralorías Territoriales fueron sometidas en virtud de la Ley 617 a un desangre presupuestal absoluto y la Contraloría General de la República sufrimos exactamente lo mismo, la Contraloría General de la República la única autonomía que tiene es de elaborar su presupuesto, pero cuando empieza la ejecución vienen las decisiones del

Gobierno nacional de limitar o recortar el presupuesto en la Contraloría General de la República, si hoy tenemos problemas, pues, tenemos problemas por culpa del Gobierno nacional que hoy limita nuestro accionar, no solamente en la ejecución de determinados trabajos porque no hay los recursos para los viáticos, no hay los recursos para hacer las actuaciones especiales y no tenemos los recursos para nombrar ciento ochenta vacantes que hoy tenemos en la Contraloría General de la República, por una decisión unilateral del Gobierno nacional de recortar el presupuesto de la Contraloría General de la República. Si de lo que se trata es de fortalecer el Control Fiscal, de fortalecer la lucha contra la corrupción lo que nosotros demandamos es el respeto real y concreto a la autonomía de los entes de control no solamente en la elaboración del presupuesto sino en la ejecución y que no sean sometidas estas entidades de control a un pauperismo presupuestal que no permite ni a la actualización fin tecnológica y el nombramiento de personal que se necesita para ejecutar nuestra labor.

Dice el Representante Lara que él ve que al contrario se respeta la autonomía de la Contraloría al pasar como Órgano de la Rama Judicial, nosotros decimos y quién va a ejercer el Control Fiscal a la Rama Judicial si hacemos parte de esa misma estructura, ¿dónde queda la independencia real y concreta? Creemos que aquí de lo que se trata es de garantizar al contrario esa independencia y esa autonomía como Órgano de Control aparte de las tres Ramas y mantener la figura de Contraloría General que con la mixtura que tiene de proceso micro, de proceso macro, de participación ciudadana, tenemos cómo alimentar de manera decidida el tema del proceso de responsabilidad fiscal, claro, somos conscientes que tenemos unos problemas y esos problemas creemos que se pueden resolver no por una vía constitucional sino por una vía legal, por medio de unas normas de carácter legal que pueda expedir el Congreso de la República, como por ejemplo, el tema a veces nosotros nos enredamos en la discusión si el Contralor General, los controladores territoriales son o no son nombrados por la clase política si son o no tienen el mérito o no.

El tema que aquí debería haber es una Ley de Control Fiscal que reglamente y regule el accionar de la entidades independientemente de quién llegue a cargo de Contralor General o Contralor Territorial, se necesita un código fiscal, se necesita una Ley de Control Fiscal que le coloque unos parámetros al trabajo de los controladores territorial y Contralor General y determine cuál es el alcance y la profundidad del trabajo de las contralorías y de los diferentes órganos de control. Falta a la verdad el Representante Lara cuando ha hablado solamente del tema de la congestión judicial producto del trabajo de la Contraloría General, de todos los casos mil y pico de procesos de responsabilidad con fallo que ha tenido la Contraloría General en los últimos diez años, solamente hay acciones de nulidad de doscientos treinta y seis actores, que en un proceso de responsabilidad pueden haber dos o tres o más actores, es decir, es falsa esa apreciación, aquí no se puede traer a colación y tratar de hacer una Reforma Constitucional a partir de unos preceptos o de unas hipótesis absolutamente falsas, hablar el Representante Lara de que es que tenemos los problemas de la recuperación, pero en el documento y en su exposición y en su argumentación no hacer absolutamente ningún análisis, ninguna propuesta de cómo hacer para evitar.

**Presidente:**

Un minuto y terminamos.

**Continúa con el uso de la palabra el doctor Carlos Abel Saavedra Zafra, Presidente Nacional Asociación Sindical de Trabajadores de la Contraloría General de la República, Ascontrol:**

La forma como cada uno de los gestores públicos desde el momento del hallazgo fiscal se autoinsolventan y lo que buscamos nosotros como Contraloría General, es que el Congreso lejos de esta Reforma Constitucional apunte a unas Reformas de carácter legal como esa que el hallazgo fiscal desde el momento del hallazgo fiscal se pueda decretar las medidas cautelares. Yo no soy abogado y eso, por eso lo traigo aquí desde el punto de vista de la legislación, porque hay otro punto que es que en las discusiones de los procesos de responsabilidad y en los procesos micros a toda hora es el tema del debido proceso, del debido proceso del corrupto cuando nosotros creemos que debe dársele más importancia, más fortaleza a los órganos de control nacional y territorial para atacar la corrupción sin respetar a aquel que irrespetó a la sociedad y a la Nación y al Estado al proceder de manera corrupta.

**Presidente:**

Muchas gracias. Les recuerdo a cada uno de los que han intervenido dejar las Ponencias en la Secretaría de la Comisión porque van a ser muy importantes para el análisis y estudio que se va hacer para la rendición de las correspondientes Ponencias. Tiene el uso de la palabra Jorge Araque Aldana y se prepara William Millán Monsalve. Que haga uso de la palabra William Millán mientras Jorge Araque llega al recinto.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor William Millán Monsalve, Primer Vicepresidente Confederación General del Trabajo (CGT):**

Muchas gracias doctor Neftalí, un saludo a los compañeros de la Contraloría General de la República de parte de la Confederación General del Trabajo (CGT), igual que los funcionarios de la Auditoría General, a los honorables Representantes a la Cámara y también lamentamos la no presencia en este momento del Representante Rodrigo Lara y el Presidente de la Comisión Primera. En nombre de la Confederación General del Trabajo, les hacemos conocer algunas consideraciones que son de vital importancia para la discusión del **Proyecto 093 de Acto Legislativo**, *“por medio del cual se Reforma la Constitución Política y se crea el Tribunal de Cuentas”*.

La Ponencia parte de reconocer una cruda realidad que la corrupción según la Comisión Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, en los últimos veinte años ascendió al 4% del PIB, pretendiendo atribuir esta circunstancia únicamente a la labor fiscal ejercida por el órgano de control fiscal, aspecto que no puede colegirse como consecuencia de la ineficacia del control, sobre este aspecto no se puede dejar de lado que el flagelo de la corrupción no atañe únicamente al Control Fiscal sino a una falla sistemática del sistema democrático actual en el que la contratación estatal juega un papel fundamental y en el que la Contraloría General de la República hace el mayor de los esfuerzos que no puede soslayarse de ninguna manera.

Reconocemos que la corrupción requiere de profundas decisiones que deben estar acompañadas de una

labor de empoderamiento institucional de forma que quienes, por ejemplo aspiren a ser elegidos a ejercer un cargo público, lo hagan por el compromiso de trabajar por el bien común y no para encontrar un instrumento que sirva a los afectos del enriquecimiento fácil. Este es un problema estructural, por no llamarlo cultural en el que nuestra sociedad parece acostumbrarse a estos asuntos y aceptarlos con estoicismo por no decir con resignación.

En relación con el texto sometido a consideración de la Comisión Primera de la Cámara, este no cuenta con la coherencia requerida, lo que afecta de forma grave la intención que se expresa, anima la discusión del proyecto. En primer lugar se propone reformar el artículo 119 de la Constitución que establece en cabeza de la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración y propone la creación del Tribunal de Cuentas a cargo de la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la Administración. Afirmamos que no guarda coherencia debido a que se dejó de lado que la Constitución de 1991 estableció en el artículo 113 la división tripartita del poder público en las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Jurisdiccional y que además existen órganos públicos, autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Este último aparte arroja claridad a las premisas sostenidas por los compañeros del Sindicato, Unios, en la sustentación de su oposición a esta iniciativa, en el sentido que el texto sometido al Congreso desborda el núcleo esencial de lo consagrado en el Texto Superior de 1991, ya que pretende que el control fiscal se ejerza por parte de una de las Ramas del Poder Público, no se puede tener independencia si se pertenece precisamente a una de las Ramas del Poder Público y se deja de ser un ente autónomo e independiente precisamente para ejercer ese tipo de control.

Sostiene en apartes del Proyecto de Acto Legislativo, que la Rama Jurisdiccional entonces hará parte de la que ejerce el Control Fiscal, por esta vía se borra de un tajo la existencia y el control autónomo e independiente y se afecta de manera grave la médula de la Constitución de 1991, sustituyéndola por completo, otro aspecto que demuestra el grado de improvisación en que se incurrió a la hora de elaborar el Proyecto en cuestión hace referencia a que no se determina cuántos son los magistrados que integrarían el Tribunal de Cuentas y cómo serán escogidos, salvo que se establece en el último inciso del artículo 6° del proyecto que será una ley orgánica la que determinará el régimen de responsabilidad fiscal y contable y regulará la composición, organización y funciones del Tribunal, que en todo caso será provisto por un sistema de carrera administrativa específica para este órgano, sobre este particular no sobran varios comentarios el primero que debe entenderse que se aplica el principio del mérito establecido en el artículo 125 de la Carta y en segundo lugar es impropio decir que se tratará de un sistema específico ya que el sistema es especial de origen constitucional.

Puede aceptarse que la Constitución establezca la forma en que se provee el empleo de Contralor General de la República y que en el proyecto en cambio no se prevé como se va a proveer los integrantes de ese Tribunal de Cuentas. Se deja en manos del Congreso de la República la expedición de una Ley Orgánica para que determine lo referente a elección o escogencia de

los magistrados del Tribunal propuesto, el régimen de responsabilidad fiscal y contable, la composición, organización y funciones, dejando de lado que de conformidad con el artículo 151 de la Constitución, estos aspectos no pueden ser desarrollados por medio de este tipo de leyes. Se ha equivocado en materia grave también el estudio, el Representante a la Cámara Rodrigo Lara, unas preguntas que surgen adicionales a las planteadas de forma somera en este escrito es ¿Quién ejercerá control sobre la actividad de funcionarios inamovibles tal y como se predica en el artículo 6° del proyecto? ¿Serán funcionarios sin control disciplinario fiscal salvo lo que lo que concierne a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia?

Para agregar otro punto al caos en que se convierte el texto es lo que concierne a su aparente dependencia o subordinación del Congreso ya que este le puede solicitar la evaluación de una política pública del Gobierno nacional o de los órganos autónomos, es decir, reconoce que ya no hace parte de los órganos autónomos independientes, situación agravada por lo que reza en el inciso precedente del citado artículo 6° por cuanto allí se establece que el referido Tribunal asiste al Congreso en el control de políticas del Gobierno nacional, esto es, se convierte en un apéndice del Legislativo, aspecto que para nada constituye un avance sino un franco retroceso y si a eso le agregamos, entonces, que ya no se va a saber si es de Rama Jurisdiccional o si es un apéndice del legislativo para hacerle control al Gobierno .

En relación con las atribuciones se encuentran algunas que son inconvenientes a la esencia del control como la que hace referencia a revisar y fenecer las cuentas, actividad que les privaría de cumplir con funciones de prevención e intervención eficaces, convirtiéndolos en simples notarios de las actividades cumplidas, distorsionando incluso el control posterior. A lo anterior se suman las contempladas en los numerales 4, 5, 6, 7, en este último numeral se le atribuye la función de ejercer la jurisdicción coactiva, que ya se encuentra en cabeza de otras entidades del Estado, aspecto sobre el cual no se abunda en el sentido de concluir si han dado o no resultados, como sucede con la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado etc., en el punto diez revive el ya superado postulado ejercido en épocas oscuras de nuestra historia sobre verdad sabida y buena fe guardada, que hace infalible a las autoridades frente a los ciudadanos.

Un aspecto que resulta aberrante es que también despoja de sus competencias al Consejo Nacional Electoral ya que le atribuye la facultad de controlar la contabilidad de los partidos políticos y de los movimientos significativos de ciudadanos, aspecto que vulnera la democracia y puede agredir de forma grave el papel de los partidos de oposición y se puede convertir en un instrumento antidemocrático y de persecución en contra de las minorías. Finalmente al parecer suprime las Contralorías Departamentales y Municipales cuando habla de las Cámaras Departamentales de Cuentas, pero al tiempo permite que en algunos entes territoriales puedan continuar existiendo de conformidad con lo que determine la Ley, nos imaginamos que habla de la orgánica que propone al establecer que los Contralores Departamentales, Municipales serán escogidos por las respectivas asambleas y concejos municipales, aquí hay una grave contradicción en el texto mismo y evidencia una falla en la elaboración legislativa.

Como quiera que consideremos que no existen los argumentos suficientes para darle Debate al Proyecto de Acto Legislativo, respetuosamente solicitamos debido a que no se presentan ni estudios, ni nada parecido además de que es inconveniente, solicitamos respetuosamente a los honorables Representantes integrantes de esta Comisión que procedan a presentar Ponencia de Archivo al Proyecto. Finalmente queremos agregar algo en relación con las palabras y lástima que no está el Representante Rodrigo Lara, en el sentido de que él parece que trae ideas foráneas seguramente porque ha tenido el privilegio de estudiar en otras latitudes desconociendo la realidad de nuestro país, porque también atañe a los órganos de control o sea él tiene ya en mente no solamente eliminar a la Contraloría sino a la Procuraduría General de la Nación y yo soy el Presidente de ese Sindicato de la Procuraduría y no puedo pasar por alto que no se puede confundir bajo ninguna medida a una persona que hizo tanto estrago al interior de la Procuraduría como el anterior Procurador General de la Nación.

No se puede confundir al Procurador con la Procuraduría, seguramente el doctor Rodrigo Lara no sabe por qué tenía que estar muy niño en esa época de que la Procuraduría jugó un papel fundamental en contra de la impunidad, fuimos la Procuraduría los que iniciamos las investigaciones por lo que en esa época se denominaba el (MAS) Muerte A Secuestradores, grupos de limpieza social y la labor que cumplió la Procuraduría nos enorgullece y debe también ser motivo de orgullo para este país porque fuimos fundamentales.

#### **Presidente:**

A usted doctor. Tiene el uso de la palabra Jorge Araque Aldana.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Jorge Araque Aldana, Presidente Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado en los Órganos de Control y Vigilancia y en sus Entidades Vigiladas (Sinaltrase):**

Buenas tardes doctor Neftalí, gracias por la oportunidad en esta intervención, al doctor Camilo Enciso, por escuchar todas las intervenciones, a todos los compañeros de las organizaciones sindicales, a los que aún están presentes compañeros de la Contraloría. Yo voy a comenzar por el final y la verdad si es que no es frase de cajón, yo si no venía preparado para una intervención, pero gracias doctor Neftalí, el final es y solicitarle a los honorables Representantes de la Comisión Primera que este proyecto se archive, porque yo no voy a repetir lo que todos han dicho y todos han ilustrado con suficiente lujo de detalles, las razones de Constitución y de ley y las razones técnicas por la cual se debe archivar.

Por supuesto, que sí hay que hacer cosas de mejora en el Control Fiscal, la Contraloría como bien lo han dicho varios tiene un proceso micro, un proceso macro, un proceso de participación ciudadana y el proceso de responsabilidad fiscal, al interior de la Contraloría producto de los acuerdos laborales que se dice y el último que está vigente y el actual, se acordó mejorar esos cuatro procesos y resulta que el proceso micro hay que mejorarlo y mejorarlo ostensiblemente desde el punto de vista técnico, pero para esa mejora hay que tener recursos económicos y técnicos, ya se ha escuchado aquí hasta la saciedad que se requieren apoyos técnicos como son los ingenieros y entonces es lamentable que por ejemplo para una auditoria forense que hoy en día

es básica en la Contraloría, escasamente tengan cuatro o cinco ingenieros de sistemas especializados para evaluar los sistemas, nada se mueve hoy en el Siglo XXI, que no sea con tecnología de sistemas ¿Cuántos ingenieros de sistemas tiene la Contraloría para hacer esa labor? No pasan de tres, de tal suerte que el apoyo tecnológico, el apoyo técnico, el apoyo profesional se requiera para ese proceso micro para que estos hallazgos lleguen lo suficientemente fuertes, contundentes y que harán el proceso de responsabilidad fiscal no haya opción de devolución.

Esa es una de la primera etapa, la participación ciudadana también hay que fortalecerla porque el ciudadano es el primer fiscalizador, el ciudadano es el primer veedor del Control Fiscal y resulta que esa participación ciudadana se ha venido abandonando, se ha venido dejando de tal suerte que allí hay que hacer una labor muy importante para poder fortalecer esa denuncia y que el proceso auditor o el Control Fiscal lo lleve a cabo. Ahora el Control Fiscal macro ya lo explicaba Eduardo, por qué la importancia desde 1923, ya el doctor Carlos Lleras, Alfonso López Pumarejo, el doctor Alfonso Palacio Rudas, nos dejaron una construcción del Control Fiscal Macro y la importancia de estos controles para la Hacienda Pública, para el ejercicio político que ejercen los señores Representantes, ya el proceso penal fiscal desde luego yo he escuchado los abogados, yo tampoco soy abogado, yo soy economista, contador público y cumpliéndole a la Contraloría, pero yo he escuchado que este proceso administrativo hay que equiparlo o igualarlo a la agilidad, a la rapidez que tiene lo que tienen las Superintendencias porque lo que uno oye al interior de la Contraloría y de lo que uno se lamenta, y de lo que uno se rasga y llora es ver que los cuatro, cinco, diez años son muy largos muy extensos para este proceso esa es una tarea que tiene que mejorarse para que el proceso de responsabilidad fiscal sea efectivo de verdad.

De tal suerte que uno en los veinte años que esta, veinte años que llevo yo en la Contraloría siempre he escuchado que hay crédito y empréstitos para poder hacer la tecnología y poder traer los apoyos que se requieren para el Control Fiscal, pero yo llevo veinte años y en esos tres años van como tres o cuatro BID y la verdad el valor agregado que queda para este apoyo que se requiere de modernización no lo he visto. Yo sueño que el actual BID en verdad sirva para ese apoyo técnico que requiere la Contraloría para que sus procesos sean efectivos y eficaces, por eso se reitera y creo que no hay ninguna organización que este aquí presente que no esté solicitando que ese proceso o este proyecto de ley debe archivar. Por último casi un anhelo de los funcionarios de la Contraloría y de todas las Contralorías que la meritocracia sea una meritocracia de verdad, porque a uno sí le da como cierto frío ver que para los altos cargos los requisitos son mínimos y para el grado uno profesional sean absolutamente exigentes.

Entonces, a uno sí le duele que para acceder a concursos que hacen en la Contraloría o en cualquier institución del Estado, pero específicamente para las Contralorías, para uno ser funcionario grado uno y ganarse los tres millones seiscientos, le pidan hasta doctorado, pero para ser Contralor o Director de Vigilancia Fiscal, o Vicecontralor o los otros cargos altos directivos, profesional, de tal suerte que allí hay que aprovechar una oportunidad si es que el proyecto de ley si es que vaya a avanzar, que Dios quiera y la Santísima Virgen, no avance pues que si ello llega a ser, por favor, en esa

parte es la más importante, porque aún hay funcionarios que manejan muy bien el Control Fiscal, muy bien el proceso de responsabilidad fiscal y porque son doctores, en Contraloría tiene veinticinco doctores y hacen su trabajo muy bien y saben hacer su trabajo muy bien, pero llega mucho nivel directivo con muy poca capacitación, con muy poca experiencia en el tema de Control Fiscal que obviamente no es secreto para nadie, ninguna universidad enseña Control Fiscal, eso lo aprende uno en contabilidad porque la universidad del Control Fiscal es la Contraloría y como allí es donde sabemos, allí es donde pedimos la participación que se lo agradezco doctor Nefalí que nos haya dado esa oportunidad de discutir y también que en verdad me haga la improvisación con el ánimo y el entusiasmo de que ustedes los ponentes nos colaboren para que este proyecto de ley se archive y comencemos un proyecto de nuevo de verdad técnico y con toda la técnica y con todo el argumento legal y constitucional para sacarlo adelante y mejorar el Control Fiscal que requiere la Contraloría y que requiere el país, muy amable señor.

**Presidente:**

Muchas gracias vamos a darle el uso de la palabra al doctor Jorge Gómez Villamizar y me ha pedido el Secretario de Transparencia de la Presidencia, el doctor Enciso, que lo escuchemos también un minuto.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Jorge Gómez Villamizar, Contralor de Bucaramanga, Santander:**

Gracias señor Presidente, saludar al Secretario de Transparencia el doctor Camilo Enciso y muy corto porque estamos ya quedando solos y agradecerle al señor Presidente, el doctor José Nefalí Santos, mi paisano por concederme esta oportunidad. Veo que nos estamos quedando solos porque están únicamente los del Sindicato, porque tienen el problema y la alarma prendida, por lo que plantea el Representante Rodrigo Lara y que él lo trata de palear un poco diciendo que no se acaban las Contralorías ni tampoco la carrera administrativa, que tienen actualmente los funcionarios de estos entes de Control Fiscal, pero otra cosa es lo que dice el Proyecto de Acto Legislativo y aquí ya se ha hablado de Alemania, de Inglaterra, faltó hablar de Canadá que también tiene un sistema fiscal distinto, yo le propongo al doctor José Nefalí Santos, es que por qué no se crea una Mesa de Trabajo y lo hago a nombre de los Contralores para que sigamos esta discusión entre la Mesa de Trabajo con los Ponentes del Acto Legislativo y los Contralores para que discutamos este Proyecto y poder salir hoy de aquí de esta Sesión de Audiencia.

Yo conozco bien y afortunadamente este proyecto está aquí en la Comisión Primera que es una de las más serias del Congreso, es la más seria del Congreso son hombres, son Representantes serios, estudiosos fuera de cualquier imparcialidad y con ellos se puede hablar y hacer un buen ejercicio, yo de verdad que le agradezco al señor Presidente y a la Secretaria Amparo por este trabajo y este esfuerzo que están haciendo.

**Presidente:**

Doctor Gómez, en cuanto a su solicitud por parte de los Ponentes hemos sido muy claros en que cualquier documento que puedan ustedes radicar en la Secretaría para enriquecer esta expectativa y este Debate es bienvenido, quienes han hablado conmigo han tenido la puerta abierta para oírlos y les he pedido sus aportes en aras de hacer un Debate bien sustentado desde el punto de vista de la Técnica Legislativa que ahora va-

mos, ahorita con Eduardo y desde el punto de vista de la Técnica en el tema fiscal como es. Vamos a oír por último al doctor Enciso.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Camilo Alberto Enciso Vanegas, Secretario de Transparencia Presidencia de la República:**

Gracias doctor Neftalí, bueno la verdad es que quiero felicitar a todos quienes han participado en este muy interesante Debate el día de hoy, yo he tomado atenta nota de todas las intervenciones ha sido un aprendizaje intenso y muy interesante y yo les quiero, primero felicitar la altura del Debate porque creo que todos se tomaron el trabajo de traer unas propuestas serias, revisar con profundidad el Proyecto que está liderando el doctor Lara y hacer unas intervenciones que iban directo al grano. Quiero en segundo lugar expresarles que para el Gobierno nacional es de la mayor importancia poder buscar un espacio de reunión con ustedes para hablar de este tema, yo creo que el foro natural en el que se debaten los Actos Legislativos o los proyectos de ley por supuesto es el Congreso de la República, pero el Gobierno Nacional también está muy interesado en identificar caminos para fortalecer el Control Fiscal en Colombia porque al final el presupuesto de la Nación está de por medio, el presupuesto de los territorios está de por medio, las transferencias están de por medio, el presupuesto de la salud, de las regalías está de por medio y entonces como estamos en ese contexto yo sí quiero expresarles que más allá de la evolución que tome la discusión al interior del Congreso.

Para mí como Secretario de Transparencia y para el Gobierno este debate requiere poder tener unos espacios adicionales para poder hablar de las cosas en las que muchos de ustedes se quedaron cortos y ustedes mismos lo expresaron, lástima que no alcanzo el tiempo, yo quisiera que pudiéramos casi que destinarle un día completo a dar un debate mucho más de fondo y ya ustedes me dirán como quieren que nos pongamos de acuerdo para propiciar esa reunión. También coincido con lo que dijeron varios de ustedes y es que el sistema de Control Fiscal tiene dificultades creo que todos lo sabemos nadie lo puede ocultar pero las reformas tienen que ser reformas hechas a la medida de la necesidad nacional, aquí este país tiene unas condiciones muy particulares y las reformas que hagamos tienen que responder a esa realidad de lo que ocurre en Colombia y de los problemas de la Administración Pública de nuestro país, del Estado, del Gobierno nacional y de nuestros territorios. También me parece importante rescatar la importancia de no satanizar a las Contralorías en ninguno de los niveles yo creo que muchas de las dificultades a las que se enfrentan tienen que ver con problemas presupuestales, con dificultades en cuanto a la capacidad técnica y en cuanto al personal del que disponen, eso creo que también hay que ponerlo de presente y hay que para dar un Debate justo alrededor de este tema poner eso como un punto de partida de la conversación que podamos llegar a tener.

Por último quiero rescatar lo que ustedes han mencionado sobre la importancia de la participación ciudadana alrededor del Control Fiscal, aquí necesitamos ciudadanos mucho más activos, un control social mucho más proactivo es parte de lo que establecen los Acuerdos de Paz de La Habana, es una de las herramientas que nos va a permitir reinventar la Democracia en este proceso que se avecina y sí quiero recalcar que el Acuerdo de Paz, que estoy seguro que vamos a sacar

adelante, establece una serie de herramientas que nos van a permitir mejorar la prevención y la lucha contra la corrupción de este país, cuenten conmigo con un aliado adicional, sé que probablemente cuando empecemos a entrar en los detalles estaremos distantes en muchos aspectos pero del diálogo estoy seguro que surgirán muchas y mejores ideas para fortalecer el Control Fiscal en Colombia, gracias.

**Presidente:**

Agotada la lista de las personas inscritas damos por terminada esta Audiencia Pública y agradecerle a todos su asistencia, muy amables.

**Secretaria:**

Así será señor Presidente, siendo la una y cuarenta de la tarde se ha dado por terminada la Audiencia, no sin antes decirle a las personas que por favor nos dejen radicadas las Ponencias toda vez que ellas harán parte del Acta que será publicada en la *Gaceta del Congreso*, la cual conocerán todos y cada uno de los integrantes de esta Célula Legislativa.

**Anexos: Folios veintidós (22)**

**Contraloría General de la República**

Bogotá, D. C., 6 de octubre de 2016.

80013-2016-721

Honorable Representante

TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente

Honorable Representante

ÉLBERT DÍAZ LOZANO

Vicepresidente

Comisión Primera

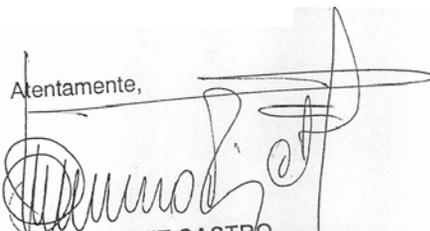
Cámara de Representantes.

**Asunto:** Cámara Invitación AP\_Com I\_ HR Telésforo\_PAL 093-16\_ER96893\_2016\_721

Honorables Representantes:

Atentamente me dirijo a ustedes con el fin de agradecer la invitación formulada al Contralor General de la República por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes a la audiencia pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 093 de 2016, *por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271, 272 y 273 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*, la cual se realizará el lunes 10 de octubre del presente año a la 10:00 a. m.; a la vez que solicito se excuse su inasistencia en razón a la atención de compromisos institucionales adquiridos con anterioridad.

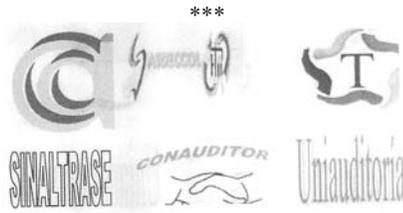
Atentamente,



ALVARO RUIZ CASTRO  
Jefe de la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Archivo: Documentos de Origen Parlamentario – Cámara 321– Invitaciones Aidé Ovalle.

C.C. Doctora Amparo Yaneth Calderón Perdomo, Secretaria Comisión Primera, Cámara de Representantes.



Bogotá, D.C., septiembre 19 de 2016.

Señores

Honorables Representantes

Comisión Primera

Cámara de Representantes de Colombia

Congreso Nacional.

Atentamente:

Doctor

TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes.

Atentamente:

Doctores

José Neftalí Santos Ramírez

Juan Carlos García

Jorge Enrique Rozo

Hernán Penagos Giraldo

Germán Navas Talero

Santiago Valencia González

Honorables Representantes ponentes Proyecto de Acto Legislativo número 093 de 2016.

Bogotá.

Apreciados señores:

Las Organizaciones Sindicales de la Contraloría General de la República, Auditoría General y Contralorías Territoriales; Ascontrol, Asdeccol, Sinaltrase, Conauditores, Uniauditoria y Uníos; representadas legalmente por quienes suscriben el presente documento, con el acostumbrado respeto, hemos decidido acudir a esa Corporación con el propósito de expresar nuestras opiniones y criterios con relación al Proyecto de Acto Legislativo número 093 de 2016, *por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 235, 276, 268, 271, 272 y 273 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*, puesto a consideración de la Célula Congresional y con el cual se pretende efectuar reformas de carácter constitucional al máximo órgano de control fiscal del Estado (Contraloría General de la República), a la Auditoría General de la República y a las Contralorías Territoriales.

En ese sentido, solicitamos respetuosamente ser escuchados en la audiencia pública que en virtud de la Ley 5ª se deba desarrollar, previa a la discusión del citado proyecto en sesión ordinaria de la Comisión Primera. Así mismo, solicitamos contemplar la posibilidad

de ser escuchados durante la sesión de la Comisión Primera Permanente Constitucional que discuta el precitado proyecto.

De los honorables Representantes.

Cordialmente,

CARLOS A SAAVEDRA ZAFRA  
Presidente Nacional ASCONTROL

JORGE ARAQUE ALDANA  
Presidente Nacional SINALTRASE

BLANCA RAMÍREZ  
Presidenta Nacional ASDECCOL

RAFAEL MARTÍNEZ ROCHA  
Presidente Nacional CONAUDITORES

FULTÓN PUA ROSADO  
Presidente Nacional UNÍOS

FABIO JIMÉNEZ CASTRO  
Presidente Nacional UNADITORIA

Vos é F. Hernández  
JOSÉ FERNANDO HERNÁNDEZ  
Representante Empleados Consejo Superior de Carrera

### Proposición

(Aprobada Acta número 13 de septiembre de 2016)

En atención al requerimiento de la Asociación de Funcionarios de las Gerencias Departamentales y el Nivel Central de la CGR de Bucaramanga (Afunger) y el Comité Nacional Pro defensa del Control Fiscal Público (Codeconfis), solicitamos a la sesión de la Comisión Primera, autorizar la solicitud de audiencia para el Proyecto de Acto Legislativo número 093 de 2016, *por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 235, 276, 268, 271, 272 y 273 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*.

Cordialmente,

JUAN CARLOS GARCÍA  
Representante a la Cámara -C-

JOSÉ NEFTALÍ SANTOS RAMÍREZ  
Representante a la Cámara

JORGE ENRIQUE ROZO  
Representante a la Cámara

HERNAN PENAGOS GIRALDO  
Representante a la Cámara

GERMÁN NAVAS TALERÓ  
Representante a la Cámara

SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ  
Representante a la Cámara

\*\*\*



Bogotá, D. C., septiembre 12 de 2016.

Doctor

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ponente

Proyecto número 093 Acto Legislativo

Bogotá.

Apreciado señor:

Las Organizaciones Sindicales de la Contraloría General de la República Ascontrol, Sinaltrase, Conauditores, y Uníos, representadas legalmente por quienes suscriben el presente documento, con el acostumbrado respeto, hemos decidido acudir a esa Corporación con el propósito de expresar nuestras opiniones y criterios en relación con al Proyecto de Acto Legislativo número 093 puesto a consideración de la Célula Congressional y con el cual se pretende efectuar reformas de carácter constitucional al máximo órgano de control fiscal del Estado (Contraloría General de la República), a la Auditoría General de la República y a las Contralorías Territoriales.

El presente documento contiene tres capítulos que en su orden hacen referencia a: Antecedentes del control fiscal, inconstitucionalidad del proyecto de Acto Legislativo número 093 de 2016 y fortalecimiento del control fiscal, y tiene como pretensión *ab initio* la defensa del organismo de control en la seguridad de que solamente garantizando su existencia, puede mantenerse a flote el equilibrio estatal mediante un sistema de pesos y contrapesos y con la aspiración de que antes de efectuar profundas reformas a la normatividad de talante Superior, se tenga en cuenta que en el actual estado de cosas, con una era de posconflicto que demandará toda suerte de controles al gasto público, es menester reforzar el aparato fiscal, para dar a la ciudadanía y al país la confianza y la seguridad de que los recursos que se habrán de invertir, por cierto cuantiosos, se ceñirán a los postulados de la correcta utilización de la cosa pública, la garantía del cumplimiento de la función administrativa y la satisfacción de las necesidades de los asociados.

Y en esa perspectiva del adecuado y oportuno control del gasto público conducente al cumplimiento de los acuerdos de La Habana y aquellos destinados a profundizar en las políticas gubernamentales de mayor equidad, mayor educación, reforma agraria integral, mejoramiento de las condiciones laborales y sociales de la población rural, amén de las políticas de inclusión necesarias en desarrollo del posacuerdo.

En este entendido y sin más preámbulos exponemos nuestra posición y con todo comedimiento manifestamos estar dispuestos, si así lo disponen las directivas de la corporación, a ampliar en audiencias públicas que para el efecto se convoquen, o en sesiones informales de los debates legislativos, todo con arreglo al reglamento del Congreso, estos puntos de vista, que vale decirlo, son producto de experiencia y conocimiento adquiridos en ejercicio de la operación fiscal, a lo largo de por lo menos 30 años de administraciones sucesivas de la entidad de control que han dejado improntas de cambios superficiales o más profundos, en la medida en que han sido llevados a cabo por apetitos burocráticos o con la buena intención de combatir el temible flagelo de la corrupción.

### 1. Antecedentes del control fiscal

Existen en el mundo dos grandes modelos de control fiscal: el francés, NAPOLEÓNICO o de Corte o Tribunal de Cuentas, que es de carácter corporativo y con funciones judiciales, vigente en la mayoría de los países de Europa Continental; y el de corte anglosajón, de carácter eminentemente técnico, unipersonal, ads-

crito al legislativo y despojado de funciones de juzgamiento.

En 1923 en Colombia, la Misión Kemmerer sugirió abandonar el modelo de Corte, para implementar uno de clara inspiración anglosajona: el que conocemos como Contraloría al considerar, entre otras cosas, que sus funciones eran exclusivamente de carácter judicial y que no se llevaban cuentas relacionadas con las finanzas nacionales (registros presupuestales o contables), lo que dificultaba cualquier intento de control.

Además, se adujo por esa época que, “...*La labor de la Corte de Cuentas, en cuanto al examen de aquellas, es de poca utilidad, debido a que el examen se demora extraordinariamente...*”. Y que “... *Una gran parte del mérito de un examen —consideró la Misión— consiste en la pronta revisión del trabajo de los empleados del Gobierno, a fin de que puedan corregirse inmediatamente cualesquiera prácticas que no sean satisfactorias...*”<sup>1</sup>.

Por razones históricas que no es del caso mencionar, el modelo colombiano es una mezcla de ambos elementos.

Así, transitamos, antes de la Constitución de 1991, a un modelo de corte anglosajón, en el cual el control era ejercido por un organismo técnico-administrativo, con orientación unipersonal, dependiente del legislativo, con funciones de auditoría y sin funciones judiciales, de asesoramiento al Congreso, que contribuía al control político. En este sistema caracterizado por un fuerte control parlamentario, las conductas indebidas eran objeto de rápida rectificación por parte de los gobiernos, o del Parlamento, o de su acción conjunta y las conductas constitutivas de delito, prontamente puestas en conocimiento de los jueces penales.

Desde la Constitución de 1991, se fortaleció el sistema y se acogió el control posterior y selectivo; se reforzó la protección de los recursos públicos con la inclusión de los ambientales y se dotó al ente de control, de herramientas para dictaminar sobre la gestión del Estado (aspecto importante para el control político) y para determinar la responsabilidad de los agentes o gestores fiscales, todo en búsqueda de la prevención de la ocurrencia del daño o del resarcimiento al patrimonio público, aspecto esencias de la misión constitucional.

Por esa senda, la actual Contraloría General de la República sufrió varias reestructuraciones que redujeron su personal de casi 21.000 servidores de libre nombramiento y remoción, a poco más de 11.000, para terminar con la actual planta de aproximadamente 4.100 funcionarios.

De otra parte, en la medida en que fue decreciendo la planta de personal, sus integrantes fueron profesionalizándose paulatinamente con el objeto de abordar desde cada especialidad los diferentes asuntos que corresponden a cada sector de la economía o de la producción del Estado, tanto desde la perspectiva del control fiscal micro (labor de auditoría o ejercicio del control fiscal propiamente dicho), como de los estudios de cada sector, en relación con la política pública que para cada uno expidiera el Estado colombiano.

<sup>1</sup> Pérez, Francisco de Paula, Derecho Constitucional Colombiano, Tomo II, Tercera Edición, Bogotá, 1952.

Los resultados de esa especialización, profesionalización y sectorización de la entidad fiscal le permitieron conocer más a profundidad la acción estatal, así como detectar las debilidades, problemáticas y fortalezas de cada sector y ejercer un más eficaz y efectivo control fiscal.

Por otra parte, hacer el de una planta de personal de libre nombramiento y remoción de la cual daban cuenta los apetitos electoreros de la época y la que estaba siempre al vaivén de los caciques de turno, a una planta profesional, seleccionada por concurso de méritos, llevado a cabo inicialmente por la Universidad Nacional de Colombia y cobijada por la seguridad de la Carrera Administrativa de rango Constitucional que finalmente se adoptó en la Contraloría General de la República, llevó a la necesaria y feliz conclusión de que, sin la zozobra de otros días, los servidores podían entregarse al ejercicio fiscal, con el conocimiento y la experiencia adquiridos, pero sin la angustia de ser declarados insubsistentes sin mayores opciones de reclamación y sin futuro para sus familias.

No se debe entonces, y esta es una respetuosa solicitud, desconocerse que el equipo humano que compone hoy el ente superior de control no solo está calificado, sino que es objeto que evaluaciones periódicas muy frecuentes y lo que es más importante: Es un recurso humano sano, que no está envuelto en problemas judiciales, ni tiene pendientes con la justicia y que solamente pisa los tribunales para dar respaldo probatorio a sus hallazgos o investigaciones y en las penosas ocasiones en que los corruptos a quienes persigue, se desquitan acusándolos por haber interferido en su carrera de despilfarro o sustracción de la cosa pública.

No porque se tengan algunos inconvenientes para nada causados por los funcionarios sino más bien por la falta de respaldo institucional o por la expedición de normas antitécnicas, puede darse al traste con una tradición de pulcritud que invitamos a los honorable Representantes a corroborar con la Fiscalía o con la Procuraduría, en la seguridad de que encontrarán que lo que aquí se afirma en términos de transparencia en el ejercicio de la función, es cierto.

Camino similar, pero mucho más tortuoso, han transitado los funcionarios de las Contralorías Territoriales que han tenido que asistir al marchitamiento administrativo y presupuestal de los entes territoriales de control que significó no solo el retiro absurdo de miles de funcionarios sino el debilitamiento institucional, funcional, operativo y misional de dichas instituciones y en consecuencia la limitación objetiva del alcance de la labor misional de los órganos de control.

El expertismo, formación y compromiso de sus funcionarios probos ha permitido que la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales en 90 años de historia y a pesar de las limitaciones constitucionales, legales, administrativas, funcionales y operativas; hayan dado resultados acumulados tangibles no solo en materia de recuperaciones de los procesos de responsabilidad fiscal sino de los beneficios obtenidos en desarrollo del proceso auditor y de los evidentes ahorros resultantes de los controles de advertencia aplicados, independientemente que dicha figura haya sido desdibujada respecto a su oportunidad y propósitos legales, pero necesaria para el ejercicio del control fiscal.

## 2. Inconstitucionalidad del Proyecto de Acto Legislativo número 093 de 2016

a) Sustitución constitucional y principio de separación de poderes.

La Constitución Política que Colombia consagra el principio de separación de poderes<sup>2</sup>, a partir del establecimiento de las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial y plantea la existencia de órganos autónomos e independientes que desempeñan funciones públicas, como la Contraloría General de la República y los entes territoriales de control.

Así mismo, la Carta otorga a la Rama Legislativa, la facultad de reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

Sin embargo, el ejercicio de esta atribución tiene límites, los cuales han sido reiterados por la Corte Constitucional en su extensa jurisprudencia, como en la Sentencia C-170 de 2012, al indicar que, si bien no toda modificación a la Carta política implica una afectación al principio de la separación de poderes, sí constituye una sustitución de la misma cuando: *“...se suprime el principio mismo y se reemplaza por otro distinto y de carácter opuesto. Así, por ejemplo, ocurriría cuando una reforma condujese a la concentración de las funciones del Estado en un sólo órgano, que escaparía, por consiguiente, a cualquier esquema de frenos y contrapesos. Lo mismo cabría decir de una reforma por cuya virtud se afirmase la plena autonomía y supremacía de un órgano que lo hiciese inmune a cualquier tipo de control por otros...”* (Subrayado fuera de texto).

Contrariando lo anterior, el Proyecto de Acto Legislativo número 093 que propone la creación de un Tribunal de Cuentas *“...como un eslabón medular en la Rama Judicial...”*<sup>3</sup>, conlleva a que el órgano de control fiscal asuma funciones de naturaleza jurisdiccional, las cuales en la Constitución Política son exclusivas de la Rama Judicial, evidenciándose la vulneración del pilar fundamental de la separación de poderes.

Excluir del texto constitucional un órgano esencial que hace parte del principio de separación de poderes en Colombia y que contribuye al sistema de frenos y contrapesos, para imponer un órgano de naturaleza jurisdiccional, no se constituye en un elemento reformador de la Carta Política, sino en uno de sustitución absoluta de la misma.

Adicionalmente, al pretender por vía legislativa, llevar a cabo una sustitución de la Constitución y convertir un órgano autónomo administrativo en uno de naturaleza judicial, incurre en un exceso en las competencias ejercidas por el constituyente secundario, asunto que fue analizado por la Corte Constitucional al efectuarse el control de constitucionalidad sobre el acto legislativo de la reforma al equilibrio de poderes y en el que *“...fijaron el nuevo modelo de Gobierno y administración de la Rama Judicial...”*<sup>4</sup>. En su momento, la Corte manifestó que:

<sup>2</sup> Artículo 113 Constitución Política de Colombia de 1991.

<sup>3</sup> Referencia efectuada en el documento de exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo número 093, en el Título II numeral 1. Autonomía e independencia.

<sup>4</sup> Señalando mediante comunicado de 23 de junio de 2016.

“... hubo un desbordamiento de la competencia del constituyente secundario pues el nuevo esquema institucional implicaba una sustitución parcial de los principios de separación de poderes, autonomía e independencia judicial que encuentran expresión en el modelo de autogobierno judicial previsto por el constituyente de 1991...”.

Reiteramos por tanto que: “... no obstante que la competencia reformadora del Congreso no lo inhibe para introducir modificaciones al esquema de autogobierno judicial e incluso para suprimir Organos del mismo si lo estima necesario, aquella no lo habilita para sustituir o suprimir los principios básicos de configuración de dicho esquema, que se consideran ejes axiales de la Constitución de 1991”.

Lo anterior significa que la facultad de reforma del Congreso no lo inhibe para realizar modificaciones a la Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales como órgano creado en la Carta Magna, pero tampoco lo habilita para sustituir o suprimir los principios básicos de configuración de dicho esquema, que se consideran pilares fundamentales de la Constitución de 1991; es decir, separación de poderes y órganos de control.

b) Inconveniencia de la expedición de una ley orgánica

Llama la atención que en el cuerpo del proyecto, se proponga la expedición de una ley orgánica para determinar el régimen de responsabilidad fiscal y contable y para regular la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas, cuando conforme al artículo 151 de la Constitución Política este tipo de normas tiene un nivel de especialidad orientado hacia la expedición de los reglamentos del Congreso y sus Cámaras, las normas sobre el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, el plan general de desarrollo y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

Por tanto, no es procedente tramitar estos asuntos por esta vía legislativa.

c) Estructura político-administrativa en Colombia

El proyecto de acto legislativo, está sustentado en la experiencia de países con ordenamientos político-administrativos como España, Francia e Italia, países en donde es pertinente que el control fiscal recaiga en un Tribunal de Cuentas; sin embargo, no se lleva a cabo un análisis de la viabilidad del funcionamiento de esta institución en organizaciones de tipo territorial y administrativa como las colombianas, tratándose finalmente de una propuesta de trasplante institucional o cambio de paradigma<sup>5</sup>.

d) Descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Así mismo, se sustenta el proyecto sin cifra alguna, que la Contraloría contribuye a la crisis de congestión de la rama judicial por las demandas de nulidad y restablecimiento que se interponen contra sus actos, pero desconoce que la crisis de la justicia está relacionada directamente con la proliferación no solo de acciones de tutela por la continua vulneración del Estado a los derechos fundamentales, de las acciones electorales y

pérdidas de investidura en épocas electorales, de las referidas al despido masivo de servidores públicos, la falta personal en los Juzgados, la dilación en la práctica de pruebas, la proliferación de recursos e incidentes la “inflación normativa”, entre otros factores, que no permite a los servidores públicos tener certeza de su actuación. Pero solo a manera de ejemplo, y de forma preliminar, comentamos que en el honorable Consejo de Estado hay 236 demandas contra fallos de responsabilidad fiscal expedidos por la Contraloría General de la República que teniendo en cuenta que en un procesos puede haber uno o más presuntos responsables, se cae por su peso, el argumento que la labor misional de la(s) Contraloría(s) contribuye a la “congestión judicial”.

e) Autonomía e independencia.

La autonomía e independencia de los órganos de control fiscal no se logra por el cambio de instituciones. Esos fines se materializarán cuando los cargos de dirección y manejo de esta clase de organismos no tengan origen político y correspondan realmente a su esencia técnica. De allí que podrán implementarse nuevas instituciones, cualquiera sea el nombre que se les dé (Tribunal, Corte o Contraloría), si la elección de su alta dirección no corresponde a exigentes procedimientos de concurso de méritos que conlleven plena estabilidad y permanencia, de manera que no exista dependencia de las ramas del poder público o de los políticos, su eficacia en el combate de la corrupción será inútil.

Lo más preocupante es que elimina todos los principios y sustentos del Control Fiscal introducidos por el Constituyente de 1991 como son: El Control fiscal posterior y selectivo, así como el carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal de los órganos de Control.

En tal sentido, corremos el riesgo de pasar de un modelo de vigilancia de la Gestión Fiscal determinado y delimitado por el Constituyente, a uno cuyos principios y orientaciones serán establecidos por el poder legislativo, situación que lejos de combatir la corrupción, genera un mayor riesgo para el efectivo control de los recursos de la Nación y concentra peligrosamente en dicha rama un poder excesivo que puede alterar el equilibrio en el Estado Social de Derecho.

En relación con la autonomía de la Contraloría General, la Corte Constitucional en Sentencia C-832 de 2002 analizó las competencias de los órganos de control, resaltándola como característica esencial su entendida como: “...i) *No pertenecer a ninguna de las ramas del poder*; ii) *Posibilidad de actuación por fuera de las ramas del poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas*; iii) *Titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada*”, circunstancia que desaparece con el proyecto de acto legislativo.

Dicha autonomía se soporta en la teoría de los pesos y contrapesos, pues de ella se desprende que sin pertenecer a ningún poder (no es subordinado, ni jefe), pueda vigilar y controlar la inversión de recursos públicos de cualquier entidad del Estado, trátase de la rama ejecutiva, legislativa o judicial.

f) Impacto económico del proyecto.

La situación fiscal del país es bastante preocupante y los compromisos del Gobierno nacional en el gasto público se han visto afectados por lo que implica

5 Abel López, docente Universidad Nacional de Colombia.

el posconflicto. Esta circunstancia se agravaría con la pretensión de sustituir la Contraloría General de la República por un Tribunal de Cuentas.

El proyecto de acto legislativo, no cuenta con un estudio técnico-financiero que demuestre y justifique la conveniencia y pertinencia del cambio con la arquitectura administrativa del Estado; pero es de mayor preocupación que tampoco esté sustentado fiscalmente respecto de los costos que conllevaría la liquidación de la Contraloría General de la República y el valor de la nueva planta de personal del Tribunal de Cuentas.

Por el contrario, de existir una sana intención de modernizar y fortalecer la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, bastaría con reformar las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011 marco normativo del control fiscal en Colombia.

#### g) Resarcimiento patrimonial.

En la exposición de motivos se menciona como un aspecto negativo del actual modelo de control fiscal el resarcimiento de un 20% frente a los fallos con responsabilidad fiscal. Dicha argumentación desconoce la regulación normativa, el carácter administrativo y la finalidad resarcitoria de la acción fiscal, ya que para buscar mayor eficiencia y eficacia, frente a la problemática expuesta, es procedente una reforma de carácter legal, como ya se indicó, que permita actualizar los aspectos sustanciales con la jurisprudencia administrativa y constitucional y establecer un solo procedimiento que desarrolle la Constitución respetando el debido proceso, la doble instancia, que garantice la celeridad y oportunidad, sin pretender darle un carácter judicial y de cierre a los fallos que se emitan.

Un mayor resarcimiento no se logra al sustituir la Contraloría General por un Tribunal de Cuentas. Al menos la exposición de motivos, no incluye estudio alguno sobre ese particular. Ahora bien, desconocer que la recuperación patrimonial depende de factores externos como que los bienes que posea el responsable fiscal continúen a su nombre, que no se hagan nugatorias las medidas cautelares que garanticen la finalidad de la acción fiscal; que el Estado provea de mayores herramientas jurídicas a los órganos de control para evitar los artificios defensivos de los implicados o sus apoderados; que se agilicen las acciones conjuntas de entidades pares o afines como Fiscalía y Procuraduría, es un tremendo error que no puede pagarse a costa de desmontar el organismo pretendiendo que es ineficaz.

Por la vía legal, en cambio, se pueden implementar medidas para lograr un mayor resarcimiento, como la de ampliar el plazo y otorgar plenas facultades hasta de 5 años para que se puedan perseguir los bienes que se traspasen, o extinguir el pago de obligaciones no vencidas, contrario a lo que existe en la actualidad, en que dicha facultad opera solo en los 18 meses anteriores al fallo con responsabilidad fiscal.

Otra posibilidad fácil de implementar por vía legal, para lograr un alto resarcimiento, es la de establecer que los funcionarios públicos, cuyos cargos impliquen actos de gestión fiscal, constituyan una póliza de manejo con su propio patrimonio a favor del Estado, que ampare la correcta administración y disposición de los recursos y bienes públicos.

De otra parte, si bien es cierto que existen fallos con responsabilidad fiscal anulados por el contencioso administrativo, dichas circunstancias son consecuen-

cia de la dicotomía que generó la Ley 1474 de 2011 respecto al proceso ordinario de responsabilidad fiscal; los vacíos sustanciales de la Ley 610 de 2000, los que son factibles de subsanar mediante reforma legal, que establezca un nuevo esquema sustancial y procesal de la acción al interior de los órganos de control fiscal.

### 3. Fortalecimiento del control fiscal.

El proyecto de reforma presentado al Legislativo, se constituiría así, en un nuevo error al pretender la creación de otra corte para sumarla a las cuatro existentes como órgano de cierre de la jurisdicción fiscal, lo que conllevaría una alteración de enormes proporciones, entre otras, la de perder la independencia del órgano de control fiscal, que en la actualidad ostenta carácter técnico-administrativo, brinda apoyo al Congreso para el ejercicio del control político, incentiva y alienta la participación ciudadana, genera confianza en la sociedad, evita pérdidas de dinero público con el ejercicio del control fiscal, elabora análisis y estudios sectoriales de política pública, entre otras muchas funciones consagradas en el ordenamiento Superior. En contraste, la creación de una Corte más, generaría preocupante desbalance de la rama judicial respecto a los demás poderes públicos.

No obstante, conscientes como somos de la necesidad de emprender un mejoramiento del control fiscal en Colombia, consideramos urgente y así lo proponemos, fortalecer el control interno o de primer nivel, real y efectivo, que se constituya en la base del control externo, posterior o de segundo nivel en cabeza de las contralorías, que asuma las funciones de interventoría previa sobre los ingresos y gastos de la administración pública y su registro en tiempo real, que sea independiente del nivel directivo de las entidades públicas y que culmine con verdaderos y concretos informes de gestión que sean insumo para los entes de control fiscal.

Igualmente, se requiere implementar auditorías especializadas que les permitan a las contralorías ser más eficientes en el apoyo a la rama legislativa como lo demanda la Constitución Nacional, y fortalecer el Control Fiscal Macro sobre las políticas públicas y la gestión de la administración.

De la misma manera fortalecer y aplicar las conclusiones y recomendaciones contenidas en los informes a la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro (Informe sobre la Ejecución Presupuestal, la Auditoría del Balance, el Estado de la Deuda Pública y Tesorería) y el informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado en el que se evalúa el impacto de las políticas públicas sobre las finanzas y la economía estatal.

#### Sala de Asuntos Fiscales del Consejo de Estado.

De otro lado proponemos que, dado que el proyecto se argumenta en la necesidad de garantizar un sistema adversarial y de cierre creemos que salas especializadas asuman el trabajo de juzgamiento, y para ello se **creen en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de Estado, salas especializadas en materia fiscal, que cumplan con ese propósito, mediante un procedimiento expedito que ponga fin, con carácter de cosa juzgada, a la actuación de las Contralorías,** con lo cual se garantiza el debido proceso.

#### A modo de corolario

Las cifras preocupantes y crecientes de actos de corrupción, demandan el fortalecimiento técnico e insti-

tucional del control fiscal público; la unificación de su jurisprudencia y línea normativa; así como el respaldo del alto Gobierno y de todas las ramas del poder público, con el emprendimiento de campañas para evitar la corrupción, que pasan por la elección y designación de funcionarios probos y honestos en los cargos estatales, que presenten su declaración de rentas y bienes antes de la posesión y después de dejar el cargo público y a quienes se evalúe constantemente para detectar de manera temprana posibles desviaciones del camino legal.

De los honorables Representantes,

Cordialmente,

CARLOS A. SAAVEDRA ZÁFRA  
Presidente Nacional ASCONTROL

JORGE ARAQUE ALDANA  
Presidente Nacional SINALTRASE

RAFAEL MARTÍNEZ ROCHA  
Presidente Nacional CONAUDITORES

FULTON PÚA ROSADO  
Presidente Nacional UNIOS

José F. Hernández  
JOSE FERNANDO HERNANDEZ  
Representante de los Trabajadores Consejo Superior de Carrera

**ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LAS GERENCIAS DEPARTAMENTALES Y NIVEL CENTRAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA “AFUNCGER”**

PROYECTO ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 093 DE 2016

*Creación Tribunal de Cuentas y Supresión CGR.*

Bucaramanga (Santander), septiembre 13 de 2016

Honorable Representante

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Secretaria Comisión Primera Constitucional

Congresistas de la República de Colombia / Cámara Representantes

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

E. S. D.

**Asunto: Proyecto Acto Legislativo número 093-2016, Creación Tribunal de Cuentas y Supresión (CGR).**

Estimada Mesa Directiva:

La Asociación de Funcionarios del Nivel Central y las Gerencias Departamentales (Afuncger) respetuosamente hacemos llegar nuestras consideraciones respecto del Proyecto de Acto Legislativo que pretende crear en nuestro país un Tribunal de Cuentas y suprimir de la estructura constitucional a la Contraloría General de la República (en adelante CGR), presentado por el representante Rodrigo Lara Restrepo del Partido Político Cambio Radical ante la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y que ha sido identificado con el número 093-2016.

La finalidad es comunicarle de la angustiada incertidumbre que se cierne sobre más de 4.000 familias que ven amenazadas su estabilidad laboral, sin razón alguna, entre tanto, la CGR es un órgano autónomo, especializado en el control fiscal de las entidades del Estado, independiente, con el 90% de su planta en carrera administrativa, que día tras día genera resultados enfocados en su función constitucional-social de lucha contra la corrupción y cuyos ajustes se centran en la despolitización de las Directivas de la entidad que llegan a administrarla sin ningún criterio técnico de experiencia, proyección y dirección de lo público, abrogándose poderes de conocimiento en la configuración de hallazgo por detrimento del recurso estatal y la declaración de responsabilidades fiscales.

El objetivo es solicitar audiencia y dejar presente el criterio jurídico de Afuncger como funcionarios de la CGR e integrantes del Comité Nacional Pro Defensa del Control Público en Colombia, que se sintetiza en el rechazo por incompetencia del Congreso de la República para sustituir la carta política cuando se afectan los principios y valores referentes al Estado Social de Derecho, el equilibrio de poderes, la soberanía del pueblo y el desconocimiento de los límites de reforma constitucional del Poder Legislativo.

***El Congreso de la República de Colombia como poder constituido, no está facultado para cambiar o sustituir la Constitución Política y concebir un Tribunal de Cuentas en Colombia.***

Nuestro interrogante como funcionarios que realizamos la Función Pública Constitucional y social de Control Fiscal es el siguiente: *¿Es viable en Colombia a la luz de La Constitución de 1991 presentar como proyecto de Acto Legislativo la creación de un Tribunal de Cuentas y en consecuencia la supresión de la Contraloría General de la conforme los postulados del Estado Social de Derecho, soberanía del pueblo, equilibrio de poderes y el concepto de materiales al poder de reforma del Congreso?*

La Constitución Política de Colombia como “norma de normas” es la máxima expresión jurídico-política del Estado colombiano y su origen es propio de una Asamblea Nacional Constituyente que en 1991 concibió un sistema político, una clase de estado denominado social de derecho, una democracia participativa, un equilibrio de poderes y procedimientos rígidos de modificación de la Carta fundamental como el acto legislativo, el referendo, la asamblea nacional constituyente, a estos últimos, por ser una expresión directa del pueblo en el cual reside la soberanía no les queda vedado temas de modificación, caso contrario, para el acto legislativo que surte su trámite en el Congreso de la República su poder de cambio está limitado por los valores, los principios y las estructuras fundamentales que se concibieron en el preámbulo de la Constitución Política enfocadas a conservar un Estado Social de Derecho con el respectivo rotulo que lo caracteriza cual es, el equilibrio de poderes públicos, denominado por los tratadistas como puntos pétreos o entendido por la Corte Constitucional de Colombia como “límites materiales al poder de reforma” del Legislativo.

Como respuesta al interrogante planteado, el Congreso de la República tiene la competencia para reestructurar el control fiscal en Colombia, pero no el poder para sustituir la Constitución Política que implica cambiar la clase de control fiscal que concibió el

constituyente de 1991, mucho menos decidir quitarle la condición de órgano de control autónomo a la CGR y trasladar sus funciones a la rama judicial, quien en detrimento de los demás poderes: Legislativo y Ejecutivo desconfiguraría el concepto de equilibrio de poderes que se planteó con el agravante que los recursos que se asignan a este poder se quedarían sin vigilancia fiscal independiente e imparcial; los ejes axiales o núcleo central del Estado Social de Derecho no están al arbitrio del Congreso.

Al modificarse la estructura del Estado en términos de la Corte Constitucional, se excede la órbita del poder de representación lo que significa que el Acto Legislativo del poder constituido denominado Congreso de la República no resistiría un examen de constitucionalidad ni formal, ni material en la máxima instancia judicial que garantiza la vigencia de nuestra carta política.

Y ¿qué significa el concepto de “límites materiales al poder de reforma”? son aquellas reglas, valores o principios constitucionales concebidas por el constituyente primario (Asamblea Constituyente) que no le es dable modificar al constituyente derivado (Congreso) hasta tanto el pueblo en quien reside la soberanía (Poder) decida convocar una nueva asamblea constituyente que proceda según su configuración política a variar la carta constitucional en estos aspectos que se consideren inmodificables (pétreas).

Sobre el tema se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia C-288 del 2012 en los siguientes términos:

*“A fin de otorgar herramientas interpretativas que sirvan para dilucidar si, en cada caso concreto, se está ante el fenómeno de la reforma o la sustitución, la jurisprudencia ha diferenciado entre las figuras de la intangibilidad y la insustituibilidad. 1. La intangibilidad se presenta cuando en un ordenamiento dado el Constituyente decide excluir determinadas normas o materias de la posibilidad de ser reformadas, configurándose lo que comúnmente se ha denominado como cláusulas pétreas. Así, como lo ha definido la Corte, “[l]os alcances de la intangibilidad establecida por el propio constituyente difieren en el derecho constitucional comparado. Dichos alcances obedecen a varios elementos, dentro de los cuales cabe destacar brevemente tres: la definición por el propio constituyente del criterio de intangibilidad, enunciación constitucional de las normas intangibles y la interpretación expansiva o restrictiva de los textos de los cuales se deduce lo intangible por el juez constitucional. El mayor alcance de la intangibilidad se presenta cuando la definición del criterio de intangibilidad es amplio, las normas intangibles cubren no solo principios básicos sino derechos específicos y aspectos puntuales de la organización y distribución del poder público y el juez constitucional interpreta de manera expansiva las normas relevantes”. Para el caso colombiano se ha aclarado que el criterio de intangibilidad no es aplicable, puesto el Constituyente no excluyó ninguna norma de la Carta del Poder de Reforma, de modo que cualquiera de sus contenidos puede ser objeto de válida afectación por parte de los mecanismos de modificación constitucional que el mismo Texto Superior prevé. La afirmación acerca de la inexistencia de cláusulas pétreas ha sido una constante en la jurisprudencia analizada, la cual ha reconocido que a pesar que no existen tales previsiones, ello no es incompatible con el reconocimiento*

*de límites materiales al poder de reforma, sujetos en cualquier caso al criterio de insustituibilidad. Así, en la Sentencia C-551/03 se puso de presente cómo “... importantes sectores de la doctrina y la jurisprudencia, tanto nacionales como comparadas, sostienen que toda Constitución democrática, aunque no contenga expresamente cláusulas pétreas, impone límites materiales al poder de reforma del constituyente derivado, por ser este un poder constituido y no el poder constituyente originario”. Similares consideraciones fueron efectuadas por la Corte en la Sentencia C-1040/05, que al sintetizar los criterios básicos que gobiernan el juicio de sustitución, indicó que esos parámetros referían a que (i) el poder de reforma definido por la Constitución colombiana está sujeto a límites competenciales; (ii) por virtud de esos límites competenciales el poder de reforma puede modificar la constitución, pero no puede sustituirla por otra integralmente distinta u opuesta; (iii) para establecer si una determinada reforma a la Constitución es, en realidad, una sustitución de la misma, es preciso tener en cuenta los principios y valores del ordenamiento constitucional que en su conjunto le dan su identidad; (iv) la Constitución no contiene cláusulas pétreas ni principios intangibles y, por consiguiente, todos sus preceptos son susceptibles de reforma por el procedimiento previsto para ello; el poder de reforma no puede, sin embargo, derogar, subvertir o sustituir en su integridad la Constitución; y (v) solo el Constituyente primario tendría la posibilidad de producir una tal sustitución. 2. La insustituibilidad refiere a la existencia en todo orden constitucional de ejes esenciales y definitorios del mismo, que si llegasen a ser reformados, afectarían la identidad de la Constitución, convirtiéndola en un texto distinto. Como se indicó, estos aspectos estructurales no están contenidos en la disposición normativa concreta, puesto que no se trata de instaurar cláusulas intangibles, sino que son identificables a partir del análisis de distintas disposiciones constitucionales que concurren en la conformación de dichos ejes. Por ende, si estos asuntos llegaren a ser subvertidos o eliminados a través del ejercicio del poder de modificación constitucional adscrito a los órganos constituidos, no se estaría ante el ejercicio legítimo del poder de reforma, sino ante la sustitución de la Carta Política. Sobre este particular, la jurisprudencia prevé que “[la] insustituibilidad es distinta inclusive a la manifestación más amplia de intangibilidad. En efecto, la intangibilidad impide tocar el núcleo de un principio fundamental o, en su sentido más amplio, afectar uno de los principios definitorios de la Constitución. La prohibición de sustitución impide transformar cierta Constitución en una totalmente diferente, lo cual implica que el cambio es de tal magnitud y trascendencia que la Constitución original fue reemplazada por otra, so pretexto de reformarla. Los principios fundamentales o definitorios de una Constitución son relevantes para establecer el perfil básico de dicha Constitución, pero no son intocables en sí mismos aisladamente considerados. De ahí que la intangibilidad represente una mayor rigidez de la Constitución que la insustituibilidad, así como la prohibición de sustituir la Constitución es un límite al poder de reforma que significa una mayor rigidez que la tesis de la equiparación del poder de reforma o revisión, que es una competencia atribuida a un órgano constituido, al poder constituyente soberano, que es inalienable y originario” (Subrayado y negrilla propios).*

Y en la misma providencia la Corte Constitucional respecto de los principios de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos recopiló:

*“La jurisprudencia constitucional ha reconocido que existen “dos modelos de separación de poderes”. El primero de estos modelos defiende una delimitación funcional rigurosa, como medio para acotar el poder, a partir del entendimiento de que una distribución precisa y equilibrada de las labores estatales, en la cual cada órgano cumple una tarea preestablecida, es una condición suficiente para mantener a dichos órganos del poder dentro de sus límites constitucionales. A su vez, la separación funcional rígida es concebida como una estrategia que permite asegurar las libertades de los ciudadanos. // Desde esta perspectiva, el equilibrio de los poderes es una consecuencia natural de la autonomía de órganos con funciones constitucionalmente bien delimitadas. En consecuencia, el control que ejerce un órgano sobre otro en relación con el cumplimiento de sus propias funciones, es básicamente un control político, que se da de manera tanto espontánea como ocasional, y solo frente a casos extremos. Precisamente, la rigidez de la separación de poderes condenaba este modelo al fracaso, por la dificultad de su implementación práctica, pues la falta de vasos comunicantes entre los distintos órganos estatales conducía a enfrentamientos difíciles de solucionar en la práctica, cuyo resultado natural y obvio tendía a ser la reafirmación del poder en los órganos, autoridades o funcionarios que se estiman política y popularmente más fuertes. // El segundo modelo también parte de una especialización de las labores estatales, cada una de las cuales corresponde a un órgano específico, sin embargo, le confiere un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones interorgánicas recíprocas, como reguladores constantes del equilibrio entre los poderes públicos. Este modelo constitucional denominado de frenos y contrapesos (checks and balances) no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político, la intervención de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias. En otras palabras, cada órgano tiene la posibilidad de condicionar y controlar a los otros en el ejercicio de sus respectivas funciones. Entonces, la fórmula más apropiada para describir esta realidad de es la de separated institutions sharing powers, acuñada por Neustadt al describir la forma de gobierno presidencial, esto es, instituciones separadas que comparten los mismos poderes. // Esta Corporación ha reconocido que, “a diferencia del modelo absoluto y rígido de separación de poderes, La Constitución de 1991, adopta un sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes”.*

Respecto del poder de reforma del Congreso, en la Sentencia C-1200 del 2003, expuso:

*“La modificación de la Constitución no es un acto de soberanía, sino un acto de revisión en ejercicio de*

*una competencia atribuida por el pueblo soberano a ciertos titulares, la cual habrá de ser ejercida siguiendo los procedimientos instituidos también por el soberano”.*

Atinente al estudio de los actos reformativos por parte de la Corte Constitucional respecto de la competencia del Congreso de la República en la Sentencia C-757 del 2008, señala:

*“La Corte Constitucional ha puntualizado que el control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución comprende el de los vicios competenciales y, específicamente, el que se presenta cuando por la vía del procedimiento de reforma se produce en realidad una sustitución total o parcial de la Constitución”.*

No sobra advertir que además de lo referenciado la Corte Constitucional de Colombia (2002) Sentencia C-832. [MP: Álvaro Tafur Galvis], expuso con respecto al papel de los órganos de control en el equilibrio de poderes y en especial de la Contraloría General de la República, lo siguiente:

*“La Corte ha destacado que la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos, significa básicamente; i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder; ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas; iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada. En consecuencia la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder, sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos...”.*

Pero el más reciente de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la cual se manifestó sobre el tema del poder de reforma del Congreso es la Sentencia C-286 del 2016 sobre la reforma a la justicia, en cuyo comunicado de la Providencia se logra identificar que:

*“Por el contrario, la Corte sí evaluó la constitucionalidad de las disposiciones del Acto Legislativo que fijaron el nuevo modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial, ya que frente a este componente de la reforma sí se formularon acusaciones específicas que apuntaban a un desbordamiento de la competencia del constituyente secundario para adoptar unas medidas que pudiesen comportar una sustitución parcial de la Constitución.*

*Para la Sala, el nuevo esquema institucional implica una sustitución parcial de los principios de separación de poderes, autonomía e independencia judicial que encuentran expresión en el modelo de autogobierno judicial previsto por el Constituyente de 1991. Concluyó la Corte que, en consonancia con lo anterior, el Congreso de la República se había excedido en el ejercicio del poder de reforma constitucional, razón por la cual las disposiciones correspondientes debían ser declaradas inexequibles.*

*Puntualizó la Corte que, no obstante que la competencia reformadora del Congreso no lo inhibe para introducir modificaciones al esquema de autogobierno judicial previsto en la Constitución de 1991 e incluso para suprimir órganos del mismo si lo estima necesario, aquella no lo habilita para sustituir o suprimir los principios de configuración de dicho esquema, que se*

***consideran ejes axiales de la Constitución de 1991.*** Dicho en otras palabras, el Congreso conserva plena competencia para reformar funciones y órganos de la Rama Judicial, mediante Actos Legislativos, siempre y cuando respete los principios definitorios de la identidad de la Constitución de 1991”.

En ese orden de ideas, el proyecto de Acto Legislativo diseñado por el Representante Lara Restrepo radicado con el número 093 del 2016 y con el cual se pretende la creación del Tribunal de Cuentas en Colombia, no es viable su trámite por razones jurídicas y políticas, entre tanto, el Congreso de la República carece de competencia y si bien el documento puede surtir los debates y aprobarse en las Cámaras al momento de demandarse en acción pública de Exequibilidad estaría sujeto a su reprobación e inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, cuyo último antecedente en el cual fracasó el Legislativo fue querer introducir modificaciones de fondo al autogobierno judicial.

Refuerza lo anterior que la propia Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en sus debates internos según acta del 19 de febrero de 1991, dejó a consideración de la comisión una propuesta del Constituyente Antonio Navarro Wolf y otros (entre los que se encuentran Angelino Garzón y Carlos Ossa Escobar) con el ánimo de concebir como autoridad del Control Fiscal Público en nuestro país una Corte Cuentas y más adelante el martes 2 de abril de 1991, la Confederación Comunal Nacional insistió con un proyecto en cual concebía nuevamente esta figura.

Pero es el 20 de mayo de 1991 que se pasa el informe de ponencia para el primer debate en plenaria en donde se realiza una recopilación de las propuestas al interior de la Asamblea Nacional Constituyente dejando de presente que se presentaron un número plural de proyectos que abogaban por instaurar la Corte o el Tribunal de Cuentas, así como incluso considerar la moralización pública como una cuarta rama del poder, pero el criterio constitucional que predominó y se impuso fue el de un órgano de control autónomo, por fuera de las ramas tradicionales, con independencia administrativa, financiera y contable, tal como funciona actualmente la CGR.

Pero ¿cuáles fueron las razones del Constituyente por las cuales se concibió el actual control fiscal público posterior y selectivo? la respuesta es sencilla, el hecho de concebir al Estado como Social de Derecho, es decir:

*“un estado gestor, manager. El modelo de Estado social es un modelo gestor, de un estado activamente intervencionista. Cuando aparece el Estado social moderno encuentra por un extremo el Estado liberal y por el otro el modelo comunista. El estado social tiende a posicionarse en el Centro político, aceptando en general el liberalismo económico, afirma que hay un área de acción legítima que corresponde al Estado: la de establecer los mecanismos financieros básicos (emisión del dinero, control de tasas de interés, etc.), acción directa (pero no necesariamente como propietario) en ciertas áreas de interés común (tales como redes de transporte, provisión de energía, provisión de “derechos sociales”, etc.) y supervisión del funcionamiento de empresas privadas y economía en general. Dentro de estas premisas el Estado organizará la actividad económica, planificando y participando en determina-*

*dos sectores. Tomado de [http://es.wikipedia.org/wiki/Estado\\_social](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_social)*

Entonces, concebir una clase de Estado significa que sus instituciones estén supeditadas al cumplimiento de sus fines, por lo tanto, en materia de control fiscal público el constituyente decidió que fuera posterior y selectivo con el ánimo de que se ajustara a las instituciones del Estado Social de Derecho en consideración que a:

*“Colombia es considerada un Estado Social de Derecho por la Carta Constitucional de 1991 que, además de propiciar la transformación social, permite reflexionar acerca de las condiciones institucionales propias de la administración pública. Las políticas públicas a partir de este referente retoman elementos como la planeación fiscal, el ordenamiento territorial, el gasto e inversión pública para su elaboración.*

...

*En Colombia, el Estado en acción que contiene la formulación, implementación y evaluación de la política pública, se ve articulado por escalas como la Social de Derecho, la administrativa y la burocrática. Estas dimensiones, representan la posibilidad de fortalecer la institucionalidad estatal, y se concreta por la incidencia de la gestión pública en los departamentos y los municipios. El régimen político de planeación, fiscalización y regulación burocrática, se establece como estructura que materializa la relación entre la esfera y la administración pública, entre la centralización y descentralización en términos institucionales y fiscales. Tomado de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/artide/view/1392>*

Siendo así, el Estado Social de Derecho en aras de satisfacer las necesidades de los ciudadanos desde las políticas públicas diseña una estructura dirigida a la focalización y priorización de los déficit sociales para solucionarlos, congruente con el hecho que el control fiscal público, no se aplique como racero a todas las entidades, sino que se trate de un análisis de riesgo de pérdida de recursos estatales para que por evidencias o alertas selectivas y de forma posterior se realice las indagaciones e investigaciones de aquellas ejecuciones presupuestales que amerite su revisión.

Entonces, se trata de un engranaje institucional que sigue las directrices de los principios y valores de la concepción del Estado Social de Derecho, el cual se contempló en el proceso Constituyente de 1991, lo que significa que el poder legislativo no puede llegar a sustituir estos mandatos en su poder de reforma a la constitución, para darle vía libre a un Tribunal de Cuentas cuyo ejercicio se reduce al seguimiento contable de los entes del estado mediante revisorías fiscales y de esta manera detectar detrimentos patrimoniales y declarar las responsabilidades.

Por lo tanto, el Congreso actual carece de competencia para analizar, estudiar y dar vida a un Tribunal o Corte de Cuentas contemplado en el Acto Legislativo 093 de 2016, ya que se trata de un debate surtido y superado en el seno de la Asamblea Constituyente, siendo la modificación por parte de los legisladores impropia al exceder sus poderes de reforma constitucional contrariando lo creado por el constituyente primario.

No es que la puerta este cerrada, sino que el conocimiento le corresponde al pueblo directamente a

través de sus representantes elegidos específicamente para conformar una Asamblea Nacional Constituyente o mediante referéndum que tendría como finalidad la modificación, sustitución o creación de una nueva Carta Política que consagre el proyecto del Dr. Rodrigo Lara Restrepo.

Hasta tanto no se dé la premisa anterior, el sistema constitucional y normativo vigente ampara la existencia de la CGR en la estructura del Estado, la presencia del control fiscal público posterior - selectivo y los derechos laborales de sus funcionarios.

Es importante dejar claro que no es intransigencia o resistencia al cambio, somos conscientes como funcionarios públicos de la CGR que sus resultados, la percepción social de efectividad y eficacia respecto del fenómeno de corrupción y sobre todo la impotencia que produce ver como el delincuente de cuello blanco se queda con recursos que se pretenden invertir en programas y proyectos sociales enfocados a la educación, la salud, el deporte, los servicios públicos básicos, etc., no son los suficientes; sin embargo, también es una realidad que están sujetos a la capacidad de administración de los dirigentes de turno, aquellos que ustedes eligen en plenaria y quienes tienen el poder de decisión sobre hallazgos con incidencia fiscal y fallos con responsabilidad, pero cuya preocupación más inmediata son la asignación de contratos de asesoría para sus cuotas políticas, pagar el favor de elección a los gamonales en las regiones y el nivel central copando cargos directivos, con funcionarios sin experiencia y con un claro objetivo de proteger los intereses de sus recomendados, improvisando e imponiendo sus criterios, que muchas veces se quedan cortos jurídicamente, es una realidad que atormenta los oídos de muchos y es la que debemos enfrentar, sin dejar de presente una mea culpa por el actuar que se contagia de manera excepcional a funcionarios de carrera administrativa.

He expuesto las consideraciones jurídicas del borrador de proyecto de Acto Legislativo del doctor Lara Restrepo, sin embargo, es pertinente traer a colación sus efectos materiales y su impacto en la Lucha contra el fenómeno de corrupción, manifestando que se pretende crear un Tribunal de Cuentas, que solo se dedicaría a ser revisor contable sin funciones que generen resultados, ya que, les interesa es reducir la planta de personal a un número no mayor de 1.000 funcionarios, sujetos a la clientela política, por un periodo largo de tiempo mientras se surte el proceso de meritocracia, con la falacia que son suficientes para vigilar o controlar las entidades públicas, al desconocer que en los Estados donde funciona (España) sobrepasa con creces la burocracia actual de la CGR, solo con el propósito de querer cumplir las metas del neoliberalismo patrocinado por el BID y el FMI, con la convicción errada que nuestra sociedad es un referente de valores, ética y probidad con los recursos del Estado.

Las pretensiones del poder es acabar, eliminar, desaparecer la CGR, para darle viabilidad a un Tribunal de Cuentas, cuyo proyecto retoma la concepción de organización de los Estados donde opera, sus valores y la sociedad que controla y no se contempla la clase de seguimiento que se realizaría a las entidades, además que se trataría solo de revisores fiscales, al servicio de una rama judicial, que no pasa por los mejores momentos

en cuanto a imagen, precisamente por la percepción social de falta de resultados en administración de justicia.

Ahora, en algunos países donde opera el Tribunal de Cuentas, no es un medio eficaz en la lucha contra la corrupción y en algunos casos hace parte de ella; dejo de presente los siguientes link para su observación en la web donde pueden corroborar nuestra afirmación:

[http://politica.elpais.com/politica/2015/06/19/actualidad/1434743101\\_012077.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/06/19/actualidad/1434743101_012077.html)

[http://politica.elpais.com/politica/2015/03/23/actualidad/1427139426\\_819518.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/03/23/actualidad/1427139426_819518.html)

<http://qaceta.es/noticias/tribunal-cuentas-irrelevancia-constitucional-27062014-1645>

<http://www.publico.es/politica/control-del-tribunal-cuentas-partidos.html>

<http://www.vivelo hoy.com/ultimas-noticias/8545815/informe-aumenta-percepcion-de-corrupcion-en-brasil>

<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/21/2112-OrellanaVargas.pdf>

Los funcionarios de la CGR - Fondo de Bienestar y las Contralorías Generales Territoriales acudimos ante usted señor(a) Congresista, para que se analice de fondo la propuesta, comparta con nosotros los argumentos jurídicos, políticos y sociales, abanderando la verdadera causa de desistir del proyecto de acto legislativo para la creación de un Tribunal de Cuentas y en su defecto a interactuar con todas las organizaciones sindicales, servidores públicos y gremiales para promover modificaciones ajustadas a las necesidades de fondo de nuestra CGR, las Contralorías Generales Territoriales, la sociedad y el Estado colombiano, entre otras:

1. Poner en marcha un Sistema de Control Fiscal Nacional, basado en los principios de coordinación y tutela, privilegiando la descentralización de los entes territoriales y evitando jerarquías verticales que conlleven al autoritarismo del centralismo en la dinámica y realización del control fiscal en las entidades del Estado. Es decir, organización, coordinación, proyección del control fiscal respetando la naturaleza de los recursos que se auditan en lo concerniente a la jurisdicción y competencia, privilegiando la excepcionalidad en cabeza de la CGR, solo sí, se demuestra de forma motivada que la entidad de control de la periferia no lo realiza de manera eficiente, eficaz y económica.

2. Promover en el Congreso de la República, para que legisle sobre el control de advertencia a las entidades auditadas obligando a revisar las ejecuciones, el cumplimiento y desestimando los posibles daños fiscales en actuación especial a realizar en el periodo de tiempo inmediato (posteriormente), que abarque las vigencias en donde tempranamente se detectaron los irregulares y potenciales daños fiscales.

3. La eliminación de la politiquería que conlleva la supresión de colegiadas considerando que sea un Comité Técnico de las Gerencias con competencias, en donde estén representados los sustanciadores, gerente y auditores quienes definan hallazgos y decidan, si se

mantiene, sobre la declaración de responsabilidad fiscal.

4. Jurídicamente es dable que se aproveche la oportunidad para replantear la figura del Gestor Fiscal, ampliando su concepto de manera expresa a todo aquel que con sus acciones u omisiones directa o indirectamente relacionados con la ejecución de los recursos públicos y consecuencia de su participación de lugar a un detrimento patrimonial al Estado. Es una herramienta jurídica necesaria para indagar en el ejercicio de las auditorías sobre el proceder de particulares, autoridades y funcionarios que si bien, no se encuentran en la esfera del dominio de los bienes públicos, su comportamiento contribuye a generar el daño fiscal.

5. La CGR y Contraloría Generales Territoriales, pasarían a un rol totalmente investigativo que asuman la conformación de los hallazgos fiscales y su defensa como demandantes impulsores en las instancias judiciales para lo que se propone iniciar la actuación con un escrito de cargos fiscales, que por cuantías se presentará ante los Jueces de Causas Fiscales (o administrativos mientras se crean) o las Salas Fiscales a crearse al interior de los Tribunales Contenciosos Administrativos y Consejo de Estado a efectos de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa. Al ser una nueva acción administrativa debe contemplarse la eliminación del prerequisite de conciliación prejudicial o promoverse solo dentro del trámite del proceso. Ello garantizaría sostener la Delegada de Investigaciones Fiscales y los grupos en las Gerencias Departamentales, además que la sentencia judicial debidamente ejecutoriada sería un título valor claro, expreso y exigible proferido en instancia judicial para cobro coactivo de nuestra entidad, medio de cierre que al no existir en la Jurisdicción contenciosa administrativa los jueces de ejecución de sentencias, en aprovechamiento del talento humano y experiencia de nuestra entidad se continuaría con esta función constitucional.

6. Es evidente que se debe replantear figuras como la consagrada en el numeral 8 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, excesiva y lesiva para el equilibrio de poderes cuya disposición es una prerrogativa de egos a favor de los Contralores Generales, sin ser realmente operativa en el plano de la investigación y resultados de las pesquisas que adelanta la CGR y en gracia de no cometer los mismos errores que se pretenden con la creación del Tribunal de Cuentas de afectar el equilibrio de los poderes públicos, se propone un procedimiento expedito de legalidad basado en el debido proceso respecto de la necesidad de la medida de suspensión de funcionarios públicos, que contrarreste la aplicación de principios medievales de verdad sabida y buena fe guardada.

7. La promoción con incentivos económicos por cumplimiento de metas y resultados macros con criterios de efectividad, eficiencia y eficacia como producto de la realización de las funciones misionales e institucionales de los empleados de la CGR y CG ejemplo: prima fiscal, bonificación, prima técnica, concurso para comisiones de estudios remuneradas en el exterior e interior del país, etc.

8. Tener control a los controles es redundante y nuestra viabilidad se demuestra con los resultados y control político que le corresponde al Congreso de la

República, por lo tanto, continuar con la figura de la Auditoría General de la República, es desgastante para el Estado y su planta es de recibo en nuestra entidad o las territoriales fortaleciendo los procesos misionales de auditoría y participación ciudadana visualizando una mayor cobertura de recursos y entidades.

9. Materializar el control fiscal público y social fortaleciendo la delegada de participación ciudadana, en donde interactúen las veedurías con los grupos de auditorías a proyectos e inversiones con alto riesgo de pérdida de recursos estatales, cuyos resultados se constituyan en insumo para declaración de responsabilidad fiscal conforme las competencia el PRF que se contemple o el existente.

10. Democratizar la elección de Contralores Generales y que sean nombrados mediante voto popular en los comicios de elección de autoridades legislativas con base en postulaciones que hagan los partidos políticos y/o un número significativo de ciudadanos, aumentando su periodo a 8 años y exigiendo a los candidatos mínimo 10 años de experiencia en control fiscal, profesiones afines a las funciones constitucionales del cargo y formación avanzada (posgrado), requisito este que se podría sustituir con equivalencias de 5 años adicionales de experiencia específica a los requisitos mínimos, con lo que se garantiza tecnicidad y legitimidad de las decisiones, que tome el órgano de control fiscal, además, de mejores resultados al asumirse un criterio uniforme en periodos de tiempos prudente que fortalecería el direccionamiento y un plan estratégico a largo plazo, esta es una idea de combate directo a los actos de corrupción, porque la plena independencia se refleja en resultados concretos.

Todos los anteriores planteamientos obviamente sujetos a adiciones, modificaciones, supresión e inclusive a que se propongan mejores ideas, pero, siempre en un escenario de debates incluyente de todos los funcionarios hoy organizados conforme lo consagra la Ley a través de un escenario de confluencia interinstitucional denominado, Comité Nacional Pro Defensa del Control Fiscal Público (Codeconfis), garantizando de esta forma la viabilidad institucional de la CGR, el control fiscal público y los derechos laborales de carrera especial de los cuales somos titulares como servidores públicos de esta grandiosa entidad.

Allego por su importancia como anexo, el escrito comparativo del Sistema de Tribunal de Cuentas Español y el vigente en Colombia en cabeza de la CGR, enfocado en costos de funcionamiento elaborado por el Economista, Especialista en Finanzas Públicas, Armando E. Arias Pulido, material relevante que deja de presente el contexto para la comprensión del tema y su socialización dentro de la bancada del Partido.

Por último y a título de petición especial como ciudadanos solicitamos respetuosamente se nos dé un espacio y tiempo que será a su criterio ajustado a la programación de su agenda para debatir, dialogar y exponer nuestros argumentos más allá de lo referido en la presente misiva y en condición de representantes de los funcionarios de la CGR, asociados en la colectivo Afuncger, gestores e integrantes del Comité Nacional Pro Defensa del Control Fiscal Público en Colombia, conocer de su postura respecto de lo aquí planteado y lo motivado en el Proyecto de Acto Legislativo 093 de

2016; por el Representante Lara Restrepo, que consagra cambiar la Constitución transformando de fondo el Control Fiscal del Estado, eliminar la CGR y crear el Tribunal de Cuentas en Colombia.

Agradecidos por su recibimiento y atención.

Cordialmente,

**ASOCIACIÓN FUNCIONARIOS DE LAS GERENCIAS  
DEPARTAMENTALES Y EL NIVEL CENTRAL DE LA CGR -  
AFUNCGER**

**COMITÉ NACIONAL PRO DEFENSA DEL CONTROL FISCAL  
PÚBLICO - CODECONFIS**

**"AFUNCGER, ACCIONES QUE TRANSFORMAN"**

**Notificaciones:** Carrera 20 No. 33 - 39 Bucaramanga (Santander), correos electrónicos  
afuncger@contraloria.gov.co; controlfiscalpublico@gmail.com; hmedina@contraloria.gov.co

