



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 742

Bogotá, D. C., martes, 13 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 88 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA)
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 39 DE 2019 SENADO,
355 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal.

Bogotá D.C, Agosto de 2019

Honorables Representantes

JUAN CARLOS LOZADA

Presidente

JUAN CARLOS RIVERA

Vice-Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes.

Asunto: Ponencia para Segundo Debate (Segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo 039 de 2019 Senado y 355 de 2019 Cámara "Por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal".

Respetado presidente,

Atendiendo lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5° de 1992 y a la honrosa designación como ponentes que usted, en calidad de presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, nos hiciera, cordialmente presentamos el siguiente informe de ponencia al Proyecto de Acto Legislativo antes referido.

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) EN
LA HONORABLE PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY No. 039/19 SENADO Y 355/19
CÁMARA**

"Por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal"

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El 27 de Marzo del año en curso fue radicado el presente proyecto de acto legislativo ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el señor Contralor General de la República, Doctor Carlos Felipe Córdoba Larrarte y los señores congresistas H.S. Santiago Valencia González, H.S. Miguel Ángel Pinto Hernández, H.S. Luis Fernando Velasco Chaves, H.S. Germán Varón Cotrino, H.S. Roy Leonardo Barreras Montealegre, H.S. Fabio Raúl Amín Saleme, H.R. Gabriel Santos García, H.R. Edward David Rodríguez Rodríguez, H.R. Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, H.R. Kelyn Johana González Duarte, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Fabio

Fernando Arroyave Rivas, H.R. Harry Giovanni González García, H.R. Jorge Méndez Hernández, H.R. José Daniel López Jiménez, H.R. Juan Carlos Rivera Peña, H.R. Erasmo Elías Zuleta Bechara, H.R. Edgar Alfonso Gómez Román, H.R. Salim Villamil Quessep, H.R. César Augusto Lorduy. Dicho proyecto fue publicado en la gaceta del Congreso 153 del 27 de marzo de 2019.

II. TRÁMITE EN PRIMERA VUELTA

Primer Debate en Comisión Primera de Cámara de Representantes

Por tratarse de un acto legislativo, la presente iniciativa fue enviada a la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes en donde fueron designados ponentes para primer debate los honorables Representantes H.R. Gabriel Jaime Vallejo Chujfi (Coordinador), H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez (Coordinador), H.R. Jaime Rodríguez Contreras, H.R. Harry Giovanni González García, H.R. José Daniel López Jiménez, H.R. Juan Carlos Rivera Peña, H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo, H.R. Juanita María Goebertus Estrada, H.R. Ángela María Robledo Gómez, H.R. Carlos German Navas Talero, H.R. Luis Alberto Albán Urbano y H.R. Juan Manuel Daza Iguarán.

En primer debate se presentaron dos ponencias positivas. La Ponencia mayoritaria, publicada en la gaceta del congreso 195 del 2 de abril de 2019, fue firmada por los honorables Representantes Alejandro Alberto Vega, Gabriel Jaime Vallejo, Jorge Enrique Burgos, Harry Giovanni González, Jaime Rodríguez, José Daniel López y Juan Manuel Daza.

La ponencia minoritaria, firmada por la honorable Representante Ángela María Robledo y Juanita María Goebertus, fue publicada en Gaceta del Congreso 207 del 8 de abril de 2019.

En sesión del 9 de abril de 2019, la comisión primera de Cámara de Representantes aprueba la ponencia mayoritaria. Posteriormente, la mesa directiva designa como ponentes para el segundo debate del proyecto, a los honorables representantes Gabriel Jaime Vallejo, Alejandro Alberto Vega, Harry Giovanni González, Jaime Rodríguez Contreras, José Daniel López, Juan Carlos Rivera, Jorge Enrique Burgos, Juan Manuel Daza, Adriana Magali Matiz, Juanita María Goebertus, Ángela María Robledo, Carlos Germán Navas y Luis Alberto Albán.

Audiencia Pública

En cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, y producto de proposición presentada por el Representante José Jaime Uscategui. Se celebró el día lunes 22 de Abril de 2019, en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara de

Representantes, Audiencia Pública presidida por el Representante Coordinador Gabriel Vallejo, la cual contó con la participación del Señor Contralor General de la República, el Auditor general, sindicatos de la CGR, un delegado del Consejo de Estado, así como expertos y académicos en la materia, allí se expresaron distintos puntos de vista y se manifestaron diversos sectores ciudadanos e institucionales, como consta en el expediente del proyecto, los cuales fueron considerados por los ponentes en el estudio del mismo.

Segundo Debate en Plenaria de Cámara de Representantes

Una vez realizada la audiencia pública referida, fueron radicadas dos ponencias positivas al proyecto, la primera y mayoritaria fue puesta a consideración de la plenaria de Cámara de Representantes con el pliego de modificaciones y fue suscrita por los honorables representantes Gabriel Jaime Vallejo, Alejandro Alberto Vega, Harry Giovanni González, Jaime Rodríguez Contreras, José Daniel López, Juan Carlos Rivera, Jorge Enrique Burgos, Juan Manuel Daza y Adriana Magali Matiz. Dicha ponencia fue publicada en la gaceta 245 del 23 de abril de 2019.

La ponencia minoritaria, igualmente positiva, suscrita por los honorables representantes Ángela María Robledo, Juanita María Goebertus y Luis Albán, fue publicada en la gaceta 260 de 2019.

Surtida la discusión respectiva en la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, el día 30 de abril de 2019 fue considerada y aprobada con modificaciones la ponencia mayoritaria.

Trámite en Comisión Primera de Senado

Surtido el respectivo trámite en la Cámara de Representantes, es decir, después de lograr su aprobación en primer y segundo debate, en el marco de la primera vuelta del procedimiento legislativo, el proyecto fue enviado a la Presidencia del Senado de la República, siendo posteriormente remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de dicha corporación.

La mesa directiva de la Comisión Primera de Senado, designó como ponente para primer debate del proyecto de Acto Legislativo nro. 355 de 2019 cámara – 39 de 2019 senado, al senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, quien presentó la ponencia respectiva el 16 de mayo de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso 360 del mismo día.

El 22 de mayo de 2019 fue considerado y aprobado el texto y el título del referido Proyecto de Acto Legislativo, luego de lo cual fueron designados como ponentes para segundo debate los honorables senadores Rodrigo Lara, Gustavo Petro, Julián Gallo, Alexander López, Iván Name, Santiago Valencia, Juan Carlos García, Carlos

Guevara, Fabio Amín, Esperanza Andrade y Roy Barreras como Coordinador.

Una vez presentada la ponencia respectiva, la misma fue publicada en la Gaceta del Congreso 439 del 31 de mayo de 2019.

Trámite en Plenaria de senado

El 5 de junio de 2019 el proyecto de acto legislativo 39 de 2019 senado, 355 de 2019 cámara, fue aprobado en sesión plenaria del honorable senado de la república, por la totalidad de los asistentes.

Conciliación de textos

Para efectos de superar las discrepancias presentadas entre los textos aprobados en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, fueron designados para conformar una comisión accidental de conciliación los Honorables Senadores Roy Leonardo Barreras y Fabio Raúl Amín, así como los Honorables Representantes Harry Giovanni González y Juan Carlos Lozada.

El referido informe fue presentado y publicado en las gacetas 488 y 507 del 10 de junio de 2019. Así mismo, los textos conciliados fueron aprobados por las respectivas plenarias de Senado y Cámara de Representantes los días 12 y 13 de junio respectivamente.

Publicación en diario oficial

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 375 de la Constitución Política, mediante Decreto Número 1275 del 18 de julio de 2019, el Señor Presidente de la República ordenó la publicación del Proyecto de Acto Legislativo 39 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL RÉGIMEN DE CONTROL FISCAL" (Primera Vuelta). Publicado en el diario oficial nro. 51018 del 18 de julio de 2019.

III. TRÁMITE SEGUNDA VUELTA

PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA EN LA HONORABLE COMISION PRIMERA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES.

El primer debate surtido en la Honorable Comisión Primera y correspondiente a su trámite constitucional de segunda vuelta dio inicio con la presentación por parte del Representante Alejandro Vega en su calidad de Coordinador ponente de la iniciativa, exponiendo las generalidades de la reforma Constitucional, y haciendo un recuento de los antecedentes del PAL a lo largo de su tránsito legislativo hasta llegar

a este debate el cual es el quinto de los 8 necesarios y el primero de la segunda vuelta; resalta que esta iniciativa ha logrado el respaldo y acompañamiento de los diferentes sindicatos que hacen parte de la Contraloría General de la República, así como de diferentes sectores académicos. El Honorable Representante recalca la importancia de que el control fiscal sea preventivo y concomitante, garantizado, que sea en tiempo real, aclara también que no va a ser un control coadministrado; además se hace la aclaración de que la contraloría NO va a quedar con funciones jurisdiccionales y que el presupuesto para esta entidad de control tendrá un aumento de 250.000 millones de pesos en las dos vigencias siguientes y 136.000 millones de pesos para el tercer año.

La siguiente intervención se da por parte del también Coordinador Ponente el Honorable Representante Gabriel Santos, el cual referencia las ventajas que trae la iniciativa. Menciona que la contraloría hoy por hoy apenas alcanza a recuperar el 0,4% de los hallazgos fiscales, esto en primer lugar dado los pocos recursos con los que cuenta la entidad, y en segunda medida por las limitaciones de ley con que el actual sistema se rige, puesto que el actual modelo selectivo y posterior, solo llega después de que el daño ya este hecho y desafortunadamente hoy existen muchas maneras para evadir y hacer una reparación o devolución efectiva de los recursos saqueados del Estado, finalmente hace hincapié en que definitivamente este PAL hace parte de la lucha contra la corrupción.

En el debate el Honorable Representante José Daniel López asegura que este proyecto es una herramienta práctica y eficaz de lucha contra la corrupción, además de no ser de carácter coadministrativo, lo cual da un paso muy importante en cuanto a la autonomía presupuestal; el H.R. celebra que se haya eliminado la figura jurisdiccional ya que con esto se respeta la separación de poderes; se refirió a la elección de los contralores territoriales, aclarando que cree pertinente que los periodos de estos no coincida con los de los alcaldes y gobernadores, pero si con el del contralor general de la república, hace una observación final respecto al tema específico de la contraloría distrital de Bogotá y los tiempos de elección.

La Honorable Representante Adriana Matíz, menciona que el Proyecto de Acto Legislativo constituye una herramienta fundamental en la lucha frontal contra la corrupción, celebra que el control se vaya hacer en tiempo real, hace la aclaración que con este proyecto en ningún momento se busca suprimir las contralorías territoriales.

Por su parte el Honorable Representante Luis Alban manifiesta su apoyo a este proyecto, señalando que va en dirección de combatir la corrupción. Tenía algunas observaciones y dudas que fueron superadas durante el proceso legislativo y debates anteriores.

Por otro lado el Honorable Representante Jorge Eliecer Tamayo, no es partidario

de la supresión de las contralorías territoriales, al contrario, cree que estas deben mejorarse y ponerse a tono con las necesidades de la región donde están.

La Honorable Representante Juanita Goebertus asegura que el PAL ha venido mejorando a lo largo del camino legislativo, aunque tiene unas dudas respecto al artículo transitorio parágrafo 2, y anuncia que someterá algunas proposiciones al respecto.

El Honorable Representante David Pulido, hace una solicitud de ahondar en el tema de las contralorías territoriales, para aclarar como quedarían y cuales quedarían activas.

El Honorable Representante Elbert Díaz, se refiere al control preventivo en el cual tiene dudas de cómo se va a precisar este, pues se debe tener en cuenta que este siempre es de carácter interno por lo cual se debe dejar claro y explícito en el PAL si es vinculante o no.

Agrega el Honorable Representante Gabriel Vallejo, que no está de acuerdo con que hayan archivado la posibilidad de que la contraloría tuviera un poder jurisdiccional, propone que la contraloría tenga jueces especializados en control fiscal que agilicen los procesos.

Por último el Honorable Representante Buenaventura León, expresa que quisiera que fuera más claro todo el tema relacionado a la supresión de las contralorías territoriales, y también le gustaría que ahondaran más en cuanto a la capacidad de la Contraloría para que fuera un órgano de cierre jurisdiccional.

PROPOSICIONES Y CONSTANCIAS TRAMITADAS EN EL DEBATE

Proposiciones

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Contenido	Observación
Alejandro Vega-Gabriel Santos	Artículo 1- Inciso 8	Sustitutiva	Para ser elegido Contralor General de la Republica se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario <u>en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas y contables</u> y experiencia profesional no menor a cinco años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.	Se pretende restringir la aspiración para Contralores solo para aquellos que tengan instrucción académica relacionada con carreras afines a los temas que concierne a la CGR.	Aprobada
Adriana Matiz-Alejandro	Artículo 2 - Numeral	Modificativa	17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes	Pretende contemplar la potestad sancionatoria contra	Aprobada

<p>Vega – Gabriel Santos</p>	<p>17 e inciso 1 del parágrafo transitorio.</p>		<p>omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, <u>así como también a quienes no obtengan una calificación que permita el fenecimiento de las cuentas, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos</u> y por incumplimiento de lo prescrito en la ley.</p> <p>Parágrafo transitorio. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la Ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas o suprimidas. Para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.</p>	<p>aquellos que no obtengan calificación suficiente para lograr el fenecimiento de las cuentas. Igualmente, propone eliminar la palabra suprimida, dado que este proyecto no pretende la eliminación de contralorías territoriales.</p>	
<p>German Navas-Jorge Tamayo-Alejandro Vega-Juan Carlos Lozada</p>	<p>Artículo 2- Numeral 8</p>	<p>Aditiva</p>	<p>8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales,</p>	<p>Pretende incorporar la acción penal en cabeza del Contralor general de la república cuando la fiscalía no lo haga dentro de los seis meses siguiente al envío de los hallazgos con incidencia penal.</p>	<p>Aprobada</p>

			penales o disciplinarios. <u>Igualmente, podrá ejercer la acción penal cuando la fiscalía no lo haga en los seis meses siguientes al envío de los hallazgos de auditoría con incidencia penal, para lo cual podrá formular la acusación en los mismos términos previstos en la ley para el acusador privado, conforme a lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 250 de la Constitución.</u>		
Juan Carlos Lozada-Alejandro Vega-Gabriel Santos-Juan Carlos Rivera	Artículo 4 – Inciso 7	Modificativa	Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por <u>quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública</u> concurso público de méritos conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.	Pretende establecer un mecanismo con el cual se elaboren las temáticas para la elección de contralores regionales de tal manera que esta sea conformada por los mejores calificados en una convocatoria pública.	Aprobada
Adriana Matiz	Artículo 4 – Numeral 6	Modificativa	Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 <u>en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiaridad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.</u>	Pretende acotar las funciones de los Contralores territoriales según los principios descritos y su desarrollo en la ley.	Aprobada

Constancias:

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Constancia	Contenido
Gabriel Vallejo	Artículo 1 Inciso 4 y 5	Modificativa	El Control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.	Pretende incorporar nuevamente en el texto la facultad de jurisdiccional en cabeza de la contraloría.

			<p>La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional. <u>En todo caso, el proceso de responsabilidad fiscal será un procedimiento jurisdiccional en la forma en que lo establezca la ley, cuya titularidad de la acción fiscal estará a cargo de la Contraloría, en todos sus niveles, según corresponda.</u></p>	
Gabriel Vallejo	Artículo 2 – Numeral 1	Modificativa	<p>1. Ejercer la titularidad de la acción fiscal en los procesos jurisdiccionales de responsabilidad fiscal, sin perjuicio de su facultad de delegación.</p>	<p>Pretende incorporar un nuevo numeral en el cual se otorgue la titularidad de la acción fiscal en los procesos jurisdiccionales.</p>
Juanita Goebertus	Artículo 2 – Parágraf o Transitori o	Modificativa	<p>Parágrafo transitorio. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la Ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas o suprimidas. Para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.</p> <p>Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la</p>	<p>Pretende eliminar las facultades Presidenciales y las apropiaciones presupuestales necesarias para el desarrollo del Presente Proyecto.</p>

			<p>sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.</p>	
--	--	--	--	--

En el trámite del debate se aprobaron cinco proposiciones y se presentaron tres constancias, ninguna proposición fue votada de manera negativa. Revisadas las constancias e intervenciones presentadas, los suscritos ponentes acuerdan efectuar los ajustes que se plasman en el pliego de modificaciones, por considerar que los mismos resultan pertinentes y compatibles con los requisitos establecidos para el trámite de la presente iniciativa de reforma constitucional.

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE, SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 355 DE 2019 CÁMARA - 039 DE 2019 SENADO

“POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL RÉGIMEN DE CONTROL FISCAL”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1. El Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son 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 públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría general de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal podrá ser preventivo, concomitante, posterior y selectivo, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El Control Preventivo y Concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente del recurso público, sus ciclos, uso, ejecución,

contratación e impacto, mediante el uso de tecnologías de la información y con la participación activa del control social. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la sostenibilidad ambiental. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la Ley.

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas del cargo.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario **en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables** y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

Este control concomitante y preventivo será realizado en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia que deberá ser público.”

Artículo 2. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.
6. Conceptuar la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios. **Igualmente, podrá ejercer la acción penal cuando la fiscalía no lo haga en los seis meses siguientes al envío de los hallazgos de auditoría con incidencia penal, para lo cual podrá formular la acusación en los mismos términos previstos en la ley para el acusador privado, conforme a lo previsto en el parágrafo 2° del Artículo 250 de la Constitución.**
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.
11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las

finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.
13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.
14. Intervenir, en el marco de la función de vigilancia y control fiscal, cuando una contraloría territorial requiera apoyo técnico, se tenga evidencia de falta de imparcialidad y objetividad, o lo solicite el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, o la propia contraloría territorial. La ley reglamentará la materia.
15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.
16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.
17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, **así como también a quienes no obtengan una calificación que permita el fenecimiento de las cuentas, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos y por incumplimiento de lo prescrito en la ley.**
18. Las demás que señale la Ley.

Parágrafo transitorio. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la Ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 3. El artículo 271 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 271. Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.”

Artículo 4. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

Mediante un estudio técnico realizado por el departamento administrativo de la función pública, se determinarán los requerimientos técnicos, organizacionales, humanos y presupuestales de las contralorías territoriales, con el fin de dotar a estos organismos de control de herramientas eficaces y eficientes que permitan realizar un control efectivo de los bienes y recursos públicos. La ley reglamentará lo correspondiente.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 **en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.**

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por

quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Parágrafo transitorio 1. La siguiente elección de contralores territoriales se hará por el término de dos años.

Parágrafo transitorio 2. En un término no superior a un año la Ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta Ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República.

Artículo 5. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.

Parágrafo transitorio. El periodo del Auditor dispuesto en el presente artículo se aplicará a quien sea elegido con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo.”

Artículo 6. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Acto

Legislativo según consta en Acta No. 03 de Julio 31 de 2019. Anunciado el 30 de Julio de 2019 según consta en Acta No. 02 de la misma fecha.

IV. MOTIVACIÓN DE LA INICIATIVA.

El presente proyecto de acto legislativo contiene la propuesta de reforma constitucional del control fiscal elaborada por la Contraloría General de la República, los sindicatos de las Contralorías y La Junta Central de Contralores Territoriales; la cual responde a la demanda de la sociedad colombiana por mejorar los niveles de desempeño de los órganos de control fiscal en términos de eficiencia y oportunidad. Para lo cual se proponen los ajustes institucionales necesarios para articular los distintos niveles de control e implementar un sistema nacional de control fiscal, al tiempo que se redefinen las competencias de las contralorías.

La exposición de motivos del proyecto de acto legislativo desarrolla aspectos como la inclusión de un nuevo modelo de control fiscal: el control fiscal preventivo y concomitante, complementario al control posterior y selectivo; y la unificación de competencias de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales.

V. INTRODUCCIÓN

El control fiscal tiene una gran connotación social, económica y política en un Estado social y democrático de derecho, como garante de la finalidad programática de los recursos públicos y la efectiva realización de los derechos de la población, lo cual redundará en el incremento de la legitimidad institucional y en un adecuado balance de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público.

De allí la importancia de la vigilancia y control al gasto público y a la administración de los recursos, pues la optimización de estos hace parte integral y razón de ser del Estado moderno. En ese propósito, el control fiscal ha sido organizado de distinta manera y su consagración normativa y los sistemas de control utilizados también ha sido diversa.

Las diferencias entre uno u otro modelo de control tienen justificación en la sociedad misma, el grado de desarrollo social, económico, industrial e incluso técnico y tecnológico, así como las formas de gobierno y la estructura del Estado. Así mismo, las características propias de cada modelo de control fiscal se enmarcan en las realidades socio-políticas de cada nación y de su aparato gubernamental, sus deficiencias, obstáculos y prioridades.

Colombia heredó en primera instancia, los sistemas de control coloniales, así es como tuvieron lugar en su momento el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo de 1511 y el Tribunal de Cuentas de Santa Fe de Bogotá, creado en 1604 por iniciativa del entonces rey de España Felipe III.

Ya en la etapa republicana (como nación independiente) tuvieron lugar la Contaduría General de Hacienda, la Corte de Cuentas y la Oficina General de Cuentas, con facultades que iban desde examinar y fenecer las cuentas hasta el ejercicio de jurisdicción coactiva. El control fiscal que tenía lugar se caracterizaba por la formalidad, el examen de cuentas y la revisión técnico-numérica.

El control fiscal tuvo una primera transformación con ocasión de la denominada misión Kemmerer, que formuló una serie de cuestionamientos sobre la Corte de Cuentas, las cuales llevaron a la creación del Banco de la República, la reorientación de la contabilidad de la nación y la creación del Departamento de Contraloría, mediante la Ley 42 de 1923.

En el marco de lo fiscal cobró importancia la creación de un departamento administrativo especializado para el tema del control fiscal y las facultades atribuidas a este fueron *“aumentando y especializando”* en los años venideros, de las cuales destacamos: (i) prescribir los métodos de la contabilidad de la Administración Nacional y sus entidades descentralizadas, y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales; (ii) exigir informes a los empleados públicos nacionales, departamentales o municipales, sobre su gestión fiscal; y (iii) revisar y fenecer las cuentas de los responsables del Erario.

Otro hito en la historia del control fiscal lo constituyó la Ley 20 de 1975, mediante la cual se definió el objeto y alcance de los sistemas de control utilizados por la Contraloría hasta entonces: "control previo", "control perceptivo" y "control posterior"¹. En esta ley se hizo un primer acercamiento al control posterior; sin embargo, el mismo era restrictivo. Al respecto, la Corte Constitucional con suma claridad señaló:

“El control fiscal previo, ejercido desde entonces por el Departamento de Contraloría -que en 1945 recibió estatus constitucional al ser incorporado como Contraloría General de la República a la Carta Política-, seguiría implementándose en el país hasta recibir plena consagración en la Ley 20 de 1975, promulgada bajo el gobierno de Alfonso López Michelsen con el fin de moralizar la Administración Pública. La consolidación del control previo y preceptivo -unido a un control posterior de carácter restringido- constituiría una de las reformas más importantes al esquema de control fiscal en

¹ La Ley 20 de 1975, Por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal, en el artículo 3 establece: “La Contraloría General de la República, aplicará sobre las dependencias incluidas en el Presupuesto Nacional, los sistemas de control fiscal que ha venido empleando dentro de sus etapas integradas de “Control Previo”, “Control Perceptivo” y “Control Posterior”. El control de estas dependencias administrativas será ejercido por los auditores fiscales o por funcionarios designados por el Contralor, directamente sobre caja, inventarios, comprobantes, libros, máquinas de contabilidad y sistemas de computación electrónica que se estén utilizando”.

Colombia, pues aumentaría la facultad del organismo para fiscalizar a entes públicos y privados garantizando la correcta ejecución de los gastos del tesoro Nacional”².

Las características fundamentales del control previo estaban descritas en el artículo 2° del Decreto 925 de 1976 en el cual se enunciaba: *“El control previo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su fiscalización, consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos”.* (Subrayado por fuera de texto).

Así mismo, las características del sistema quedan expuestas en el articulado de dicho decreto y en la mencionada Ley 20 de 1975, como por ejemplo la potestad del Contralor de no autorizar el pago de un contrato administrativo bajo ciertas circunstancias (artículo 9°).

Entre las ventajas de este modelo de control, que precavía y prevenía la comisión de irregularidades en la ejecución y manejo de los bienes públicos, se resalta que dicho modelo tendía:

“...a prevenir y evitar que se realicen operaciones ilegales o fuera de los límites de las autorizaciones, de que goce el administrador, y por ese aspecto representa la máxima aspiración en materia de fiscalización, pues el control perfecto sería aquel que obtuviera que el reconocimiento y la liquidación de las rentas e impuestos fueran revisados y aprobados por la entidad fiscalizadora antes o en el momento mismo del ingreso de los fondos a las arcas del erario, y el que consiguiera que el reconocimiento, la liquidación y la comprobación de las erogaciones públicas fueran revisadas y aprobadas por el fiscalizador antes de que salgan los dineros de las cajas públicas”³.

En conclusión, resulta evidente que el control fiscal previo, ejercido por la Contraloría General de la República con anterioridad a la Constitución de 1991, tenía por finalidad realizar los actos de control antes de que tuviese lugar el gasto público y con esto la administración del recurso público.

Así pues, una de sus funciones se constituía en la verificación anticipada del cumplimiento de normas y requisitos por parte de las entidades sometidas a su

² Corte Constitucional. Sentencia C-716 de 2002. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 598 de 2000. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá D.C., tres (3) de septiembre de dos mil dos (2002).

³ Lascarro, Leopoldo “Administración Financiera y el Control Fiscal”, citado por Abel Cruz Santos, “el presupuesto colombiano”, Editorial Temis, 1963, pág., 245. Citado a su vez por Diego Younes Moreno, Régimen del Control Fiscal y del Control Interno. Editorial Legis, tercera edición, Bogotá, 1998, Pág. 192

vigilancia, esto es, previo a la ejecución o actuación de la administración. No obstante, las ventajas antes referidas e incluso destacadas por diferentes tratadistas y recogidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el modelo de “control previo” fue objeto de críticas.

La Corte Constitucional enunció las principales quejas así:

- (i) propiciaba la intrusión directa del organismo de vigilancia en la toma de decisiones ejecutivas, intromisión que frecuentemente obstaculizaba, cuando no vetaba, el normal desenvolvimiento de la Administración;*
- (ii) el ejercicio del control previo, pese a sus connotaciones administrativas, no implicaba responsabilidad administrativa alguna para la Contraloría y además comprometía la necesaria independencia y autonomía del ente fiscalizador;*
- (iii) paradójicamente, se consideraba que dicho sistema constituía un foco de corrupción⁴.*

Este contexto sumado al momento histórico en el que se centraron dichas críticas, condujo a que en la Constitución Política de 1991 se incorporara un nuevo modelo de control fiscal que tuviese por objeto no solo la vigilancia de la gestión fiscal sino sobre todo el control de resultado de la administración⁵; es decir, la fiscalización tendría un enfoque evaluativo de la gestión. Para ese fin, a la autoridad pública encargada de esa función se le otorgó el carácter de órgano de control autónomo e independiente de las tres ramas del poder público y taxativamente se indicó que ese control sería posterior y selectivo, alejado de las malas prácticas que el modelo de control previo había dejado, con la esperanza de que los ciudadanos pudieran evaluar los resultados del ejercicio de las administraciones y el manejo de los recursos.

Así, la Constitución Política en su artículo 267 estableció:

“...El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2015. Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 7¹/⁴ del artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000, “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”. MP: María Victoria Calle Correa. Bogotá, D.C., once (11) de marzo de dos mil quince (2015).

⁵ Artículo 119 de la Constitución Política de 1991

empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

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. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. (Subrayado por fuera de texto).

El nuevo modelo se constituyó entonces a partir de establecer el contrario u opuesto conceptual al “control previo y universal”, y se fundó en los conceptos de “**posterioridad**” y “**selectividad**”, resolviendo las críticas dirigidas a la denominada “intrusión” del órgano fiscal en la ejecución del recurso y gasto público, lo cual conllevaba necesariamente a una forma de coadministración.

Es así como la Ley 42 de 1993 en su artículo 5°, estableció de forma diáfana las características del control posterior y selectivo:

“Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal”. (Subrayado agregado).

El cambio introducido fue radical, toda vez que delimitó el ejercicio del control fiscal a un momento posterior a la administración de los recursos, bajo un criterio selectivo y con un espectro amplio, esto es, que no se reduce a lo contable o numérico, sino que abarca la gestión y los resultados, introduciendo análisis en principios jurídico-políticos, tales como la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Esto implicó un **cambio de paradigma pasando de una mera revisión financiera o contable del gasto público y la administración del patrimonio estatal a un control integral**, el cual pretendía abarcar la eficiencia y economía del gasto público, así como la consecución de resultados y la efectiva satisfacción de necesidades a través de este y la administración del patrimonio público. A nivel legal, la materialización de esta nueva concepción constitucional del control fiscal se ve reflejada en la Ley 42 de 1993, artículo 8°, que señaló los principios de la

vigilancia fiscal⁶.

El salto cualitativo del control fiscal conllevó a que pasara de ser formalista y contable a ser además un control orientado en gestión y resultados, lo que implica evaluaciones respecto de la necesidad del gasto o la indebida administración de los recursos; aunque de forma posterior a la ejecución del patrimonio público por parte de la administración.

El artículo 9° de la precitada ley, en concordancia con el modelo constitucional, indicó los sistemas de control que podría utilizar la Contraloría, así:

“...Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes.

Parágrafo. - Otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, podrán ser adoptados por la Contraloría General de la República, mediante reglamento especial...”. (Subrayado por fuera de texto).

Como se observa, el legislador otorgó amplias facultades a la Contraloría General de la República para determinar los sistemas y procedimientos de control aplicables para la vigilancia de la gestión fiscal, en concordancia con las atribuciones conferidas por el artículo 268 superior, numerales 1 y 12, para expedir la reglamentación necesaria sobre la rendición de la cuenta, los criterios técnicos de evaluación y la armonización procedimental con las contralorías territoriales.

Ahora bien, la aplicación de los sistemas de control puede conducir a la detección de daños al patrimonio público; en tal caso, procede el segundo momento del control fiscal relativo a la determinación de la responsabilidad fiscal, para lo cual se expidió la Ley 610 de 2000, que introdujo un nuevo esquema procesal mucho más complejo y estructurado con respecto al establecido en la Ley 42 de 1993, de manera que las instituciones jurídicas de la responsabilidad fiscal fueron definidas de forma más precisa y se plasmaron los lineamientos jurisprudenciales para garantizar el debido proceso administrativo.

⁶ La Ley 42 de 1993, artículo 8, preceptúa: “La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.

Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.”.

De lo reseñado se concluye que si bien el régimen constitucional y legal del control fiscal ha tenido mejoras significativas, la restricción competencial de la “*posterioridad*” requiere ser atenuada, con miras a complementar su función, desde la óptica de la vigilancia fiscal⁷.

Recordemos, pues, que en el modelo actual el control fiscal se lleva a cabo en dos grandes fases⁸: (i) la primera de ellas la vigilancia fiscal a nivel micro o proceso auditor, consistente en la revisión al gasto de una vigencia en concreto, bajo criterios que permiten, en principio, la detección de los casos más relevantes a través de los mecanismos de selectividad y (ii) la segunda fase que es el proceso de responsabilidad fiscal o juzgamiento para determinar la responsabilidad de los presuntos autores del daño.

La propuesta plantea la adaptación del modelo de fiscalización a los cambios en la gerencia pública asociados a la disponibilidad y acceso a grandes fuentes de información y las inmensas posibilidades que ofrece su procesamiento y análisis, con apoyo en las tecnologías de la información y las comunicaciones.

La inclusión en el texto constitucional del modelo de control que hemos denominado “*concomitante y preventivo*”, complementario del posterior y selectivo, permitirá superar los obstáculos que se presentan para que la vigilancia de la gestión fiscal en tiempo real sea efectiva, con el objetivo de hacer seguimiento a las fuentes y usos del recurso público, buscando la defensa y protección del patrimonio del Estado.

Igualmente, se incorporará la función de advertencia, como herramienta del nuevo control preventivo y concomitante, y la función de intervención para el mejoramiento del control fiscal territorial, lo que se articulará con un procedimiento de declaración de responsabilidad fiscal robustecido.

Con estas nuevas herramientas se busca facilitar a los entes de control fiscal la posibilidad de cumplir su mandato constitucional, combatir la corrupción y generar espacios para la renovación institucional y el fortalecimiento de su legitimidad.

⁷ La Corte Constitucional en Sentencia C-103 de 2015, fundamentos jurídicos 49 y 50, aceptó la tesis de la Contraloría General de la República en el sentido que el control fiscal puede ser comprendido en sus categorías de vigilancia fiscal y control fiscal, en sentido estricto. Así, halló ajustada a la Carta Política la función de vigilar, esto es de observar atenta y permanentemente la manera como son gestionados los recursos públicos, aunque precisó que: “*si bien la Constitución faculta a la Contraloría puede (sic) observar atentamente a las entidades sometidas a control mientras estas ejecutan sus procesos y adoptan sus decisiones, aquella no debe anticiparse ni inmiscuirse en unos y otras, sino que ha de permanecer un paso atrás, para vigilarlas a prudente distancia y con ello respetar el carácter a posteriori de su actuación y salvaguardar la necesaria autonomía del ente de control.*”

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-557 de 2009, MP. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta sentencia la Corte declaró exequibles algunos apartes del artículo 37 de la Ley 42 de 1993, que asignan al Contralor General de la República, las funciones de consolidar la ejecución del presupuesto general del sector público, incluyendo los presupuestos de los particulares o entidades que manejan fondos de la Nación.

V. EL CONTROL FISCAL CONCOMITANTE Y PREVENTIVO, COMPLEMENTARIO AL CONTROL POSTERIOR Y SELECTIVO

Las exigencias sociales requieren la adaptación de las instituciones de control fiscal a las nuevas realidades de la administración de los recursos, que permitan mitigar las dificultades que actualmente se presentan para cumplir su objeto principal, esto es, la protección del recurso público en el marco de la lucha contra la corrupción.

Una de las mayores críticas a las que se ha enfrentado el actual sistema, corresponde a que el ente de control solo actúa después de la ocurrencia del daño; es decir, cuando este se ha materializado, lo que implica en muchas ocasiones que, en contratos o ejecuciones plurianuales, el ente de control deba permanecer inerte, mientras el daño al patrimonio tiene lugar y se consolida.

Esto se ha transformado en una verdadera barrera para la efectiva protección del patrimonio público, fin último de los entes de control fiscal; pues son innumerables los casos en los que el daño al patrimonio público resulta previsible e inminente; sin embargo, como la consolidación o materialización de este, en términos jurídicos y económicos aún no ocurre, no es procedente la actuación de los organismos de fiscalización.

Para superar ese estado de cosas, el legislador extraordinario incluyó dentro de las funciones de la Contraloría, previstas en el artículo 5 del Decreto 267 de 2000, la de advertir sobre el riesgo que se cernía sobre el erario. Pese a su plausible finalidad, la función de advertencia fue declarada inexecutable. Al respecto, la Corte Constitucional consideró:

“...Examinada la constitucionalidad del artículo 5, numeral 7º, del Decreto 267 de 2000, a la luz de los cargos propuestos, la Sala concluye que la función de advertencia que dicha norma atribuye a la Contraloría General de la República, si bien apunta al logro de objetivos constitucionalmente legítimos, relacionados con la eficacia y eficiencia de la vigilancia fiscal encomendada a esta entidad, desconoce el marco de actuación trazado en el artículo 267 de la Constitución, el cual encuentra dos límites claros en (i) el carácter posterior y no previó que debe tener la labor fiscalizadora de la Contraloría y, de otro lado, (ii) en la prohibición de que sus actuaciones supongan una suerte de coadministración o injerencia indebida en el ejercicio de las funciones de las entidades sometidas a control”. (Subrayado por fuera de texto)⁹.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2015 MP: María Victoria Calle Correa. Bogotá, D.C., once (11) de marzo de dos mil quince (2015).

Por ello, se propone fortalecer a las Contralorías en su rol de auditoría, retroalimentado y revitalizado por el nuevo modelo concomitante y preventivo, conservando la posterioridad del control en aras de la evaluación de gestión y resultados.

1.1. Control concomitante y preventivo

Como se expuso, los modelos aplicados en Colombia se han caracterizado por una dualidad conceptual construida a partir de la relación consustancial de dos aspectos del control, históricamente considerados: el control *previo y universal*, y luego, el control *posterior y selectivo*. Esta relación conceptual tiene fundamento en la dualidad **momento y forma**; el concepto de momento se refiere al lapso que media entre la administración del recurso y el ejercicio del control sobre esta, es decir, responde a la pregunta: ¿cuándo se realiza el control con referencia a la actividad de la administración?

En cuanto a la forma del control, este concepto alude a la cuestión del universo objeto de control (universo entendido en términos de cantidad). El modelo anterior indicaba que el objeto del control por parte del ente fiscalizador era toda la actividad de la administración, puesto que la revisión y vigilancia del contralor era incluso requisito previo para la ejecución de la administración. En contraste, el actual modelo constitucional opera sobre la posterioridad y selectividad; es decir, su oportunidad es posterior a la administración y se realiza en forma selectiva. La selección consiste en una muestra representativa del universo, a partir de la cual se obtienen conclusiones sobre las condiciones de este. El carácter posterior implica que los actos de gestión fiscal ya han sido ejecutados, de manera que tanto la administración como el control son independientes.

Al observar las virtudes y carencias de ambos modelos, es preciso reconocer que mientras el anterior entorpecía el ejercicio de la administración, el actual modelo se queda corto en la real y efectiva protección del patrimonio público, porque por sus límites competenciales puede actuar única y exclusivamente cuando los procesos administrativos se han ejecutado, lo que muchas veces equivale a decir: cuando el daño se ha consumado. Situación que pone de presente la necesidad de complementar y fortalecer el actual modelo constitucional.

Entonces, ¿Qué representa el modelo propuesto? Es la respuesta a las problemáticas asociadas a las nuevas dinámicas de la gerencia pública y al reclamo de la sociedad que exigen a las contralorías actuar en tiempo real, esto es, que su control y vigilancia se dé en términos de efectividad y protección oportuna del patrimonio desde el momento en que el riesgo surge.

Se requiere, sin duda, que la Contraloría responda eficientemente a la ciudadanía, a sus quejas y denuncias, pero no únicamente bajo el prisma de la posterioridad,

sino que también responda a los ciudadanos sobre aquellos daños que son evidentes o cuya materialización es perfectamente predecible. Afianzar la confianza de la ciudadanía pasa por brindar a los entes de control la posibilidad de actuar una vez se avizora el daño, cuando el ciudadano lo advierte y lo denuncia y no únicamente cuando éste se ha consolidado.

Resulta entonces impostergable modificar el modelo constitucional de control fiscal, de manera que no impida la actuación del ente de control, frustrando la expectativa ciudadana bajo el tecnicismo de la posterioridad y creando la percepción de complicidad del órgano de control con las entidades ejecutoras de recursos en la configuración y materialización del daño.

No obstante, la Contraloría General de la República viene realizando esfuerzos ingentes con las limitaciones que impone el actual sistema, de ello da cuenta el Informe de Resultados en Control Fiscal Micro de las denuncias formuladas ante el órgano de control fiscal durante la vigencia 2016¹⁰, el cual señala por ejemplo que de 1.198 derechos de petición con respuestas de fondo, 213 contenían información que llevaron a confirmar presuntas irregularidades, es decir el 18% del total atendido, lo que denota la importancia del componente de Participación Ciudadana para el ejercicio que se propone.

En ese sentido, debemos llamar la atención que con la introducción del nuevo parámetro de control “*concomitante y preventivo*”, la ciudadanía jugará un papel protagónico en la prevención del daño, a través de las distintas modalidades de intervención de control fiscal participativo¹¹, lo que activará de manera significativa el control micro, con miras no necesariamente a que se inicien las acciones tendientes al resarcimiento al patrimonio, sino a que se evite la configuración y materialización del daño, resultados que se verán reflejados cuantitativamente en los denominados beneficios de auditoría y en factores de medición de las entidades públicas.

1. Objeto y alcance del control concomitante y preventivo

Concomitancia y prevención son dos aspectos del control mutuamente interrelacionados. El control **concomitante** debe entenderse con referencia al

¹⁰ Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, 13 de junio de 2017, disponible en el sitio web <https://www.contraloria.gov.co/documents/487635/633691/Informe+resultados+de+denuncias+2016.pdf/d27b6ca4-2213-4963-9f2f-d4f7cf68b9c2>

¹¹ El control fiscal participativo es entendido como la integración del control social a lo público y el control fiscal, con el propósito de incrementar la eficacia de la vigilancia fiscal y contribuir a la mejora y transparencia en la gestión pública. La promoción y desarrollo del control fiscal participativo es competencia de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, de acuerdo con las funciones que le otorga el Decreto 267 de 2000, artículos 55 a 57.

“*momento*” en que puede intervenir el órgano de control fiscal, el cual estará determinado por la identificación de un riesgo o presunción de un daño sobre el patrimonio público, que se realiza en desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal. Esa circunstancia entonces activa el control, aun cuando se trate de operaciones que inician desde sus fases de planeación o procesos en ejecución. Obviamente, el riesgo que habilita la intervención de control es aquel que supere el riesgo inherente¹² a la gestión y que, por lo mismo, tiene alta probabilidad de ocurrencia y sus efectos sobre la gestión son mayores.

La concomitancia en el marco del nuevo modelo de control fiscal implica que la Contraloría no intervendrá sobre un universo indeterminado de actos de gestión fiscal, su objeto de control no será abstracto, sino que lo será el riesgo o daño potencial, es decir “*aquel presunto daño que ha surgido y que ha nacido*”, pero que por la lógica de la ejecución o de la administración aún no se puede estudiar bajo el concepto de “*posterioridad y selectividad*”.

Su naturaleza no es la coadministración, ni la actuación previa y universal. No se trata de revivir el control previo y perceptivo. Lo que se pretende es brindar o dotar a las contralorías de las herramientas constitucionales para cumplir en un alto grado de eficiencia y eficacia su función constitucional, que es la de proteger y defender el patrimonio, y no la de únicamente identificar y registrar el daño una vez éste se configura, para proceder a su posterior enjuiciamiento y cobro.

Las medidas propias de este nuevo modelo de control se conciben frente a un riesgo actual y que pueda configurar un daño futuro, ya que aquí el daño no se encuentra consolidado o materializado desde lo jurídico o económico, pero el riesgo sí es cierto; siendo su característica principal la verificación inmediata de la efectividad de los controles implementados por la entidad ejecutora de recursos en la administración de riesgos. Los aspectos procedimentales del control propuesto serán regulados por la ley, de manera que este no implique en ningún momento coadministración.

Esta fase de fiscalización no conlleva el juzgamiento de la conducta del servidor público o del particular que administra recursos públicos, sino que implica el seguimiento de la situación presuntamente irregular y, eventualmente, la formulación de una advertencia tendiente a evitar la configuración del daño o en el caso que este se produzca, actuar de forma inmediata y oportuna.

Este modelo de vigilancia y control permitirá otorgar preponderancia a la denuncia fiscal y, en general, a la participación activa de la ciudadanía en el control fiscal, lo que redundará en legitimidad institucional y crecientes niveles de efectividad y

¹² Se entiende por riesgo inherente “aquel al que se enfrenta la entidad en ausencia de acciones por parte de la Dirección para modificar su probabilidad o impacto”. Departamento Administrativo de la Función Pública, Guía para la administración del riesgo, 2011, p. 32

eficacia.

Volviendo, pues, a la dualidad conceptual “momento” y “forma”, al modelo de control propuesto debe asociarse un concepto de *forma*, que es consustancial a la finalidad del mismo; esto es, la vigilancia y control **preventiva**, puesto que la concomitancia solo tiene sentido si contribuye a la adecuada gestión del riesgo y al mejoramiento de la gestión pública. Se repite, sin invadir el ámbito de decisión del gestor fiscal.

Con ese propósito, se requiere la inclusión de la “**función de advertencia**” en el marco constitucional de competencias del órgano de control fiscal. Esta importante herramienta, que fue restringida bajo el modelo de la Constitución de 1991, tendrá su fundamento constitucional dentro del marco de un moderno Régimen de Vigilancia y Control Fiscal complementado y fortalecido por esta potestad en el ejercicio de control.

La función de prevención por tanto en este esquema no constituirá control previo ni colisionará con el actual esquema de fiscalización, y la función de advertencia se constituirá entonces en una herramienta esencial para su efectividad.

2. Función de advertencia en cifras

A nivel institucional se cuenta con un registro en cifras y sectores que muestran el impacto de la función de prevención en su aplicación, y que determinan la importancia y el rol que cumplirá en el ejercicio de un control fiscal preventivo de rango constitucional.

Así, en el periodo comprendido entre el 2006 y 2015¹³, según datos registrados por la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República y los registrados en los informes de gestión al Congreso de la República se formularon y comunicaron 1.549 funciones de advertencia que alcanzaron la suma de 25.7 billones de pesos, y que se discriminan de la siguiente manera:

FORMULACIÓN DE FUNCIONES DE ADVERTENCIA COMPARATIVO ENTRE VIGENCIAS Valores en Pesos			
Vigencia	Número de funciones de advertencia	Cuantía	Porcentaje de participación
2006	8	3.159.652.019	0,00%

¹³ Se incluyen datos hasta el año 2015 debido a la declaratoria de inconstitucionalidad vigente ocurrida el 11 de marzo de 2015 (Sentencia C-103 de 2015).

FORMULACIÓN DE FUNCIONES DE ADVERTENCIA COMPARATIVO ENTRE VIGENCIAS Valores en Pesos			
Vigencia	Número de funciones de advertencia	Cuantía	Porcentaje de participación
2007	30	407.787.870.696	2%
2008	64	1.600.878.712.709	6,24%
2009	62	502.895.509.801	2%
2010	144	860.834.890.520	3,35%
2011	171	1.512.800.402.747	6%
2012	328	4.832.363.349.130	18,82%
2013	322	2.683.928.749.413	10%
2014	417	13.267.017.914.608	51,68%
2015	3	0	0%
TOTALES	1.549	25.671.667.051.643	100%

Fuente: CGR-Applicativo SIIGEP a
2/10/2018

El impacto de este instrumento, también fue medido en términos de su aplicabilidad por sectores y su porcentaje de participación, lo que muestra la necesidad e importancia en sectores tan sensibles como los de Infraestructura, Defensa y Social, éste último que agrupa entre otros aspectos la evaluación de recursos del Sistema General de Participaciones, y que comprende a las entidades territoriales, léase Departamentos, Municipios y Distritos, y el Sistema General de Regalías. Las Gerencias Departamentales de la CGR, por su parte, realizaron un ejercicio importante a nivel territorial lo que muestra una extensión en la cobertura a nivel desconcentrado. Veamos:

FORMULACION DE FUNCIONES DE ADVERTENCIA COMPARATIVO POR SECTORES-EN LAS VIGENCIAS 2006-2015 Valores en Pesos		
Dependencia	Cuantía	Porcentaje de participación
CONTRALORÍA DELEGADA SECTOR AGROPECUARIO	918.174.003.716	3,58%
CONTRALORÍA DELEGADA SECTOR SOCIAL	2.267.340.784.066	9%
CONTRALORÍA DELEGADA GESTIÓN PÚBLICA	2.644.902.708.779	10,30%
CONTRALORÍA DELEGADA INFRAESTRUCTURA	3.430.122.718.871	13%
CONTRALORÍA DELEGADA SECTOR DEFENSA	9.224.859.656.485	35,93%
CONTRALORÍA DELEGADA MEDIO AMBIENTE	198.886.792.153	1%
CONTRALORÍA DELEGADA DE MINAS	2.076.860.005.871	8,09%
REGALIAS	63.764.682.854	0%
GERENCIAS DEPARTAMENTALES	4.846.755.698.848	18,88%
TOTALES	25.671.667.051.643	100%

Fuente: CGR-Aplicativo SIIGEP del 1/09/2010 al 31/05/2014

Tras estas cifras, se revelan verdaderas situaciones de impacto nacional y territorial que habiendo sido evaluadas por el organismo de control, tanto a nivel central como desconcentrado, permitieron a los gestores fiscales adoptar las acciones necesarias

para evitar el daño advertido, corregir aspectos jurídicos, técnicos y financieros en sus operaciones y, en algunos casos, mitigar o eliminar daños futuros.

Así que el nuevo modelo constitucional de vigilancia y control se sustenta en el funcionamiento articulado de los sistemas “*concomitante y preventivo*” y “*posterior y selectivo*”. La coexistencia de estos dos modelos, no conlleva simultaneidad sino complementariedad y su aplicación no conlleva de manera alguna intromisión en la administración.

En tal sentido, el control fiscal micro, el proceso auditor, seguirá siendo el principal procedimiento de control posterior y selectivo; mientras que el modelo “*concomitante y preventivo*” complementará el régimen actual, incorporando el seguimiento en tiempo real del recurso público desde su fuente hasta su uso bajo esquemas de verificación de la totalidad de la contratación pública nacional haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información y sin restricciones en su acceso que le sean oponibles, y generando actuaciones especiales en busca de garantizar la actividad de los entes de control dirigidos a la protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante servirá en algunas situaciones como insumo para un control posterior y selectivo, cuando habiéndose advertido al gestor fiscal del daño futuro, éste se materialice.

En definitiva, la capacidad de actuar de forma “*concomitante y preventiva*” es un complemento efectivo dirigido a la mitigación o eliminación de los potenciales riesgos de gestión y a reducir los daños previsibles. Cabe recordar que la dimensión preventiva del control fiscal ya tiene consagración legal en el artículo 129, literal d), de la Ley 1474 de 2011¹⁴; entonces, lo que se pretende es elevar a rango constitucional esa facultad de las contralorías.

El carácter concomitante y preventivo del control fiscal que se pretende obtener con la reforma, en modo alguno representa un cambio sustancial en el diseño de competencias previsto por el Constituyente de 1991 y mucho menos podría considerarse una variación a los principios axiales de la Carta Política.

En primer lugar, no es un retorno al control previo declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C 103 de 2015, puesto que no supone la participación

¹⁴ La Ley 1474 de 2011, artículo 129, establece: “ARTÍCULO 129. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES. Cada Contraloría departamental, distrital o municipal elaborará su plan estratégico institucional para el período del respectivo Contralor, el cual deberá ser adoptado a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su posesión. La planeación estratégica de estas entidades se armonizará con las actividades que demanda la implantación del modelo estándar de control interno y el sistema de gestión de calidad en la gestión pública y tendrá en cuenta los siguientes criterios orientadores para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional:

(...)

d) Énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados;

(...).”

o aval de la Contraloría en los procesos administrativos propios de las diferentes ramas del poder. Lejos de eso, la concomitancia allana el camino a la vigilancia fiscal, función propia del Órgano de Control. En efecto, los dos extremos del parámetro de constitucionalidad utilizado por la Corte Constitucional para realizar el juicio de validez de las normas de control fiscal se mantienen: *“la vis expansiva del control fiscal, derivada de su carácter amplio e integral, y la vis restrictiva que acompaña la opción por un modelo de control posterior en el que además se proscribe toda forma de coadministración”*¹⁵.

En segundo término, la Corte Constitucional ya tuvo la oportunidad de analizar las funciones preventivas de los órganos de control, considerando que las mismas, i. constituyen una realización del principio de colaboración armónica; ii. no desvertebra el diseño constitucional de competencias públicas; y iii. apunta a la protección del interés general representado el riesgo a vulneración al ordenamiento jurídico o el patrimonio público¹⁶.

Se resalta, entonces, que la concomitancia y función preventiva no contradicen la posterioridad del control, sino que en virtud de ella se establece una excepción a la oportunidad del pronunciamiento de control, para anticiparse a la conclusión del proceso administrativo y advertir sobre la existencia de un daño inminente contra el patrimonio público. Facultad que, además, está acorde con la función de conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno, puesto que se trata de eventos en los que se evidencia una debilidad en la administración de riesgos. De este modo, la concomitancia no autoriza la intervención prematura del órgano de control en todos los actos de gestión fiscal, sino únicamente en aquellos que amenacen la integridad del erario.

Desde esa óptica, el control concomitante y preventivo propuesto es una manifestación de la vigilancia fiscal, constitucionalmente atribuida a la Contraloría General de la República, con miras a la eficiencia y oportunidad del control, que realiza, a su vez, principios constitucionales tales como la eficiencia, la efectividad, la protección del interés general, la colaboración armónica entre entidades y ramas del poder público, entre otros.

3. Naturaleza del daño en el control fiscal concomitante y preventivo

En la consagración legal actual, la definición de daño fiscal tiene como principal característica el constituirse en una “lesión” patrimonial que se produce a partir de acciones o verbos rectores¹⁷ en el escenario de la gestión fiscal, sobre los cuales

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2015.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C 977 de 2002.

¹⁷ Menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado (artículo 6, Ley 610 de 2000).

dicha lesión se consolida.

En el sentido teleológico de la norma, la lesión consiste en la imposibilidad de cumplir los fines esenciales del Estado, los cuales se particularizan a través de los objetivos funcionales, los programas y los proyectos a los que se encamine la entidad o sujeto de control; es decir, el daño adquiere tal carácter cuando a causa de una gestión fiscal presuntamente irregular se desatienden los principios de eficiencia, eficacia y economía propios de la función pública, lo que da al traste con la vocación programática de los recursos públicos y, por ende, no se logra proveer los bienes y servicios requeridos para la satisfacción de necesidades sociales.

Así las cosas, en el actual sistema constitucional bajo los criterios del control fiscal “posterior y selectivo”, al tenor de lo interpretado por la Corte Constitucional al referirse a la acepción intereses patrimoniales del Estado, el daño debe ser cierto y cuantificable, a fin de que posteriormente pueda ser objeto de reproche en el trámite del proceso fiscal. Al respecto señaló:

“(…) a partir del análisis del anterior contenido normativo es que la expresión “intereses patrimoniales” es una referencia al objeto sobre el que recae el daño.

De manera general puede decirse que el objeto del daño es el interés que tutela el derecho y que, tal como se ha reiterado por la jurisprudencia constitucional, para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad, razón por la cual entre otros factores que han de valorarse, están **la existencia y certeza del daño y su carácter cuantificable con arreglo a su real magnitud**. De este modo, no obstante al amplitud del concepto de interés patrimonial del Estado, el mismo es perfectamente determinable en cada caso concreto en que se pueda acreditar la existencia de un daño susceptible de ser cuantificado. Tal como se puso de presente en la Sentencia C-840 de 2001[18], los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias, y la norma demandada, de talante claramente descriptivo, se limita a una simple definición del daño, que es complementada por la forma como éste puede producirse. Así, la expresión intereses patrimoniales del Estado se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la Constitución(…)”¹⁸.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-340 de 2017 M.P.: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C., 9 de mayo de 2007.

A partir de la consagración del control concomitante y preventivo, se ofrece entonces la posibilidad de referirse a la existencia ya no de un daño cierto, cuantificable y especialmente consolidado a título de lesión en la actividad administrativa, sino que también tiene cabida la determinación de un “riesgo inminente” que en su intangibilidad pueda ofrecer la posibilidad de evitar o prevenir el daño. En esa gerencia del riesgo, la certeza se produce a partir de su propia existencia, pero el daño adquiere el rango de potencial o dudoso, y el cual siendo advertido y no corregido tiene la potencialidad de convertirse en real, cierto y cuantificable.

Por esta razón, en este nuevo modelo la valoración del riesgo será una herramienta esencial en los mecanismos de evaluación en el control fiscal preventivo.

4. Implementación de innovadoras técnicas de auditoría y procesamiento de información en el control fiscal

Este nuevo modelo de control fiscal basado en la complementariedad entre el “*concomitante y preventivo*” y el “*posterior y selectivo*” propicia igualmente la introducción de innovadoras técnicas de analítica de datos, inteligencia de información y desarrollo de instrumentos de big data, todo lo cual redundará en el fortalecimiento e implementación a nivel nacional de herramientas y mecanismos idóneos de auditoría y control, utilizando datos abiertos, datos públicos digitales, bases de datos de registro y control de la contratación pública, etc., como mecanismos de revisión “*en tiempo real*” de las actuaciones de las diferentes entidades.

La “datificación” en la gerencia pública actual sería desaprovechada si los órganos de control permanecen rezagados empleando procedimientos de seguimiento y control convencionales. El mejor escenario para incorporar los avances tecnológicos de gestión de información lo ofrece el modelo de control concomitante y preventivo, que sería alimentado por un permanente flujo de información obtenida mediante la vigilancia fiscal.

Así que, se requiere con urgencia la implementación de herramientas tecnológicas idóneas que permitan los procesos de generación, recolección, agregación, compartición, explotación e innovación para el aprovechamiento de datos públicos digitales, la centralización de la información de los diversos actores de la administración pública, la accesibilidad a sistemas de información institucionales, la interoperabilidad de bases de datos, que faciliten la identificación de riesgos de gestión, el control y mitigación de posibles daños y pasar a un verdadero control anticipativo, que redunde en una mejor gestión pública y la adopción de buenas prácticas de gobernanza.

La construcción y manejo de enormes cantidades de información es un punto central en la evolución y modernización no solo en la administración pública sino en los órganos de control, para el crecimiento social *per se*, hoy en día negado por un esquema que propicia el aislamiento institucional y una capacidad orgánica que se diluye en un ejercicio misional antinatural e ineficiente, como ya hemos referido.

La evolución en términos técnicos y tecnológicos se dirige hacia la capacidad de filtrar información idónea y oportuna sobre la cual se construyan programas de control fiscal de índole nacional, regional, departamental y municipal, donde el órgano de control, a través del principio de desconcentración, logre llegar con toda su capacidad a la extensión del territorio nacional.

Con esta nueva visión de control, las Contralorías evolucionarán en su modelo de auditoría hacia una nueva forma de hacer control fiscal, mediante auditorías en línea u otros procedimientos técnicos, por medio de los cuales se obtenga mayor y mejor información en tiempo real, herramienta que sin duda facilitará el control permitiendo apuntar, a través de los programas de auditoría, hacia los puntos neurálgicos de relevancia nacional y estatal, de cara a construir verdaderas acciones fiscales de resarcimiento que serán juzgadas por la Contraloría General de la República dentro del marco de un modelo integral de protección y defensa del patrimonio público.

5. ¿Cómo se materializará el control concomitante y preventivo?

La materialización del control, requerirá entonces de estrategias y elementos cuyas características se describen a continuación:

- *Las medidas preventivas siempre se tomarán frente a un riesgo actual, que se encuentre técnicamente probado.*
- *El principio de prevención está soportado en la debida diligencia del gestor fiscal.*
- *En este nuevo modelo el riesgo es cierto y el daño es potencial.*
- *Se caracteriza por propiciar la administración de riesgos y la verificación de la eficiencia de los controles a efectos de la implementación anticipada de medidas para mitigar o prevenir los daños.*
- *El nuevo modelo busca que las acciones de la Contraloría se encaminen a prevenir daños y no solo a su identificación posterior.*
- *La función de advertencia será un destacado instrumento de la vigilancia fiscal, en defensa y protección del patrimonio público.*

- *Uno de los pilares del nuevo modelo será la actuación oportuna del ente de control, realizando el seguimiento a las fuentes y uso del recurso público en tiempo real, sobre operaciones financieras o presupuestales que generen un riesgo.*
- *El principio de verdad sabida y buena fe guardada, establecido en el numeral 8 del artículo 268 de la Carta Política, es justamente uno de los fundamentos y expresiones del modelo concomitante y preventivo.*
- *Requerirá por vía legislativa la facultad de investigar bienes en la etapa del proceso auditor.*
- *La vigilancia y control fiscal se adelantarán con énfasis en procedimientos expeditos, sin descuidar el carácter instrumental de las auditorías de regularidad respecto de la evaluación del desempeño de las entidades públicas.*
- *El Informe Técnico se constituirá en uno de los elementos esenciales de la actividad probatoria para otorgarle certeza técnica a la actuación del control fiscal en tiempo real y su elaboración oportuna permitirá fortalecer jurídicamente la validez del medio de prueba.*
- *La participación de la ciudadanía a través de las denuncias fiscales se convertirán en el principal insumo para activar en forma rápida y oportuna el modelo concomitante y preventivo; sin embargo, no se restringe únicamente a estas. Será de gran importancia el ejercicio de las auditorías articuladas.*
- *La prevención no se efectuará al universo total de las actividades de la administración pública; sino que estará focalizado en los riesgos.*
- *Con el nuevo modelo se fortalecerá el aparato auditor y de fiscalización de cara a consolidar los insumos de la acción fiscal de resarcimiento del patrimonio público ante la Contraloría General de la República.*

VI. UNIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES

Como bien se sabe, el constituyente originario de 1991 diseñó el control fiscal en cabeza de tres autoridades: la Contraloría General de la República, encargada de la vigilancia de la gestión fiscal de los recursos de la Nación; las contralorías territoriales, que se ocupan de la vigilancia de la gestión fiscal realizada por las

entidades correspondientes a su nivel territorial, y la Auditoría General de la República, que vigila la gestión fiscal de las contralorías¹⁹. Este diseño obedece a la organización estatal como República unitaria, con descentralización administrativa y autonomía territorial, y a que no pueden existir espacios de exclusión del control fiscal, respectivamente.

Así mismo, la norma suprema previó que excepcionalmente la Contraloría General de la República podría efectuar control fiscal sobre cuentas de cualquier entidad territorial²⁰, difiriendo a la ley el señalamiento de las causales para ello y los sujetos calificados para solicitar el control fiscal excepcional²¹.

En tratándose de los recursos transferidos desde la Nación a las entidades territoriales, la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales tienen competencia concurrente para el control fiscal. Empero, como la concurrencia no conlleva simultaneidad en su ejercicio, el legislador extraordinario, mediante Decreto 267 de 2000, “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias”, en el artículo 5, numeral 6, asignó a la Contraloría General de la República competencia prevalente para ello, en coordinación con las contralorías territoriales²².

No obstante, son frecuentes los conflictos de competencia, positivos o negativos, que se suscitan entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales para el control de los recursos nacionales, los cuales corresponde resolverlos a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado; eventos que no contribuyen a la prestación eficiente y oportuna de los servicios de control fiscal, porque entre tanto los términos de la actuación administrativa se suspenden.

De otra parte, existen 65 contralorías sumadas las departamentales, distritales, municipales y la Contraloría General de la República; todas ellas, de rango constitucional y con autonomía e independencia. De manera que en un municipio del país pueden confluir las oficinas de representación de la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, de la contraloría

¹⁹ Por disposición del artículo 17, numeral 12, del Decreto 272 de 2000, la Contraloría de Bogotá está exceptuada del control fiscal de la Auditoría General de la República, estando en cabeza del Auditor Fiscal del Distrito Capital de Bogotá. Así mismo, la competencia de la Auditoría General de la República debe entenderse sin perjuicio de la competencia de las contralorías departamentales respecto de las contralorías distritales y municipales, por mandato del artículo 162 de la Ley 136 de 1994.

²⁰ El inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Política establece: “...En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.”

²¹ Las siguientes disposiciones legales rigen las solicitudes de control fiscal excepcional: artículo 26 de la Ley 42 de 1993; artículo 122 de la Ley 1474 de 2011; artículo 81 de la Ley 617 de 2000; artículo 68 de la Ley 1757 de 2015, y artículo 95 de la Ley 1523 de 2012. Y para su admisión y trámite se siguen los lineamientos trazados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en las sentencias C-364 de 2001 y C-292 de 2003.

²² La Contraloría General de la República expidió la Resolución Orgánica 5678 de 2005, por la cual se adopta el Sistema de Vigilancia Especial a los recursos del Sistema General de Participaciones, que permite coordinar acciones por competencia concurrente y determinar en qué casos procede la prevalencia competencial.

departamental y de la contraloría distrital o municipal; lo que sin duda genera en la ciudadanía una percepción de hipertrofia y desarticulación del control fiscal. Paralelamente, la Auditoría General de la República es otro órgano de control fiscal, que goza de los mismos atributos, encargado de la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías, circunstancia que en el caso de la Contraloría General de la República deviene en un control recíproco.

En contraste con esta situación, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación tienen atribuida una competencia única, a nivel nacional, que se distribuye en forma desconcentrada a sus respectivas seccionales o regionales; lo que facilita la gestión organizacional y la planeación estratégica. No ocurre lo propio con la competencia para el control fiscal, pues esta se distribuyó en forma descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales, lo que ha generado dispersión competencial, inexistencia de gestión sistémica y acefalismo.

Por ello, urge una reforma constitucional al régimen competencial de las contralorías. Nuestra propuesta consiste en la que la misma se asigne sin distingo del origen del recurso público o de la ubicación del ente vigilado en la estructura del Estado -que son los criterios básicos que rigen el actual modelo-, sino por el ámbito territorial correspondiente al tipo de contraloría. Como consecuencia de la reforma, en el nivel nacional la competencia de la Contraloría General de la República se mantendría igual; mientras que en el nivel local esa competencia se ampliaría a toda clase de recursos, en concurrencia con las contralorías territoriales. La Ley regularía las competencias concurrentes entre contralorías y la forma en que la Contraloría General de la República podría realizar control preferente sobre la gestión fiscal de las entidades territoriales.

Adicionalmente, se asignaría al Contralor General de la República la función de organizar, en coordinación con la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la armonización y estandarización de la vigilancia de la gestión fiscal.

El diseño propuesto preserva la descentralización administrativa y la autonomía territorial, identificadas por la jurisprudencia constitucional como ejes axiales de la Constitución Política; permite la formulación de políticas de control fiscal con visión sistémica y propicia la delimitación funcional en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Por último, en este aspecto, se propone sustituir la facultad de control excepcional, pues sería innecesaria si la Contraloría General de la República tiene competencia respecto de toda clase de recursos, por la “función de intervención” a sus pares territoriales.

2.1 Inclusión de la función de intervención respecto de las Contralorías Territoriales

En aplicación de los principios constitucionales de concurrencia y subsidiariedad, se plantea entregar a la Contraloría General la facultad de intervenir en la gestión de los órganos de fiscalización territorial, cuando se realicen acciones de control fiscal de alta complejidad, que demanden la participación de personal especializado, el uso de tecnologías o equipos técnicos de los que carezcan o, en general, cuando no tengan la capacidad operativa o la capacidad instalada para cumplir eficientemente su labor²³. Igualmente, procederá la intervención cuando se tenga evidencia de la falta de imparcialidad y objetividad del órgano de control local.

Ahora bien, la función de intervención también podría ejercerse, como ocurre hoy con las solicitudes de control fiscal excepcional, a solicitud del Gobernador Departamental, del Alcalde Distrital o Municipal, o de la corporación de elección popular correspondiente al nivel territorial y de una comisión constitucional permanente del Congreso de la República. Lo propio, podrá hacer la ciudadanía a través de veedurías ciudadanas u otros mecanismos de participación democrática y control social a la gestión pública. Incluso, la misma contraloría territorial podrá solicitar la intervención. Con todo, la solicitud de intervención no será vinculante para la Contraloría General de la República, siguiendo la subregla jurisprudencial aplicada para las solicitudes de control excepcional²⁴, toda vez que la admisión de la misma está sujeta a criterios jurídicos y técnicos que son expresión de la autonomía para el ejercicio de sus funciones.

A ese efecto, la Contraloría General de la República podrá requerir la información pertinente para identificar los asuntos que ameritan apoyo técnico o el esclarecimiento de los hechos por los cuales se dude de la transparencia y probidad de la contraloría. La obtención de información previa es imprescindible por cuanto la función de intervención no podría ser ejercida en forma ilimitada o abstracta, a riesgo de incurrir en el vaciamiento de la competencia del órgano de control natural. La ley reglamentará los procedimientos y métodos para la selección de los eventos sobre los cuales la Contraloría General de la República

²³ Esa debilidad institucional se explica, entre otras causas, por las restricciones que impone el límite de gasto presupuestal que establece la Ley 617 de 2000; lo que impide, por ejemplo, que la contraloría territorial pueda contratar en un momento dado servicios especializados o adquirir equipos técnicos.

²⁴ En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-292 de 2003, al realizar la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley 022/2001 Senado 149/2001 Cámara, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, señalando respecto del artículo 16, literal d, de la Ley 850 de 2003: *“por otra parte, en cuanto al literal d), la expresión solicitud supone que la petición de control que se hace ante la contraloría General de la Nación (sic), no la vincula. Ello por cuanto se trata del ejercicio de la función pública, sometida a criterios dictaminados por el constituyente y legislador, y sujetos a las condiciones fijadas por la propia institución. Esta goza de autonomía, que resulta indispensable para garantizar el cumplimiento de su función constitucional”*. La disposición examinada fue reproducida por el artículo 68, literal d, de la Ley 1757 de 2015 y, por tanto, su contenido fue declarado conforme a la Constitución en la Sentencia C-150 de 2015.

desplazará la competencia de la contraloría territorial, con el fin de asegurar el cumplimiento de los principios que orientan la vigilancia fiscal y de contera salvaguardando el recurso público involucrado.

La institucionalidad y experticia de la Contraloría General de la República ofrece mayores posibilidades de superar las dificultades para llevar a cabo el control fiscal y los desafíos técnicos que requiere su ejercicio²⁵, dentro del marco de la utilización de la función de intervención. Más aun con el programa de fortalecimiento institucional que actualmente adelanta, financiado con recursos del préstamo brindado por el Banco Interamericano de Desarrollo - Contrato de Préstamo BID 3593/OC-CO, con el cual se busca fortalecer la efectividad del sistema de control fiscal a través del mejoramiento de la calidad y eficiencia de las acciones de control, y la promoción de la transparencia y participación ciudadana.

En ese propósito, según la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría –INTOSAI-²⁶, las auditorías de desempeño se constituyen como una evaluación independiente, objetiva y confiable de la eficiencia y eficacia de una administración pública, con estricto énfasis en el principio de economía y tendiente a generar mejoras de la gestión, insumo que viene siendo considerado por la Contraloría General en la implementación de un nuevo enfoque de control fiscal; además de las recomendaciones planteadas a Colombia en el Comité de Gobernanza Pública de la OECD, en mayo de 2013²⁷.

Por consiguiente, el otorgamiento de esta nueva función al Contralor General de la República, propicia la colaboración armónica entre autoridades de control fiscal, promueve la unificación de criterios de auditoría y la estandarización de procedimientos, lo que redundará en mayor coordinación y sinergias entre los distintos niveles de control.

Esta reforma ofrece, pues, inmensas posibilidades de mejoramiento y optimización del desempeño de los órganos de control fiscal, al permitir que se identifiquen debilidades o riesgos de gestión y procesos a fortalecer, al tiempo que hará posible la transferencia tecnológica y el aprendizaje de buenas prácticas de control.

Por otra parte, en relación con el otorgamiento de facultades extraordinarias al

²⁵ El monto de recursos que hay que vigilar aumenta, en 1965 el gasto del gobierno nacional era de 6.93% del PIB, en 1985 fue 11.49% y en el 2016 fue de 23.33%. La modernización de los sistemas financieros avanza y se sofistican, las modalidades de contratación evolucionan y, el acceso a la información es cada vez mayor, por lo cual, la Contraloría General de la República, como ente rector del control fiscal no puede rezagarse".
<http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/455513/Palabras-del-señor-Contralor-General-Presentación-Nuevo-Enfoque-del-Control-Fiscal.pdf/8fce253d-b304-4604-b02e-f43aa504c9f9>

²⁶ La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior, como una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), fundada en 1953.

²⁷ Documento disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/colombia-y-la-ocde.htm>

Presidente de la República para desarrollar el presente acto legislativo, resulta pertinente precisar lo siguiente:

El Congreso de la República en uso de su poder constituyente secundario, tiene la potestad de habilitar constitucionalmente al Presidente de la República de manera extraordinaria para la expedición de decretos con fuerza de ley, de manera temporal y sobre temas específicos, sin que ello vulnere lo establecido en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, ya que esta disposición no se estatuye como parámetro para el control constitucional del poder de reforma que radica en el órgano legislativo.

En efecto, son diferentes los parámetros de control de constitucionalidad, en tratándose de actuación del Congreso cuando lo hace en su condición de legislador y cuando lo hace en ejercicio de sus facultades como órgano constituyente derivado.

En ese orden de ideas, las limitaciones establecidas en el numeral 10 del artículo 150 constitucional, en relación con la necesidad de solicitud expresa de facultades extraordinarias por el Gobierno Nacional, no resultan aplicables al ejercicio del poder de reforma constitucional que el Congreso de la República ostenta. En efecto, así lo ha considerado la Corte Constitucional, por ejemplo en Sentencia C-1200 de 2003 en la cual expresó: *“El numeral 10º del artículo 150 de la Constitución regula el trámite y las condiciones para el otorgamiento de facultades extraordinarias legislativas por el legislador al Gobierno. Quizá debido a la circunstancia de que en esta oportunidad la reforma constitucional se surtió por el Congreso de la República, a través de un Acto Legislativo, los demandantes pretenden que para el enjuiciamiento de esa reforma se tengan en cuenta las limitaciones que se desprenden de esa norma superior, sin reparar que una es la función legislativa, y otra, de distinta naturaleza, la función de reformar la Constitución, y que son diferentes los parámetros normativos de referencia para la actuación del Congreso cuando lo hace en su condición de legislador y cuando lo hace en el carácter de poder constituyente derivado.*

De este modo, las previsiones del artículo 150 numeral 10º de la Carta no son pertinentes para enjuiciar la regularidad del procedimiento de un Acto Legislativo reformativo de la Constitución, razón por la cual resultan ineptos los cargos formulados por los actores por violación de dicha norma constitucional.”

Así mismo, el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República por parte del constituyente no genera *per se* sustitución de la Constitución, tal como lo analizó la Corte Constitucional en sentencia C 970 de 2004, en donde consideró:

“Ello muestra, a todas luces que al configurar el principio de separación de poderes

en la Constitución de 1991, el poder constituyente originario se apartó del dogma absoluto de la división del poder público, lo que revela que, si bien en la Constitución se establecieron expresas reservas de ley formal, ellas no constituyen reglas intangibles y nada se opone al espíritu y a la filosofía del sistema constitucional que en coyunturas excepcionales el poder de revisión o reforma de la Constitución faculte extraordinariamente al Gobierno para expedir normas en las materias sujetas a tales reservas.

Si el espíritu del constituyente hubiera sido adoptar el sistema absoluto de división del poder público, en las disposiciones transitorias no habría concedido facultades extraordinarias al Gobierno para expedir las normas que organizaran la Fiscalía General de la Nación o para expedir el Código de Procedimiento Penal, o para reglamentar la acción de tutela, porque esta técnica legislativa habría repugnado con la filosofía y principios que orientaron la expedición de la Carta Política. No obstante, como el espíritu que animó al constituyente, fue la adopción de un modelo flexible de distribución de las distintas funciones del Estado, le permitió apelar a la técnica de la delegación legislativa para asegurar el efectivo funcionamiento de las nuevas instituciones jurídicas adoptadas por la Constitución de 1991.

(...) Afianza lo anterior, que tal como lo declaró la Corte Constitucional, en las recientes sentencias C-551 y C-1200 de 2003 y C-572 de 2004, en la Constitución de 1991 no hay cláusulas intangibles, ni pétreas, razón por la cual la regla del artículo 150 numeral 10º del Texto Superior puede ser modificada por el poder de reforma de la Constitución, sin que por ello se altere el principio de división del poder público, ni se prive de sentido a la reserva especial de ley allí contenida.” Así mismo, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de avalar el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, a través de Actos Legislativos, en los siguientes términos:

“La Corte no observa, sin embargo, que el Congreso de la República hubiera sustituido el principio de separación de poderes que identifica la Constitución. En primer lugar, no es un exceso del poder de revisión constitucional conferir facultades extraordinarias, pues ya lo ha hecho en el pasado por ejemplo en los Actos Legislativos 3 de 2002, 1 de 2003 y 5 de 2011. Esto es relevante no solo porque ya estos Actos forman parte de la Constitución, y por tanto contribuyen a definir su propia identidad, sino además porque como se indicó, la Corte ha juzgado exequible la habilitación legislativa extraordinaria al Presidente de la República por parte de los órganos constituidos competentes para reformar la Constitución (C-970 y 971 de 2004). Ciertamente, en algunos casos puede haber un vicio de competencia por sustitución del principio de separación de poderes que identifica la Constitución, en la delegación de funciones legislativa en órganos distintos al Congreso de la República. Sin embargo, y este es el punto que va en segundo lugar, en este caso no hay vicio de competencia de ese tipo.” (Sentencia

C-699 de 2016)

VII. JUSTIFICACIÓN DEL PLIEGO DE MODIFICACIONES

1- En el artículo 2 del proyecto de acto legislativo, que modifica el artículo 268 constitucional se propone realizar los siguientes ajustes:

- En el numeral 6, con el propósito de retomar la actual redacción constitucional, se propone incluir la palabra “sobre”. En tal sentido, esta función quedará así:

“Conceptuar **sobre** la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”.

- Así mismo, en el numeral 17 de este artículo se propone la siguiente redacción:

“Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, **o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el feneamiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.**”

Esta modificación se fundamenta en el siguiente argumento:

Es el deber legal y ético de todo funcionario o persona de informar y responder por la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos asignados y por los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido. Se entiende por informar y responder, la obligación que tiene todo funcionario público y/o particular de comunicar a la Contraloría General de la República, la gestión fiscal desarrollada con los recursos públicos y asumir la responsabilidad que de ella se derive.

La cuenta o informe consolidados es la Información que se debe presentar a la Contraloría General de la República sobre las actuaciones legales, técnicas, contables, financieras y de gestión, como resultado de la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos.

En este entendido, a la CGR se rinde cuenta, informe u otro procedimiento previsto para el cabal ejercicio de la función fiscalizadora.

En vista de lo anterior, las consecuencias jurídicas de una u otro, deben ser

coherentes en términos de igualdad, en razón a que las obligaciones de los sujetos de control fiscal que rinden cuenta y los que rinden informe pueden considerarse equivalentes, en tanto entrañan un reporte de información necesaria para el ejercicio de la labor de vigilancia y control fiscal.

- Por otra parte, en el párrafo transitorio de este artículo se precisa que las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la república se circunscriben exclusivamente a los efectos de dicho párrafo y al desarrollo de este acto legislativo.

2. Finalmente, para efectos de unificar el periodo y fecha de elección de los contralores territoriales, en el párrafo transitorio 1 del artículo 4 del presente proyecto de acto legislativo, que modifica el artículo 272 constitucional, se propone la siguiente redacción:

“Parágrafo transitorio 1. La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período ~~por el término~~ de dos años. Los próximos contralores territoriales deberán elegirse y posesionarse entre el 1º de enero y el 28 de febrero de 2020.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Aprobado en Primer Debate (Segunda Vuelta) Comisión Primera Cámara de Representantes	Texto propuesto para Segundo Debate (Segunda Vuelta) Plenaria de Cámara de Representantes
<p>Artículo 2. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. 2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de 	<p>Artículo 2. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. 2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de

<p>eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios. 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. 6. Conceptuar la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado. 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios 	<p>eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios. 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. 6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado. 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios
---	--

mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios. Igualmente, podrá ejercer la acción penal cuando la fiscalía no lo haga en los seis meses siguientes al envío de los hallazgos de auditoría con incidencia penal, para lo cual podrá formular la acusación en los mismos términos previstos en la ley para el acusador privado, conforme a lo previsto en el parágrafo 2° del Artículo 250 de la Constitución.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.
11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios. Igualmente, podrá ejercer la acción penal cuando la fiscalía no lo haga en los seis meses siguientes al envío de los hallazgos de auditoría con incidencia penal, para lo cual podrá formular la acusación en los mismos términos previstos en la ley para el acusador privado, conforme a lo previsto en el parágrafo 2° del Artículo 250 de la Constitución.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.
11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.

13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.

14. Intervenir, en el marco de la función de vigilancia y control fiscal, cuando una contraloría territorial requiera apoyo técnico, se tenga evidencia de falta de imparcialidad y objetividad, o lo solicite el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, o la propia contraloría territorial. La ley reglamentará la materia.

15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.

13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.

14. Intervenir, en el marco de la función de vigilancia y control fiscal, cuando una contraloría territorial requiera apoyo técnico, se tenga evidencia de falta de imparcialidad y objetividad, o lo solicite el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, o la propia contraloría territorial. La ley reglamentará la materia.

15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta

General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.

16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, ~~así como también a quienes no obtengan una calificación que permita el fenecimiento de las cuentas, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos y por incumplimiento de lo prescrito en la ley.~~

18. Las demás que señale la Ley.

Parágrafo transitorio. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta

General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.

16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos.

18. Las demás que señale la Ley.

Parágrafo transitorio. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto

implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la Ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Para los efectos del presente párrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la Ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. **Exclusivamente** para los efectos del presente párrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense **precisas** facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 4. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

Mediante un estudio técnico realizado por el departamento administrativo de la función pública, se determinarán los requerimientos técnicos, organizacionales, humanos y presupuestales de las contralorías territoriales, con el fin de dotar a estos organismos de control de herramientas eficaces y eficientes que permitan realizar un control efectivo de los bienes y recursos públicos. La ley reglamentará lo correspondiente.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones

Artículo 4. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

Mediante un estudio técnico realizado por el departamento administrativo de la función pública, se determinarán los requerimientos técnicos, organizacionales, humanos y presupuestales de las contralorías territoriales, con el fin de dotar a estos organismos de control de herramientas eficaces y eficientes que permitan realizar un control efectivo de los bienes y recursos públicos. La ley reglamentará lo correspondiente.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones

atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental,

atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental,

distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Parágrafo transitorio 1. La siguiente elección de contralores territoriales se hará por el término de dos años.

Parágrafo transitorio 2. En un término no superior a un año la Ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta Ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República.

distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Parágrafo transitorio 1. La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período por el término de dos años. Los próximos contralores territoriales deberán elegirse y posesionarse entre el 1º de enero y el 28 de febrero de 2020.

Parágrafo transitorio 2. En un término no superior a un año la Ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta Ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República.

VIII PROPOSICIÓN

En conclusión y con fundamento en lo anteriormente expuesto, se rinde INFORME DE PONENCIA POSITIVA CON PLIEGO DE MODIFICACIONES y en consecuencia, se solicita a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes DAR SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Acto Legislativo 039 DE 2019 Senado y 355 de 2019 Cámara (Segunda Vuelta) "POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL

RÉGIMEN DE CONTROL FISCAL".

De los Honorables Congressistas,

ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Coordinador Ponente

GABRIEL SANTOS GARCÍA
Coordinador Ponente

HARRY GIOVANNY GONZALEZ
Ponente

*observacion num 17 SET. 268.
frente a cupos grupo A DIO*

ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Ponente

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Ponente

JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
Ponente

Juanita Goebertus

JUANITA GOEBERTUS ESTRADA
Ponente

GERMAN NAVAS TALERO
Ponente

LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Ponente

*RESERVA SOBRE NUMERAL 17.
ART 268.*

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE LA
CÁMARA DE REPRESENTANTES (Segunda Vuelta)**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 355 DE 2019 CÁMARA y 039 de
2019 SENADO**

“POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL RÉGIMEN DE CONTROL FISCAL”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1. El Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son 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 públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría general de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal podrá ser preventivo, concomitante, posterior y selectivo, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El Control Preventivo y Concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente del recurso público, sus ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto, mediante el uso de tecnologías de la información y con la participación activa del control social. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la sostenibilidad ambiental. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la Ley.

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y

términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas del cargo.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

Este control concomitante y preventivo será realizado en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia que deberá ser público.”

Artículo 2. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 268.** El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios. Igualmente, podrá ejercer la acción penal cuando la fiscalía no lo haga en los seis meses siguientes al envío de los hallazgos de auditoría con incidencia penal, para lo cual podrá formular la acusación en los mismos términos previstos en la ley para el acusador privado, conforme a lo previsto en el parágrafo 2° del Artículo 250 de la Constitución.
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.
11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la

República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.
13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.
14. Intervenir, en el marco de la función de vigilancia y control fiscal, cuando una contraloría territorial requiera apoyo técnico, se tenga evidencia de falta de imparcialidad y objetividad, o lo solicite el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, o la propia contraloría territorial. La ley reglamentará la materia.
15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.
16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.
17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.
18. Las demás que señale la Ley.

Parágrafo transitorio. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control

fiscal, la Ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 3. El artículo 271 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 271.** Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.”

Artículo 4. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 272.** La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar

las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

Mediante un estudio técnico realizado por el departamento administrativo de la función pública, se determinarán los requerimientos técnicos, organizacionales, humanos y presupuestales de las contralorías territoriales, con el fin de dotar a estos organismos de control de herramientas eficaces y eficientes que permitan realizar un control efectivo de los bienes y recursos públicos. La ley reglamentará lo correspondiente.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Parágrafo transitorio 1. La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período de dos años. Los próximos contralores territoriales deberán elegirse y posesionarse entre el 1º de enero y el 28 de febrero de 2020.

Parágrafo transitorio 2. En un término no superior a un año la Ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y

distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta Ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República.

Artículo 5. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.

Parágrafo transitorio. El periodo del Auditor dispuesto en el presente artículo se aplicará a quien sea elegido con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo.”

Artículo 6. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

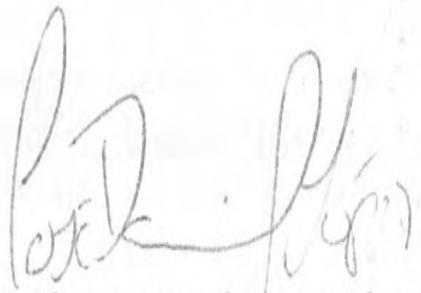
De los Honorables Congresistas,


ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Coordinador Ponente

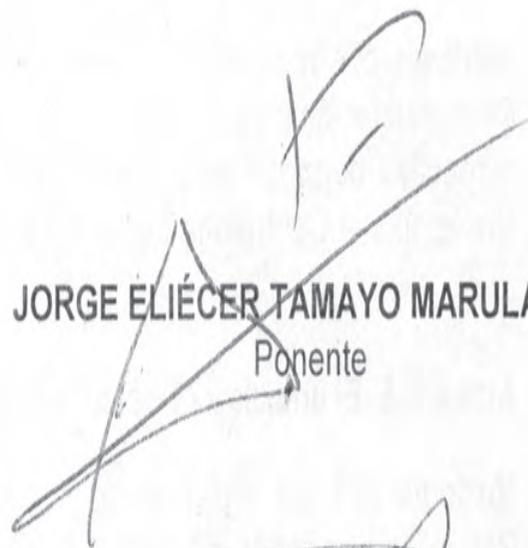

GABRIEL SANTOS GARCÍA
Coordinador Ponente


HARRY GIOVANNY GONZALEZ
Ponente


ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Ponente
OCCASIONALMENTE: NUM 17 SET 268
FRONTE A LA PUNTA DELA

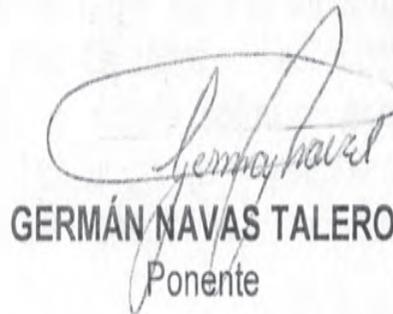


JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Ponente



JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Ponente

JUANITA GOEBERTUS ESTRADA
Ponente



GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Ponente

RESERVA NUMERADA 17
ART 268.

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE
CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE, SEGUNDA VUELTA
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 355 DE 2019 CÁMARA - 039 DE
2019 SENADO**

“POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL RÉGIMEN DE CONTROL FISCAL”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1. El Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son 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 públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría general de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal podrá ser preventivo, concomitante, posterior y selectivo, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El Control Preventivo y Concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente del recurso público, sus ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto, mediante el uso de tecnologías de la información y con la participación activa del control social. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la sostenibilidad ambiental. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente

para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la Ley.

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas del cargo.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

Este control concomitante y preventivo será realizado en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia que deberá ser público.”

Artículo 2. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 268.** El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.
6. Conceptuar la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o

disciplinarios. Igualmente, podrá ejercer la acción penal cuando la fiscalía no lo haga en los seis meses siguientes al envío de los hallazgos de auditoría con incidencia penal, para lo cual podrá formular la acusación en los mismos términos previstos en la ley para el acusador privado, conforme a lo previsto en el parágrafo 2° del Artículo 250 de la Constitución.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.
11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.
13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.
14. Intervenir, en el marco de la función de vigilancia y control fiscal, cuando una contraloría territorial requiera apoyo técnico, se tenga evidencia de falta de imparcialidad y objetividad, o lo solicite el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, o la propia contraloría territorial. La ley reglamentará la materia.

15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.
16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.
17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, así como también a quienes no obtengan una calificación que permita el fenecimiento de las cuentas, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos y por incumplimiento de lo prescrito en la ley.
18. Las demás que señale la Ley.

Parágrafo transitorio. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la Ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguese facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 3. El artículo 271 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 271.** Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.”

Artículo 4. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 272.** La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

Mediante un estudio técnico realizado por el departamento administrativo de la función pública, se determinarán los requerimientos técnicos, organizacionales, humanos y presupuestales de las contralorías territoriales, con el fin de dotar a estos organismos de control de herramientas eficaces y eficientes que permitan realizar un control efectivo de los bienes y recursos públicos. La ley reglamentará lo correspondiente.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Parágrafo transitorio 1. La siguiente elección de contralores territoriales se hará por el término de dos años.

Parágrafo transitorio 2. En un término no superior a un año la Ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta Ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República.

Artículo 5. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad,

objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.

Parágrafo transitorio. El periodo del Auditor dispuesto en el presente artículo se aplicará a quien sea elegido con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo.”

Artículo 6. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta No. 03 de Julio 31 de 2019. Anunciado el 30 de Julio de 2019 según consta en Acta No. 02 de la misma fecha.



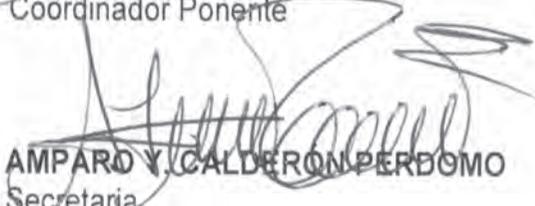
ALEJANDRO A. VEGA PÉREZ
Coordinador Ponente



GABRIEL SANTOS GARCÍA
Coordinador Ponente



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Presidente



AMPARO Y. CALDERÓN PERDOMO
Secretaria

INFORMES DE SUBCOMISIÓN

INFORME DE SUBCOMISIÓN A PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2018 CÁMARA *por medio de la cual se modifican las disposiciones de la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 12 de agosto de 2019

Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Mesa Directiva

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

↗ A Pon: 2

Referencia: Informe de Subcomisión Proyecto de Ley No. 037 de 2018 Cámara, "Por medio de la cual se modifican las disposiciones de la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones."

Respetado Presidente,

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la de Honorable Cámara de Representantes y de conformidad a lo dispuesto en los Artículos 175° y 179° de la Ley 5 de 1992, con todo respeto, nos permitimos rendir el informe emitido por la Subcomisión sobre el Proyecto de Ley No. 037 de 2018 Cámara, "Por medio de la cual se modifican las disposiciones de la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

EDWIN BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la Cámara por Santander
Partido Centro Democrático

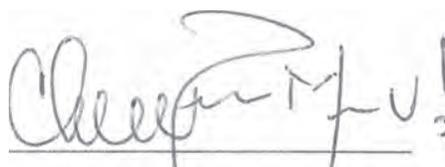


HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NUÑEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Centro Democrático

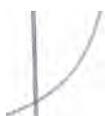
ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara por Tolima
Partido Conservador



FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA
Representante a la Cámara por Caldas
Partido Conservador



CHRISTIAN M RENO VILL MIZAR
Representante a la Cámara por
Partido de la U



OSCAR TULIO LIZCANO GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Partido de la U



JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara por Huila
Partido Cambio Radical

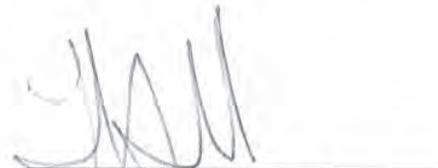


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido MIRA

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara por Santander
Partido Cambio Radical

JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Polo Democrático Alternativo

**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
CAMARGO**
Representante a la Cámara por Norte de Santander
Partido Liberal



INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde

FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
Representante a la Cámara por Valle del Cauca
Partido Liberal

JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
Representante a la Cámara por Santander
Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común



CESAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Movimiento Alternativo Indígena y Social

ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley No. 037 de 2018 Cámara, de autoría de los Honorables Representantes Félix Alejandro Chica Correa, Adriana Magali Matiz Vargas, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Juan Carlos Rivera Peña, Diela Liliana Benavides Solarte, Wadith Alberto Manzur Imbett, Buenaventura León León, y José Gustavo Padilla Orozco, fue radicado el pasado 20 de julio de 2018 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Este, fue remitido a la Comisión V Constitucional Permanente para darle trámite y en consecuencia, el pasado 13 de agosto de 2018, el Honorable Representante Edwin Gilberto Ballesteros Archila fue designado para rendir informe de ponencia en primer debate por la Honorable Mesa Directiva de la referida Comisión. Acto seguido, dicha ponencia fue publicada a través de la Gaceta del Congreso No. 713 de 2018 y posteriormente, el 09 de noviembre de 2018, fue radicada una enmienda sobre el articulado propuesto, la cual se publicó en la Gaceta del Congreso No. 976 de 2018.

Seguidamente, dicha enmienda fue discutida y votada en primer debate el pasado 20 de noviembre de 2018 y fue aprobada por unanimidad por todos los Congresistas presentes.

MOTIVACIÓN PARA LA CREACIÓN DE LA SUBCOMISIÓN

Tras ser anunciado en la sesión del pasado miércoles, 31 de julio de 2019, el Proyecto de Ley inició su discusión en la sesión plenaria del lunes, 05 de agosto de 2019 y fue sujeto de múltiples inquietudes. En consecuencia, se solicitó a través de una proposición la creación de una Subcomisión, para el estudio y análisis de las mismas. Así, dicha Subcomisión quedó conformada por dos (2) Representantes del Partido Centro Democrático, dos (2) Representantes del Partido Conservador, dos (2) Representantes del Partido de la U, dos (2) Representantes del Partido Cambio Radical, dos (2) Representantes del Partido Liberal, un (1) Representante del Partido MIRA, un (1) Representante del Partido Polo Democrático Alternativo, un (1) Representante del Partido Alianza Verde y un (1) Representante del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

DESARROLLO DE LA MESA DE TRABAJO

Citada la Subcomisión para el martes, 06 de agosto de 2019 a las 10:00AM, se inició el trabajo de revisión de las inquietudes que surgieron en la discusión del Proyecto de Ley respecto al articulado del mismo y se acordaron las siguientes modificaciones:

TEXTO PROPUESTO EN LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE	TEXTO PROPUESTO POR LA SUBCOMISIÓN
<p>ARTÍCULO 1°. Modifíquese el Artículo 1° de la Ley 69 de 1993 y adiciónese un segundo párrafo, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 1°. Del establecimiento del seguro agropecuario. Establézcase el Seguro Agropecuario en Colombia, como instrumento para incentivar y proteger la producción de alimentos, buscar el mejoramiento económico del sector rural, promoviendo el ordenamiento económico del sector agropecuario y como estrategia para coadyuvar al desarrollo global del país.</p> <p>El objeto del seguro es la protección total o parcial de las inversiones agropecuarias, financiadas con recursos de crédito provenientes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario o con recursos propios del productor, y el reconocimiento del lucro cesante o el ingreso esperado del productor, siempre y cuando este sea objeto de un acuerdo expreso dentro del respectivo contrato de seguro, previendo</p>	<p>ARTÍCULO 1°. Modifíquese el Artículo 1° de la Ley 69 de 1993 y adiciónese un segundo párrafo, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 1°. Del establecimiento del seguro agropecuario. Establézcase el Seguro Agropecuario en Colombia, como instrumento para incentivar y proteger la producción de alimentos, buscar el mejoramiento económico del sector <u>agropecuario y/o</u> rural, <u>promoviendo promover</u> el ordenamiento económico del sector agropecuario <u>y/o rural</u> y como estrategia para coadyuvar al desarrollo global del país.</p> <p>El objeto del seguro es la protección total <u>parcial de la totalidad o parte</u> de las inversiones agropecuarias, financiadas con recursos de crédito provenientes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario o con recursos propios del productor, y el reconocimiento del <u>daño emergente y el</u> lucro cesante o el ingreso esperado del productor, siempre y cuando este sea objeto de un acuerdo expreso dentro del</p>

las necesidades de producción y comercialización nacional e internacional y el desarrollo integral del sector económico primario.

PARÁGRAFO 1. El seguro agropecuario podrá ofrecerse bajo la modalidad de seguro paramétrico o por índice, de manera que el pago de la indemnización se hará exigible ante la evaluación de un índice, definido en el contrato de seguros, el cual deberá estar correlacionado con el daño o la pérdida, teniendo en cuenta para el pago, la suma fija predeterminada en la póliza.

Esta modalidad de seguro podrá ser tomada por cualquier persona natural o jurídica de Derecho Privado o de Derecho Público. En este último caso, la entidad de derecho público podrá actuar como tomador, asegurado y/o beneficiario del seguro agropecuario paramétrico, asumir la prima del seguro y disponer de los recursos recibidos por concepto de indemnización para resarcir a las personas o infraestructura afectada por el riesgo amparado en el seguro, en cuyo caso se entenderá como gasto público social.

respectivo contrato de seguro, previendo las necesidades de producción, **transformación** y comercialización nacional e internacional y el desarrollo integral del sector económico primario.

PARÁGRAFO 1. El seguro agropecuario podrá ofrecerse bajo la modalidad de seguro paramétrico o por índice, de manera que el pago de la indemnización se hará exigible ante la ~~evaluación~~ **realización** de un índice, definido en el contrato de seguros, el cual deberá estar correlacionado con el daño o la pérdida, teniendo en cuenta para el pago, la suma fija predeterminada en la póliza.

Esta modalidad de seguro podrá ser tomada por cualquier persona natural o jurídica de Derecho Privado o de Derecho Público. En este último caso, la entidad de derecho público podrá actuar como tomador, asegurado y/o beneficiario del seguro agropecuario paramétrico, asumir **el pago de** la prima del seguro y disponer de los recursos recibidos por concepto de indemnización para resarcir a las personas o infraestructura afectada por el riesgo amparado en el seguro, en cuyo caso, **tal erogación** se entenderá como gasto público social.

PARÁGRAFO 2. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, definirá las

	<p><u>condiciones para acceder al Seguro Agropecuario, considerando la modalidad de seguro paramétrico o por índice, la protección de la infraestructura y bienes dedicados a la actividad agropecuaria y/o rural, la multiactividad, así como la protección de la actividad de los pequeños productores y su protección en caso de accidentes personales en desarrollo de la misma (seguros inclusivos), con el fin de garantizar que el diseño del incentivo apoye la política de Gestión de Riesgos Agropecuarios trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</u></p> <p><u>PARÁGRAFO 3. Para efectos de focalización del seguro agropecuario y/o subsidios de los que trata la presente Ley, se deberá tener en cuenta la cédula rural establecida en el artículo 252 de la Ley 1955 de 2019, una vez sea implementada.</u></p>
<p>ARTÍCULO 2°. Modifíquese el Artículo 3° de la Ley 69 de 1993, modificado por el Artículo 75° de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 3°. Cobertura del seguro agropecuario. El seguro agropecuario ampara los perjuicios causados por riesgos meteorológicos, geológicos, biológicos, de mercado, comercialización y antrópicos,</p>	<p>ARTÍCULO 2°. Modifíquese el Artículo 3° de la Ley 69 de 1993, modificado por el Artículo 75° de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 3°. Cobertura del seguro agropecuario. El seguro agropecuario ampara los perjuicios causados por riesgos meteorológicos, geológicos, biológicos, <u>y también podrá cubrir riesgos</u> de mercado,</p>

<p>entre otros, resultantes de factores extraordinarios e incontrolables al productor, ajenos al control del tomador y que afecten la producción agropecuaria y la estabilidad de los ingresos de los productores, siempre y cuando tengan posibilidad de ocurrencia y grado determinado de probabilidad. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la aplicación de esta norma.</p>	<p>comercialización y antrópicos, entre otros, resultantes de factores extraordinarios e incontrolables al productor, ajenos al control del tomador y que afecten la producción agropecuaria y la estabilidad de los ingresos de los productores, siempre y cuando tengan posibilidad de ocurrencia y grado determinado de probabilidad. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la aplicación de esta norma.</p>
<p>ARTICULO 3°. Modifíquese el Artículo 6° de la Ley 69 de 1993, modificado por el Artículo 20° de la Ley 812 de 2003, el cual quedara así:</p> <p>ARTÍCULO 6°. Objeto del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios tendrá por objeto: Créase el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, el cual tendrá el tratamiento de Fondo-Cuenta administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, o quien haga sus veces, sin personería jurídica ni planta de personal, el cual tendrá por objeto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Destinar recursos para ofrecer la cobertura del reaseguro del seguro agropecuario, cuando existan fallas en 	<p>ARTICULO 3°. Modifíquese el Artículo 6° de la Ley 69 de 1993, modificado por el Artículo 20° de la Ley 812 de 2003, el cual quedara así:</p> <p>ARTÍCULO 6°. Objeto Del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios tendrá por objeto: Créase el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, el cual tendrá el tratamiento de Fondo-Cuenta <u>sin personería jurídica ni planta de personal, que será</u> administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, o quien haga sus veces <u>sin personería jurídica ni planta de personal, el cual, El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios</u> tendrá por objeto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Destinar recursos para ofrecer la cobertura del reaseguro del seguro agropecuario, cuando existan fallas en</u>

<p>el de reaseguros que impliquen su no otorgamiento;</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Subsidiar las primas de seguros que amparen a los productores, siempre y cuando la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario apruebe su conveniencia, el mecanismo de otorgamiento por tipo de producto y previendo la sostenibilidad del esquema, según la capacidad del Fondo; 3. Financiar los costos necesarios para el fortalecimiento técnico del seguro agropecuario y de pilotos de nuevos diseños de aseguramiento; 4. Otorgar subsidios, apoyos o incentivos para la implementación de instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario, forestal, pesquero y de la acuicultura, tales como derivados financieros climáticos, coberturas de precios o de riesgo cambiario; y 5. Obtener información que no sea de carácter público. Para efectos de la información que reposa en entidades públicas, esta no tendrá costo alguno para FINAGRO y las otras entidades que 	<p>el de reaseguros que impliquen su no otorgamiento;</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Subsidiar las primas de seguros que amparen a los productores, siempre y cuando la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario apruebe su conveniencia, el mecanismo de otorgamiento por tipo de producto y previendo la sostenibilidad del esquema, según la capacidad del Fondo; 2. Financiar los costos necesarios para el fortalecimiento técnico del seguro agropecuario y de pilotos de nuevos diseños de aseguramiento; 3. Otorgar subsidios, apoyos o incentivos para la implementación de instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario, forestal, pesquero y de la acuicultura, tales como derivados financieros climáticos, coberturas de precios o de riesgo cambiario; y 4. Obtener información que no sea de carácter público. Para efectos de la información que reposa en entidades públicas, esta no tendrá costo alguno para FINAGRO y las otras entidades
---	--

defina el Gobierno Nacional, el cual además definirá las condiciones de acceso a ella.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentará las financiaciones, subsidios, apoyos o incentivos, y definirá las condiciones de asegurabilidad de los proyectos agropecuarios, forestales, pesqueros y de la acuicultura, objeto del seguro agropecuario.

En todo caso, se tendrán en cuenta los recursos aprobados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector agropecuario.

que defina el Gobierno Nacional, el cual además definirá las condiciones de acceso a ella.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentará las financiaciones, subsidios, apoyos o incentivos **al seguro**, y definirá las condiciones de asegurabilidad de los proyectos agropecuarios, forestales, pesqueros y de la acuicultura, objeto del seguro agropecuario, **priorizará a los pequeños productores agropecuarios y/o rurales en el acceso a los subsidios.**

En todo caso, se tendrán en cuenta los recursos aprobados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector agropecuario.

PARÁGRAFO. Excepcionalmente el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios podrá destinar recursos complementarios para ofrecer la cobertura del reaseguro agropecuario cuando no exista oferta sobre el producto a asegurar y de ser el caso, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario estudiará y definirá la conveniencia de establecer este mecanismo, de acuerdo con la capacidad del Fondo y previendo la sostenibilidad del esquema.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el Artículo 8° de la Ley 69 de 1993, sobre los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, el cual quedará así:

ARTÍCULO 8°. Recursos del fondo nacional de riesgos agropecuarios.

1. Las partidas que le sean asignadas en el Presupuesto Nacional, en los términos del Artículo 86° de la Ley 101 de 1993.
2. Un porcentaje de los recursos provenientes de las primas pagadas en seguros agropecuarios a que se refiere esta Ley, determinado periódicamente por el Gobierno Nacional, y sin exceder el 20% del valor neto de las mismas.
3. No menos del 2% de las utilidades del Gobierno Nacional en las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, financieras y no financieras, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional a través del documento CONPES de distribución de utilidades.
4. No menos del 10% de las utilidades en cada ejercicio anual que liquide el Banco Agrario de Colombia.
5. Los Recursos que tome a título de créditos internos o mediante cualquier mecanismo financiero, que se

ARTÍCULO 4°. SIN MODIFICACIÓN

desarrolle para obtener con cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas que regulen el crédito público.

6. Las donaciones, aportes y contrapartidas que le otorguen organismos nacionales o internacionales, multilaterales, privados o públicos.

7. Recursos aportados por las entidades públicas o particulares a través de convenios o transferencias.

8. Las utilidades del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.

PARÁGRAFO: Los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios que le sean transferidos por parte del Presupuesto General de la Nación, serán hechos a título de capitalización. Así mismo, se considerarán como recursos ejecutados aquellos recursos comprometidos, los cuales quedarán obligados, y su pago, en la misma o posterior vigencia.

ARTÍCULO 4°. SIN MODIFICACIÓN

ARTÍCULO 5°. Estaciones meteorológicas. Del Presupuesto General de la Nación se apropiarán recursos para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encarguen de proveer herramientas provistas por el Sistema de

ARTÍCULO 5°. Estaciones meteorológicas. Del Presupuesto General de la Nación se apropiarán los recursos para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encarguen de proveer herramientas provistas por el Sistema

<p>Información Geográfico, como imágenes obtenidas a través de sensores remotos, drones, entre otros, en aras de proveer insumos para el procesamiento de la información y con ello alimentar el Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios y demás necesidades relacionadas, y que el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia - IDEAM, lleven a cabo la instalación, operación, mantenimiento y automatización de la red de estaciones meteorológicas del país, ubicadas en áreas de vocación agropecuaria.</p>	<p>de Información Geográfico, como imágenes obtenidas a través de sensores remotos, drones, entre otros, en aras de proveer insumos para el procesamiento de la información y con ello alimentar el Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios y demás necesidades relacionadas, y que el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia - IDEAM, lleven a cabo la instalación, operación, mantenimiento y automatización de la red de estaciones meteorológicas de cubrimiento nacional, y ubicadas en áreas de con vocación agropecuaria.</p>
<p>ARTÍCULO 6° - Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios. Créase el Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios – SIGRA -, con el propósito de fomentar el conocimiento, la generación, el análisis y el uso de la información sobre los distintos riesgos que afectan la actividad agropecuaria, como una herramienta para apoyar la toma de decisiones y orientar la formulación, seguimiento e implementación de la política en esta materia, y ofrecer el apoyo de información que demanden los distintos actores del sector agropecuario en los diferentes eslabones de las cadenas productivas agropecuarias y rurales, así como de otros actores relacionados con la gestión de riesgos agropecuarios, tales como centros de investigación, aseguradoras, entre otros.</p>	<p>ARTÍCULO 6°. SIN MODIFICACIÓN</p>

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de las políticas y tecnologías que definen la infraestructura colombiana de datos espaciales, deberá poner en marcha el SIGRA, el cual debe mantenerse actualizado y funcional mediante la integración de información y contenidos de todas sus entidades adscritas y vinculadas, de las que trata el Artículo 1° del Decreto 1985 de 2013 o el que haga sus veces.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la aplicación de esta norma.

PARÁGRAFO 1. La información relacionada con riesgos agropecuarios que las entidades públicas, como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, y las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que desarrollan, procesan, almacenan y comunican, deberán estar disponibles para su uso por parte del SIGRA en las condiciones propicias para tal fin.

PARÁGRAFO 2. Para la estructuración, puesta en marcha e implementación del SIGRA, las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como, las entidades públicas del orden nacional y entidades territoriales, celebrarán los

ARTÍCULO 6°. SIN MODIFICACIÓN

<p>respectivos acuerdos de interoperabilidad de la información y/o convenios de cooperación técnica a los que haya lugar, para construir un Sistema de Información robusto que incluya además las modelaciones de los productos de origen vegetal y animal más representativos de cada región, con el fin de establecer la línea base de las variables fundamentales a ser consideradas en los seguros agropecuarios paramétricos.</p>	<p style="text-align: center;">ARTÍCULO 6°. SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>ARTÍCULO 7°. Socialización. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con apoyo de las demás entidades gubernamentales relacionadas con la implementación del seguro agropecuario en Colombia, se encargarán de adelantar jornadas de socialización en todos los municipios con vocación agropecuaria a nivel nacional. Y de ser necesario, se podrá destinar recursos del fondo nacional del riesgo para la respectiva socialización.</p>	<p>ARTÍCULO 7°. Socialización. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con apoyo de las demás entidades gubernamentales relacionadas con la implementación del seguro agropecuario en Colombia, se encargarán de adelantar jornadas de socialización en todos los municipios con vocación agropecuaria a nivel nacional. Y de ser necesario, se podrá destinar recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios para la respectiva socialización.</p>
<p>ARTÍCULO 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p style="text-align: center;">ARTÍCULO 8°. SIN MOFIFICACIÓN</p>

PROPOSICIÓN SUSTITUTIVA
PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2018 CÁMARA

Por las razones expuestas a lo largo del presente informe, se solicita a la Honorable Mesa Directiva y a los Honorables Representantes a la Cámara, dar discusión y votación al siguiente articulado propuesto para el Proyecto de Ley No. 037 de 2018 Cámara, *"Por medio de la cual se modifican las disposiciones de la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones"*.

ARTÍCULO 1°. Modifíquese el Artículo 1° de la Ley 69 de 1993 y adiciónese un segundo párrafo, el cual quedará así:

ARTÍCULO 1°. Del establecimiento del seguro agropecuario. Establézcase el Seguro Agropecuario en Colombia, como instrumento para incentivar y proteger la producción de alimentos, buscar el mejoramiento económico del sector agropecuario y/o rural, promover el ordenamiento económico del sector agropecuario y/o rural y como estrategia para coadyuvar al desarrollo global del país.

El objeto del seguro es la protección de la totalidad o parte de las inversiones agropecuarias, financiadas con recursos de crédito provenientes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario o con recursos propios del productor, el reconocimiento del daño emergente y el lucro cesante o el ingreso esperado del productor, siempre y cuando este sea objeto de un acuerdo expreso dentro del respectivo contrato de seguro, previendo las necesidades de producción, transformación y comercialización nacional e internacional y el desarrollo integral del sector económico primario.

PARÁGRAFO 1. El seguro agropecuario podrá ofrecerse bajo la modalidad de seguro paramétrico o por índice, de manera que el pago de la indemnización se hará exigible ante la realización de un índice definido en el contrato de seguro, el cual deberá estar correlacionado con el daño o la pérdida, teniendo en cuenta para el pago, la suma fija predeterminada en la póliza.

Esta modalidad de seguro podrá ser tomada por cualquier persona natural o jurídica de Derecho Privado o de Derecho Público. En este último caso, la entidad de derecho público podrá actuar como tomador, asegurado y/o beneficiario del seguro agropecuario paramétrico, asumir el pago de la prima del seguro y disponer de los recursos recibidos por concepto de

indemnización para resarcir a las personas o infraestructura afectada por el riesgo amparado en el seguro, en cuyo caso, tal erogación se entenderá como gasto público social.

PARÁGRAFO 2. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, definirá las condiciones para acceder al Seguro Agropecuario, considerando la modalidad de seguro paramétrico o por índice, la protección de la infraestructura y bienes dedicados a la actividad agropecuaria y/o rural, la multiactividad, así como la protección de la actividad de los pequeños productores y su protección en caso de accidentes personales en desarrollo de la misma (seguros inclusivos), con el fin de garantizar que el diseño del incentivo apoye la política de Gestión de Riesgos Agropecuarios trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

PARÁGRAFO 3. Para efectos de focalización del seguro agropecuario y/o subsidios de los que trata la presente Ley, se deberá tener en cuenta la cédula rural establecida en el artículo 252 de la Ley 1955 de 2019, una vez sea implementada.

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el Artículo 3° de la Ley 69 de 1993, modificado por el Artículo 75° de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 3°. Cobertura del seguro agropecuario. El seguro agropecuario ampara los perjuicios causados por riesgos meteorológicos, geológicos, biológicos, y también podrá cubrir riesgos de mercado, comercialización y antrópicos, entre otros, resultantes de factores extraordinarios e incontrolables al productor, ajenos al control del tomador y que afecten la producción agropecuaria y la estabilidad de los ingresos de los productores, siempre y cuando tengan posibilidad de ocurrencia y grado determinado de probabilidad. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la aplicación de esta norma.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el Artículo 6° de la Ley 69 de 1993, modificado por el Artículo 20° de la Ley 812 de 2003, el cual quedará así:

ARTÍCULO 6°. Del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. Créase el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, el cual tendrá el tratamiento de Fondo-Cuenta sin personería jurídica ni planta de personal, que será administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, o quien haga sus veces. El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios tendrá por objeto:

1. Subsidiar las primas de seguros que amparen a los productores, siempre y cuando la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario apruebe su conveniencia, el mecanismo de otorgamiento por tipo de producto y previendo la sostenibilidad del esquema, según la capacidad del Fondo;
2. Financiar los costos necesarios para el fortalecimiento técnico del seguro agropecuario y de pilotos de nuevos diseños de aseguramiento;
3. Otorgar subsidios, apoyos o incentivos para la implementación de instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario, forestal, pesquero y de la acuicultura, tales como derivados financieros climáticos, coberturas de precios o de riesgo cambiario; y
4. Obtener información que no sea de carácter público. Para efectos de la información que reposa en entidades públicas, esta no tendrá costo alguno para FINAGRO y las otras entidades que defina el Gobierno Nacional, el cual además definirá las condiciones de acceso a ella.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentará las financiaciones, subsidios, apoyos o incentivos al seguro, definirá las condiciones de asegurabilidad de los proyectos agropecuarios, forestales, pesqueros y de la acuicultura, objeto del seguro agropecuario, y priorizará a los pequeños productores agropecuarios y/o rurales en el acceso a los subsidios.

En todo caso, se tendrán en cuenta los recursos aprobados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector agropecuario.

PARÁGRAFO. Excepcionalmente el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios podrá destinar recursos complementarios para ofrecer la cobertura del reaseguro agropecuario cuando no exista oferta sobre el producto a asegurar y de ser el caso, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario estudiará y definirá la conveniencia de establecer este mecanismo, de acuerdo con la capacidad del Fondo y previendo la sostenibilidad del esquema.

Artículo 5°. Estaciones meteorológicas. Del Presupuesto General de la Nación se apropiarán los recursos para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encarguen de proveer herramientas provistas por el

Sistema de Información Geográfico, como imágenes obtenidas a través de sensores remotos, drones, entre otros, en aras de proveer insumos para el procesamiento de la información y con ello alimentar el Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios y demás necesidades relacionadas, y que el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia - IDEAM, lleven a cabo la instalación, operación, mantenimiento y automatización de la red de estaciones meteorológicas de cubrimiento nacional ubicadas en áreas con vocación agropecuaria.

Artículo 7°. Socialización. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con apoyo de las demás entidades gubernamentales relacionadas con la implementación del seguro agropecuario en Colombia, se encargarán de adelantar jornadas de socialización en todos los municipios con vocación agropecuaria a nivel nacional.

Cordialmente,



EDWIN BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la Cámara por Santander
Partido Centro Democrático

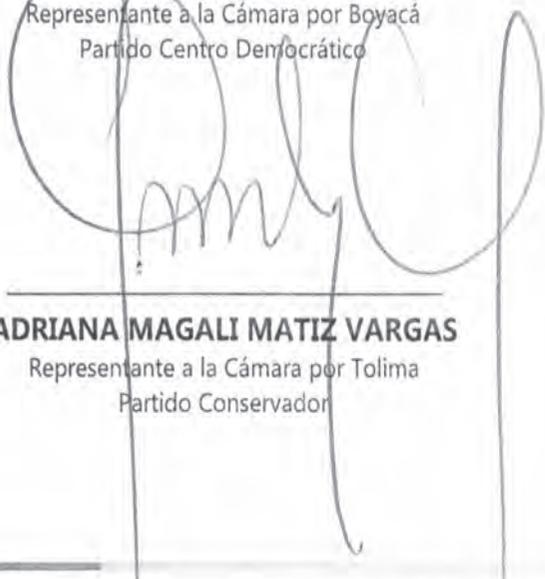
FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA
Representante a la Cámara por Caldas
Partido Conservador



HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NUÑEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Centro Democrático



CHRISTIAN MORENO VILLAMIZAR
Representante a la Cámara por Cesar
Partido de la U



ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara por Tolima
Partido Conservador

OSCAR TULIO LIZCANO GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Partido de la U



JULIO CESAR TRIANA QUINTERO

Representante a la Cámara por Huila
Partido Cambio Radical



IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ

Representante a la Cámara por Bogotá
Partido MIRA

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ

Representante a la Cámara por Santander
Partido Cambio Radical

JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO

Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Polo Democrático Alternativo

**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
CAMARGO**

Representante a la Cámara por Norte de Santander
Partido Liberal



INTI RAÚL ASPRILLA REYES

Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde

FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS

Representante a la Cámara por Valle del Cauca
Partido Liberal

JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ

Representante a la Cámara por Santander
Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común



CESAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY

Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Movimiento Alternativo Indígena y Social

CONTENIDO

Gaceta número 742 - Martes, 13 de agosto de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Ponencia, texto propuesto en plenaria y para segundo debate (segunda vuelta) y texto aprobado en la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 39 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara, por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal.....	1
INFORMES DE SUBCOMISIÓN	
Informe de subcomisión a ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 037 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifican las disposiciones de la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones	69