

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# 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° 743

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

EDICIÓN DE 23 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 NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) AL  
PROYECTO DE LEY 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

Representante  
**JUAN CARLOS LOZADA**  
Presidente  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
La ciudad

**Asunto:** Ponencia negativa 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 a la designación como ponente, cordialmente presento el siguiente informe de ponencia al Proyecto de Acto Legislativo de la referencia.

Cordialmente,

  
Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 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 de 2019 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 Santiago Valencia González, H.S .Miguel Ángel Pinto Hernández, Luis Fernando Velasco Chaves, Germán Varón Cotrino, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Fabio Raúl Amín Saleme, Gabriel Santos García, Edward David Rodríguez Rodríguez, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Kelyn Johana González Duarte, Álvaro Henry Monedero Rivera, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Harry Giovanni González García, Jorge Méndez Hernández, José Daniel López Jiménez, Juan Carlos Rivera Peña, Erasmo Elías Zuleta Bechara, Edgar Alfonso Gómez Román, Salim Villamil Quessep, 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**

En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fueron designados ponentes para primer debate los honorables Representantes Gabriel Jaime Vallejo Chujfi (Coordinador), Alejandro Alberto Vega Pérez (Coordinador), Jaime Rodríguez Contreras, Harry Giovanni González García, José Daniel López Jiménez, Juan Carlos Rivera Peña, Jorge Enrique Burgos Lugo, Juanita María Goebertus Estrada, Ángela María Robledo Gómez, Carlos German Navas Talero, Luis Alberto Albán Urbano y 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 aprobó la ponencia mayoritaria. Posteriormente, la mesa directiva designó como ponentes para el segundo debate del proyecto, a los 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 una audiencia pública con la participación del Señor Contralor General de la República, el Auditor General, sindicatos de la CGR, un delegado del Consejo de Estado y expertos y académicos en la materia. En ese espacio, se expresaron distintos puntos de vista y se manifestaron diversos sectores ciudadanos e institucionales, como consta en el expediente del proyecto.

### **Segundo Debate en Plenaria de Cámara de Representantes**

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 Gómez, Juanita María Goebertus Estrada y Luis Albán Urbano, 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**

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 N° 39 de 2019- Senado, N° 355 de 2019- Cámara, fue aprobado en sesión plenaria del 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 Senadores Roy Leonardo Barreras y Fabio Raúl Amín, así como los 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 plenarios 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.

**I. TRÁMITE SEGUNDA VUELTA****PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA EN LA COMISION PRIMERA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES.**

Para el primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera fueron nombrados como ponentes los Representantes Alejandro Alberto Vega Pérez, Gabriel Santos García, Harry Giovanni González García Adriana Magali Matiz Vargas, José Daniel López Jiménez, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Juanita María Goebertus Estrada, Carlos German Navas Talero, y Luis Alberto Albán Urbano.

Presenté ponencia positiva con observaciones al párrafo transitorio del artículo 2°, que fueron discutidas durante el debate y no fueron aprobadas las proposiciones al respecto.

**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 <b><u>en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas y contables</u></b> 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 Vega – Gabriel Santos	Artículo 2 – Numeral 17 e inciso 1 del parágrafo transitorio.	Modificativa	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, <b><u>así como también a quienes no obtengan una calificación que permita el feneamiento de las cuentas, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos y</u></b> por incumplimiento de lo prescrito en la ley.  <b>Parágrafo transitorio.</b>	Pretende contemplar la potestad sancionatoria para aquellos que no fenezcan las cuentas, así como eliminar la palabra suprimida en el entendido de la autora de la proposición dado que este proyecto no habla en ningún momento de suprimir contraloría alguna.	Aprobada

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Contenido	Observación
			<p>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 <del>suprimidas</del>. 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.</p>		
<p>German Navas-Jorge Tamayo-Alejandro Vega-Juan</p>	<p>Artículo 2°- Numeral 8</p>	<p>Aditiva</p>	<p>8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales,</p>	<p>Pretende incorporar la acción penal en cabeza del Contralor</p>	<p>Aprobada</p>

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Contenido	Observación
Carlos Lozada			<p>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.</p> <p><b><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></b></p>	<p>general de la república en aquellos casos en los que haya hallazgos de auditoría con incidencia penal y en donde la Fiscalía no lo haga en un plazo de seis meses máximo.</p>	
Juan Carlos Lozada-Alejandro Vega-Gabriel Santos-Juan Carlos Rivera	Artículo 4 – Inciso 7	Modificativa	<p>Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por <b><u>quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública</u></b> <del>concurso público de méritos</del> conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un</p>	<p>Pretende establecer un mecanismo con el cual se elaboren las ternas para la elección de contralores regionales de tal manera que esta sea conformada por los mejores calificados en una convocatoria pública.</p>	Aprobada

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Contenido	Observación
			periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.		
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 1º Inciso 4 y 5	Modificativa	<del>El Control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozara de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su tramite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.</del>  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	Pretende incorporar nuevamente en el texto la facultad de jurisdiccional en cabeza de la contraloría.

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Constancia	Contenido
			<p>cumplimiento de su misión constitucional. <b><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></b></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 – Parágrafo Transitorio	Modificativa	<p><b>Parágrafo transitorio.</b> 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</p>	<p>Pretende eliminar las facultades Presidenciales y las apropiaciones presupuestales necesarias para el desarrollo del Presente Proyecto.</p>

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Constancia	Contenido
			<p>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 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</p>	

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Constancia	Contenido
			<p>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 3 constancias, ninguna proposición fue votada de manera negativa.

**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 párrafo 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 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.

**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.

## II. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

En primer lugar, es importante precisar que en anteriores oportunidades presenté ponencia positiva; en los dos primeros debates, positiva minoritaria y en la tercera, positiva con observaciones al parágrafo transitorio del artículo 2. Los reparos frente a este proyecto han sido, desde el primer debate, los siguientes: i) regresar al control previo eliminado en la Constitución de 1991; ii) la función jurisdiccional de la CGR; iii) las facultades excesivas del Presidente para reformar la CGR; y iv) las asignaciones presupuestales adicionales. De estas cuatro preocupaciones, únicamente la función jurisdiccional fue eliminada, a pesar de que se retomó una variación en el debate de segunda vuelta en Comisión Primera (numeral del 8 artículo 2).

i) El PAL propuesto no está dirigido a resolver los problemas de la CGR, como mejorar la recuperación de recursos y la eficiencia en el ejercicio del control fiscal. En su lugar, **pretenden revivir el control previo y concomitante que fue eliminado por la Constitución del 91**; este tipo de control, por un lado, no garantiza mayor efectividad en el control, como muestra la experiencia previa a la promulgación de la Constitución; y, por otro lado, significaría la sustitución de la Constitución pues se rompería la división de poderes propia de nuestro modelo de Estado.

Respecto al primer aspecto, el control previo existente desde la Constitución de 1886 en la práctica se manifestaba como una coadministración, en la que la realización de las funciones de la administración era obstaculizada por la Contraloría, y, a su vez, daba lugar a congestión

en la entidad de control fiscal<sup>1</sup> a incentivos perversos para la corrupción, con el fin de lograr la agilidad de la ejecución del presupuesto. Esto fue reiterado en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, donde se señaló que "[e]l control previo, generalizado en Colombia, ha sido funesto para la administración pública, pues ha desvirtuado el objetivo de la Contraloría al permitirle ejercer abusivamente una cierta coadministración, que ha redundado en un gran poder unipersonal del control y se ha prestado también, para una engorrosa tramitología que degenera en corruptelas"<sup>2</sup>. Para compensar la falta de intervención directa en la fase previa a la ejecución de recursos, se previó establecer un control interno en las entidades que permitiera, en tiempo real, supervisar el manejo fiscal con el fin de eliminar el control previo de la Contraloría y fortalecer institucionalmente a las entidades del Estado.

No obstante, el presente PAL desconoce que en lugar de volver al control previo, lo más adecuado sería fortalecer la función de la Contraloría de **revisión y armonización de los sistemas de control interno** de las entidades (numeral 6 del artículo 267 y 12 del artículo 268). Por esta vía, que no requiere una reforma constitucional, sino voluntad política y gestión administrativa, se podría articular a la CGR con el funcionamiento cotidiano de las entidades para prevenir la inadecuada gestión fiscal. Como lo ha señalado la Corte Constitucional<sup>3</sup>

“el control interno se entiende como parte del proceso administrativo y corresponde adelantarlo a los administradores; teniendo oportunidades propias en todos los momentos del cumplimiento de la función administrativa, pudiendo serlo previo, concomitante o posterior, lo que permite que el funcionario cumpla su función, asumiendo la responsabilidad por sus actuaciones y resultados; sin perjuicio de la independencia de los organismos de control fiscal, no coadministradores, que cumplirán sus funciones de manera posterior y selectiva, sin ocuparse de funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización”.

En consecuencia, no es que no se haya previsto un control previo a la gestión fiscal, sino que el modelo previsto no ha sido ejecutado de manera correcta. La estructura de dos niveles de control a la gestión fiscal permite que haya un control previo de carácter administrativo ejercido por las oficinas de control interno y un control de segundo nivel de naturaleza externa y de supervisión, que lleva a cabo la CGR. En efecto, la Corte Constitucional<sup>4</sup> ha reiterado la pertinencia de este modelo en los siguientes términos

<sup>1</sup> <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis03.pdf>

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2015. M.P María Victoria Calle

<sup>3</sup> Corte constitucional. Sentencia C-534 de 1993. M.P

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-506 de 1999. M.P

“En la visión del Constituyente de 1991, el eficaz y efectivo funcionamiento del control interno, también denominado de primer grado, se articula estrechamente con el que, en forma posterior y selectiva, ejercen las Contralorías en el ámbito de su competencia. De ahí que la eficacia de este último, como control de segundo grado que es, esté condicionada por el grado de eficacia con que se ejerza el control de primer grado al interior de las entidades del Estado por los componentes del Sistema de control interno.”

Al tiempo, esto permite mantener la distinción entre las funciones de administración y de supervisión que redundan en la materialización de la separación de poderes, como lo mostraré más adelante.

Adicionalmente, junto al mejoramiento de los sistemas de control interno, la **promoción de la participación ciudadana en el control social a la gestión fiscal** también es un elemento fundamental para fortalecer el control previo a las entidades, sin tener que regresar al control previo por parte de la CGR. Al igual en el asunto anterior, el desarrollo del mandato del artículo 270 de la Constitución, respecto a la participación ciudadana, no requiere reformas constitucionales, sino gestiones administrativas por parte de la CGR. Al respecto, como lo muestra la propuesta del 19 de julio de 2019 de los Grupos de Participación Ciudadana de la CGR, se requieren –entre otros- más recursos humanos al interior de los grupos con el fin de conectar a los ciudadanos con la CGR y, por esta vía, fortalecer los sistemas de denuncias (en desarrollo del artículo 69 de la Ley 1757 de 2015) y, por tanto, de prevención respecto a la gestión fiscal. Esto es fundamental si se tiene en cuenta que, conforme a cifras propias de la CGR, el promedio de denuncias ciudadanas recibidas en los últimos cuatro años es de 9.511.

Respecto al segundo aspecto, **el control previo de la CGR sustituye la constitución**. Retroceder al modelo de control previo implica, en la práctica, la confusión de las funciones de ordenar y supervisar el gasto, en cabeza de organismos distintos del Estado; la Constitución dispuso esa separación con el fin de evitar una especie de “dictadura” de los órganos de control, en el sentido de ejercer demasiada injerencia en las decisiones de la gestión fiscal. Otorgar la CGR funciones del ámbito administrativo implica vulnerar la separación funcional, que redundaría en el desconocimiento de la separación de poderes.

El control previo implica que la administración está sometida a las decisiones de la CGR como órgano fiscalizador, como se desprende de la experiencia previa a 1991. Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado que<sup>5</sup>:

“(L) as posibilidades de co-gestión por parte de delegados de los entes fiscalizadores, tal como se daba con anterioridad a la Carta Política de 1991, no

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 1999.

solamente resultaba ineficaz para lograr una verdadera transparencia de los procesos administrativos, en especial los de contratación, sino que se había constituido en oportunidad y motivo de corrupción, en cuanto se prestaba para ilícitos pactos entre funcionarios administrativos y los encargados de su vigilancia. Eso, además de la injustificada dilación que en los trámites correspondientes implicaba la permanente consulta de las decisiones con los órganos de control, especialmente las auditorías, cuyos titulares creían gozar de autoridad suficiente para obstaculizar y para desviar las actuaciones previas a la contratación, imponiendo no pocas veces sus criterios a las autoridades competentes, con ostensible vulneración del principio de separación funcional y distorsionando el verdadero papel que se atribuye a quienes ejercen el control fiscal.

Finalmente, si bien el PAL dice que el control no implicará coadministración, en la práctica los riesgos son considerables. En el modelo anterior tampoco se reconocía la coadministración y en la implementación del modelo de control previo y preventivo, se produjo el fenómeno de excesiva intervención en las funciones de la administración.

En conclusión, el control previo (así se llame preventivo y se diga que no va a haber coadministración) desconoce que el modelo constitucional de 1991 prevé la separación de las funciones de ordenación y supervisión del gasto, la primera en cabeza de la administración y la segunda a cargo de los órganos de control; asimismo, pasa por alto que existen mecanismos para ejercer un control previo dentro de la administración, a saber el control interno de las entidades, y que es labor de la CGR armonizarlos con el control externo; no apunta a fortalecer el control social a la gestión fiscal; y, por último, presume, sin suficiente fundamento, que para fortalecer el control fiscal se requiere una reforma constitucional, en lugar de voluntad política y eficiencia administrativa.

ii) El PAL otorga facultades excepcionales al Presidente para llevar a cabo las reformas institucionales necesarias para cumplir los objetivos que se traza. No obstante, **desconoce que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en salvaguarda del principio de separación de poderes, el ejercicio de las funciones legislativas excepcionales del ejecutivo debe ser preciso.**

La Corte Constitucional ha establecido los requisitos para otorgar y ejercer las facultades legislativas extraordinarias por parte del presidente. A saber<sup>6</sup>,

“(i) Solicitud expresa del Gobierno Nacional, sin que proceda por iniciativa congresional; (ii) temporalidad de la habilitación por un término máximo de seis

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-172 de 2017

meses; (iii) mayoría absoluta en el Congreso para su concesión; (iv) competencia permanente del Congreso para modificar en todo momento y por iniciativa propia, los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias; (v) “necesidad” o “conveniencia pública” como fundamento de la solicitud; (vi) precisión en la delimitación de las facultades conferidas y, en consecuencia, “interpretación restrictiva” de su alcance, “circunscritas de modo exclusivo al tenor literal de la norma habilitante”; (vii) limitación material de su ejercicio, vedado a la expedición de códigos, decretar impuestos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del artículo 150 -numeral 19- de la C.P.”

Las facultades previstas en el PAL cumplen los requisitos i, ii, iii, iv y vii; no obstante, los requisitos v y vi no se cumplen. Respecto a los requisitos v y vi, el PAL falla en mostrar la necesidad o conveniencia pública, y tampoco es preciso en la delimitación de las facultades excepcionales solicitadas. El reconocimiento de las facultades extraordinarias no viene del proyecto original, por tanto no está justificado en la exposición de motivos, y tampoco se argumenta las razones de esta modificación en las ponencias para los debates en las respectivas cámaras.

La consecuencia de la falta de justificación es que no son claras las razones para que los ajustes a la estructura de la CGR deban hacerse por facultades excepcionales, teniendo en cuenta que podrían hacerse por sí misma, en virtud de la autonomía administrativa reconocida en el artículo 267 de la Constitución. En ese sentido, si se requiere una ampliación de la planta, una mínima justificación debería referirse, como mínimo, al estudio técnico, al análisis del procesos, y a los perfiles y cargas de trabajo (todos estos aspectos señalados en la guía de rediseño institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública); a partir de ello, se deben definir de manera más precisa a qué se destinarían las facultades excepcionales, más allá de una enunciación genérica de los aspectos que requieren reforma. Adicionalmente, no es claro porqué se incluyen facultades extraordinarias adicionales cuando ya fueron aprobadas unas en el artículo 323 de la Ley 1955 de 2019<sup>7</sup> con el objetivo de reestructurar la CGR.

---

<sup>7</sup> Artículo 332. Reestructuración de la Contraloría General de la República. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para: Reestructurar jerárquica y funcionalmente la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, la Contraloría Delegada para el Sector Social, la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y la Unidad Delegada para el Posconflicto, y crear la Dirección de Información, Análisis

En suma, las facultades extraordinarias solicitadas en el PAL no cumplen con los requisitos fijados en la jurisprudencia, lo que implica la vulneración de la separación de poderes, pues el Presidente estaría ejerciendo arbitrariamente las funciones propias del legislador.

iii) También se prevén asignaciones presupuestales adicionales, que además de antitécnicas por solicitarse por vía de Acto Legislativo, son antidemocráticas. En el párrafo transitorio del artículo 2 del PAL, se establece el incremento en el presupuesto de la Contraloría General de la República para las siguientes tres vigencias fiscales. Lo anterior implicaría duplicar el presupuesto de esta entidad en los próximos tres años. Reconociendo que es necesario el fortalecimiento institucional de la Contraloría, consideramos que un Acto legislativo no debería ser el espacio para las discusiones de presupuesto, pues estas tienen lugar anualmente en la Ley de Presupuesto General de la Nación, en democracia y en igualdad de condiciones con las demás entidades del Estado.

Generar inflexibilidades adicionales sobre el Presupuesto General de la Nación (PGN), hace que los Gobiernos no puedan definir sus prioridades. Actualmente, diferentes cálculos han mostrado que más del 60% del PGN está atado a compromisos del Estado. Seguir aumentando los rubros de esta categoría, sólo dificulta la planeación presupuestal del Gobierno, y por este camino, la inversión en necesidades prioritarias del Estado.

Finalmente, la dimensión de economía política que no debe ser ignorada. Las diferentes entidades del Estado, exponen ante el Ministerio de Hacienda sus necesidades presupuestales, para ser discutidas en el proyecto de Ley de Presupuesto que es presentado al Congreso. Hacer que estas discusiones no se lleven a cabo en estos espacios sino vía un acto legislativo, mina la organización institucional generada para la discusión del presupuesto, especialmente considerando que no existe justificación suficiente que permita concluir que, por un lado, esa es la proyección de inversión que necesita la entidad y, por otra parte, que puede reñir con objetivos prioritarios para el Estado en un escenario de escasez de recursos.

---

y Reacción Inmediata, en la Contraloría General de la República, para lo cual podrá desarrollar la estructura de la entidad, creando nuevas dependencias, modificar o establecer sus funciones y su planta de personal creando los empleos a que haya lugar.

Parágrafo 1°. La Gerencia Administrativa y Financiera tiene la función de dirigir y controlar las actividades y procesos de contratación administrativa, para lo cual ordenará el gasto y suscribirá los actos, contratos y convenios requeridos para el funcionamiento de la entidad.

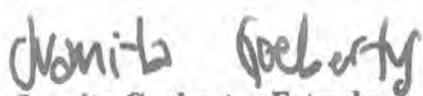
Parágrafo 2°. El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República podrá contratar seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República

En consecuencia, en vista de que en los debates al PAL de la referencia no se han solventado mis preocupaciones, considero que además de inconveniente, es un proyecto que sustituye la Constitución y debe ser archivado.

#### V. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas, le solicito a la Plenaria de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto de Acto Legislativo 039 de 2019 Senado y 355 de 2019 Cámara “Por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal”.

Cordialmente,



Juanita Goebertus Estrada

Representante a la Cámara