



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° 439

Bogotá, D. C., viernes, 31 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE (PRIMERA 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., mayo de 2019

Doctores

CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Asunto: Ponencia para segundo debate (primera 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.

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 Senado, nos hiciera, cordialmente presentamos el siguiente informe de ponencia al proyecto de Acto Legislativo antes referido.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE (PRIMERA VUELTA) EN LA HONORABLE PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA 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.

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 Sáleme, honorable Representante Gabriel Santos García, honorable Representante Édward David Rodríguez Rodríguez, honorable Representante Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, 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. 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 el 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 Iguarán.

En primer debate se presentaron dos ponencias, ambas positivas. La ponencia mayoritaria 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 fue firmada por la honorable Representante Ángela María Robledo.

En segundo debate se presentó ponencia mayoritaria y ponencia minoritaria, las dos positivas, que incluían pliego de modificaciones. Para este segundo debate fueron designados los mismos ponentes además de la Representante Adriana Magali Matiz.

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 Sección de Leyes del Senado de la República y posteriormente a la Comisión Primera.

II. TRÁMITE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Primer debate en Comisión Primera de Cámara de Representantes

El proyecto de acto legislativo inició su trámite con la radicación del proyecto original publicado en la *Gaceta del Congreso* número 153 de 2019. El texto original del proyecto estaba conformado por seis artículos, los cuales se describen a continuación:

ARTÍCULO	CONTENIDO
Artículo 1°. Modifica el artículo 116.	Incorpora la función jurisdiccional.
Artículo 2°. Modifica el artículo 267.	Incorpora el modelo de control fiscal concomitante y preventivo, amplía la competencia de la CGR sobre todos los recursos públicos, además de incluir la prevalencia de la CGR respecto de las demás contralorías en cuanto al control fiscal sobre todas las entidades territoriales.
	Faculta a la CGR para imponer sanciones, armoniza la facultad jurisdiccional, permite a la CGR advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos la ocurrencia de un riesgo inminente con el fin de prevenir la ocurrencia del daño, permite la intervención de la CGR en los procesos llevados por las contralorías territoriales cuando estos

ARTÍCULO	CONTENIDO
Artículo 3°. Modifica el artículo 268.	no demuestren rigor técnico o imparcialidad, se incorporan las funciones de policía judicial para funcionarios de la entidad y se remite a través de un párrafo transitorio a la reglamentación por parte del Congreso de una ley que garantice la autonomía presupuestal y sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal.
Artículo 4°. Modifica el artículo 272.	Se incorpora el concepto de concurrencia de la CGR con las contralorías territoriales para la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios; se establecen criterios para elección de los controladores territoriales.
Artículo 5°. Modifica el artículo 274.	Se modifica el periodo del Auditor General para que este sea igual al del Contralor General de la República y se establece que será elegido mediante convocatoria pública.
Artículo 6°. Vigencia	

Para el trámite del proyecto en su primer debate fueron presentadas dos ponencias, la primera y mayoritaria fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 195 de 2019, la cual contenía pliego de modificaciones. A continuación se mencionan los cambios con mayor contenido en la ponencia respecto del texto radicado.

ARTÍCULO	CONTENIDO
Artículo 1°. Modifica el artículo 116.	Sin cambios.
Artículo 2°. Modifica el artículo 267.	Se mejora la redacción, se incorpora el modelo de uso de herramientas tecnológicas para el seguimiento en tiempo real de los procesos susceptibles de ser auditados, se incluye la no oponibilidad de reserva en el acceso a la información que se requiera para el proceso de vigilancia y control fiscal, y finalmente establece mayores requisitos para ser elegido Contralor.
Artículo 3°. Modifica el artículo 268.	Faculta a la CGR para imponer sanciones a quienes entorpezcan el ejercicio de vigilancia y control; se indica que el Estado deberá garantizar la seguridad del Contralor, Vicecontralor, ex-Contralores y demás funcionarios en riesgo; se incluye que los ingresos mensuales de los servidores de la Contraloría serán equiparados

ARTÍCULO	CONTENIDO
	a los empleos equivalentes de la Procuraduría; faculta al Presidente para la reglamentación del presente acto legislativo e impone un mínimo dentro del presupuesto general de la nación para el funcionamiento de la CGR.
Artículo 4°. Modifica el artículo 271.	(Artículo nuevo). Como valor probatorio ante la Fiscalía General y los jueces competentes, se incluyen los resultados de ejercicios de vigilancia y los procesos de responsabilidad fiscal.
Artículo 5°. Modifica el artículo 272.	Se incorpora la necesidad de elaborar un estudio técnico que defina la continuidad de las contralorías territoriales.
Artículo 6°. Modifica el artículo 274.	Sin modificaciones.
Artículo 7°. Vigencia.	

Previo al inicio de la sesión en donde se discutió y aprobó el proyecto en mención y a solicitud de los Representantes, se declaró la sesión informal, en donde se les dio la palabra a delegados de los diferentes sindicatos de la Contraloría General de la República, académicos y expertos en el tema, que manifestaron su opinión respecto de la iniciativa legislativa.

En primer lugar se le dio la palabra al doctor Iván Darío Gómez Lee, quien cuenta con una larga trayectoria en el sector de control fiscal, pues se ha desempeñado como director de la Oficina Jurídica en la Contraloría General de la República y la Contraloría de Bogotá, jefe administrativo y financiero del Departamento Administrativo de la Presidencia, director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Bogotá, delegado del Ministerio Público también en Bogotá, asesor jurídico en diferentes entidades, Secretario General de la Procuraduría, Procurador Delegado para la Vigilancia, Auditor General y actualmente como procurador delegado para la conciliación.

Específicamente, el doctor Gómez Lee hizo referencia a temas técnicos del control fiscal, basándose en estudios hechos en el marco de su tesis doctoral, los cuales se encuentran plasmados hace más de dos años como “control fiscal colombiano”. En primera medida, señala que las atribuciones jurisdiccionales en cabeza de las contralorías son un imperativo, y se deben realizar con un estándar absoluto de garantías, por lo que propone que la ley que le dé desarrollo al presente Acto Legislativo, de resultar aprobado, se ocupe de analizar dichos estándares que están en la Convención Americana de los Derechos Humanos en su artículo 8°, donde se dan plenas garantías a los investigados.

Hace referencia también a que esta es una oportunidad para hacer un cambio sustancial en el marco de garantías y plena efectividad, en el cual se

debe incluir de manera definitiva la prohibición de la coadministración de los órganos de control.

Finalmente, menciona que “las instituciones son importantes, pero que también son importantes las personas que trabajan en ellas”. Expresa que en este acto legislativo no se está improvisando ya que viene de tiempo atrás elaborándose desde cuando el señor Felipe Córdoba, actual Contralor General, se desempeñaba como Vicecontralor, en el periodo de la Contralora Sandra Morelli.

Posteriormente tomó el uso de la palabra el señor Auditor General, Carlos Hernán Becerra, quien se ha desempeñado como concejal de Palmira, diputado del Valle del Cauca y secretario de Desarrollo Institucional de la Gobernación, contralor departamental del Valle del Cauca, asesor y consultor del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento y Defensor Regional.

El señor Auditor hizo alusión a la importancia de la reforma estructural al control fiscal, pues como está hoy es imposible ejercer un control fiscal eficaz debido a la poca capacidad y poca infraestructura física para poder ejercer su labor, pues por ejemplo en algunos casos un solo funcionario tiene a su cargo la investigación de 29 entidades, lo cual hace que el control fiscal se haga de una manera deficiente y los resultados tanto de la Contraloría como de la Auditoría sean “paupérrimos”. Finalmente, considera que el debate debe hacerse de manera técnica y con cifras reales y pone a disposición del mismo un diagnóstico elaborado por la Auditoría General.

En representación de los sindicatos, tomaron el uso de la palabra tres personas, la primera de ellas Blanca Ramírez, representante de los empleados de contralorías territoriales (Asdecot), quien hizo referencia a que han presentado propuestas para mejorar el control fiscal, pero se ven afectados también por la Ley 617 del 2000 debido a la fórmula de cálculo planteada en esta, pues no se dan los aumentos legales año tras año.

Anuncia también que las plantas de personal son insuficientes; aun así, las contralorías son las principales fuentes de pruebas y evidencias para la lucha contra la corrupción, para la Fiscalía y la Procuraduría. También hacen hincapié en la importancia de aumentar las exigencias para la elección del Contralor General, como por ejemplo que se contemple la experiencia relacionada y específica en control fiscal.

Como segunda representación de los sindicatos intervino el señor Luis Alberto Sandoval, presidente del Colegio Nacional de Auditores, quien expresó que este proyecto no es un proyecto de reforma al control fiscal de primer nivel o de control interno, sino una reforma al control fiscal de segundo nivel o control externo. También hizo mención a la ampliación de requisitos para la elección del Contralor General, pues por ejemplo no está de acuerdo con que personal de carrera no pueda

postularse al cargo de Contralor General o en el caso del Auditor General.

Finalmente, por parte de los sindicatos intervino el señor Pedro Rubio, miembro de Afunger, quien expresó que la elaboración del acto legislativo se dio por medio del diálogo social entre diferentes actores como la Contraloría, sindicatos y otros; la idea principal de este es que la Contraloría pueda llegar en tiempo real para evitar que se materialice el daño, esto se podría hacer por medio de la articulación de una veeduría ciudadana que garantice la detección inmediata de la amenaza.

Refiere también el señor Rubio que la medición que se le hace a la Contraloría es injusta, pues un fallo dado por la Contraloría los primeros cinco años puede durar diez más en los estrados judiciales del país, por lo cual es urgente incluir la potestad a la Contraloría de una instancia del cierre tal cual la tienen hoy en día las superintendencias, para que los fallos sean con todas las garantías para el investigado, pero de carácter vinculante inmediato.

También especificó que la Contraloría es el órgano de control del país con menor presupuesto, es por ello que propone se le asigne el 0,4% anual del presupuesto general de la nación, pues hoy en día no se cuenta con laboratorios y hay un déficit de personal en casi todas las contralorías. Finalmente, expresa que el único reparo que tienen sobre el proyecto es que no se debe tocar la carrera especial.

Diana Escobar, Contralora Departamental del Huila, habló en nombre del consejo de contralores territoriales, dice que el control fiscal debe fortalecerse y no eliminarse y se debe buscar una alternativa real para regenerarse. Reitera que un proceso para un investigado se puede tardar hasta diez o quince años para dar un fallo, lo cual hace aún más difícil recuperar los recursos.

Finalmente, intervino el señor Julio César Rodríguez, Contralor Municipal de Bello, Antioquia, manifiesta y da testimonio de que el control fiscal se debe dar en tiempo real para poder hacerlo de manera preventiva y no solo firmar el acta de defunción de un tercero. Piden mínimamente que el crecimiento de las contralorías municipales vaya de la mano del crecimiento del rubro territorial, es decir, municipio y departamento, pues año tras año quedan trasegados por los salarios de las otras entidades de carácter territorial debido al régimen que los cubre. Igualmente, argumenta que dan pleno respaldo al proyecto de acto legislativo.

Dicha ponencia fue aprobada sin sufrir modificaciones dado que la mayoría de las proposiciones fueron dejadas como constancia, tal como consta en el expediente del proyecto. Sin embargo, se discutieron y negaron las siguientes proposiciones, las cuales venían incluidas en la ponencia minoritaria firmada por la Representante Ángela Robledo y que fue publicada en la *Gaceta del Congreso número 207* de 2019.

PROPOSICIÓN	JUSTIFICACIÓN
Eliminación artículo 1°. Firmada por las Representantes Ángela Robledo y Juanita Goebertus.	No consideran necesarias las facultades jurisdiccionales.
Modifíquese el inciso 7° del artículo 2° (firmada por las Representantes Ángela Robledo y Juanita Goebertus).	Aumenta los requisitos respecto de la experiencia necesaria para ser Contralor General de la República.
Adiciónese un inciso nuevo al artículo 2° (firmada por las Representantes Ángela Robledo y Juanita Goebertus).	Establece el control concomitante y preventivo como una forma de advertencia sin efecto vinculante.
Modifíquese el inciso 4° del artículo 2° (firmada por las Representantes Ángela Robledo y Juanita Goebertus).	Elimina las funciones jurisdiccionales contenidas en el proyecto.
Elimina el párrafo del artículo 3° (firmada por las Representantes Ángela Robledo y Juanita Goebertus).	No se considera necesario la ampliación de la planta de personal.
Modifica el numeral 5 del artículo 3° (firmada por las Representantes Ángela Robledo y Juanita Goebertus).	Elimina el carácter jurisdiccional del proceso de responsabilidad fiscal.
Modifica el inciso 7 del artículo 5° (firmada por las Representantes Ángela Robledo y Juanita Goebertus).	Establece que la elección de los contralores territoriales se debe hacer mediante concurso de méritos.
Modifíquese el inciso 9° del artículo 5° (firmada por las Representantes Ángela Robledo y Juanita Goebertus).	Eleva los requisitos para ser elegido contralor territorial.

En el marco del primer debate celebrado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, las anteriores proposiciones fueron discutidas y una vez sometidas a consideración fueron negadas por la mayoría de Representantes pertenecientes a esta Comisión. En términos generales, las razones que fundamentaron su rechazo obedecen a que una vez revisados los aspectos que buscaban ser modificados a través de estas proposiciones, la mayoría de Congresistas manifestaron compartir la redacción incluida en la ponencia mayoritaria. Esto, sin perjuicio del análisis que merecen estas propuestas y la posibilidad de incluir alguna de ellas en los próximos debates del proyecto.

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.

Relatoría audiencia pública del 22 de abril de 2019 sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 355 de 2019 Cámara (reforma al control fiscal)

La audiencia pública en mención inició a las 2:15 p. m. en el salón de sesiones de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes con asistencia de múltiples sectores académicos, sociales, de la rama judicial y del control fiscal, tanto territorial como central, en donde se expusieron los distintos argumentos de análisis del proyecto de reforma constitucional al control fiscal. La sesión, de principio a fin, fue presidida por el Representante a la Cámara del Centro Democrático por el departamento de Risaralda y Coordinador ponente de la iniciativa, doctor Gabriel Jaime Vallejo Chujfi.

El primer inscrito en realizar su intervención fue el Auditor General de la República, doctor Carlos Hernán Rodríguez, quien segmentó su exposición en algunos puntos esenciales que considera tienen que abordarse por parte de la reforma analizada por el Congreso de la República. En primera instancia resalta que el modelo actual de control fiscal, y para ser más puntuales el diseño institucional de las contralorías, en especial las territoriales, merece un análisis en detalle en la medida que la gran mayoría de estas organizaciones en regiones apartadas de Colombia no cuentan ni con la estructura presupuestal idónea ni con la capacidad de talento humano cualificado requerido para el cumplimiento de los objetivos misionales de salvaguarda de los recursos públicos que le encomendó el ordenamiento constitucional.

Agrega el señor Auditor que la entidad que él dirige ha elaborado un estudio en donde se justifica la reforma de control fiscal y se hace hincapié en la inviabilidad de muchas de las contralorías territoriales dada su excesiva politización y falta de capacidad técnica, presupuestal y humana.

El personal de estas entidades, así como su presupuesto, es considerablemente bajo para asumir las obligaciones y responsabilidades misionales que tienen. Presenta ejemplos como los de las Contralorías del Putumayo, en donde por cada funcionario se deben atender 26 sujetos de control; Córdoba, en donde por cada funcionario se les hace seguimiento a 18 sujetos de control; o Sucre, en donde por cada funcionario se les hace seguimiento a 13 sujetos de control, escenarios a todas luces bastante difíciles para cumplir la labor y responsabilidad asignada.

Hace énfasis el señor Auditor en el argumento sobre la ineficiencia del modelo posterior y selectivo puesto que es inoportuno y no atiende en tiempo real las denuncias ciudadanas y las evidencias que a todas luces podrían demostrar en un modelo preventivo y concomitante posibles hallazgos fiscales.

Finalmente, hace un llamado en un asunto no incluido en el Acto legislativo, pero que entiende que no es objeto de la reforma, pero sí debería ser analizado por la Cámara de Representantes que

tienen que ver con las implicaciones disciplinarias del no fenecimiento de la cuenta del tesoro nacional.

El siguiente interviniente es el doctor Freddy Céspedes, ex Auditor Fiscal de la Contraloría de Bogotá y catedrático universitario en Control Fiscal.

Menciona el catedrático la existencia de dos estudios realizados por parte de la Auditoría General de la República, anteriores al mencionado por el actual Auditor, en donde se evidencia la inaplazable necesidad de emprender una reforma al control fiscal en el país. Presenta el académico un promedio de quince años para que las acciones de responsabilidad fiscal en el país logren concluirse, lo cual hace del actual sistema en un modelo ineficaz e inoportuno. Agrega que este proyecto brinda instrumentos y herramientas para que se eliminen las fallas actuales; al respecto afirma que “La función jurisdiccional fortalece la lucha contra la corrupción”.

Advierte que un modelo previo o preventivo es fundamental para el correcto cuidado de los recursos públicos; afirma que en países como Perú, Chile, Argentina o Brasil existen modelos de control fiscal previos o preventivos que impiden la pérdida de los recursos públicos, o por lo menos son mucho más efectivos que aquellos modelos en donde las herramientas son posteriores.

La recuperación de los recursos bajo el actual modelo posterior y selectivo es solo del 0,04%; por lo tanto, un modelo preventivo y concomitante reforzado con el otorgamiento de las facultades jurisdiccionales podría ser de enorme utilidad para que exista no solo mayor recuperación de los recursos, sino que permitiría inclusive la pérdida de ellos.

Menciona el doctor Céspedes que la Corte Interamericana, en particular el artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, limita a los jueces penales o por lo menos jurisdiccionales la posibilidad de declarar la pérdida de derechos políticos a quienes hayan sido elegidos por voto popular. Con el otorgamiento a las Contralorías de un poder jurisdiccional podría ello blindar a estas entidades cuando sea necesario sancionar a aquellos funcionarios elegidos por voto popular que sean encontrados culpables en relación con los casos de responsabilidad fiscal.

Agrega el interviniente la necesidad de aprovechar la presente reforma para incluir el principio de sostenibilidad ambiental en la redacción del inciso 3° del artículo 267 en la medida en que la valoración de los costos ambientales, como está actualmente redactado en la Constitución, no es un principio orientador de la gestión fiscal, sino un sistema o método entre varios posibles y no necesariamente hoy en día es el más adecuado.

Por último, agrega el expositor que el control recíproco entre la Auditoría General de la República y la Contraloría General no es eficiente, y en cambio sugiere incluir en el texto una nueva redacción que permita por ejemplo que sea la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes quien

vigile a la Auditoría. De igual manera, establece que debe facultarse a la Auditoría General la vigilancia de todas las contralorías en el país, incluyendo la Contraloría de Bogotá.

Interviniente 3. Consejero de Estado, Magistrado Jorge Octavio Ramírez

Su intervención se centra sobre las facultades jurisdiccionales que se les quieren otorgar a las Contralorías. Menciona que bajo el amparo de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en especial su artículo 23, no es posible que alguien diferente a un juez en el estricto sentido de su definición tenga la facultad de declarar la pérdida de derechos políticos a quien haya sido elegido por voto popular, mucho menos una autoridad administrativa. Agrega que el juez contencioso administrativo es el único como garante de los derechos de quien esté involucrado en una investigación, quien podría servir como órgano de cierre en los casos antes expuestos. Afirma que “No se puede sacrificar la salvaguarda de las garantías políticas de las personas bajo el argumento de la falta de eficiencia o la necesaria celeridad en los procesos fiscales”.

Interviniente 4. Doctor Carlos Saavedra Zafra, Sindicato CGR

El doctor Saavedra, como líder sindical de la Contraloría General de la República, manifiesta su apoyo a la presente reforma constitucional toda vez que permite el fortalecimiento de esta entidad y brinda garantías administrativas, presupuestales y técnicas para el cumplimiento de los objetivos misionales de la CGR.

Según el doctor Carlos Saavedra, en la actualidad los resultados por parte de la entidad encargada del control fiscal son muy limitados puesto que las barreras constitucionales, presupuestales y técnicas impiden una mejor actuación en la lucha contra los aparatos criminales que roban el erario, siendo estos altamente sofisticados.

Agrega el interviniente que el modelo posterior y selectivo no solo es tardío, sino ineficaz, todo lo contrario al modelo que incorpora la presente reforma, en donde bajo la premisa de un sistema preventivo y concomitante se podrían vigilar en tiempo real los posibles riesgos que sobre algún proceso se pudieran evidenciar, así como apoyar las denuncias ciudadanas, las cuales son fundamentales para detectar los casos en los que pudiera haber un posible detrimento.

Finalmente, menciona la necesidad de otorgar un poder jurisdiccional dado que no es eficiente ni eficaz esperar aproximadamente diez años para que un proceso fiscal sea cerrado cuando es la Contraloría el órgano técnicamente especializado y con posibilidad de cerrar estos casos. A lo anterior agrega que las contralorías territoriales no deben extinguirse, ellas deben ser reforzadas previo estudio que permita evaluar las verdaderas ineficiencias y con base en estos resultados presentar alternativas para solucionar y reforzar la capacidad de estas entidades.

Interviniente 5. Doctora Blanca Ramírez de Salazar (Sindicato CGR)

Menciona la funcionaria y líder sindical que las barreras con las que hoy la Contraloría general cuenta son un enorme impedimento para la presentación de los buenos resultados que exige la ciudadanía. Dice la doctora Ramírez que son tres básicamente las propuestas incorporadas en la presente reforma.

1. Incorporar procedimientos jurídicos oportunos.
2. Cambiar la fórmula con la cual se permite la adquisición de equipos técnicos, humanos.
3. Fortalecer y reforzar la autonomía presupuestal de la entidad.

En particular, hace énfasis la interviniente respecto de la necesidad de fortalecer la carrera especial de trabajadores de las entidades de control fiscal.

Por último, agrega que debe ser un tercero, como la ESAP o la Función Pública, quien elabore los estudios que permitan definir no solo la planta de personal, sino el presupuesto que requieren las contralorías territoriales para su efectivo funcionamiento.

Interviniente 6. Profesor Manuel Restrepo, Universidad del Rosario

Al respecto de la presente reforma constitucional, menciona el profesor Restrepo ciertos puntos alrededor del proyecto.

1. En el artículo 2° del proyecto argumenta la necesidad del cambio del criterio de costos ambientales por el principio de sostenibilidad ambiental. Lo anterior, acorde con los acuerdos internacionales suscritos por Colombia en la materia.
2. En el proceso de elección del Contralor, y dado el improbable cambio de una convocatoria pública a un concurso público de méritos, se sugiere se incluya en la norma que las universidades encargadas de la selección de los candidatos reduzcan a un número no mayor a diez los posibles candidatos al cargo de Contralor General.
3. En el artículo 3° del proyecto, y dada la tensión entre eficacia y la salvaguarda de los derechos políticos, respecto de los poderes jurisdiccionales, se sugiere un punto intermedio en el cual la apelación en los procesos fiscales se haga por parte de un juez de lo contencioso administrativo.
4. Se debe permitir que, en los casos de acción penal fiscal, en donde la Fiscalía es el órgano acusador, si en un plazo no mayor de seis meses esta entidad no haga la acusación, sea la Contraloría el órgano encargado de hacerla.
5. En el entendido de que actualmente no existe responsabilidad sobre los ministros de Hacienda cuando la cuenta general del tesoro

no es fenecida, se establezca entonces la posible sanción por parte de la Procuraduría en estos casos.

6. Se debe mejorar la redacción del proyecto para incluir la forma de elección del Auditor General.
7. Por último, acompaña la idea de que la Auditoría debe ser la entidad que vigile a todas las contralorías del territorio nacional, incluyendo la Contraloría de Bogotá.

Interviniente 7. Doctor Iván Darío Gómez Lee, ex Auditor General y académico experto en el tema

Inicia su presentación asegurando que, aunque la presente reforma tiene enormes beneficios y trae importantes consensos entre las partes involucradas, esta es susceptible de mejora, por tal motivo sugiere que el poder jurisdiccional, que es fundamental otorgársele a la Contraloría, cumpla con todos los estándares internacionales y la convencionalidad que exige el proceso bajo el presupuesto de la salvaguarda de las garantías ciudadanas.

Agrega que revivir el control de advertencia es esencial para evitar los grandes procesos fiscales que se llevan a cabo en el país. Lo anterior y bajo el esquema que contempla la reforma no implicaría una coadministración.

Interviniente 8. Doctor José Olbén Restrepo (Sindicato CGR)

Menciona el líder sindical que si bien es fundamental otorgar el poder jurisdiccional a la Contraloría, este debe ir acompañado de una reestructuración de la entidad que permita que aquellos funcionarios encargados de fallar en estos procesos gocen de suficiente autonomía y estabilidad laboral que permita la independencia y objetividad en sus decisiones.

Agrega la necesidad de trabajar en la ley de carrera administrativa de los funcionarios del control fiscal, así como en la necesidad del cambio de modelo, pasando de uno posterior y selectivo al propuesto en el proyecto bajo la premisa de un control preventivo y concomitante.

Finalmente, menciona que la elección de los contralores debe ser por concurso, y de no darse el poder jurisdiccional, se debe establecer la prescripción en los procesos fiscales con un máximo de diez años.

Interviniente 9. Doctor Juan Carlos Rengifo, Contralor de Yumbo

El interviniente ve con buenos ojos la presentación del proyecto y sugiere que su aprobación sea tal cual y como fue presentado en el texto radicado. Asegura que el otorgamiento de las facultades jurisdiccionales será un hito en la lucha contra la corrupción.

Agrega que es fundamental que la reestructuración de las contralorías territoriales esté atada a un estudio hecho por parte de un tercero que pueda visualizar con objetividad las necesidades de estas entidades.

Interviniente 10. Édgar Araca Aldana, Sindicato Contraloría

Hace énfasis el interviniente en la generación de confianza pública en el Estado y en cómo una deficiente actuación por parte de las entidades encargadas del control fiscal no contribuye a este objetivo. Sin embargo, las herramientas que otorgaría la presente reforma constitucional serían una base fundamental para que dicha confianza se fortalezca cuando se presenten mejores resultados en la lucha contra la corrupción.

Agrega que dada la especialidad de la Contraloría, el asumir las funciones jurisdiccionales no desbordaría sus objetivos y permitiría un manejo más eficaz y eficiente. Sumado a lo anterior, el inaplazable cambio de modelo de control fiscal, pasando del actual a uno preventivo que permita una actuación real y efectiva sobre las amenazas que todo los días tiene el erario.

Interviniente 11. Ángel Emilio Niño, Sindicato Contraloría Bogotá

Aclara el interviniente que, aunque no participaron en la construcción del proyecto, sí ven con buenos ojos muchas de las propuestas contenidas en él, en particular aquellas que tienen que ver con el cambio de modelo de control fiscal, así como con el poder jurisdiccional; sin embargo, les preocupa la posible vulneración de la autonomía que podrían perder las contralorías territoriales respecto de la Contraloría General.

Por último, agrega que están de acuerdo con la propuesta de que sea la Auditoría General la encargada de vigilar también a la Contraloría de Bogotá.

Interviniente 12. Doctora Luz Marina Zapata, Directora Asocapitales

Aplauden la presente iniciativa y manifiestan su respaldo a todas las reformas que conduzcan a reforzar la confianza ciudadana en el Estado y la lucha contra la corrupción.

Interviniente 13. Doctor Gilberto Toro, Director Fedemunicipios

Respalda la iniciativa y sus propuestas; sin embargo, no considera viable el otorgamiento de las facultades jurisdiccionales toda vez que son los jueces los únicos garantes de la salvaguarda de los derechos ciudadanos.

Interviniente 14. Carlos Camargo, Director Federación de Departamentos

Advierte la necesidad de revisar la posible duplicidad de funciones entre las contralorías territoriales y la Contraloría General. Sin embargo y en lo que resta del proyecto, aplaude la iniciativa.

Interviniente 15. Doctora. Olga Rodríguez (Sindicato Contraloría)

Introduce la presentación mencionando que la Contraloría General de la República tiene ocho sindicatos y que es la primera vez que todos ellos se ponen de acuerdo con una iniciativa que pretende

cambiar el modelo de control fiscal. Resalta el cambio urgente de modelo posterior, el cual es inoportuno e ineficaz, al modelo propuesto, que desembocaría en una mejor actuación por parte de la entidad.

Argumenta que la reforma constitucional propuesta no solo fortalecería la capacidad administrativa y técnica de la entidad, sino también tecnológica y la relación con la ciudadanía como parte fundamental en la veeduría sobre aquellos procesos que tengan incidencia fiscal.

Así mismo, solicita la urgente ley de carrera administrativa para funcionarios del control fiscal en todos los niveles, tanto nacional como territorialmente.

Interviniente 16. Doctor Eduardo Maya, Contraloría del Caquetá

Felicita la iniciativa y argumenta que el cambio de modelo permitirá trabajar de la mano con la ciudadanía, quienes a través de denuncias advierten de posibles detrimentos patrimoniales y procesos con incidencia fiscal. Finalmente, ve con buenos ojos la posibilidad de que las contralorías territoriales, previo estudio objetivo e independiente, puedan ser reestructuradas y reforzadas.

Interviniente 17. Doctor Carlos Rojas Sánchez (Sindicato Contraloría)

Hace un enfático llamado a la bancada alternativa del Congreso para que respalden la iniciativa, la cual brinda las herramientas necesarias para la lucha contra la corrupción.

Agrega que el poder jurisdiccional es fundamental para que la Contraloría funcione como órgano de cierre, dada su especialidad en el tema.

Interviniente 18. Señor Contralor General de la República, doctor Carlos Felipe Córdoba

Inicia el señor Contralor con ejemplos claros cómo los recursos asaltados por parte de las organizaciones macrocriminales que en el país se han especializado en corromper los recursos públicos no tienen suficiente vigilancia. Advierte que de no proveer las herramientas necesarias, los órganos de control que como la Contraloría se encargan de proteger recursos sagrados de la nación seguirán sin arrojar los resultados esperados.

Resalta el doctor Carlos Felipe Córdoba la coincidencia que ha tenido el proyecto con todos los actores involucrados y cómo el trabajo con los diferentes sindicatos que hacen parte de la entidad, así como con las contralorías territoriales ha permitido la generación de unas propuestas que serán altamente útiles para el país.

Por último y dadas las intervenciones que en la audiencia pública se presentaron frente al poder jurisdiccional, afirma que no se puede eliminar de tajo la propuesta y en cambio se deben buscar lugares comunes que permitan que estas facultades sean otorgadas.

La audiencia pública finalizó con la intervención de los siguientes honorables Representantes a la Cámara:

Honorable Representante Jorge Tamayo. El Representante afirma que más que un cambio en el modelo de control fiscal, el cual es necesario, se requiere un cambio en la formación del ser humano; lograr a través de la educación temprana una apropiación por la salvaguarda de los recursos públicos es fundamental para los cambios que requiere el país.

Honorable Representante Harry González: Reafirma el apoyo y respaldo a esta iniciativa, así como la celeridad con la que la misma debe ser trabajada. Felicita los consensos y el diálogo social entre los sindicatos.

Honorable Representante César Lorduy. Afirma que con este proyecto se impide la oportunidad con la que hoy los corruptos cuentan, que ha facilitado el robo de los recursos públicos.

Honorable Representante Daniel López: Respaldó la iniciativa y pide celeridad en la presentación de la segunda ponencia.

Segundo debate en plenaria de Cámara de Representantes

Posterior a la audiencia pública fueron radicadas dos ponencias positivas al proyecto, la primera y mayoritaria fue puesta a consideración de la plenaria con el pliego de modificaciones, incluyendo en su contenido modificaciones propuestas por los honorables Representantes, así como observaciones realizadas durante la audiencia pública. A continuación se mencionarán los cambios de mayor relevancia incluidos en la ponencia para segundo debate; dicha ponencia fue publicada en la *Gaceta del Congreso número 245* de 2019.

ARTÍCULO	MODIFICACIONES
Artículo 1°. Modifica el artículo 116.	Se corrige un error de redacción al no mencionar la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.
Artículo 2°. Modifica el artículo 267.	Se retira del articulado la facultad del Contralor de regular las normas que se desprenden de la reforma constitucional, y se retira la inhabilidad para ser elegido Contralor General para quienes hayan sido sancionados fiscal o disciplinariamente. Se incorpora que la función jurisdiccional se ejercerá por funcionarios seleccionados por mérito y cumplirán con el estándar de independencia que se determina en el derecho convencional. Se retira el párrafo relacionado con la seguridad del Contralor y demás funcionarios.

ARTÍCULO	MODIFICACIONES
Artículo 3°. Modifica el artículo 268.	Se mejora la redacción agregando un nuevo numeral respecto de algunos incisos eliminados.
Artículo 4°. Modifíquese el artículo 271.	Se menciona que el estudio técnico que evaluará a las contralorías territoriales se realizará por parte del departamento Administrativo de la Función Pública.
Artículo 5°. Modifíquese el artículo 272.	Sin modificaciones.
Artículo 6°. Modifíquese el artículo 274.	Se incluye quién elegirá al Auditor General de la República dado que por omisión no se había mencionado en la redacción.
Artículo 7°. Vigencia.	

Vale la pena mencionar que la ponencia minoritaria, la cual también fue positiva, fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 260 de 2019 y ella contenía las propuestas discutidas y votadas en el primer debate realizado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Del trámite de la iniciativa en la honorable plenaria de la Cámara de Representantes se incorporaron al texto una serie de modificaciones producto del debate. En su orden, las siguientes fueron las proposiciones aprobadas:

1. Se incluyó en el inciso tercero del artículo 2° un nuevo principio orientador (“Sostenibilidad Ambiental”) a cambio del actual (“Costos Ambientales”). Dicha proposición, de autoría del Representante Germán Navas Talero, se justificó dado que los “Costos Ambientales” no son un principio orientador de la gestión fiscal, sino un sistema o método entre varios posibles y no necesariamente hoy en día es el más adecuado.
2. Se incluye un último inciso en el artículo 2°, el cual dice:

“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”.

La anterior proposición fue firmada por los Representantes Gabriel Vallejo, Ángela Robledo, Juanita Goebertus y Luis Albán con el objetivo de

hacer de manera mucho más transparente y abierta a los interesados los resultados de los procesos bajo el modelo Concomitante y Preventivo.

3. Se modificó el inciso 5 del artículo 5° del proyecto de la siguiente manera:

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

La anterior Proposición fue firmada por los Representantes Harry González, Leonardo Rico y Adriana Matiz, fundamentada en que con esta redacción se permite cumplir con el objetivo principal de fortalecimiento a las contralorías territoriales.

4. Se adiciona un párrafo transitorio en el artículo 5°, el cual dice:

“Párrafo transitorio. 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”.

La anterior proposición fue firmada por los Representantes Harry González, Alejandro Vega y Gabriel Vallejo, con el fundamento de aclarar la procedencia de los recursos cuyo objetivo tiene el fortalecimiento de las contralorías territoriales.

5. Se incluyó la palabra “Todas” en el primer inciso del artículo 6° con el objetivo de que la Auditoría tuviera la facultad de vigilar a todas las contralorías, incluyendo a las de todos los distritos. Dicha proposición fue presentada por el Representante Germán Navas Talero.

Las proposiciones negadas y presentadas por los honorables Representantes en el trámite del debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se relacionan a continuación:

PROPOSICIÓN	CONTENIDO	JUSTIFICACIÓN
Elimínese el artículo 1° del Proyecto de Acto Legislativo. Firman las Representantes Ángela Robledo y Juanita Goebertus.		No consideran necesaria la facultad jurisdiccional que contempla el proyecto.
Modifíquese el artículo 2° del Proyecto de Acto Legislativo. Firma el Representante León Fredy Muñoz.	Incorpora la inhabilidad para aquellos sancionados fiscal y disciplinariamente.	Consideran necesarias mayores exigencias éticas y legales para el cargo.
Modifíquese el artículo 2° del Proyecto de Acto Legislativo. Firma el Representante León Fredy Muñoz.	Conformación de una división especial e independiente a la que realice la investigación y acusación.	Considera que para la aplicación de la facultad jurisdiccional se debe establecer un personal excepcional.

PROPOSICIÓN	CONTENIDO	JUSTIFICACIÓN
Modifíquese el artículo 2° del Proyecto de Acto Legislativo. Firma el Representante Jorge Tamayo.	Incorpora la inhabilidad para aquellos sancionados fiscal y disciplinariamente.	Consideran necesarias mayores exigencias éticas y legales para el cargo.
Modifíquese el artículo 2° inciso 7° del Proyecto de Acto Legislativo. Firman los Representantes Luis Albán, Ángela Robledo y Juanita Goebertus.	Experiencia para ser Contralor no debe ser menor a 15 años en temas relacionados.	Consideran que con las facultades jurisdiccionales se deben entonces aumentar los requisitos para ejercer el cargo.
Modifíquese el inciso 4° del artículo 2°. Firmada por las Representantes Ángela Robledo y Juanita Goebertus.	Elimina facultades jurisdiccionales.	No consideran necesaria la facultad jurisdiccional que contempla el proyecto.
Modifíquese el numeral 5 del artículo 3° del Proyecto de Acto Legislativo. Firman los Representantes Luis Albán, Ángela Robledo y Juanita Goebertus.	Elimina facultades jurisdiccionales.	No considera necesaria la facultad jurisdiccional que contempla el proyecto.
Elimínese el párrafo transitorio del artículo 3° del Proyecto de Acto Legislativo. Firman las Representantes Ángela Robledo y Juanita Goebertus.	Elimina facultades presidenciales	No consideran necesarias ni pertinentes las facultades otorgadas al Presidente de la República para desarrollar el contenido descrito.
Modifíquese el artículo 3° del Proyecto de Acto Legislativo. Firma el Representante León Fredy Muñoz.	Incluye un nuevo numeral y exige al menos tres años de experiencia profesional en control fiscal para ser elegido contralor territorial.	Considera necesario elevar las calidades de quienes aspiren al cargo de contralor territorial, así como incluir que las sanciones se derivan de lo que la ley desarrolle respecto de la vigilancia al registro contable.
Modifíquese el inciso 7° del artículo 5° del Proyecto de Acto Legislativo. Firman los Representantes Luis Albán, Ángela Robledo y Juanita Goebertus.	Cambia la forma como son elegidos los contralores territoriales.	Considera necesario que la elección de los contralores territoriales debe hacerse por concurso público de méritos.
Modifíquese el artículo 5° inciso 9° del Proyecto de Acto Legislativo. Firman los Representantes Luis Albán, Ángela Robledo y Juanita Goebertus.	Aumenta los años de experiencia para ser elegido contralor territorial.	Consideran necesario aumentar el tiempo de experiencia como docente universitario para quienes aspiren a ser elegidos contralores territoriales.
Modifíquese el artículo 5° numeral 10 del Proyecto de Acto Legislativo. Firma el Representante León Fredy Muñoz.	Incluye una prohibición al Contralor General para nombrar o contratar personas en la entidad.	Prohíbe la designación de parientes de familiares de magistrados de altas cortes, CNE, Procuraduría, Fiscalía y Auditoría General en la entidad.
Modifíquese el artículo 5° del Proyecto de Acto Legislativo. Firma la Representante Gloria Betty Zorro.	Elimina responsabilidad de asambleas y concejos de garantizar sostenibilidad financiera de las contralorías territoriales.	Lo anterior, debido a que vulneraría la sostenibilidad financiera y presupuestal de las entidades territoriales.
Adiciónese una frase al numeral 8 del artículo 3° del Proyecto de Acto Legislativo. Firman Gabriel Vallejo y Germán Navas Talero.	Otorga a la CGR la acción penal sobre los gestores fiscales que presuntamente incurran en delitos contra la Administración pública.	Sin perjuicio de la acción preferente de la Fiscalía General de la Nación, podría la CGR ejercer la acción penal en temas que son de su especialidad.

Analizadas y discutidas las anteriores proposiciones, al ser sometidas a votación, la mayoría de Representantes decidieron no acogerlas, teniendo en cuenta que en los aspectos específicos que buscaban modificar compartían la redacción contenida en la ponencia.

Trámite en Comisión Primera de Senado

El miércoles 22 de mayo se dio discusión y aprobación a la ponencia para primer debate en Senado (primera vuelta) del proyecto de Acto Legislativo. Dicha ponencia fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 360 de 2019.

Durante el trámite de la discusión del proyecto se presentó un único impedimento por parte del Senador Temístocles Ortega, el cual fue aceptado en votación.

Se expuso por parte del ponente la presentación general del proyecto y se le concedió la palabra

al señor Contralor General para que de la misma manera fundamentara la relevancia de la iniciativa radicada.

Los Senadores, en términos generales, se manifestaron a favor de la iniciativa. Sin embargo, señalaron la necesidad de ajustar el texto en algunos artículos que presentan discusión.

Las siguientes fueron las intervenciones por parte de los Senadores y sus puntos más relevantes:

Senador Miguel Ángel Pinto

Considera que la eliminación de las contralorías territoriales no aporta a la solución de la problemática que hoy tiene el régimen de control fiscal, ya que ellas no son las responsables de la pérdida de los recursos, es decir, su insuficiencia técnica, presupuestal y humana no soporta el buen cumplimiento de sus funciones. Realmente, el

problema radica en el tipo de modelo de control fiscal que impera en el país.

Requiere la CGR con urgencia la capacidad de vincular profesionales especializados en diferentes disciplinas y con ello lograr un seguimiento técnico, por ejemplo las auditorías sobre obras civiles, ambientales, etc. Justifica de esta manera la ampliación y profesionalización de la planta de personal de la entidad.

Afirma que más allá de discutir la forma de elección y el periodo de los contralores, hay que discutir el cambio de modelo, por eso la presente iniciativa va bien encaminada.

Considera que la función jurisdiccional no eleva a la Contraloría como parte de la rama jurisdiccional; en cambio, sí fortalece las decisiones de esta entidad de cara a recuperar los recursos perdidos.

Para el caso de los contralores territoriales, los fallos jurisdiccionales no pueden quedar sin un control o revisión por parte de un órgano judicial, que podrían ser los tribunales departamentales o la misma CGR, pues sin lugar a dudas podría ser este poder un incentivo para que dichos funcionarios se extralimitaran e inclusive atentaran contra los derechos políticos de sus contradictores.

Finalmente, considera que el texto en el cual se constitucionaliza la seguridad del contralor y demás funcionarios de la CGR debe ir en el desarrollo posterior de una ley y no en una reforma constitucional.

Senador Roy Leonardo Barreras

El Senador ponente, además de hacer un breve recuento del contenido de la ponencia, presenta durante el debate dos proposiciones.

La primera proposición, que no fue acogida en votación, pretende ampliar el periodo del señor Contralor a ocho años.

La segunda proposición, la cual fue aprobada, hace referencia a un cambio en el periodo de los contralores territoriales, en donde a pesar de que ellos siguen por un periodo de 4 años, este no deberá coincidir con el de alcaldes o gobernadores. Para ello se establece que la próxima elección de contralores deberá ser por una única vez para un periodo de dos años.

Senador Carlos Guevara

En su intervención explica la proposición radicada, la cual fue dejada como constancia. En ella manifiesta que el poder jurisdiccional no puede ir en contravía o en detrimento de las garantías y derechos políticos. Argumenta que la Contraloría no puede ser juez y parte. Por ello propone como garantía procesal que por ejemplo se cree por ley en el Consejo de Estado una sala especial que lleve los procesos fiscales en segunda instancia.

Senadora Paloma Valencia

Señala que la Contraloría no puede ser convertida en una nueva jurisdicción. Refiere que hoy, cuando

el debate es acabar con las contralorías territoriales, el presente proyecto pretende fortalecerlas.

Se pregunta quién va a llevar las investigaciones de prevaricato contra los miembros de la Contraloría o cuál es la organización disciplinaria que se les va a poner a los jueces o si se necesita abogado para la defensa fiscal.

Por último, manifiesta sus reparos frente a la posibilidad de elevar a rango constitucional la seguridad del Contralor.

Senadora Esperanza Andrade

Manifiesta no estar de acuerdo con la proposición de establecer un periodo de ocho años para el Contralor.

Por otra parte, refiere que el control preventivo es necesario y resalta la importancia de fortalecer las contralorías territoriales.

Senador Iván Name

Señala que la presente reforma es oportuna, y no cree conveniente liquidar las contralorías territoriales, precisando que la propuesta del senador Pinto y del Senador Santiago Valencia son positivas (en las cuales se regresa a la redacción en el artículo 5° como venía en el texto aprobado por la Cámara de representantes). De igual manera, considera que la propuesta del Senador Roy de alternar los periodos de los contralores territoriales puede equilibrar los poderes.

Senador Germán Varón

Argumenta que el control previo era una coadministración y celebra que el control concomitante y preventivo no sea similar al que se establecía antes del 91.

Considera que las contralorías territoriales deberían ser eliminadas, a la vez que indica que los modelos tecnológicos como el que se usa en los Estados Unidos, en donde a partir del uso de satélites se emiten en tiempo real las alertas cuando una obra no cumple con el cronograma, y se hace seguimiento a los resultados, no a las personas que ejecutan los contratos, son un ejemplo por seguir.

Considera que incluir en la Constitución temas de seguridad o de ampliación de planta no son convenientes.

Senador Julián Gallo (FARC)

Considera necesario hacer precisiones a los textos que otorgan facultades jurisdiccionales.

Senador Santiago Valencia (Centro Democrático)

Considera que la solución no es acabar con las contralorías territoriales; se debe pensar en fortalecerlas (radica proposición en donde se retoma el texto aprobado en la Cámara de Representantes, la cual fue aprobada).

Frente al tema de la creación de nuevos cargos, resalta que no se está hablando de “contratar por

contratar”, sino de especializar a la planta de la CGR en disciplinas necesarias para el buen cumplimiento de su función.

Por último, señala que no deben quedar en la Constitución aspectos relacionados con la seguridad de los funcionarios de la Contraloría.

Senador Luis Fernando Velasco (Partido Liberal)

Sugiere que se contemple la posibilidad de incluir en el texto para la plenaria unos artículos que fortalezcan la relación de la Contraloría con las veedurías ciudadanas.

Plantea que la existencia de funcionarios pedagogos de la CGR que enseñen a las comunidades cómo hacerles seguimiento a los procesos, una unidad que trabaje de la mano con las organizaciones sociales.

“Se debe dejar una Contraloría para el futuro”, no se justifica que una entidad con capacidad sancionatoria no sea un órgano colegiado. Plantea la posibilidad de establecer un esquema similar al tribunal de cuentas.

Considera que en las próximas asambleas y concejos se elija, por ejemplo, un triunvirato en las contralorías con asiento de la oposición.

Senador Roosevelt Rodríguez

Propone hacer un recuento de lo que era el control previo y de esta manera lograr distinguir con mayor claridad el modelo propuesto del modelo previo a la Constitución del 91.

Senador Rodrigo Lara (Cambio Radical)

Refiere que aunque en general está de acuerdo con las facultades jurisdiccionales, no considera sensato que a un órgano de naturaleza administrativa le otorguen poderes jurisdiccionales. Preocupa que este poder se le dé a un órgano que no está compuesto por jueces.

Pregunta qué régimen de responsabilidad fiscal se les va a aplicar a los funcionarios de la CGR o si se aplicará un código de responsabilidad fiscal. Señala que ante la ausencia de códigos de responsabilidad

fiscal o disciplinaria se da paso a la divergencia interpretativa, lo cual es peligroso. En tal sentido, indica que otorgar facultades sin código es arbitrario.

Resalta algunas inquietudes sobre el poder jurisdiccional como ¿los funcionarios de la CGR podrán impugnar como un juez actos administrativos? ¿El consejo de Estado ya no operará como un órgano de control de legalidad, sino como segunda instancia?

Considera que el control previo implica un control de tutela, significa que se le otorga a un funcionario de la CGR mayor jerarquía que un funcionario elegido por el pueblo como un alcalde o gobernador. Esto es improcedente dado que el control de tutela sólo se aplica cuando el funcionario es un superior jerárquico.

Pregunta cuál es la base del control de advertencia. Cree que no se puede convertir en una herramienta discrecional. Afirma que sobre esta figura se llegó a abusar. Esto porque no hay código de responsabilidad.

Considera que la función concurrente sobre las contralorías territoriales es importante dado que no puede haber criterios disímiles entre las CGR y las territoriales.

Senador Gustavo Petro

Considera que se debe ordenar la institucionalidad colombiana para que las contralorías realmente aporten en la lucha contra la corrupción. Debería ser la CGR entonces la depositaria de una reforma; en ese sentido el proyecto está bien encaminado.

Señala que el proyecto de ley debe hacer respetar la Convención Americana, en particular el artículo 23, en el sentido de que no se les pueden quitar derechos políticos a los ciudadanos, salvo que sea en virtud de una sentencia judicial penal.

Proposiciones y constancias radicadas

Las siguientes son las proposiciones y constancias que durante el trámite del debate fueron radicadas por los honorables Senadores de la Comisión Primera.

PROPOSICIÓN	AUTOR	CONTENIDO	VOTACIÓN
Modifíquese el artículo 5° en su inciso 7°.	Senador Roy Leonardo Barreras	Se pretende que el próximo periodo de los contralores territoriales no coincida con el de alcaldes y gobernadores; para ello, la próxima elección, y solo por una vez, se dará solo por dos años.	Aprobada
Modifíquese el artículo 5° en su inciso 5°.	Senadores Santiago Valencia, Eduardo Enríquez Maya y otros.	Modifica el inciso 5°, precisando que el estudio técnico por realizar debe determinar el fortalecimiento de las contralorías territoriales, no su eliminación. Igualmente, corrige un error de redacción cambiando la palabra Nación por República.	Aprobada

PROPOSICIÓN	AUTOR	CONTENIDO	VOTACIÓN
Modifíquese el artículo 2°.	Senador Roy Barreras	Pretende ampliar el periodo del Contralor General de la república a ocho años. Lo anterior, de conformidad con los estudios de derecho comparado que justifican dicho tiempo.	Negada (entre las razones presentadas se destaca que podría generar desequilibrio respecto de entidades como Fiscalía, Procuraduría o Defensoría e incluso la misma Presidencia, las cuales tienen periodos de cuatro años).

Proposiciones dejadas como constancias

CONSTANCIA	AUTOR	CONTENIDO
Elimínese el artículo 1° del Proyecto.	Senadora Angélica Lozano	Eliminación, dado que no considera necesarias las facultades jurisdiccionales.
Elimínese el artículo 1° del Proyecto.	Senador Carlos Guevara	Eliminación, dado que no considera necesarias las facultades jurisdiccionales.
Modifíquese el artículo 2° del Proyecto.	Senadora Angélica Lozano	Elimina la función jurisdiccional y contempla que el control concomitante y preventivo no será vinculante y tendrá que ser incluido en un sistema general de advertencia. También elimina la facultad preferente de la CGR y finalmente adiciona como inhabilidades para ser elegidos como contralor las sanciones fiscales y disciplinarias.
Modifíquese el artículo 2° del proyecto.	Senador Carlos Guevara	Adiciona un parágrafo transitorio en el cual se establece la creación de una sala en el Consejo de Estado para llevar los procesos fiscales en segunda instancia.
Modifíquese el artículo 2° del proyecto.	Senador Carlos Guevara	Elimina las funciones jurisdiccionales contempladas en el artículo.
Adiciónese un inciso final al artículo 2° del proyecto.	Senador Carlos Guevara	Contempla en este inciso la articulación de la vigilancia y el control fiscal con los sistemas de participación ciudadana de vigilancia a la gestión pública.
Elimínese el literal 16 del artículo 3° del proyecto.	Senador Carlos Guevara	Elimina las funciones de Policía Judicial de funcionarios de la CGR.
Elimínese el literal 13 del artículo 3° del Proyecto.	Senador Carlos Guevara	Elimina la función de advertencia para los servidores públicos o particulares que administren recursos públicos a fin de prevenir un daño inminente.
Modifíquese el literal 5 del artículo 3° del Proyecto.	Senador Carlos Guevara	Elimina la función jurisdiccional contenida en el literal.
Modifíquese el artículo 3° del proyecto.	Senadora Angélica Lozano	Elimina las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, así como la mención a las facultades jurisdiccionales. Incluye una prohibición para la designación de parientes de magistrados de altas cortes, CNE, Procuraduría, Fiscalía y Auditoría.
Modifíquese el artículo 5° del proyecto.	Senador Carlos Guevara	Se crea el sistema unificado de criterios para el ejercicio del control fiscal.

El proyecto fue aprobado por la mayoría de miembros presentes de la Comisión, y acto seguido fueron designados como ponentes para el próximo debate los siguientes Senadores:

honorable Senador Rodrigo Lara, honorable Senador Gustavo Petro, honorable Senador Julián Gallo, honorable Senador Alexander López, honorable Senador Iván Name, honorable Senador Santiago Valencia, honorable Senador Juan Carlos García, honorable Senador Carlos Guevara, honorable Senador Fabio Amín, honorable Senadora Esperanza Andrade y honorable Senador Roy Barreras como coordinador.

En consecuencia, el texto aprobado en primer debate por la honorable Comisión Primera del Senado del proyecto de Acto Legislativo número 039 de 2019 Senado y 355 de 2019 Cámara fue el siguiente:

“TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA 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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 116 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“**Artículo 116.** La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

La Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República, ejercerán función jurisdiccional para la determinación de la responsabilidad fiscal, en los términos que defina la ley.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.

Artículo 2°. El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría general de la República será preferente en los términos que defina la ley.

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

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

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. Ejercerá funciones jurisdiccionales en las materias que determine la ley. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

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 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 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.

La función jurisdiccional que se atribuye a las Contralorías se ejercerá por funcionarios seleccionados por mérito y cumplirán con el estándar de independencia que se determina en el derecho convencional que garantiza la etapa de acusación y juzgamiento, doble instancia y los recursos extraordinarios que determine la ley”.

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

Artículo 3°. 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 de la Nación.
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. El trámite y decisiones del proceso de responsabilidad fiscal tendrán carácter jurisdiccional.
 6. Conceptuar la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.
 9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
 10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.
 11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
 12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.
 13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.
 14. Intervenir, en el marco de la función de vigilancia y control fiscal, cuando una contraloría territorial requiera apoyo técnico, se tenga evidencia de falta de imparcialidad y objetividad, o lo solicite el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, o la propia contraloría territorial. La ley reglamentará la materia.
 15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.
 16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.
 17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, por incumplimiento de lo prescrito en la ley.
 18. Las demás que señale la ley.
- Parágrafo. El Estado garantizará la seguridad del Contralor General de la República y de los ex Contralores Generales, Vice Contralores Generales y de los demás funcionarios de la entidad que tengan algún tipo riesgo de seguridad por el cumplimiento de su deber. El análisis de seguridad lo realizará la Unidad de Aseguramiento de la Contraloría General de la República, la Policía Nacional o la Unidad Nacional de Protección o quien haga sus veces.
- 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, la ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas o suprimidas. Para los efectos del presente parágrafo y la reglamentación del acto legislativo, otórguense facultades extraordinarias, por el término de seis meses, al Presidente de la República.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, una ley que garantice la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal, garantizando, como mínimo, un porcentaje del 0,5% del Presupuesto General de la Nación, para el funcionamiento de la Contraloría General de la República”.

Artículo 4°. El artículo 271 de la Constitución Política quedará así:

“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 5°. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

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

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

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

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

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

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268.

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante 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.

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

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

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

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

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

Parágrafo transitorio. 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 aportaran 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 6°. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

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

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

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

Artículo 7°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

III. 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 y se les atribuye funciones jurisdiccionales para determinar la responsabilidad fiscal.

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.

IV. 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 redundaría en el incremento de la legitimidad institucional y en un adecuado balance de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público.

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

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

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

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

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

En el marco de lo fiscal cobró importancia la creación de un departamento administrativo

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

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

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

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. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá D.C., tres (3) de septiembre de dos mil dos (2002).

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 tenía:

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

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

Así pues, una de sus funciones se constituía en la verificación anticipada del cumplimiento de normas y requisitos por parte de las entidades sometidas a su vigilancia, esto es, previo a la ejecución o actuación de la administración. No obstante, las ventajas antes referidas e incluso destacadas por diferentes tratadistas y recogidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el modelo de "control previo" fue objeto de críticas.

La Corte Constitucional enunció las principales quejas así:

- (i) *Propiciaba la intrusión directa del organismo de vigilancia en la toma de decisiones ejecutivas, intromisión que frecuentemente obstaculizaba, cuando no vetaba, el normal desenvolvimiento de la Administración;*
- (ii) *El ejercicio del control previo, pese a sus connotaciones administrativas, no implicaba responsabilidad administrativa alguna para la Contraloría y además comprometía la*

necesaria independencia y autonomía del ente fiscalizador;

- (iii) *Paradójicamente, se consideraba que dicho sistema constituía un foco de corrupción*⁴.

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

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

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

⁵ Artículo 119 de la Constitución Política de 1991

“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 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.

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 determi-

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

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

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

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.

nado, 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”.

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”.

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

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

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

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

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

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 prevé 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.

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

1.1. Control concomitante y preventivo

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

En cuanto a la forma del control, este concepto alude a la cuestión del universo objeto de control (universo entendido en términos de cantidad). El

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

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

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

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

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

Se requiere, sin duda, que la Contraloría responda eficientemente a la ciudadanía, a sus quejas y denuncias, pero no únicamente bajo el prisma de la posterioridad, sino que también responda a los ciudadanos sobre aquellos daños que son evidentes o cuya materialización es perfectamente predecible. Afianzar la confianza de la ciudadanía pasa por brindar a los entes de control la posibilidad de actuar una vez se avizora el daño, cuando el ciudadano lo advierte y lo denuncia y no únicamente cuando éste se ha consolidado.

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

No obstante, la Contraloría General de la República viene realizando esfuerzos ingentes con las limitaciones que impone el actual sistema, de ello da cuenta el Informe de Resultados en Control Fiscal Micro de las denuncias formuladas ante el órgano de control fiscal durante la vigencia 2016¹⁰, el cual señala por ejemplo que de 1.198 derechos

de petición con respuestas de fondo, 213 contenían información que llevaron a confirmar presuntas irregularidades, es decir el 18% del total atendido, lo que denota la importancia del componente de Participación Ciudadana para el ejercicio que se propone.

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

1. Objeto y alcance del control concomitante y preventivo

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

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

gov.co/documents/487635/633691/Informe+resultado+s+de+denuncias+2016.pdf/d27b6ca4-2213-4963-9f2f-d4f7cf68b9c2

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

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

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>

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

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

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

Este modelo de vigilancia y control permitirá otorgar preponderancia a la denuncia fiscal y, en general, a la participación activa de la ciudadanía en el control fiscal, lo que redundará en legitimidad institucional y crecientes niveles de efectividad y 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, éste último que agrupa entre otros aspectos la evaluación de recursos del Sistema General de Participaciones, y que comprende a las entidades territoriales, léase Departamentos, Municipios y Distritos, y el Sistema General de Regalías. Las Gerencias Departamentales de la CGR, por su parte, realizaron un ejercicio importante a nivel territorial lo que muestra una extensión en la cobertura a nivel desconcentrado. Veamos:

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

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).

Tras estas cifras, se revelan verdaderas situaciones de impacto nacional y territorial que habiendo sido evaluadas por el organismo de control, tanto a nivel central como desconcentrado, permitieron a los gestores fiscales adoptar las acciones necesarias para evitar el daño advertido, corregir aspectos jurídicos, técnicos y financieros en sus operaciones y, en algunos casos, mitigar o eliminar daños futuros.

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

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

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

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; (...).”

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 rectores¹⁵ 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 acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad, razón por la cual entre otros factores que han de valorarse, están **la existencia y certeza del daño y su carácter cuantificable con arreglo a su real magnitud**. De este modo, no obstante al amplitud del concepto de interés patrimonial del Estado, el mismo es perfectamente determinable en cada caso concreto en que se pueda acreditar la existencia de un daño susceptible de ser cuantificado. Tal como se puso de presente en la Sentencia C-840 de 2001[18], los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias, y la norma demandada, de talante claramente descriptivo, se limita a una simple definición del daño, que es complementada por la forma como éste puede producirse. Así, la expresión intereses patrimoniales del Estado se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la

¹⁵ 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).

expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la Constitución (...)”¹⁶.

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

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

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

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

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

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

redunde en una mejor gestión pública y la adopción de buenas prácticas de gobernanza.

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-340 de 2017 M.P.: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C., 9 de mayo de 2007.

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 contralorías¹⁷.

¹⁷ 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

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 territorial¹⁸, difiriendo a la ley el señalamiento de las causales para ello y los sujetos calificados para solicitar el control fiscal excepcional¹⁹.

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 territoriales²⁰.

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

De otra parte, existen 65 contralorías sumadas las departamentales, distritales, municipales y

General de la República debe entenderse sin perjuicio de la competencia de las contralorías departamentales respecto de las contralorías distritales y municipales, por mandato del artículo 162 de la Ley 136 de 1994

¹⁸ 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.”

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

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 acefalismo.

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 prevalente 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 labor²¹. 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 excepcional²², toda vez que la admisión de la misma está sujeta a criterios jurídicos y técnicos que son expresión de la autonomía para el ejercicio de sus funciones.

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

²¹ 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.

²² En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-292 de 2003, al realizar la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley 022/2001 Senado 149/2001 Cámara, por medio de la cual se reglamentan

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 ejercicio²³, dentro del marco de la utilización de la función de intervención. Más aun con el programa de fortalecimiento institucional que actualmente adelanta, financiado con recursos del préstamo brindado por el Banco Interamericano de Desarrollo - Contrato de Préstamo BID 3593/OC-CO, con el cual se busca fortalecer la efectividad del sistema de control fiscal a través del mejoramiento de la calidad y eficiencia de las acciones de control, y la promoción de la transparencia y participación ciudadana.

En ese propósito, según la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría – INTOSAI²⁴, 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 veedurías ciudadanas, señalando respecto del artículo 16, literal d, de la Ley 850 de 2003: “por otra parte, en cuanto al literal d), la expresión solicitud supone que la petición de control que se hace ante la contraloría General de la Nación (sic), no la vincula. Ello por cuanto se trata del ejercicio de la función pública, sometida a criterios dictaminados por el constituyente y legislador, y sujetos a las condiciones fijadas por la propia institución. Esta goza de autonomía, que resulta indispensable para garantizar el cumplimiento de su función constitucional”. La disposición examinada fue reproducida por el artículo 68, literal d, de la Ley 1757 de 2015 y, por tanto, su contenido fue declarado conforme a la Constitución en la Sentencia C-150 de 2015.

²³ 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>

²⁴ La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadas 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.

las recomendaciones planteadas a Colombia en el Comité de Gobernanza Pública de la OECD, en mayo de 2013²⁵.

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.

VII. JUSTIFICACIÓN DEL PLIEGO DE MODIFICACIONES

Producto de las discusiones y propuestas que se han presentado frente a las facultades jurisdiccionales planteadas en el presente Acto Legislativo, y valorando las razones esgrimidas por diferentes congresistas en los diferentes debates realizados, los suscritos ponentes consideran pertinente retirar del texto propuesto para plenaria de Senado el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a la Contraloría General de la República, Contralorías Territoriales y Auditoría General. En tal sentido, el artículo primero del Acto Legislativo será eliminado, y los artículos 2° y 3° se modificarán en lo pertinente.

En todo caso se considera necesario incluir en el artículo 2° (1 del texto propuesto) una disposición que permita garantizar mayor celeridad en el control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal, por lo que se incluye la siguiente redacción:

“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, en la forma en que lo regule la ley”.

Por otra parte, en el artículo 3° (2 del texto propuesto) se retira el párrafo relacionado con la seguridad de los funcionarios de la Contraloría y se incluye un signo de puntuación en el último inciso de este artículo.

En el artículo 5° (4 del texto propuesto) se plantea que los contralores departamentales, distritales y municipales sean elegidos de terna conformada por **concurso público de méritos** y no mediante convocatoria pública.

Así mismo, en el artículo 5 (4 del texto propuesto), al estar incluidos dos párrafos transitorios, se procede a numerarlos y a ubicarlos en la parte final de esta disposición. Finalmente, en el párrafo transitorio número 2 se corrige un error ortográfico.

²⁵ Documento disponible en <http://www.oecd.org/centrode-mexico/laocde/colombia-y-la-ocde.htm>

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

<p>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA DE SENADO (PRIMERA VUELTA)</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO DE LA REPÚBLICA (PRIMERA VUELTA)</p>
<p>Artículo 1°. El artículo 116 de la Constitución Política de Colombia quedará así: “Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. La Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República, ejercerán función jurisdiccional para la determinación de la responsabilidad fiscal, en los términos que defina la ley. Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.</p> <p>Artículo 2°. El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así: “Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. El control fiscal podrá ser preventivo, concomitante, posterior y selectivo, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El Control Preventivo y Concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente del recurso público, sus ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto, mediante el uso de tecnologías de la información. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la sostenibilidad ambiental. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.</p> <p>La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. Ejercerá funciones jurisdiccionales en las materias que determine la ley. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. 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</p>	<p>Artículo eliminado</p> <p>Artículo 2 1. El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así: “Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. El control fiscal podrá ser preventivo, concomitante, posterior y selectivo, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El Control Preventivo y Concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente del recurso público, sus ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto, mediante el uso de tecnologías de la información. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la sostenibilidad ambiental. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la Ley. <u>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, en la forma en que lo regule la ley.</u> La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. Ejercerá funciones jurisdiccionales en las materias que determine la ley. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. 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</p>

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA DE SENADO (PRIMERA VUELTA)	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO DE LA REPÚBLICA (PRIMERA VUELTA)
<p>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 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.</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 que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p> <p>La función jurisdiccional que se atribuye a las Contralorías se ejercerá por funcionarios seleccionados por mérito y cumplirán con el estándar de independencia que se determina en el derecho convencional que garantiza la etapa de acusación y juzgamiento, doble instancia y los recursos extraordinarios que determine la ley”.</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>Artículo 3°. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. 2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de 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 de la Nación. 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. El trámite y decisiones del proceso de responsabilidad fiscal tendrá carácter jurisdiccional. 6. Conceptuar la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado. 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios. 9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General. 	<p>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 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.</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 que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p> <p>La función jurisdiccional que se atribuye a las Contralorías se ejercerá por funcionarios seleccionados por mérito y cumplirán con el estándar de independencia que se determina en el derecho convencional que garantiza la etapa de acusación y juzgamiento, doble instancia y los recursos extraordinarios que determine la ley”.</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>Artículo 3 2. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. 2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de 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 de la Nación. 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. El trámite y decisiones del proceso de responsabilidad fiscal tendrá carácter jurisdiccional. 6. Conceptuar la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado. 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios. 9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.

<p>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA DE SENADO (PRIMERA VUELTA)</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO DE LA REPÚBLICA (PRIMERA VUELTA)</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>14. Intervenir, en el marco de la función de vigilancia y control fiscal, cuando una contraloría territorial requiera apoyo técnico, se tenga evidencia de falta de imparcialidad y objetividad, o lo solicite el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, o la propia contraloría territorial. La ley reglamentará la materia.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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, por incumplimiento de lo prescrito en la ley.</p> <p>18. Las demás que señale la ley.</p> <p>Parágrafo. El Estado garantizará la seguridad del Contralor General de la República y de los ex Contralores Generales, Vice Contralores Generales y de los demás funcionarios de la entidad que tengan algún tipo riesgo de seguridad por el cumplimiento de su deber. El análisis de seguridad lo realizará la Unidad de Aseguramiento de la Contraloría General de la República, la Policía Nacional o la Unidad Nacional de Protección o quien haga sus veces.</p> <p>Parágrafo transitorio. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, 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</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>14. Intervenir, en el marco de la función de vigilancia y control fiscal, cuando una contraloría territorial requiera apoyo técnico, se tenga evidencia de falta de imparcialidad y objetividad, o lo solicite el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, o la propia contraloría territorial. La ley reglamentará la materia.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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, por incumplimiento de lo prescrito en la ley.</p> <p>18. Las demás que señale la ley.</p> <p>Parágrafo. El Estado garantizará la seguridad del Contralor General de la República y de los ex Contralores Generales, Vice Contralores Generales y de los demás funcionarios de la entidad que tengan algún tipo riesgo de seguridad por el cumplimiento de su deber. El análisis de seguridad lo realizará la Unidad de Aseguramiento de la Contraloría General de la República, la Policía Nacional o la Unidad Nacional de Protección o quien haga sus veces.</p> <p>Parágrafo transitorio. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, 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</p>

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA DE SENADO (PRIMERA VUELTA)	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO DE LA REPÚBLICA (PRIMERA VUELTA)
<p>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 la reglamentación del acto legislativo, otórguense facultades extraordinarias, por el término de seis meses, al Presidente de la República.</p> <p>Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, una ley que garantice la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal, garantizando, como mínimo, un porcentaje del 0,5% del Presupuesto General de la Nación, para el funcionamiento de la Contraloría General de la República”</p> <p>Artículo 4°. El artículo 271 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“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”.</p> <p>Artículo 5°. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“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.</p> <p>La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.</p> <p>La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.</p> <p>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.</p> <p>Mediante un estudio técnico realizado por el departamento administrativo de la función pública, se determinarán los requerimientos técnicos, organizacionales, humanos y presupuestales de las contralorías territoriales, con el fin de dotar a estos organismos de control de herramientas eficaces y eficientes que permitan realizar un control efectivo de los bienes y recursos públicos. La ley reglamentará lo correspondiente.</p> <p>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.</p> <p>Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante 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.</p> <p>Parágrafo transitorio. La siguiente elección de contralores territoriales se hará por el término de dos años.</p> <p>Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.</p> <p>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.</p>	<p>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 la reglamentación del acto legislativo, otórguense facultades extraordinarias, por el término de seis meses, al Presidente de la República.</p> <p>Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, una ley que garantice la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal, garantizando, como mínimo, un porcentaje del 0,5% del Presupuesto General de la Nación, para el funcionamiento de la Contraloría General de la República”.</p> <p>Artículo 4° 3. El artículo 271 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“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”.</p> <p>Artículo 5 4. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“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.</p> <p>La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.</p> <p>La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.</p> <p>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.</p> <p>Mediante un estudio técnico realizado por el departamento administrativo de la función pública, se determinarán los requerimientos técnicos, organizacionales, humanos y presupuestales de las contralorías territoriales, con el fin de dotar a estos organismos de control de herramientas eficaces y eficientes que permitan realizar un control efectivo de los bienes y recursos públicos. La ley reglamentará lo correspondiente.</p> <p>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.</p> <p>Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública de terna conformada por concurso público de méritos conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.</p> <p>Parágrafo transitorio. La siguiente elección de contralores territoriales se hará por el término de dos años.</p> <p>Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.</p> <p>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.</p>

<p>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA DE SENADO (PRIMERA VUELTA)</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO DE LA REPÚBLICA (PRIMERA VUELTA)</p>
<p>No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal. Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones. Parágrafo transitorio. 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 aportaran 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 6°. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así: “Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años. La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal. Parágrafo transitorio. El periodo del Auditor dispuesto en el presente artículo se aplicará a quien sea elegido con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo”.</p> <p>Artículo 7°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal. Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones. Parágrafo transitorio 1. La siguiente elección de contralores territoriales se hará por el término de dos años. Parágrafo transitorio 2°. En un término no superior a un año la Ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República.</p> <p>Artículo 6.5. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así: “Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años. La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal. Parágrafo transitorio. El periodo del Auditor dispuesto en el presente artículo se aplicará a quien sea elegido con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo”.</p> <p>Artículo 7 6. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

IX. PROPOSICIÓN

En conclusión y con fundamento en lo anteriormente expuesto, se rinde informe de ponencia positiva con pliego de modificaciones y, en consecuencia, se solicita a la honorable Plenaria del Senado **dar segundo debate** al Proyecto de Acto Legislativo número 39 de 2019 Senado y 355 de 2019 Cámara (Primera Vuelta), *por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.*

De los honorables Congressistas,

ROY BARRERAS MONTEALEGRE
Coordinador

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
Ponente

GUSTAVO PETRO URREGO
Ponente

FABIO AMIN SALEME
Ponente

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Ponente

IVÁN NAMÉ VÁSQUEZ
Ponente

RODRIGO LARA RESTREPO
Ponente

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Ponente

CARLOS CUEVA VILLABÓN
Ponente

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Ponente

ESPERANZA ANDRADE DE OSSO
Ponente

Ponencia: Para presentación en Plenaria de la Presidencia sobre el tema del Control Concursante

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO DE LA REPÚBLICA (PRIMERA VUELTA) 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

“Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido

por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

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

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

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público, 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.

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 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 Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya

sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

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

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

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

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

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

organización y funcionamiento de la Contraloría General.

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

control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, por incumplimiento de lo prescrito en la ley.

18. Las demás que señale la ley.

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

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, una ley que garantice la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal, garantizando, como mínimo, un porcentaje del 0,5% del Presupuesto General de la Nación, para el funcionamiento de la Contraloría General de la República”.

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

“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.

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

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268.

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

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

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

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

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

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

Parágrafo transitorio 2°. En un término no superior a un año la ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los

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

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

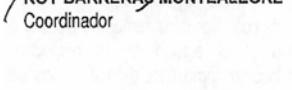
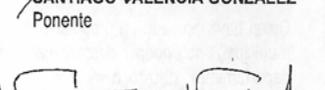
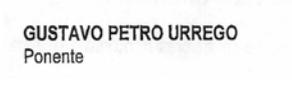
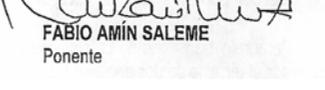
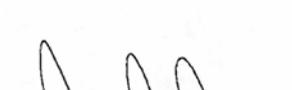
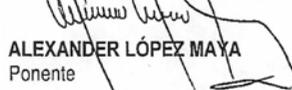
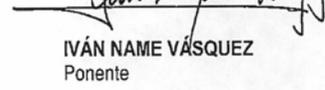
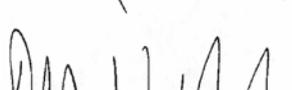
“Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia,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

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

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

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

De los honorables Congresistas,

 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 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 39 DE 2019 SENADO, 355 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 116 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

La Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República, ejercerán función jurisdiccional para la determinación de la responsabilidad fiscal, en los términos que defina la ley.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.

Artículo 2°. El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

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

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

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. Ejercerá funciones jurisdiccionales en las materias que determine la ley. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

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 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 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.

La función jurisdiccional que se atribuye a las Contralorías se ejercerá por funcionarios seleccionados por mérito y cumplirán con el estándar de independencia que se determina en el derecho convencional que garantiza la etapa de acusación y juzgamiento, doble instancia y los recursos extraordinarios que determine la ley”.

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

Artículo 3°. 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 de la Nación.*
- 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. El trámite y decisiones del proceso de responsabilidad fiscal tendrá carácter jurisdiccional.*
- 6. Conceptuar la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.*
- 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.*
- 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.*
- 9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.*
- 10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.*
- 11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.*
- 12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.*
- 13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.*
- 14. Intervenir, en el marco de la función de vigilancia y control fiscal, cuando una contraloría territorial requiera apoyo técnico, se tenga evidencia de falta de imparcialidad y objetividad, o lo solicite*

el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, o la propia contraloría territorial. La ley reglamentará la materia.

15. *Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.*
16. *Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.*
17. *Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, por incumplimiento de lo prescrito en la ley.*
18. *Las demás que señale la ley.*

Parágrafo. *El Estado garantizará la seguridad del Contralor General de la República y de los ex Contralores Generales, Vice Contralores Generales y de los demás funcionarios de la entidad que tengan algún tipo riesgo de seguridad por el cumplimiento de su deber. El análisis de seguridad lo realizará la Unidad de Aseguramiento de la Contraloría General de la República, la Policía Nacional o la Unidad Nacional de Protección o quien haga sus veces.*

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, la Ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas o suprimidas. Para los efectos del presente parágrafo y la reglamentación del acto legislativo, otórguense facultades extraordinarias, por el término de seis meses, al Presidente de la República.*

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, una ley

que garantice la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal, garantizando, como mínimo, un porcentaje del 0,5% del Presupuesto General de la Nación, para el funcionamiento de la Contraloría General de la República”.

Artículo 4°. *El artículo 271 de la Constitución Política quedará así:*

“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 5°. *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.

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

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268.

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante 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.

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

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

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

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

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

Parágrafo transitorio. 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 6°. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá

por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

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

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

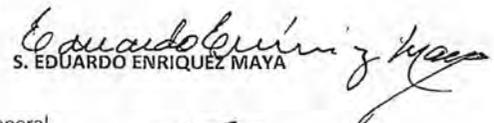
Artículo 7°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 39 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara, por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal, como consta en la sesión del 22 de mayo de 2019, Acta número 51.

Ponente coordinador:


ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE
H. Senador de la República

Presidente,


S. EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario General,


GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

