



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° 820

Bogotá, D. C., lunes 9 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 60 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se amplía el plazo de comparecencia voluntaria de terceros y Agentes del Estado diferentes a los miembros de la fuerza pública, ante la Jurisdicción Especial de Paz.

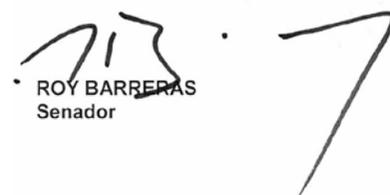
El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Adición de plazo para la comparecencia de terceros ante la JEP.* Adiciónese por el término de un año, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el plazo establecido en el artículo 47 de la Ley 1922 de 2018 y en el artículo 64 de la Ley 1957 de 2019, para la solicitud voluntaria de comparecencia de terceros civiles y agentes del Estado no miembros de la Fuerza Pública vinculados a procesos judiciales, ante la Jurisdicción Especial de Paz.

Artículo 2°. *Suspensión de términos.* Por el término de vigencia del plazo para la comparecencia ante la Jurisdicción Especial de Paz, establecido en esta ley, quedarán suspendidos los términos de prescripción de la acción penal para los presuntos autores de delitos relacionados con el conflicto armado interno, que tengan la calidad de terceros civiles o agentes del Estado no miembros de la fuerza pública, salvo que expresamente el vinculado al proceso penal en la justicia ordinaria en los términos de este artículo, renuncie expresamente a la posibilidad de ser compareciente ante la JEP.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


ROY BARRERAS
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Jurisdicción Especial de Paz conoce de manera preferente de los hechos cometidos en el ámbito del Conflicto Armado por parte de los combatientes, esto es, los miembros de la antigua guerrilla de las FARC y los miembros de la Fuerza Pública. Por su parte, los terceros civiles que hayan contribuido a la comisión de graves conductas en el marco del conflicto, así como los agentes del Estado civiles, pueden comparecer voluntariamente ante la JEP, bajo el cumplimiento de unos requisitos específicos, que buscan principalmente la satisfacción de los derechos de las víctimas.

La participación de los terceros ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición contribuye eficazmente a la determinación de los hechos sucedidos durante décadas de guerra en Colombia, toda vez que el Acuerdo Final de Paz, se basa principalmente en la búsqueda de la verdad y para la consecución de este objetivo deben participar en el proceso de construcción de paz todos los actores, que participaron en mayor o menor medida en las graves violaciones a los Derechos Humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

En este orden de ideas, la comparecencia de terceros ante la JEP permite una visión integral de los hechos del conflicto y, especialmente, garantiza la reparación a las víctimas, sin embargo el plazo para la comparecencia de terceros, ya vinculados a procesos judiciales se vence el próximo 6 de septiembre, cuando se cumplen tres meses de la entrada en vigencia de la Ley 1957 de 2019.

Así las cosas, solo pueden presentarse ante la JEP, aquellos terceros y agentes del Estado, diferentes a los miembros de la Fuerza Pública, que sean vinculados con posterioridad a procesos judiciales en la justicia ordinaria, pero quienes ya fueron vinculados, no podrán presentarse voluntariamente a la JEP, con lo cual están quedando por fuera de esta jurisdicción personas que pueden hacer importantes aportes a la verdad, en este proceso de transición hacia la paz en Colombia.

Tal y como lo dijo la Corte Constitucional en Sentencia C-647-17, *sin perjuicio de que el acceso de los terceros civiles a la Jurisdicción Especial para la Paz debe ser voluntario, la Corte entiende que estos también se encuentran sometidos al sistema de condicionalidades establecido de manera general en el Acto Legislativo 01 de 2017 y, que por ende, el régimen penal especial al que puedan tener acceso según lo determine el legislador, depende de la oportunidad y de la calidad de su aporte de verdad, así como de su contribución a la verdad, a la reparación de las víctimas y a la no repetición. De este modo, los terceros civiles que pretendan acceder a la JEP y a los tratamientos especiales comprendidos por esta, no escapan a la lógica de la obtención de beneficios en función de la contribución a la verdad, la paz y la reparación. En este orden de ideas, los eventuales aportes que estos terceros hagan a la Comisión de la Verdad o a la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas podría ser valorado como un insumo relevante a la hora de determinar el tipo de beneficios a los que puedan acceder estos sujetos, según lo establezca la ley.*

En este sentido, hay una exigencia estricta para el acceso a los beneficios punitivos de la JEP, que de ser cumplidos, no solo dan lugar a penas especiales en el marco de la justicia restaurativa, sino que además permiten la satisfacción de los derechos de víctimas del conflicto armado en Colombia.

Es por esto, que se propone en este proyecto de ley, una ampliación del plazo de comparecencia de los terceros ante la Jurisdicción Especial de Paz, para quienes ya se encuentran vinculados a procesos judiciales en la justicia ordinaria, estableciendo un nuevo término de un año, de tal suerte que no se queden por fuera de entregar la verdad de lo sucedido en el conflicto, importantes actores del mismo, que por diferentes razones no hayan accedido a solicitar su comparecencia ante esta jurisdicción.

Este proyecto aclara además, que la solicitud de comparecencia a la JEP, no puede ser óbice en los procesos que se adelanten en la justicia ordinaria y en ningún caso la mencionada solicitud se podrá

utilizar como maniobra dilatoria en los procesos ante esta jurisdicción, de tal suerte que una vez presentada la solicitud de comparecencia ante la JEP, deben quedar suspendidos los términos de prescripción en el proceso ordinario, hasta tanto no sea resuelta la solicitud de comparecencia.

Para cuantificar la importancia de este proyecto, el pasado 16 de julio, la Fiscalía General de la Nación, dio a conocer un informe en el que estableció que hay mil veintiocho (1.028) personas calificadas como terceros en el conflicto que pueden ser incluidas en la JEP, en la lista están trescientos once (311) civiles, como ganaderos y empresarios, y setecientos diecisiete (717) funcionarios públicos. Adicional a esto, de acuerdo con la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (Codhes), hay un aproximado de *cinco mil quinientas sesenta y tres (5.563) personas que habrían auspiciado el conflicto armado.*

A pesar de estas cifras para julio de 2019 solo se han presentado ante la JEP cuatrocientas (400) solicitudes de terceros y agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública y es que de acuerdo con la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), *sin la verdad de los empresarios y agentes estatales no combatientes no habrá un relato completo sobre los patrones, estructuras e intereses que actuaron detrás de todas las graves violaciones a los Derechos Humanos.*

En este orden de ideas y con el objetivo de garantizar la participación de todos los actores del conflicto en el proceso de construcción de paz en Colombia, desde las herramientas que otorga la justicia transicional, se propone al Congreso de la República, otorgar un nuevo plazo para la solicitud voluntaria de comparecencia de terceros civiles y agentes del Estado no miembros de la Fuerza Pública, ante la Jurisdicción Especial de Paz, por el término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Cordialmente,


ROY BARREBAS
Senador

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 05 del mes 09 del año 19
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 179 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____


SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 179 de 2019 Senado, *por medio de la cual se amplía el plazo de comparecencia voluntaria de terceros y agentes del Estado diferentes a los miembros de la Fuerza Pública, ante la Jurisdicción Especial de Paz*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Roy Leonardo Barreras Montealegre*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Septiembre 5 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2019
SENADO

por medio de la cual se adiciona la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho integral a la verdad de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.

Artículo 2°. Adiciónense dos incisos al artículo 2° de la Ley 975 de 2005, así:

Artículo 2°. Ámbito de la ley, interpretación y aplicación normativa. La presente ley regula lo concerniente a la investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados organizados al margen

de la ley, como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional, aplicando criterios de priorización en la investigación y el juzgamiento de esas conductas.

La interpretación y aplicación de las disposiciones previstas en esta ley deberán realizarse de conformidad con las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados por Colombia. La incorporación de algunas disposiciones internacionales en la presente ley, no debe entenderse como la negación de otras normas internacionales que regulan esta misma materia.

La reintegración a la vida civil de las personas que puedan ser favorecidas con indulto o cualquier otro beneficio jurídico establecido en la Ley 418 de 1997 y las normas que la modifican, prorrogan o adicionan, se regirá por lo dispuesto en dicha ley. La reintegración a la vida civil de quienes se sometan a los procedimientos de que trata la presente ley, se regirá exclusivamente por lo dispuesto en el artículo 66 de esta.

Los miembros de los grupos armados organizados que se desmovilizaron en el ámbito de aplicación de esta ley, podrán participar ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición, creado en el Acto Legislativo 01 de 2017, en calidad de testigos comparecientes, si su testimonio es eficaz frente al esclarecimiento de la verdad, la determinación de responsabilidades de otros actores del conflicto en graves violaciones a los Derechos Humanos o graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, garantías de no repetición, podrán obtener los beneficios jurídicos adicionales contemplados en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

Artículo 3°. Adiciónense un artículo nuevo a la Ley 975 de 2005, así:

Artículo 17D. Testimonio en calidad de comparecientes ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición. Por una sola vez, de forma voluntaria, los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, postulados mediante el mecanismo previsto en esta ley, que por razones de fuerza mayor, tengan conductas pendientes por esclarecer, relacionadas con la pertenencia a estos grupos, podrán participar en calidad de testigos comparecientes, ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial de Paz, podrán acceder a los beneficios jurídicos que otorga este sistema.

El testimonio o testimonios rendidos ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, en ningún caso

se considerarán un recurso de carácter judicial, utilizado para debatir asuntos propios del proceso adelantado en el ámbito de esta ley.

La solicitud de sometimiento a la JEP se debe hacer por hechos diferentes a los investigados y sancionados a través del Procedimiento previsto en esta ley y la contribución a la verdad debe ser por hechos cometidos antes de su desmovilización y debe estar encaminada a permitir que se determine con claridad la responsabilidad de diferentes actores del conflicto en las graves violaciones a los Derechos Humanos y en las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan tenido lugar en el marco del conflicto armado interno.

Lo dispuesto en este artículo no puede entenderse como una limitación a la posibilidad de rendir testimonio en forma ordinaria, las veces que se requiera ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

Artículo 4°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 975 de 2005, así:

Artículo 29A. Beneficios por la comparecencia en calidad de testigos. Una vez se verifique la contribución efectiva a la verdad por parte de los beneficiarios de esta ley ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas expedirá un certificado de cumplimiento, que deberá ser presentado ante la Sala competente del Tribunal Superior de Distrito Judicial, que determinará los beneficios a aplicar, con base en las sanciones propias del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


ROY BARRERAS
 Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La construcción de paz luego de un conflicto de más de cincuenta años, que terminó con el desarme de la guerrilla más antigua de Latinoamérica, genera importantes retos para el Estado colombiano, que debe satisfacer en la mayor medida posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, que este se está haciendo a través de las herramientas jurídicas que brinda la justicia transicional.

El modelo de justicia transicional, definido en el Acuerdo Final de Paz, que se encuentra en operación

desde hace casi dos años, permitirá principalmente satisfacer el derecho de las víctimas a conocer la verdad de lo sucedido en el marco del conflicto armado interno, pero la satisfacción de este derecho, implica la participación efectiva de todos los actores del conflicto en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición.

En desarrollo del Acuerdo Final, se promulgó el Acto Legislativo 01 de 2017, en el que se estableció en el artículo 5° en relación con la competencia de la Jurisdicción Especial de Paz:

(...) Administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos (...)

De acuerdo con esta disposición todos los actores del conflicto deberán comparecer, algunos de forma voluntaria y otros de forma obligatoria ante la Jurisdicción Especial de Paz, particularmente los autores de los delitos de mayor gravedad en el contexto del Derecho Penal Internacional.

Sin embargo, los primeros meses de ejercicio de la JEP, permitieron verificar la existencia de una zona gris¹ en relación con la posibilidad de comparecencia ante esta jurisdicción de ex miembros de organizaciones de tipo paramilitar, toda vez que la competencia personal está claramente definida para los miembros de la fuerza pública y los miembros de los grupos armados organizados que hayan suscrito un Acuerdo de Paz con el Gobierno nacional, para otros agentes del Estado y para terceros financiadores del conflicto.

A pesar de esto, tampoco está expresamente prohibida la comparecencia de ex integrantes de organizaciones de tipo paramilitar ante la JEP, teniendo en cuenta especialmente dos consideraciones, la primera es que de acuerdo con el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, las organizaciones de tipo paramilitar reúnen los requisitos del concepto de Grupo Armado Organizado², y la segunda y más importante consideración es que pueden satisfacerse en una mayor medida los derechos de las víctimas, si se permite la comparecencia de este tipo de ex combatientes por hechos adicionales a los

¹ De acuerdo con H.L.A. HART existen “aspectos del derecho que, en todo tiempo y en forma natural, parecen dar origen a equívocos, de modo que la confusión y la consiguiente necesidad de una mayor claridad acerca de ellos puede coexistir”.

² Artículo 1°. Ámbito de Aplicación Personal. (...) grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

investigados y sancionados en la Ley de Justicia y Paz, que incluyan nuevos aportes a la verdad judicial en el contexto del Conflicto Armado Colombiano.

En lo que tiene que ver con la comparecencia de ex miembros de grupos paramilitares ante la JEP, el Tribunal para la Paz, en el año 2018, hizo el siguiente análisis:

Bien puede ser que existan circunstancias que justifiquen excepcionalmente una interpretación más amplia de la competencia de la JEP, en los eventos en que el interés superior de las víctimas, especialmente el de obtener verdad, así lo exija; tales circunstancias, de haberlas, tendrán que ser estudiadas, nuevamente, en cada caso concreto, para lo cual será preciso que se realice un test de aporte a la verdad que, por no ser este el caso, no se desarrollará aquí de forma extensiva, el cual necesariamente deberá tomar en consideración los aspectos esenciales y las modalidades de intervención de los presuntos integrantes de los grupos paramilitares³.

Esta misma sala, al conocer otra apelación presentada por hechos similares manifestó:

En principio, esta regulación no prevé a miembros de grupos paramilitares. Sin embargo, en este punto es necesario tener en cuenta lo sostenido por la Corte Constitucional, en el sentido de que el conflicto armado colombiano es un fenómeno social de carácter complejo y multicausal, con variedad de actores. Uno de los rasgos definitorios de esa complejidad es la presencia cierta de hipótesis en las cuales un tercero civil, inicialmente ajeno al conflicto, cambia consecutivamente de roles y, a causa de sus actos, involucra su responsabilidad de diversas formas a lo largo de una confrontación extensa. Puede ocurrir entonces que ese civil con el tiempo se involucre primero en la promoción y colaboración de grupos paramilitares a través de acciones de diversa índole (financieras, políticas, logísticas). Posteriormente, decida participar directamente en las hostilidades, al comienzo solo episódicamente, pero después de manera continuada. Y más adelante se inmiscuya totalmente en la estructura, pasando a convertirse en miembro del GAOML por tener función continua de combate⁴.

De acuerdo con estos pronunciamientos y un análisis holístico de la naturaleza del Conflicto Armado Interno Colombiano, se puede llegar a la conclusión que para la terminación del mismo, se hace necesario involucrar a todos los actores del conflicto al sistema de justicia transicional, fijando en lo posible, un único órgano de cierre con lo cual se garantice en la mayor medida posible la satisfacción de los derechos de las víctimas. Tal y como se mencionó en el salvamento de voto de una acción de Tutela resuelta por el Tribunal para la Paz:

“¿Cómo armonizar una concepción no restrictiva del derecho de acceso a la justicia especial de paz, que a su turno debe facilitarse con una comprensión amplia de la competencia, cuyo fundamento radica en el interés de satisfacer los derechos de las víctimas, entre otros, y a partir de la cual se ha permitido por ejemplo en ingreso de los llamados “parapolíticos” con una exclusión de visos de objetividad, de uno de los actores del conflicto armado interno como son precisamente los paramilitares? Por qué no se ha construido el test referido de tal manera que los peticionarios ajusten sus peticiones a los requerimientos que pudiere imponer la jurisdicción y así, ver debidamente satisfechos sus derechos a la seguridad jurídica, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad, entre otros⁵”.

Hasta este momento, la posición de la Jurisdicción Especial de Paz es de que en cada caso concreto se deberá hacer un análisis para determinar si cada uno de los solicitantes que quieran acogerse a esta jurisdicción, pueden o no, ser comparecientes ante la misma y como se verifica en lo establecido en el salvamento de voto citado, esta jurisdicción no ha determinado los requerimientos particulares que justifiquen aceptar o no como comparecientes a los ex integrantes de las organizaciones de tipo paramilitar.

Así las cosas, el vacío normativo existente en relación con la comparecencia de los ex miembros de las organizaciones paramilitares ante la JEP, debe ser resuelto por el legislador colombiano, para fijar con base en el principio de seguridad jurídica, los elementos específicos que deben acompañar la solicitud de comparecencia ante la JEP, buscando principalmente la garantía de los derechos de las víctimas a las que se les debe otorgar una reparación integral de la forma más amplia posible y para lo cual, el Estado colombiano debe proveer todas las herramientas jurídicas a su alcance para lograr esta finalidad.

En este sentido la propuesta de este proyecto de ley es establecer un puente de comunicación entre dos sistemas de justicia transicional que se han aplicado en Colombia, por una parte, la Ley de Justicia y Paz 975 de 2005 y del otro lado el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, a través de un mecanismo especial de testimonio ante el SIVJRGNR que a su vez otorgue beneficios aplicados en las Salas Especiales de Justicia y Paz.

Cordialmente,


ROY BARRERAS
Senador de la República

³ Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA-057 de 31 de octubre de 2018.

⁴ Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA-103 de 17 de enero de 2019.

⁵ Tribunal para la Paz, Salvamento de Voto Tutela 2019 3980041.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día _____ del mes _____ del año _____

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 180 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por:



SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 180 de 2019 Senado, *por medio de la cual se adiciona la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el

expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Roy Leonardo Barreras Montealegre*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Septiembre 5 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

TEXTOS DEFINITIVOS PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 12 DE AGOSTO DE 2019 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 63 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en los empaques de los productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es asegurar el acceso a la información sobre productos alimenticios, médicos y servicios turísticos, así como de los sitios de interés de carácter público a las personas en condición de discapacidad visual por medio del sistema Braille.

Artículo 2°. Productos Nacionales. Toda empresa que comercialice al público productos alimenticios y medicamentos, nacionales o importados, deberá incluir en las etiquetas informativas, el sistema Braille, con el fin de que las personas con discapacidad visual (ciegas o de baja visión), adquieran los productos de acuerdo con sus necesidades.

Parágrafo 1°. El Invima será el encargado de establecer la información obligatoria que debe

aparecer en Braille para cada producto y de vigilar el cumplimiento de este artículo.

Artículo 3°. Servicios Turísticos. Todo prestador de servicios turísticos contemplados en el artículo 12 de la Ley 1101 de 2006 y el artículo 2.2.4.1.1.12 del Decreto número 229 de 2017 y demás normas que los modifiquen o complementen, deberán incluir el sistema Braille u otras herramientas de accesibilidad para personas en condición de discapacidad visual en la prestación de servicios.

Parágrafo 1°. La Superintendencia de Industria y Comercio será la encargada de vigilar el cumplimiento de este artículo.

Parágrafo 2°. Para lograr el objetivo de lo dispuesto en este artículo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo gestionará, en el resorte de sus competencias, la realización de Guías Técnicas Sectoriales que permitan darle herramientas a los prestadores de servicios para implementar el sistema Braille en sus respectivos establecimientos.

Artículo 4°. Lugares públicos y sitios de interés. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Cultura trabajarán coordinadamente para que los lugares públicos y sitios de interés (como estatuas y museos)

contengan en sus avisos informativos el sistema Braille.

Parágrafo 1°. Los tiquetes de servicios de transporte de pasajeros que operen en el país y las tarjetas de los sistemas integrados de transporte masivo tendrán integrado el sistema Braille. Con esta disposición se protege el derecho a la información de los usuarios del sector transporte con discapacidad visual. La Superintendencia de Puertos y Transporte reglamentará la implementación de esta medida y sancionará su inobservancia en los términos de la normativa sancionatoria aplicable.

Parágrafo 2°. Todos los tiquetes de bus, avión, tren u otros tendrán integrado el sistema braille.

Parágrafo 3°. Parques Nacionales será la entidad encargada de integrar el sistema Braille en los avisos y puntos de información de su competencia.

Artículo 5°. *Establecimientos Financieros.* Todos los establecimientos financieros de Colombia deberán integrar en sus extractos bancarios impresos el sistema Braille para las personas que se hayan identificado en condición de discapacidad visual. Para los servicios por medios electrónicos se debe hacer uso de tecnología de voz.

Parágrafo 1°. La Superintendencia Financiera reglamentará y vigilará el tema.

Artículo 6°. *Sistema Braille en actos públicos, ofertas de servicio y espacios de participación.* Intégrese el sistema Braille en el material impreso de información para aquellos actos públicos y servicios del Estado que faciliten el acceso a la información a las personas con discapacidad visual.

Artículo 7°. *Textos y Guías Escolares en Braille.* Los materiales educativos que sean producidos o diseñados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), deberán imprimirse en Braille y entregarse a los estudiantes de los establecimientos educativos reportados en el SIMAT con discapacidad visual, según la focalización del respectivo proyecto.

Parágrafo. En articulación con las estrategias del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), se fomentará el uso de herramientas tecnológicas para la Accesibilidad a la información y a los materiales educativos.

Artículo 8°. *Sistema Braille en las facturas de servicios públicos domiciliarios.* Las empresas de servicios públicos deberán integrar en sus facturas de servicio el sistema Braille.

Parágrafo 1°. Encárguese a la Superintendencia de Servicios Públicos la vigilancia y cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.

Artículo 9°. *Día Nacional del Braille.* Se declara el día 4 de enero como el día Nacional del Braille. El Ministerio de Cultura y de Industria, Comercio y Turismo harán las actividades necesarias para exaltar a la población con discapacidad visual y a su vez la importancia de este sistema de información, generando conciencia e inclusión de esta comunidad en la sociedad.

Artículo 10. *Imprenta Nacional del Braille.* La imprenta del Braille del Instituto Nacional para Ciegos (INCI), se reconocerá como la Imprenta Nacional del Braille en Colombia. Ella está facultada para expedir certificación de calidad en el uso del sistema Braille en documentos, material informativo y demás instrumentos que usen el sistema Braille.

Parágrafo 1°. La impresión de documentos oficiales del Estado en sistema Braille, así como el material electoral, será impresa y certificada por la Imprenta Nacional de Braille de Colombia.

Artículo 11. *Sanción y divulgación en Braille.* El Presidente de la República sancionará la presente ley, en texto de tinta y en texto braille y se difundirá de la misma manera por parte de la Imprenta Nacional de Braille de Colombia y el Instituto Nacional de Ciegos (INCI).

Parágrafo. La Imprenta Nacional de Colombia implementará un sistema que permita la consulta del *Diario Oficial* por parte de la población con y/o en situación de discapacidad visual o con baja visión haciendo uso de medios tecnológicos. El Ministerio del Interior reglamentará lo dispuesto en esta norma. La implementación de las medidas establecidas en este parágrafo se hará con cargo al presupuesto del Ministerio del Interior, de conformidad con la disponibilidad presupuestal de la entidad y con las proyecciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector.

Artículo 12. *Artículo transitorio.* Los sujetos obligados dentro de la presente ley deberán implementar lo estipulado de manera gradual, dentro de los 2 años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 13 (Nuevo). *Criterio de Interoperabilidad.* Las entidades encargadas de cumplir con los requisitos contemplados en los artículos 3°, 4°, 5°, 7° y 8° deberán garantizar la interoperabilidad en los escenarios en que el Sistema Braille ya se encuentre en funcionamiento, identificando los avances y sistemas preexistentes, facilitando así el cumplimiento del objeto de la presente ley.

Artículo 14 (Nuevo). *Reglamentación.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional determinará el porcentaje de productos o documentos a los que se les deberá incluir el Sistema Braille, por parte de los sujetos obligados.

Artículo 15. Vigencia y derogatoria. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 12 de agosto de 2019, al Proyecto de ley número 63 de 2018 Senado, *por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en los empaques de los productos alimenticios, médicos y servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

RUBY HELENA CHAGÚÍ SPATH
Senadora Ponente

El presente texto definitivo fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 12 de agosto de 2019, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 12 DE AGOSTO DE 2019 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Apruébese el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá, el 19 de diciembre de 2016.

Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá, el 19 de diciembre de 2016, que por el artículo 1º de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 12 de agosto de 2019, al Proyecto de ley número 80

de 2018 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera.*

Cordialmente,

ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora Ponente

El presente texto definitivo al Proyecto de ley número 80 de 2018 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera,* fue aprobado sin modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República, el día 12 de agosto de 2019, de conformidad con el articulado propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 26 DE AGOSTO DE 2019 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2018 SENADO

por la cual se modifica la Ley 1335 de 2009.

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:

“Artículo 21. Definiciones. Para efectos de esta ley, adóptense las siguientes definiciones:

Área cerrada: Todo espacio cubierto por un techo y confinado por paredes, independientemente del material utilizado para el techo, las paredes o los muros y de que la estructura sea permanente o temporal.

Humo de tabaco ajeno o humo de tabaco ambiental: El humo que se desprende del extremo ardiente de un cigarrillo, tabaco y/o sus derivados generalmente en combinación con el humo exhalado por el fumador. Para efectos de aplicación de la presente ley, entiéndase como humo de tabaco ajeno o humo de tabaco ambiental, el humo, vapor, aerosol o subproducto del calentamiento, combustión o aspersión derivado del consumo de cigarrillos, tabaco y sus derivados.

Fumar: El hecho de estar en posición de control de cigarrillos, tabaco y/o sus derivados encendido independientemente de que el humo se esté inhalando o exhalando en forma activa.

Lugar de trabajo: Todos los lugares utilizados por las personas durante su empleo o trabajo incluyendo todos los lugares conexos o anexos y vehículos que los trabajadores utilizan en el desempeño de su labor. Esta definición abarca aquellos lugares que son residencia para unas personas y lugar de trabajo para otras.

Lugares públicos: Todos los lugares accesibles al público en general, o lugares de uso colectivo, independientemente de quién sea su propietario o del derecho de acceso a los mismos.

Transporte público: Todo vehículo utilizado para transportar al público, generalmente con fines comerciales o para obtener una remuneración. Incluye a los taxis.

Cigarrillos, tabaco y sus derivados: Para efectos de aplicación de la presente ley, entiéndase como cigarrillo, tabaco y sus derivados, adicionalmente a los convencionales y los que requieren combustión para su consumo, los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), los Cigarrillos Electrónicos y los Productos de Tabaco Calentado (PTC).”

Parágrafo. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Salud y el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud, rendirá un informe técnico-científico a las Comisiones Séptimas del Congreso de la República, sobre los riesgos o ventajas a la salud pública de los productos de tabaco, cigarrillos y sus derivados, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), cigarrillos electrónicos, Productos de Tabaco Calentado (PTC), y los demás dispositivos utilizados para su uso. En un tiempo no mayor a 1 año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. Modifíquese y adiciónese un parágrafo nuevo al artículo 2° de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará de la siguiente manera:

“Artículo 2°. Prohibición de vender productos de tabaco a menores de edad. Se prohíbe a toda persona natural o jurídica la venta, directa e indirecta, de productos de tabaco, cigarrillos y sus derivados, en cualquiera de sus presentaciones, a menores de dieciocho (18) años. En caso de duda, soliciten que cada comprador de tabaco demuestre que ha alcanzado la mayoría de edad.

Parágrafo 1°. Es obligación de los vendedores y expendedores de productos de tabaco y sus derivados indicar bajo un anuncio claro y destacado al interior de su local, establecimiento o punto de venta la prohibición de la venta de productos de tabaco a menores de edad.

Este anuncio en ningún caso hará mención a marcas, empresas o fundaciones de empresas tabacaleras; ni empleará logotipos, símbolos, juegos de colores, que permitan identificar alguna de ellas.

Parágrafo 2°. Las autoridades competentes realizarán procedimientos de inspección, vigilancia y control a los puntos de venta, local, o establecimientos con el fin de garantizar el cumplimiento de esta disposición.

Parágrafo 3°. Se prohíbe el uso de máquinas expendedoras o dispensadores mecánicos de productos de tabaco, cigarrillos y sus derivados en lugares y puntos de venta en los cuales hay libre acceso de los menores de edad.

Se debe garantizar que los productos de tabaco no sean accesibles desde los estantes al público sin ningún tipo de control.

Parágrafo 4°. A partir de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional deberá reglamentar lo concerniente a la venta por internet de cigarrillo, tabaco y sus derivados. De tal forma que se evite el acceso a estos productos por parte de los menores de edad”.

Artículo 3°. Modifíquese y adiciónense dos párrafos nuevos al artículo 5° de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará de la siguiente manera:

“Artículo 5°. Políticas de salud pública antitabaquismo. Los Ministerios de la Protección Social y de Educación Nacional formularán, aplicarán, actualizarán periódicamente y revisarán estrategias, planes y programas nacionales multisectoriales integrales de control del tabaquismo, de cigarrillos y sus derivados en los menores de edad y a la población en general, fumadora o no fumadora, correspondientes a la política de salud pública que se haya estipulado e implementarán estrategias para propender por el abandono del consumo de tabaco, de cigarrillos y sus derivados; así como la investigación y divulgación sobre sus efectos.

El Ministerio de la Protección Social diseñará e incorporará dentro del Plan Nacional de Salud Pública, las estrategias y acciones para identificar y promover la atención y demanda de servicios de rehabilitación, cesación y curación de la población fumadora enferma por causas asociadas al tabaquismo.

Parágrafo 1°. El Instituto Nacional de Salud llevará a cabo el monitoreo y seguimiento sobre el impacto en la salud de los consumidores activos y consumidores pasivos, sobre el uso de productos de tabaco, cigarrillos y sus derivados, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), cigarrillos electrónicos, Productos de Tabaco Calentado (PTC), y los demás dispositivos utilizados para su uso. De los datos que resulten del monitoreo y seguimiento deberá rendir informe semestral el cual será difundido por diferentes medios de comunicación y estará disponible en todo momento para fácil acceso al público en la página oficial de la entidad.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Industria y Comercio llevará a cabo el control y seguimiento de la venta, comercialización y distribución de los productos de tabaco, cigarrillos y sus derivados, Sistemas Electrónicos de Administración de

Nicotina (SEAN), los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), cigarrillos electrónicos, Productos de Tabaco Calentado (PTC), y los demás dispositivos utilizados para su uso. El informe que lleven a cabo las entidades será difundido por diferentes medios de comunicación y estará disponible en todo momento para fácil acceso al público en la página oficial de las entidades”.

Artículo 4°. Modifíquese y adiciónese un literal nuevo al artículo 19 de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará de la siguiente manera:

“Artículo 19. *Prohibición al consumo de tabaco y sus derivados.* Prohíbese el consumo de cigarrillos, tabaco y sus derivados, en los lugares señalados en el presente artículo.

En las áreas cerradas de los lugares de trabajo y/o de los lugares públicos, tales como: Bares, restaurantes, centros comerciales, tiendas, ferias, festivales, parques, estadios, cafeterías, discotecas, cibercafés, hoteles, ferias, pubs, casinos, zonas comunales y áreas de espera, donde se realicen eventos de manera masiva, entre otras.

- a) Las entidades de salud.
- b) Las instituciones de educación formal y no formal, en todos sus niveles.
- c) Museos y bibliotecas.
- d) Los establecimientos donde se atienden a menores de edad.
- e) Los medios de transporte de servicio público, oficial, escolar, mixto y privado.
- f) Entidades públicas y privadas destinadas para cualquier tipo de actividad industrial, comercial o de servicios, incluidas sus áreas de atención al público y salas de espera.
- g) Áreas en donde el consumo de productos de tabaco genere un alto riesgo de combustión por la presencia de materiales inflamables, tal como estaciones de gasolina, sitios de almacenamiento de combustibles o materiales explosivos o similares.
- h) Espacios deportivos y culturales.
- i) Zonas comunes de que trata el artículo 19 de la Ley 675 de 2001, que contempla el Régimen de Propiedad Horizontal, excluyendo de estos los bienes comunes de uso exclusivo.

Parágrafo. Las autoridades sanitarias vigilarán el cumplimiento de este artículo, en coordinación con las autoridades de policía y demás autoridades de control.”

Artículo 5°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 34 a la Ley 1335 de 2009, de la siguiente manera:

“Artículo 34. *Plazo para implementar la advertencia de salud en la publicidad, las cajetillas y empaques.* De acuerdo con lo establecido en los

artículos 13 y siguientes de esta ley, se concede a las compañías productoras, importadoras, distribuidoras y comercializadoras, un plazo de un año, contado a partir de la fecha de promulgación de esta ley, para adecuar la publicidad, cajetillas o empaques con la advertencia de salud y para agotar los inventarios.

Cumplido este plazo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), hará la verificación en puerto de conformidad con su competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio hará la verificación y control una vez se encuentre en el mercado nacional, las autoridades competentes, velarán por que todos los productos cumplan con lo dispuesto en el presente artículo, como requisito para los efectos del levante de la mercancía.

Parágrafo 1°. Se concede a las compañías productoras, importadoras, distribuidoras y comercializadoras de administración de Nicotina (SEAN), los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), cigarrillos electrónicos, productos de tabaco calentado y los demás dispositivos utilizados para su uso, un plazo de un año, contado a partir de la fecha de promulgación de esta ley, para adecuar la publicidad, cajetillas o empaques con la advertencia de salud y para agotar los inventarios.

Cumplido este plazo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), hará la verificación en puerto de conformidad con su competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio hará la verificación y control una vez se encuentre en el mercado nacional, las autoridades competentes, velarán por que todos los productos cumplan con lo dispuesto en el presente artículo, como requisito para los efectos del levante de la mercancía.”

Artículo 6°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 26 de agosto de 2019, al Proyecto de ley número 174 de 2018 Senado, *por la cual se modifica la Ley 1335 de 2009.*

Cordialmente,

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA
Senador Ponente

El presente texto definitivo fue aprobado sin modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 26 de agosto de 2019, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 10 DE 2019 SENADO

por medio del cual se garantiza la aplicación de la silla vacía a partidos políticos corruptos.

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que me hiciera el pasado 14 de agosto la mesa directiva de la Comisión Primera del honorable Senado de la República como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia **positiva** para primer debate en Senado al proyecto de acto legislativo del asunto.

1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Este Proyecto de Acto Legislativo tiene como objetivo evitar que los miembros de las corporaciones políticas de elección pública puedan ser reemplazados: i) cuando en su contra exista orden de captura por los delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico, dolosos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática, delitos de lesa humanidad, o ii) cuya elección es anulada por el Consejo de Estado y este no autorice expresamente su reemplazo.

Con el proyecto de Acto Legislativo se establece la adición de dos párrafos al artículo 134 de la Constitución Política así:

- El primer párrafo establece que el reemplazo para un miembro de corporación pública cuando su elección sea declarada nula, deberá ser autorizada por el Consejo de Estado en la sentencia que declara la nulidad, y sólo posterior a esto el Presidente de la Corporación podrá nombrar el reemplazo.
- El párrafo segundo aclara que cuando un corporado es electo para el siguiente periodo electoral y sobre él se profiere orden de captura, se imposibilita la posibilidad de reemplazo tanto para terminar el periodo como en el siguiente periodo al que resultó elegido.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autores de la iniciativa: Honorables Senadores: *Gustavo Petro Urrego, Wilson Arias, Iván Cepeda Castro, Gustavo Bolívar, Julián Gallo Cubillos, Victoria Sandino Simanca, Antonio Sanguino Páez, Alberto Castilla, Alexánder López Maya, Aída Avella Esquivel, Feliciano Valencia, Pablo Catatumbo, Criselda Lobo* y Honorables Representantes: *David Racero Mayorca, María José Pizarro, Ómar de Jesús Restrepo, Abel David Jaramillo, Jairo Cala, Luis Alberto Albán, Carlos Carreño.*

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 680 de 2019.

El día 14 de agosto de 2019 mediante Acta MD-01 se me designó como ponente única de la presente iniciativa legislativa.

3. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

El modelo de democracia representativa que tiene el país supone la participación activa de los ciudadanos a través de la elección de sus representantes en los diferentes niveles de poder, una de las formas de representación más significativa es la asignada a las corporaciones públicas de elección popular (Congreso, Asambleas, Concejos municipales y distritales, Juntas de Acción Comunal).

A estos cargos llegan quienes sean elegidos y se postulen por partidos políticos, coaliciones de partidos, movimientos políticos o lista de ciudadanos. Quienes ocupan estos cargos y quienes dan el aval para su candidatura tienen una gran responsabilidad respecto de las actuaciones que los electos o ya miembros de las corporaciones públicas realicen.

De lo anterior, se genera un deber para los partidos, coaliciones o movimientos políticos de realizar estudios mesurados respecto de los atributos, calidades, idoneidad e incluso antecedentes de aquellos candidatos que solicitan su aval. Todo, con el fin de cumplir con los preceptos de la Reforma Política de 2015 donde se indica que los avalados políticos deben ser una cabal representación de la sociedad que los elige y a su vez modelos de la sociedad que todos merecemos.

Por consiguiente, mediante este proyecto se resalta la importancia de que los partidos y movimientos políticos sean precavidos y tengan mayor severidad al momento de entregar avales, para que de esa manera no se concedan apoyos a personas que tengan o puedan tener cuestionamientos de carácter moral, ético, penal, disciplinario o que no tengan los valores propios del partido, coalición o movimiento político.

Ese deber de cuidado y las respectivas consecuencias para quienes otorgan el aval, se adicionaron a la Constitución Política mediante el Acto legislativo 01 de 2009 donde se buscó que los partidos adquirieran responsabilidad sobre las conductas de sus avalados y, como consecuencia, no puedan reemplazar a sus miembros cuando alguno de sus avalados llegue a ser condenado por delitos “relacionados con [la] con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto”.

Posteriormente, con la reforma constitucional consagrada en el Acto Legislativo 02 de 2015, esta prohibición de reemplazo fue adicionada con los delitos de “pertenencia, promoción o financiación

a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por delitos de lesa humanidad.” Además, el Acto Legislativo 02 de 2015 indicó que tampoco podrán ser reemplazados “quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.”

Ahora bien, se resalta que el Consejo de Estado¹ ha dicho en repetidas ocasiones que esta norma tiene como finalidad responsabilizar a los partidos políticos por su falta mediante sanción tanto al partido político como al titular de la curul, implementando el mecanismo de silla vacía que implica la prohibición de reemplazo de la curul. Ante esto, el Congreso de la República mostró como objetivo del artículo 134 de la Constitución obligar a que las colectividades adopten mayores medidas respecto a la forma de elección de sus candidatos y prevenir que los partidos avalen personas, que durante el desarrollo de sus funciones, cometan delitos dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, delitos de lesa humanidad o tengan nexos con grupos al margen de la ley.

Aunado a esto, la Sala de Consulta del Consejo de Estado también resaltó la prohibición expresa de reemplazo de miembros de corporaciones colegiadas elegidas por voto popular y resaltó que esto no daba lugar a sustitución de la vacante por tratarse de una sanción dirigida a ambas partes. Sin embargo, en la práctica puede llegar a ser ambiguo el procedimiento al declararse la nulidad en la elección de un participante de estas corporaciones pues el artículo 278 de la Ley 5ª de 1992 el cual plantea “que la falta absoluta de un Congresista autoriza al Presidente de la Cámara para llamar al siguiente candidato no elegido en la misma lista del ausente, según el orden de inscripción para que ocupe su lugar. Exceptuando la declaración de nulidad de la elección, a lo cual se atenderá la decisión judicial.”

Por ende, al realizarse llamamientos a falta de pronunciamientos del Consejo de Estado al respecto, es necesario que se establezca de forma definitiva la obligatoriedad de la autorización del alto tribunal contencioso con el objetivo de que las corporaciones públicas se abstengan de hacer llamamientos sin una previa y expresa decisión del juez competente y, por ende, evitar un mal uso interpretativo de los preceptos constitucionales, que vulneran el debido proceso y la protección del principio de interés general.

Es por eso que este Acto Legislativo, busca aclarar y esperar que se acate la finalidad real del artículo 134 constitucional, resaltando también que cuando se incurra en alguno de los delitos estipulados en el inciso 2º del mismo o cuando haya orden de captura sobre miembros de una corporación pública no se

dé lugar a reemplazo durante el periodo vigente y el siguiente (de ser elegido para ese), sin enmarcar un doble juzgamiento de estos.

4. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Con este Proyecto de Acto Legislativo, se está incentivando en los partidos políticos, coaliciones y movimientos políticos un deber de precaución al momento de dar sus avales, con el fin de evitar que el respectivo partido político reciba sanciones. Actualmente nos encontramos en periodo de elecciones, y de las investigaciones que ha adelantado la Procuraduría General de la Nación se ha podido evidenciar que:

“En total, la Procuraduría identificó que, de los 117.822 aspirantes inscritos, 694 candidatos a las elecciones de octubre estaban inhabilitados.

De acuerdo con la información, ningún candidato a la Gobernación está inhabilitado, para las Alcaldías hay 20 inhabilitados, mientras que para las Asambleas hay 11 y para los Concejos Municipales, la corporación que más candidatos inscritos tiene, hay 602 inhabilitados. Entre los candidatos a ediles, se identificaron 61 inhabilitados.

Por departamentos, Antioquia es el que más candidatos a Alcaldías tiene inhabilitados con un total de cuatro, seguido de Boyacá con tres.

Cauca y Meta tienen dos candidatos a alcalde inhabilitados cada uno, mientras que otros nueve departamentos, entre ellos Atlántico, Santander y Chocó, tiene un candidato inhabilitado cada uno.

Durante una rueda de prensa conjunta entre la Fiscalía General y la Procuraduría, el Fiscal General encargado, Fabio Espitia, le recordó a los candidatos inhabilitados que pueden enfrentar consecuencias penales dependiendo del delito electoral que cometan”².

Así pues, el Procurador General de la Nación Fernando Carrillo Flórez indicó que hoy en día los partidos, coaliciones y movimientos políticos dan su aval incluso teniendo conocimiento de las inhabilidades que tienen sus avalados, también indicó que el Consejo Nacional Electoral está investigando posibles inhabilitados, cuya inhabilidad está supeditada a delitos de “constreñimiento al elector o fraude al mismo” o posibles candidaturas que son o fueron apoyadas con dinero cuyo origen es de “fuentes ilícitas, ya sea de cuentas propias o de terceros”³.

Lo anterior, evidencia la necesidad de reformar la Constitución en este sentido, pues los partidos

¹ Concepto Sala de Consulta C.E. 2383 de 2018 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil.

² Benavides, Angélica; Asuntos Legales: Los candidatos inhabilitados pero con aval pagarán hasta cinco años de cárcel. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/los-candidatos-que-pese-a-estar-inhabilitados-recibieron-avales-pagarian-hasta-cinco-anos-de-carcel-por-delitos-electorales-2896753>

³ Benavides, Angélica; Asuntos Legales: Los candidatos inhabilitados pero con aval pagarán hasta cinco años de cárcel. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/los-candidatos-que-pese-a-estar-inhabilitados-recibieron-avales-pagarian-hasta-cinco-anos-de-carcel-por-delitos-electorales-2896753>

y movimientos políticos no están cumpliendo con sus deberes de cuidado, precaución y diligencia al momento de dar su aval y al mismo tiempo los presidentes de las corporaciones públicas están incurriendo en imprecisiones y contradicciones que resultan arbitrarias, al momento de llamar o no a los reemplazos de quienes se encuentran en faltas absolutas o temporales.

Este Proyecto de Acto Legislativo pretende evitar las interpretaciones contradictorias que recaen sobre el artículo 134 de la Constitución acerca de la prohibición de reemplazar automáticamente a miembros de corporaciones públicas de elección popular cuya falta absoluta se genera por estar privados de la libertad.

Adicionalmente, se busca asegurar que en el quórum para decidir los impedimentos no se cuente a quién presentó el impedimento, sino que el mismo con el sólo hecho de haberlo presentado se entienda excluido del quórum decisorio de su propio impedimento.

En ese sentido, se ha demostrado el apoyo frente al proyecto, sin embargo, con la ponencia se ha

presentado un pliego de modificaciones de forma, que son necesarias para evitar interpretaciones contradictorias o indebidas del derecho a la presunción de inocencia.

Por otro lado, el pliego de modificaciones, también contempla una modificación de forma respecto de la autoridad competente de autorizar el reemplazo del miembro de la corporación que fue elegido por voto popular, pues en el proyecto presentado se da esta función únicamente al Consejo de Estado, lo que resulta inconveniente pues se dejarían por fuera a otros miembros de corporaciones públicas de elección popular cuya competencia en única instancia está en cabeza de los tribunales administrativos, motivo por el que resulta pertinente reemplazar el término *Consejo de Estado* por el de *juez competente*.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En concordancia con las consideraciones, presentaré una modificación al texto del artículo 2° del Proyecto de Acto Legislativo número 010 de 2018:

Texto Constitucional	Texto del Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2019	Texto Propuesto para Primer Debate:
<p>Artículo 134. Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por Delitos de Lesa Humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.</p> <p>Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Prohibición de reemplazos automáticos de curules de miembros de corporaciones públicas privados de la libertad.</i> Modifíquese el artículo 134 de la ley Constitución Política de 1991 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 134. Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por Delitos de Lesa Humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.</p> <p>Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Prohibición de reemplazos automáticos de curules de miembros de corporaciones públicas privados de la libertad.</i> Modifíquese el artículo 134 de la ley Constitución Política de 1991 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 134. Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por crímenes de lesa humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos y no se hayan podido posesionar por esta causa.</p> <p>Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de los impedimentos presentados o las recusaciones aceptadas.</p>

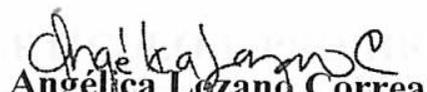
Texto Constitucional	Texto del Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2019	Texto Propuesto para Primer Debate:
<p>Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del periodo.</p> <p>Parágrafo Transitorio. Mientras el legislador regula el régimen de reemplazos, se aplicarán las siguientes reglas: i) Constituyen faltas absolutas que dan lugar a reemplazo la muerte; la incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; la declaración de nulidad de la elección; la renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; la sanción disciplinaria consistente en destitución, y la pérdida de investidura; ii) Constituyen faltas temporales que dan lugar a reemplazo, la licencia de maternidad y la medida de aseguramiento privativa de la libertad por delitos distintos a los mencionados en el presente artículo.</p> <p>La prohibición de reemplazos se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, con excepción del relacionado con la comisión de delitos contra la administración pública que se aplicará para las investigaciones que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.</p>	<p>Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del periodo.</p> <p>Parágrafo Transitorio. Mientras el legislador regula el régimen de reemplazos, se aplicarán las siguientes reglas: i) Constituyen faltas absolutas que dan lugar a reemplazo la muerte; la incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; la declaración de nulidad de la elección; la renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; la sanción disciplinaria consistente en destitución, y la pérdida de investidura; ii) Constituyen faltas temporales que dan lugar a reemplazo, la licencia de maternidad y la medida de aseguramiento privativa de la libertad por delitos distintos a los mencionados en el presente artículo.</p> <p>La prohibición de reemplazos se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, con excepción del relacionado con la comisión de delitos contra la administración pública que se aplicará para las investigaciones que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.</p> <p><u>Parágrafo 1°. Cuando a un miembro de una Corporación Pública le sea anulada su elección, solo podrá ser reemplazado si el Consejo de Estado así lo autoriza en la sentencia que declara la nulidad. El Consejo de Estado debe autorizar expresamente al presidente de la respectiva Corporación a realizar el llamamiento al candidato no elegido del partido, coalición, movimiento político, o grupo significativo de ciudadanos. Si no se dice nada sobre el llamamiento, se entiende que este está prohibido.</u></p> <p><u>Parágrafo 2° Cuando un miembro de una Corporación Pública que es candidato para la elección siguiente, cometa alguno de los delitos establecidos en el inciso 2°, y como consecuencia de ello se profiera orden de captura en su contra, no podrá ser reemplazado por el resto del periodo faltante que estuviere desempeñando, ni el periodo siguiente para el que resultare elegido.</u></p>	<p>Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del periodo.</p> <p>Parágrafo Transitorio. Mientras el legislador regula el régimen de reemplazos, se aplicarán las siguientes reglas: i) Constituyen faltas absolutas que dan lugar a reemplazo la muerte; la incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; la declaración de nulidad de la elección; la renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; la sanción disciplinaria consistente en destitución, y la pérdida de investidura; ii) Constituyen faltas temporales que dan lugar a reemplazo, la licencia de maternidad y la medida de aseguramiento privativa de la libertad por delitos distintos a los mencionados en el presente artículo.</p> <p>La prohibición de reemplazos se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, con excepción del relacionado con la comisión de delitos contra la administración pública que se aplicará para las investigaciones que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.</p> <p><u>Parágrafo 1°. Cuando a un miembro de una Corporación Pública le sea anulada su elección, solo podrá ser reemplazado si el Consejo de Estado así lo autoriza en la sentencia que declara la nulidad. El Consejo de Estado debe autorizar expresamente al presidente de la respectiva Corporación a realizar el llamamiento al candidato no elegido del partido, coalición, movimiento político, o grupo significativo de ciudadanos. Si no se dice nada sobre el llamamiento, se entiende que este está prohibido.</u></p> <p><u>Parágrafo 2° Cuando un miembro de una Corporación Pública que es candidato para la elección siguiente, cometa alguno de los delitos establecidos en el inciso 2°, y como consecuencia de ello se profiera orden de captura en su contra, no podrá ser reemplazado por el resto del periodo faltante que estuviere desempeñando, ni el periodo siguiente para el que resultare elegido.</u></p>
<p>Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o mo-</p>		<p>Artículo Nuevo; Modifíquese el parágrafo del artículo 264 de la Constitución Política así:</p> <p>Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período</p>

Texto Constitucional	Texto del Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2019	Texto Propuesto para Primer Debate:
<p>vimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>Parágrafo. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.</p> <p>En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.</p>		<p>institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>Parágrafo. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.</p> <p>En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.</p> <p><u>Cuando a un miembro de una Corporación Pública de elección popular le sea anulada su elección, sólo podrá ser reemplazado si el juez competente así lo autoriza en el resuelve de la sentencia que declara la nulidad.</u></p>
	<p>Artículo 2°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 2°-3°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>

6. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2019 Senado, *por medio del cual se garantiza la aplicación de la silla vacía a partidos políticos corruptos*, en el pliego de modificaciones que se adjunta:

Cordialmente,


Angélica Lozano Correa
 Senadora de la República
 Alianza Verde

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 10 DE 2019 SENADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 10 DE 2019

por medio del cual se garantiza la aplicación de la silla vacía a partidos políticos corruptos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Prohibición de reemplazos automáticos de curules de miembros de corporaciones públicas privados de la libertad. Modifíquese el artículo 134 de la ley Constitución Política de 1991 el cual quedará así:

Artículo 134. Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no

tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por crímenes de lesa humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos y no se hayan podido posesionar por esta causa.

Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de los impedimentos presentados o las recusaciones aceptadas.

Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del periodo.

Parágrafo Transitorio. Mientras el legislador regula el régimen de reemplazos, se aplicarán las siguientes reglas: i) Constituyen faltas absolutas que dan lugar a reemplazo la muerte; la incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; la declaración de nulidad de la elección; la renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; la sanción disciplinaria consistente en destitución, y la pérdida de investidura; ii) Constituyen faltas temporales que dan lugar a reemplazo, la licencia de maternidad y la medida de aseguramiento privativa de la libertad por delitos distintos a los mencionados en el presente artículo.

La prohibición de reemplazos se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, con excepción del relacionado con la comisión de delitos contra la administración pública que se aplicará para las investigaciones que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.

Artículo 2°. Modifíquese el parágrafo del artículo 264 de la Constitución Política así:

Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

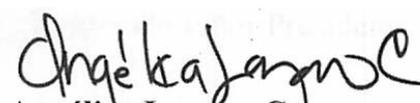
Parágrafo. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.

En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.

Cuando a un miembro de una Corporación Pública de elección popular le sea anulada su elección, sólo podrá ser reemplazado si el juez competente así lo autoriza en el resuelve de la sentencia que declara la nulidad.

Artículo 3°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,


Angélica Lozano Correa
 Senadora de la República
 Alianza Verde

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

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

Bogotá, D. C., septiembre de 2019

Honorables Senadores

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

FABIO RAÚL AMÍN SALAME

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Senado.

Asunto: Ponencia para Segundo Debate (Segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo 39 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 5ª de 1992 y a la honrosa designación como ponentes que usted, en calidad de Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Honorable Senado, nos hiciera, cordialmente presentamos el siguiente informe de ponencia al Proyecto de Acto Legislativo antes referido.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) ANTE LA HONORABLE PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY NÚMERO 39 DE 2019 SENADO Y 355 DE 2019 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 honorable Senador *Santiago Valencia González*, honorable Senador *Miguel Ángel Pinto Hernández*, honorable Senador *Luis Fernando Velasco Chaves*, honorable Senador *Germán Varón Cotrino*, honorable Senador *Roy Leonardo Barreras Montealegre*, honorable Senador *Fabio Raúl Amín Saleme*, honorable Representante *Gabriel Santos García*, honorable Representante *Edward David Rodríguez Rodríguez*, honorable Representante *Gabriel Jaime Vallejo Chuffi*, honorable Representante *Kelyn Johana González Duarte*, honorable Representante *Álvaro Henry Monedero Rivera*, honorable Representante *Fabio Fernando Arroyave Rivas*, honorable Representante *Harry Giovanni González García*, honorable

Representante *Jorge Méndez Hernández*, honorable Representante *José Daniel López Jiménez*, honorable Representante *Juan Carlos Rivera Peña*, honorable Representante *Erasmo Elías Zuleta Bechara*, honorable Representante *Édgar Alfonso Gómez Román*, honorable Representante *Salim Villamil Quessep*, honorable Representante *César Augusto Lorduy* (autores de la iniciativa). Dicho proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 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 honorable Representante *Gabriel Jaime Vallejo Chujfi* (Coordinador), honorable Representante *Alejandro Alberto Vega Pérez* (Coordinador), honorable Representante *Jaime Rodríguez Contreras*, honorable Representante *Harry Giovanni González García*, honorable Representante *José Daniel López Jiménez*, honorable Representante *Juan Carlos Rivera Peña*, honorable Representante *Jorge Enrique Burgos Lugo*, honorable Representante *Juanita María Goebertus Estrada*, honorable Representante *Ángela María Robledo Gómez*, honorable Representante *Carlos Germán Navas Talero*, honorable Representante *Luis Alberto Albán Urbano* y honorable Representante *Juan Manuel Daza Guarán*.

En primer debate se presentaron dos ponencias positivas. La ponencia mayoritaria, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 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* número 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 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 Uscátegui*. 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 del Congreso* número 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 del Congreso* número 260 del 24 de abril 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 número 39 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara, al Senador *Roy Leonardo Barreras Montealegre*, quien presentó la ponencia respectiva, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 360 del 16 de mayo de 2019.

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*, *Alexánder 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* número 439 del 31 de mayo de 2019.

Trámite en Plenaria de Senado

El 5 de junio de 2019 el Proyecto de Acto Legislativo número 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 *Gaceta del Congreso* números 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* número 51.018 del 18 de julio de 2019.

III. TRÁMITE SEGUNDA VUELTA

Primer debate segunda vuelta en la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes

Para el primer debate en el trámite de la segunda vuelta ante la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes fueron designados como ponentes los honorables Representantes Alejandro Alberto Vega (Coordinador), Gabriel Santos García (Coordinador), Harry Giovanni González, Adriana Magali Matiz, José Daniel López, Jorge Eliécer Tamayo, Juanita Goebertus Estrada, Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán.

La ponencia positiva fue suscrita por todos los ponentes designados y publicada en *Gaceta del Congreso* número 676 del 30 de julio de 2019.

El debate adelantado el 31 de julio de 2019 inició 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 proyecto 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. Resaltó 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 del control fiscal preventivo y concomitante, aclarando que no se trata de coadministración; además aclara 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 dio por parte del también coordinador ponente, honorable Representante Gabriel Santos, el cual referenció las ventajas que trae la iniciativa. Menciona que la Contraloría hoy por hoy tan solo recupera 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 modelo selectivo y posterior, solo llega después de que el daño se ha materializado y desafortunadamente hoy existen muchas maneras para evadir y hacer una reparación o devolución efectiva de los recursos saqueados al Estado. Finalmente resalta que definitivamente este proyecto 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 Honorable Representante 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 sí con el del Contralor General de la República, y hace una observación final respecto al tema específico de la Contraloría Distrital de Bogotá y los tiempos de elección.

La honorable Representante Adriana Matiz, menciona que el Proyecto de Acto Legislativo constituye una herramienta fundamental en la lucha frontal contra la corrupción, celebra que el control se realice 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 Albán manifiesta su apoyo a este proyecto, señalando que va en dirección de combatir la corrupción. Refiere que tenía algunas observaciones y dudas que fueron superadas durante el proceso legislativo y debates anteriores.

Por su parte, el honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo, manifiesta no ser 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 se encuentran.

La honorable Representante Juanita Goebertus señala que tiene unas dudas respecto al artículo transitorio párrafo 2°, y anuncia que presentará algunas proposiciones al respecto.

El honorable Representante David Pulido, hace una solicitud de ahondar en el tema de las contralorías territoriales para aclarar cómo quedarían.

El honorable Representante Elbert Díaz, se refiere al control preventivo en el cual tiene dudas de cómo se va a precisar, pues se debe tener en cuenta que este siempre es de carácter interno por lo cual se debe dejar claro y explícito en el proyecto 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 con 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 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 <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 Vega - Gabriel Santos	Artículo 2° - Numeral 17 e inciso 1° del párrafo 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, <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> por incumplimiento de lo prescrito en 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	Pretende contemplar la potestad sancionatoria contra aquellos que no obtengan calificación suficiente para lograr el feneamiento de las cuentas. Igualmente, propone eliminar la palabra suprimida, dado que este proyecto no pretende la eliminación de contralorías territoriales.	Aprobada

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Contenido	Observación
			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 párrafo 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.		
Germán Navas-Jorge Tamayo-Alejandro Vega-Juan Carlos Lozada	Artículo 2°- Numeral 8	Aditiva	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. <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 párrafo 2° del artículo 250 de la Constitución.</u>	Pretende incorporar la acción penal en cabeza del Contralor General de las República cuando la Fiscalía no la ejerza dentro de los seis meses siguiente al envío de los hallazgos con incidencia penal.	Aprobada
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> eoncurso público de méritos conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y	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.	Aprobada

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Contenido	Observación
			equidad de género, por un 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 1° Inciso 4° y 5°	Modificativa	<p>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.</p> <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>	Pretende incorporar nuevamente en el texto la facultad de jurisdiccional en cabeza de la contraloría.
Gabriel Vallejo	Artículo 2° – Numeral 1	Modificativa	1. Ejercer la titularidad de la acción fiscal en los procesos jurisdiccionales de responsabilidad fiscal, sin perjuicio de su facultad de delegación.	Pretende incorporar un nuevo numeral en el cual se otorgue la titularidad de la acción fiscal en los procesos jurisdiccionales.
Juanita Goebertus	Artículo 2° – Parágrafo Transitorio	Modificativa	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	Pretende eliminar las facultades Presidenciales y las apropiaciones presupuestales necesarias para el desarrollo del Presente Proyecto.

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Constancia	Contenido
			<p>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 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>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.</p> <p>En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.</p>	

En el curso del debate se aprobaron cinco proposiciones y se presentaron tres constancias, ninguna proposición fue votada de manera negativa. En tal sentido, el proyecto fue aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes con las modificaciones referidas y continuó el trámite respectivo.

SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) EN LA HONORABLE PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Para el segundo debate en el trámite de la segunda vuelta ante la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes fueron designados los mismos ponentes definidos para el debate anterior.

El miércoles 14 de agosto de 2019 se dio discusión al presente Proyecto de Acto legislativo. Dicho debate inició con la presentación de ponencia negativa de la honorable Representante Juanita Goebertus,

publicada en *Gaceta del Congreso número 743* del 13 de agosto de 2019, en la cual expresa que este proyecto de acto legislativo no resuelve las problemáticas que actualmente se presentan en el control fiscal, formula observaciones a algunos de sus artículos y solicita el archivo del proyecto de reforma constitucional. Los principales reparos presentados en la ponencia negativa se circunscriben a que según la representante el proyecto regresa al control previo eliminado en la constitución de 1991, se otorgan facultades excesivas al presidente de la república y las asignaciones presupuestales son antitécnicas y antidemocráticas.

Presentadas las razones que justificaban la referida ponencia, la misma fue votada de manera negativa por la plenaria de la Cámara de Representantes. Tal determinación fue adoptada en razón a que la mayoría de los integrantes de la

corporación compartían la redacción y justificación de la ponencia mayoritaria, que daba claridad en cada uno de los artículos propuestos.

Posteriormente inició la discusión de la ponencia positiva y mayoritaria, publicada en la *Gaceta del Congreso número 742* del 13 de agosto de 2019, y suscrita por los honorables Representantes Alejandro Alberto Vega (Coordinador), Gabriel Santos García (Coordinador), Harry Giovanni González, Adriana Magali Matiz, José Daniel López, Jorge Eliécer Tamayo, Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán.

En la referida sesión intervinieron los coordinadores ponentes del proyecto haciendo una presentación del mismo. Inició el honorable Representante Alejandro Vega quien resaltó la importancia de un modelo de control preventivo y en tiempo real, y aclaró que con esta propuesta de reforma constitucional se busca unificar la competencia de control fiscal, la cual se debe llevar

de manera armónica entre la Contraloría General y las contralorías territoriales.

Por otra parte, precisa que el control jurisdiccional continuará en cabeza de la rama judicial, quienes contarán con un plazo máximo de un año para tramitarlo.

Acto seguido intervino el coordinador ponente honorable Representante Gabriel Santos, quien explica que el aumento del presupuesto de la Contraloría es para fines de modernización y actualización, además de pretender el fortalecimiento de la carrera administrativa. Finalmente, hace una comparación entre los presupuestos de entidades similares, precisando que el de la Contraloría es el más bajo de todos.

Relación de las Proposiciones y constancias radicadas en el trámite del debate en la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes:

Proposiciones:

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Observación
Honorable Representante Juanita Goebertus-honorable Representante Fabián Díaz	Artículo 1°	Modificativa	Modifica el inciso 2° del artículo primero así: “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 co-administración, <u>pues será excepcional y no vinculante para el gestor fiscal y para la administración.</u> 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.”	Proposición negada. Al respecto la plenaria consideró adecuado acoger la redacción consignada en la ponencia mayoritaria.
Honorable Representante Juanita Goebertus-honorable Representante Fabián Díaz	Artículo 2°	Modificativa	Elimina el párrafo transitorio del artículo 2° del proyecto, el cual contiene las facultades otorgadas al Presidente de la República y la asignación de presupuesto para la CGR en el marco del desarrollo del nuevo modelo de control fiscal.	Proposición Negada. La plenaria no estimó conveniente esta eliminación, por considerar adecuada la redacción que al respecto contempla la ponencia mayoritaria.
Honorable Representante Juanita Goebertus-honorable Representante Fabián Díaz	Artículo 2°	Modificativa	Adiciona al primer inciso del párrafo transitorio del artículo 2° lo siguiente: Párrafo transitorio. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria	Proposición Negada. Al respecto, la plenaria consideró adecuada la redacción contemplada en la ponencia mayoritaria.

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Observación
			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, otórguese precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley <u>que incluyan el fortalecimiento de la carrera administrativa, para suplir los cargos provisionales y para la vinculación de nuevos funcionarios en virtud de la ampliación de la planta.</u>	
Honorable Representante Juanita Goebertus	Artículo 4°	Modificativa	Elimina del inciso 7° del artículo 4 lo siguiente: Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por concurso de méritos 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.	Proposición Negada. Al respecto, la plenaria acogió la redacción consignada en la ponencia mayoritaria.

Constancias:

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Constancia	Contenido
Honorable Representante Adriana Magali	Artículo 1°	Modificativa	Adiciona al inciso 2° del artículo primero la siguiente expresión; 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, y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.	Considera la autora que esta redacción asegura y optimiza la articulación del control interno y el control que hace la CGR respecto de las entidades vigiladas.
Honorable Representante Juan Diego Echavarría	Artículo 2°	Modificativa	Modifica el numeral 3 del artículo 2° de la siguiente manera; “3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.”	Considera el autor que esta redacción se ajusta más al sentido del numeral en mención.
Honorable Representante Carlos Ardila	Artículo 2°	Modificativa	Adiciona al numeral 5 del artículo 2° la siguiente frase; “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. En todo caso las decisiones de la Contraloría podrán ser demandadas ante la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo a la ley”	Considera el autor que esta redacción da claridad respecto del procedimiento que menciona el numeral a modificar.
Honorable Representante Carlos Ardila	Artículo 4°	Modificativa	Adiciona al inciso 6° del artículo 4° la siguiente frase; “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 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal. 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.”	Considera el autor de la constancia que dicha redacción permite la eventual necesidad de contratar agentes privados expertos en vigilancia fiscal para el seguimiento y auditoría de los recursos públicos.

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Constancia	Contenido
<p>Honorable Representante Carlos Ardila</p>	<p>Artículo 1°</p>	<p>Modificativa</p>	<p>Adiciona el inciso 3° del artículo 1° la siguiente frase; “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 valoración de los costos ambientales sostenibilidad ambiental. Se exceptúa de lo anterior los gastos reservados de las fuerzas militares cuya auditoría es competencia del congreso de la república, según lo determine la ley. 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.”</p>	<p>Considera el autor de la constancia que esta redacción acota funciones de la CGR y es acorde a la interpretación del texto propuesto.</p>
<p>Honorable Representante Juan Diego Echavarría.</p>	<p>Artículo 2°</p>	<p>Aditiva</p>	<p>Incorpora un nuevo numeral al artículo 2°; “Numeral nuevo: Prescribir los métodos y la forma para que los costos del proceso de responsabilidad fiscal no superen el valor del presunto detrimento patrimonial que sería objeto de investigación fiscal”</p>	<p>Considera el autor que este nuevo numeral se ajusta a las realidades costo beneficio de las investigaciones fiscales.</p>
<p>Honorable Representante Gabriel Vallejo</p>	<p>Artículo 1°</p>	<p>Modificativa</p>	<p>Sugiere el autor la siguiente redacción para los incisos 4° y 5° del artículo 1; “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 distin-</p>	<p>El autor considera que otorgar facultades jurisdiccionales a la Contraloría brindará un procedimiento mucho más eficaz y eficiente respecto del actual modelo.</p>

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Constancia	Contenido
			tas 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 que lo establezca la ley, cuya titularidad de la acción fiscal estará a cargo de la Contraloría, en todos sus niveles, según corresponda</u>	
Honorable Representante Gabriel Vallejo	Artículo 2°	Aditiva	Adiciona un nuevo numeral al artículo 2° y modifica el numeral 17 del texto propuesto; “1. Ejercer la titularidad de la acción fiscal en los procesos jurisdiccionales de responsabilidad fiscal, sin perjuicio de su facultad de delegación.” “18. 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) periodos fiscales consecutivos. ”	Armoniza esta constancia el artículo 2° respecto de lo propuesto por el autor en el artículo 1 del PAL.
Honorable Representante Jorge Tamayo	Artículo 4°	Modificativa	Modifica el inciso 10 del artículo 4° quedando de la siguiente manera; “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 <u>en la rama el nivel</u> ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal.”	Considera el autor que dicha redacción se ajusta a la jurisprudencia establecida por la Honorable Corte Constitucional al respecto de la Rama ejecutiva y el nivel ejecutivo.
Honorable Representante Leonardo Rico y otros	Artículo 4°	Modificativa	Modifica el párrafo transitorio 1 del artículo 4° así; <u>“Prorróguese el periodo por dos años de los actuales contralores territoriales.</u>	Consideran los autores que con la incorporación de este ajuste en el periodo de los actuales contralores se genera menos traumatismo al momento de lograr la no concurrencia entre estos y alcaldes o gobernadores según el caso.

Una vez discutidas las proposiciones presentadas, las mismas fueron sometidas a votación, siendo negadas por la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, en razón a que, en los aspectos específicos que buscaban modificar o adicionar, se consideró acertada la redacción contenida en la ponencia mayoritaria.

Sometidos a consideración los artículos propuestos en la ponencia, el proyecto de acto legislativo fue aprobado sin modificaciones por la Plenaria de la Cámara de Representantes, con las mayorías exigidas por la constitución y la ley para la segunda vuelta de esta iniciativa de reforma constitucional.

Posteriormente hizo su intervención el señor Contralor General de la República, quien manifestó que la presente iniciativa, construida de la mano de los ocho sindicatos con que cuenta la entidad, corresponde a la propuesta que durante el proceso de elección presentó ante el Congreso de la República. Así mismo, resalta la importancia del control preventivo y concomitante en la lucha contra la corrupción y precisa sus diferencias con el control previo existente antes de la Constitución de 1991.

Insistió en la necesidad de dotar al ente de control fiscal de herramientas que le permitan actuar oportunamente y vigilar el recurso público de todos los colombianos. Agradeció a los congresistas y a cada una de las bancadas el apoyo a esta importante iniciativa.

PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE SENADO

El 22 de agosto de 2019 la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República designó como ponentes para debate ante esta comisión en segunda vuelta a los honorables Senadores Roy Barreras (Coordinador), Rodrigo Lara, Gustavo Petro, Julián Gallo, Alexander López, Iván Name, Santiago Valencia, Juan Carlos García, Carlos Guevara, Fabio Amín, Esperanza Andrade.

El día 27 de agosto de 2019 se realizó foro que contó con la participación de los gremios como Consejo Gremial Nacional, Asofondos y ANDI, entre otros. Así como también los diferentes sindicatos de la Contraloría, contralores territoriales, el Contralor General de la República, Auditor General y académicos.

En el foro referido se presentaron diferentes precisiones sobre el modelo de control preventivo y demás modificaciones que contiene el proyecto de reforma constitucional.

Entre las intervenciones realizadas, se destacan las siguientes:

- Interviene el Presidente del Consejo Gremial (SAC) el señor Bedoya, quien hace referencia y destaca la iniciativa de este PAL, pues está de acuerdo con que el control fiscal sea preventivo y concomitante, resalta también la importancia del aumento del presupuestal de la contraloría, para poder mejorar su actuación referente a la revisión fiscal.

- Ex Contralor doctor Edgardo maya, interviene, reafirmando su posición frente al PAL, el cual vale la pena debatirse y tiene algunas observaciones respecto al mismo; hace referencia a la Constituyente de 1991, donde el control previo fue desmantelado, “por supuestamente ser una coadministración y una engorrosa tramitología, además de ser una fuente de corrupción ...” hizo algunas reflexiones de los diferentes referentes legislativos a través de la historia referente al control fiscal y la contraloría concretamente, finalmente hace hincapié en la importancia de la actualización y fortalecimiento del control fiscal en Colombia, tampoco ve viable que exista un concejo asesor del contralor además resalta la importancia de acelerar el juicio de responsabilidad fiscal, para lograr una Contraloría eficaz y eficiente.
- Interviene el doctor Iván Darío Gómez Lee Procurador Delegado para la conciliación administrativa, deja claro que el PAL se ha estudiado a fondo y ha tenido mucho análisis, además que tiene los complementos que requiere el control fiscal, pues no se está sustituyendo, ni reformando ni removiendo las estructuras, aquí lo que se está buscando es una mejora y unas medidas correctivas para que este sea más eficiente; en segundo lugar este PAL no está volviendo al pasado, sino que sigue prohibiendo el control previo, pues está atrasado y rezagado a las prácticas internacionales de control fiscal. El proceso de responsabilidad fiscal requiere una revisión y en este PAL hay una gran oportunidad.
- | Doctor Pedro Rubio, representante sindical de la Contraloría. Hoy hay una oportunidad para avanzar 20 años en cuanto a control fiscal o quedarnos retrasados en 20 años, el día de hoy contamos con un control posterior y selectivo, modelo que ya es obsoleto, en el PAL que se está presentando hoy hay un control preventivo y concomitante selectivo, hace una comparación entre los diferentes países de la región en cuanto a presupuesto y control fiscal, de lo cual concluye que los recursos asignados a la CGR de Colombia son muy bajos en comparación con otros países.
- Presidente de Fasecolda doctor Jorge Humberto Botero. El país está empeñado en la lucha contra la corrupción y este PAL es importante para dicho fin, es importante dejar claro que el control previo incluido en el PAL es excepcional y no vinculante, no hay una separación en la investigación y el juzgamiento, lo cual no da muchas garantías a los sindicatos por responsabilidad fiscal.
- Luis Fernando Márquez de la Universidad de Caldas, hace su intervención aclarando que el control previo no es lo mismo que el

control preventivo y concomitante, pero sí es importante que dentro de PAL quede claro los alcances de este último.

- Doctora Adriana Escobar, presidente de las contralorías territoriales, han apoyado este PAL desde el principio, pues son conscientes que el sector se encuentra en crisis, por lo cual merece un cambio, es fundamental e importante el control preventivo y concomitante, diferente al control previo, de esa manera se va a poder hacer un control real y a tiempo, está de acuerdo con la medida que los periodos de los contralores no coincidan con los de alcaldes y gobernadores.
- Doctor Roberto Echavarría, vicepresidente de la ANDI, los órganos de control deben ser independientes, es decir que no dependa de la política, es importante definir que es un control de advertencia con un control previo o preventivo, lo cual no está tan claro en el PAL y causa dudas en la ciudadanía.
- Honorable Senador Roy Barreras. Hace algunas observaciones respecto a lo dicho por parte del doctor Echevarría, lo invita a que asista a los debates restantes, además no está de acuerdo con que se desligue la política del control fiscal y hace otras reflexiones.
- Interviene Carlos Saavedra, Presidente del Sindicato Ascontrol, es absolutamente necesaria esta reforma, ya que hoy en día los trabajadores de la contraloría se enfrentan a verdaderas artillerías de bufetes de abogados que contradicen todo el trabajo hecho desde la contraloría, apoyan plenamente el PAL, hacen la propuesta de que la elección del contralor y los directivos tengan por lo menos 5 años de experiencia en auditoria y/o control fiscal.
- Doctora Clara Helena Reales, representante de Asofondos, expresa que es importante que el control fiscal no se extienda a los recursos privados ni a los particulares que gestionen recursos públicos.
- Doctora Blanca Ramírez, representante de los trabajadores de la contraloría hace parte del Sindicato Afdecol, señala algunos aspectos en defensa del PAL, no se ha tenido en cuenta que no hay una escuela de control

fiscal en Colombia, aclara que el PAL no es un capricho ni una improvisación, es un complemento de las necesidades de la Contraloría, pues se debe implementar en Colombia la armonización del control fiscal.

- Doctor Manuel Restrepo de la universidad del rosario, como vocero de la academia, este PAL es una reforma importante pero transicional, primero la contraloría debe tener la capacidad para poder hacer hallazgos importantes y de calidad, se necesitan planes adecuados de capacitación para los miembros de la Contraloría.
- Luis Fernando Sandoval, representante colegio nacional de auditores, indica que no existe control interno o de primer nivel, por otro lado, no se ha aclarado quien debería hacer el control previo en el país, que sin lugar a dudas debería ser liderado por el gobierno nacional, así como se desarrolla en otros países desarrollados, hay que profesionalizar el control fiscal, es decir aumentar los requisitos para la elección de contralores y sus funcionarios.
- Auditor General, hace una gran conclusión de la audiencia pública, no se debe hacer una descalificación del proyecto, más bien es cuestión de llegar a unos acuerdos para hacer algunas modificaciones al PAL.

Analizadas las diferentes intervenciones, algunas fueron acogidas y sirvieron de insumo a los ponentes designados, en otros aspectos los ponentes consideraron que la redacción de los textos aprobados en los diferentes artículos es la adecuada y no consideraron necesarios ajustes adicionales a los descritos en el pliego de modificaciones. Posteriormente, fue presentada la ponencia respectiva, suscrita por los honorables Senadores Roy Barreras (Coordinador), Julián Gallo, Alexander López, Iván Name, Santiago Valencia, Juan Carlos García, Carlos Guevara, Fabio Amín y Esperanza Andrade, dicha ponencia fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 799 del 27 de agosto de 2019.

El día 2 de septiembre de 2019 se realizó el primer debate en segunda vuelta ante la Comisión Primera de Senado, y en el mismo se presentaron las propuestas que se relacionan a continuación:

PROPOSICIONES Y CONSTANCIAS PRESENTADAS DURANTE EL DEBATE

Proposiciones:

Autor	Artículo que Modifica	Contenido	Observación
Honorable Senador Roy Barreras y demás congresistas.	Artículo 1°.	El artículo 1° del proyecto de Acto Legislativo 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	Aprobada.

Autor	Artículo que Modifica	Contenido	Observación
		<p>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.</p> <p>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 de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, y con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.</p> <p><u>El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde al Contralor General de la República en materias específicas.</u></p> <p>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 el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República</p>	

Autor	Artículo que Modifica	Contenido	Observación
		<p>tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.</p> <p>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.</p> <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.</p> <p>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.</p> <p>Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas del cargo.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas</p>	

Autor	Artículo que Modifica	Contenido	Observación
		<p>que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p> <p>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.</p>	
<p>Honorable Senadora Angélica Lozano</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el párrafo transitorio del artículo en mención.</p>	<p>Modifíquese el inciso 1° del párrafo transitorio del artículo 2°. El cual quedara así: 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 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.</p>	<p>NEGADA. Consideran las mayorías de la comisión que la eliminación de las facultades que le serán otorgadas al señor Presidente de la Republica, limita temporalmente la aplicación de las medidas urgentes que se necesitan aplicar para la lucha contra la corrupción.</p>
<p>Honorable Senadora Angélica Lozano</p>	<p>Artículo 2°. Elimínese los incisos 2° y 3° del párrafo transitorio del presente artículo.</p>	<p>Elimínese el inciso 2° y 3° del párrafo transitorio del artículo 2° del texto propuesto, el cual quedara así: Parágrafo transitorio. 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</p>	<p>Negada. Las razones que justifican la negación de esta proposición consisten en la importancia del fortalecimiento presupuestal de la Contraloría, para efectos de garantizar su autonomía e independencia.</p>

Autor	Artículo que Modifica	Contenido	Observación
		<p>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>	
Honorable Senador Iván Name y honorable Senador Roy Barreras	Artículo 2°. Modifíquese el numeral 14 del artículo en mención.	<p>Modifíquese el Numeral 14 del artículo 2°, el cual quedara así:</p> <p>14. Intervenir, <u>en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales. Dicha intervención podrá ser solicitada por el</u> 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, la propia contraloría territorial <u>o las demás que defina la ley.</u></p>	Aprobada.
Honorable Senadora Paloma Valencia	Artículo 2°. Elimínese el siguiente texto del párrafo transitorio del presente artículo.	<p>Parágrafo Transitorio: (...) 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>	Negada. Consideran las mayorías de la comisión que la redacción del párrafo transitorio no debe ser eliminada dado que contribuye a garantizar la autonomía e independencia del ente de control fiscal.
Honorable Senadora Angélica Lozano	Artículo 4°. Modifica el párrafo transitorio 2° del artículo en mención.	<p>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 <u>del presupuesto de la Contraloría General de la República</u> 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.</p>	Aprobada.

Autor	Artículo que Modifica	Contenido	Observación
Honorable Senador Roosevelt Rodríguez y honorable Senador Roy Barreras	Artículo 4°. Modifíquese el inciso 10 del artículo en mención.	Artículo 4°. (...) 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 la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal.	Aprobada.
Honorable Senadora Angélica Lozano, honorable Senador Roy Barreras, honorable Senador Alexander López.	Artículo 4°. Modifíquese el inciso 7° del artículo en mención.	Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por concurso de méritos 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. La Ley reglamentará la convocatoria y la implementación del concurso nacional único y simultáneo.	Aprobada.
Honorable Senadora Angélica Lozano, honorable Senador Gustavo Petro, honorable Senador Julián Gallo y honorable Senador Alexander López	Artículo 6°.	Artículo 6°. <i>Vigencia.</i> El presente Acto Legislativo rige a partir de la elección del próximo Contralor General de la República.	Negada. Consideran las mayorías de la comisión que dado el contenido del Proyecto y la urgencia en la lucha contra la corrupción, dicha vigencia no se puede postergar, y el contenido de la reforma debe entrar a regir lo más pronto posible.

Constancias:

Autor	Artículo que Modifica	Contenido	Observación
Honorable Senador Carlos Eduardo Guevara	Modifíquese el inciso 9° el artículo 4°.	(..) 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 experiencia profesional no menor a 5 años en cargos de control fiscal y las demás calidades que establezca la ley.	El autor de la constancia en mención considera que elevar las calidades de quienes aspiren a los cargos de contralores territoriales permite avanzar en la designación de funcionarios idóneos y competentes.

En relación con las propuestas que no fueron acogidas, es importante señalar que las razones que fundamentan su rechazo obedecen a que la mayoría de los integrantes de la comisión no acogieron los

argumentos que las soportaban, ni consideraron necesarios los ajustes sugeridos.

Analizadas y discutidas las referidas propuestas, fue aprobado el proyecto de ley respectivo con las

mayorías exigidas por la constitución y la ley, en los siguientes términos:

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 039 DE 2019 SENADO, 355 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal – Segunda Vuelta.

El Congreso de la República

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

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde al Contralor General de la República en materias específicas.

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, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración

de costos ambientales. 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.”

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.
 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 los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales. Dichaintervención podrá ser solicitada por 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, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley.-
 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.

La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.

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 concurso de méritos siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde. La ley reglamentará la convocatoria y la implementación del concurso nacional, único y simultáneo.

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 la rama ejecutiva 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 1° 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 del presupuesto de la Contraloría General de la República 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.

Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 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 calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Auditor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

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.

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-, seguirá 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 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

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”.

² Corte Constitucional. Sentencia C-716 de 2002. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 598 de 2000. M. P.: 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, página 245. Citado a su vez por Diego Younes Moreno, Régimen del Control Fiscal y del Control Interno. Editorial Legis, tercera edición, Bogotá, 1998, Página 192.

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 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; 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; 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 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 “intromisión” 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

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”. M. P.: 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.

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.

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.”.

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.

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.

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, M. P. 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.

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.

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 7, 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.

Porello, 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

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

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 este 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 “*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*”,

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.

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, página 32.

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+resultado+s+de+denuncias+2016.pdf/d27b6ca4-2213-4963-9f2f-d4f7cf68b9c2>

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 este 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 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%
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, este 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:

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 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%
REGALÍAS	63.764.682.854	0%
GERENCIAS DEPARTAMENTALES	4.846.755.698.848	18,88%
TOTALES	25.671.667.051.643	100%

Fuente: CGR-Applicativo 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, este 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 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 proscriba 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

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; (...).”

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2015.

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 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 la 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 este 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.

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.

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).

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

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.

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 res-

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,

pecto 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.

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 confluír las oficinas de representación de la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, de la contraloría 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 afealismo.

Por ello, urge una reforma constitucional al régimen competencial de las contralorías. Nuestra propuesta consiste en la que la misma se asigne sin distinción 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

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 número 022 de 2001 Senado 149 de 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

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 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.

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.

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/documentos/20181/455513/Palabras-del-señor-Contralor-General-Presentación-Nuevo-Enfoque-del-Control-Fiscal.pdf/8fce253d-b304-4604-b02e-f43aa504c9f9>

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 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

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/centrode-mexico/laocde/colombia-y-la-ocde.htm>

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 10 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 10 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 10 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

- Se considera necesario modificar los párrafos transitorios del artículo 4° del proyecto, que modifica el 272 constitucional, en el sentido de precisar que la ley que reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías territoriales, tendrá en cuenta los ingresos corrientes de libre destinación y no el presupuesto de la Contraloría General de la República, toda vez que las apropiaciones progresivas que se contemplan en este proyecto para incrementar el presupuesto de la Contraloría General, corresponden a las necesidades de fortalecimiento de dicha entidad para aumentar su cobertura de control fiscal a nivel nacional, tal como se justificó ante el Ministerio de Hacienda, quien avaló las apropiaciones que para tal efecto contiene esta iniciativa. Así

mismo, teniendo en cuenta que los contralores territoriales serán elegidos por concurso de méritos, se propone que hasta tanto se realice el referido concurso de acuerdo a la ley, tal como lo determina el artículo 4° del proyecto, los actuales contralores sigan en funciones.

- Con el fin de cumplir lo dispuesto en el artículo 4° del presente acto legislativo en materia de certificación de las contralorías territoriales, y atendiendo la funcionalidad de autonomía e independencia que implica el periodo de cuatro años del Auditor General, se propone establecer que el próximo Auditor General será elegido en septiembre de 2021, por el procedimiento dispuesto en el artículo 5° del presente proyecto, especificando que hasta tanto se desarrolle este procedimiento, el Auditor actual continuará en funciones.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto aprobado en Primer Debate (Segunda Vuelta) Comisión Primera Senado de la República	Texto propuesto para Segundo Debate (Segunda Vuelta) Plenaria del Senado de la República
<p>Artículo 4°. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así: (...) 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. (...) 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 1° de enero y el 28 de febrero de 2020.</p> <p>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 del presupuesto de la Contraloría General de la República 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.”</p>	<p>Artículo 4°. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así: (...) 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. (...) 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 1° de enero y el 28 de febrero de 2020. <u>Entre tanto se realice el concurso de acuerdo a la ley, como lo determina el presente artículo, los actuales contralores continuarán en funciones.</u></p> <p>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 la Contraloría General de la República <u>los ingresos corrientes de libre destinación</u> 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.”</p>
<p>Artículo 5°. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así: (...) 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.”</p>	<p>Artículo 5°. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así: (...) 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. <u>Con el fin de cumplir lo dispuesto en el artículo 4 del presente acto legislativo en materia de certificación de las contralorías territoriales, y atendiendo la funcionalidad de autonomía e independencia que implica el periodo de cuatro años del Auditor General, el próximo Auditor General será elegido en septiembre de 2021, por el procedimiento dispuesto en el presente artículo. Hasta tanto se desarrolle este procedimiento, el Auditor actual continuará en funciones.</u></p>



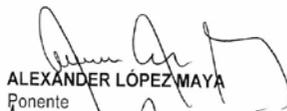
ROY BARRERAS MONTEALEGRE
Coordinador



SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
Ponente

GUSTAVO PETRO URREGO
Ponente

FABIO AMÍN SALEME
Ponente



ALEXÁNDER LÓPEZ MAYA
Ponente

IVÁN NAME VÁSQUEZ
Ponente



RODRIGO LARA RESTREPO
Ponente



JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Ponente



CARLOS GUEVARA VILLABÓN
Ponente



JULIÁN GALLO CUBILLOS
Ponente



ESPERANZA ANDRADE DE OSSÓ
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA SEGUNDA VUELTA A LA HONORABLE PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 039 DE 2019 SENADO, 355 DE 2019 CÁMARA

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

El Congreso de la República

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 de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos,

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

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde al Contralor General de la República en materias específicas.

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, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. 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.”

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.
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 los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales. Dicha intervención podrá ser solicitada por 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, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley.-
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.

La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.

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 concurso de méritos siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde. La ley reglamentará la convocatoria y la implementación del concurso nacional, único y simultáneo.

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 la rama ejecutiva 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°. Entre tanto se realice el concurso de acuerdo a la Ley, como lo determina el presente artículo, los actuales contralores continuarán en funciones.

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.

Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 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 calidades adicionales que exija la ley.

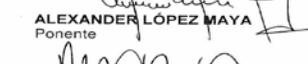
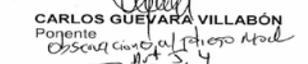
No podrá ser elegido Auditor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

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

Parágrafo transitorio. Con el fin de cumplir lo dispuesto en el artículo 4 del presente acto legislativo en materia de certificación de las contralorías territoriales, y atendiendo la funcionalidad de autonomía e independencia que implica el periodo de cuatro años del Auditor General, el próximo Auditor General será elegido en septiembre de 2021, por el procedimiento dispuesto en el presente artículo. Hasta tanto se desarrolle este procedimiento, el Auditor actual continuará en funciones.”

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 Congressistas,

 ROY BARRERAS MONTEALEGRE Coordinador	 SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ Ponente
 GUSTAVO PETRO URREGO Ponente	 FABIO AMÍN SALEME Ponente
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Ponente	 IVÁN NAME VÁSQUEZ Ponente
 RODRIGO LARA RESTREPO Ponente	 JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ Ponente
 CARLOS GUEVARA VILLABÓN Ponente	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Ponente
 ESPERANZA ANDRADE DE OSSO Ponente	

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,


SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ

Secretario,


GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 039 DE 2019 SENADO, 355 DE 2019 CÁMARA

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

Segunda Vuelta

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

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde al Contralor General de la República en materias específicas.

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, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. 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”.

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.*
 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 los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales. Dicha intervención podrá ser solicitada por 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, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley.*
 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 estas 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.

La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.

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 define la ley.

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por concurso de méritos siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde. La ley reglamentará la convocatoria y la implementación del concurso nacional, único y simultáneo.

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 la rama ejecutiva 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 1° 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 del presupuesto de la Contraloría General de la República 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.*

Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 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 calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Auditor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

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.

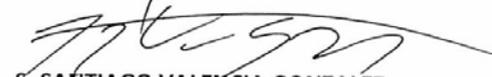
En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 039 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara, por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal, como consta en la sesión del día 2 de septiembre de 2019, Acta número 08.

Ponente coordinador:


ROY BARRERAS-MONTEALEGRE

H. Senador de la República

Presidente,


S. SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ

Secretario General,


GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

CONTENIDO

Gaceta número 820 - Lunes 9 de septiembre de 2019
SENADO DE LA REPÚBLICA
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 179 de 2019 Senado, por medio de la cual se amplía el plazo de comparecencia voluntaria de terceros y Agentes del Estado diferentes a los miembros de la fuerza pública, ante la Jurisdicción Especial de Paz.	1
Proyecto de ley número 180 de 2019 Senado, por medio de la cual se adiciona la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones.	3
TEXTOS DEFINITIVOS DE PLENARIA	
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 12 de agosto de 2019 al Proyecto de ley número 63 de 2018 Senado, por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en los empaques de los productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones.	6
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 12 de agosto de 2019 al Proyecto de ley número 80 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera.	8
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 26 de agosto de 2019 al Proyecto de ley número 174 de 2018 Senado, por la cual se modifica la Ley 1335 de 2009.	8
PONENCIAS	
Informe de ponencia y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 10 de 2019 Senado, por medio del cual se garantiza la aplicación de la silla vacía a partidos políticos corruptos.	11
Ponencia para segundo debate (segunda vuelta), texto aprobado por la Comisión Primera, texto propuesto y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de Acto legislativo número 39 de 2019 Senado y 355 de 2019 Cámara, por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal.	16