**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 093 DE 2016 CÁMARA**

**“Por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271, 272 y 273 de la constitución política de Colombia y se dictan otras disposiciones”.**

### ANTECEDENTES AL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Acto legislativo No 093 de 2016 Cámara “Por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271,272 y 273 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones” con su correspondiente exposición de motivos, fue radicado el 11 de agosto de 2016 en la Secretaria General de la Cámara de Representantes, por los honorables Representantes*Rodrigo Lara, Fabián Castillo, Betty Zorro*y otros honorables Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso Nº 614 de 2016.

Posterior a la radicación del proyecto de acto legislativo, el 30 de agosto del presente año, se radicaron dos enmiendas justificando la corrección de imprecisiones conceptuales que se declararon inexequibles por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-373 de julio 16 de 2016.

### OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El presente proyecto de acto legislativo tiene como finalidad, de acuerdo al articulado presentado, la creación de un Tribunal de Cuentas mediante reformas constitucionales que modificarían la naturaleza de un organismo de control del estado tal como lo es la Contraloría General de la República y la eliminación de la Auditoría General de la República.

1. **CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El proyecto de Acto Legislativo, modifica los artículos 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271,272 y 273 de la Constitución Política de 1991, respecto de la creación de un Tribunal de Cuentas, Contraloría General de la República y la Auditoria General de la República.

Para mayor claridad y lograr comparar el texto del precepto constitucional vigente con el texto contenido la enmienda constitucional que se propone, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

|  |  |
| --- | --- |
| **Texto original, Constitución Política 1991** | **Proyecto de Acto Legislativo 093/2016** |
| **Artículo 119**La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.  | **Artículo 119.** El Tribunal de Cuentas tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración. |
| **Artículo 141**El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir Contralor General de la República y Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135. En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.  | **Artículo 141.**El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países y, para elegir ~~Contralor General de la República~~ y Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135.En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso. |
| **Artículo 156**La Corte Constitucional, el Consejo de Gobierno Judicial, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.  | **Artículo 156.** La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, ~~el Tribunal de Cuentas~~, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones. |
| **Artículo 174**Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces y contra los miembros de la Comisión de Aforados, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, será competente para conocer los hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.   | **Artículo 174**Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra el Vicepresidente de la República; contra los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y ~~del Tribunal de Cuentas~~; contra el Procurador General de la Nación; contra el Defensor del Pueblo y contra el Fiscal General de la Nación aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, será competente para conocer los hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.El Senado deberá aprobar, mediante voto secreto, por mayoría absoluta de sus miembros, si procede la acusación que presenta la Cámara de Representantes contra el funcionario investigado por el Tribunal de Aforados. De ser aprobada la acusación se procederá con forme a lo establecido en el artículo 175. |
| **Artículo 235**Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: 4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vice fiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, **al** Vicepresidentede la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen. | **Artículo 235.** Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vice fiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, a los magistrados del Tribunal de Cuentas, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen. |
| **Artículo 267**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. 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 y temporales 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 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley. No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes. En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.  | **Artículo 267.** El control fiscal es una función pública de naturaleza jurisdiccional que ejerce el Tribunal de Cuentas, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.El Tribunal de Cuentas asiste al Congreso en el control de las políticas del Gobierno nacional, de los organismos constitucionales autónomos y de las Entidades Territoriales. Asiste al Congreso y al Gobierno en el control de la ejecución del presupuesto nacional y del presupuesto de las entidades territoriales así como en la evaluación de las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno.El Congreso de la República podrá solicitar al Tribunal de Cuentas la evaluación de una política pública del Gobierno nacional o de los organismos constitucionales autónomos. La solicitud deberá elevarse por el Presidente del Senado o por el Presidente de la Cámara de Representantes, por iniciativa propia o por proposición aprobada por las Comisiones Constitucionales en su respectiva área de competencias. El informe de evaluación de una política pública solicitado por el órgano legislativo, deberá presentarse en un plazo máximo de 12 meses a partir de su solicitud.Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades de los jueces.Una ley orgánica determinará el régimen de responsabilidad fiscal y contable y regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas. En todo caso, la provisión de sus miembros deberá obedecer a un sistema de carrera administrativa específico para este órgano. |
| **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 territoriales. 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 sobre los alcances deducidos de la misma. 6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado. 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes 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 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 su dependencia que haya creado la 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 su despacho. 11. Presentar informes al Congreso 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. 13. Las demás que señale la ley. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.  | **Artículo 268**El Tribunal de Cuentas 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 territoriales.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. Ejercer función fiscalizadora de carácter externo, permanente y consultiva, sometiendo la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.6. Ejercer jurisdicción fiscal y contable sobre las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de recursos públicos y parafiscales, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos recursos o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestal y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o personas privadas que reciban créditos y recursos de cualquier naturaleza procedentes de dicho sector.7. Ejercer jurisdicción coactiva sobre la responsabilidad deducida de la responsabilidad fiscal y contable.8. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.9. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.10. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes 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 penales o disciplinarios.11. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a su organización y funcionamiento.12. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios.13. Controlar la contabilidad de los partidos políticos y de los movimientos significativos de ciudadanos. |
| **Artículo 271**Los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por la Contraloría tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.  | **Artículo 271**Los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por el Tribunal de Cuentas tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente. |
| **Artículo 272**La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales. Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. 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, para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso. Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato. Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal. 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.  | **Artículo 272**. El Control Fiscal de naturaleza jurisdiccional de los departamentos, distritos y municipios corresponderá a las Cámaras Departamentales de Cuentas y se ejercerá en forma posterior.Los órganos de control fiscal territoriales podrán promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales, disciplinarias o fiscales, contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.Los municipios y departamentos que determine la ley, elegirán a sus respectivos contralores municipales, distritales y departamentales. Las Contralorías Territoriales son entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, encargadas de la evaluación de las políticas públicas de la entidad territorial. La auditoría de las políticas públicas de la entidad territorial respectiva incluye un control financiero y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, conforme a los métodos de auditoría que prescriba el Tribunal de Cuentas.Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar y elegir, conforme lo establezca la ley orgánica, a los respectivos Contralores.Los Contralores departamentales, distritales o municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales o Distritales, mediante convocatoria pública siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad, para periodo igual al del gobernador o alcalde, según el caso.Ningún contralor podrá ser reelegido. |
| **Artículo 273**A solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública. Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley.  | **Artículo 273**A solicitud de cualquiera de los proponentes, las autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública. Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley. |
| **Artículo 11**. Modifíquese la expresión Contraloría General de la República por Tribunal de Cuentas en los artículos 117, 178, 187 y 274. |
| **Artículo 12.** El período del actual Contralor General de la República irá hasta el año 2018. El ejercicio del Control Fiscal se hará a partir de este momento de conformidad con lo dispuesto en el presente acto legislativo. |
| **Artículo 13.** Elimínese el artículo 274 de la Constitución Política de Colombia.  |
| **Artículo Transitorio.** Los funcionarios actuales de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales que a la fecha de entrada en vigenciade este acto legislativo ostenten o tengan los derechos de carrera administrativa serán incorporados a la planta de personal del Tribunal de Cuentas o las Cámaras Departamentales de Cuentas, en cargos de igual o superior jerarquía que se creen, sin exigírseles requisitos adicionales a los ya acreditados. |

1. **INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 093 DE 2016**
2. **DESCONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS**

Las modificaciones que se pretenden con la enmienda constitucional propuesta y objeto del proyecto de acto legislativo, radican en un cambio de naturaleza al que se ha de someter la Contraloría General de la República como máximo órgano autónomo de control fiscal, al convertirse, en un Tribunal de Cuentas de control fiscal con funciones de naturaleza jurisdiccional, el cual se vincularía como un *“eslabón medular en la Rama Judicial”[[1]](#footnote-1)*, condición que desconocería el principio de pesos y contrapesos establecido en el pacto político de 1991.

Para soportar jurisprudencialmente la anterior consideración se han de tener como precedente lo establecido por la Corte Constitucional, las Sentencia C -170/12, referente a los límites de reforma constitucional que posee la Rama Legislativa y Sentencia C- 832/12 con respecto al papel de los órganos de control en el equilibrio de poderes y en especial de la Contraloría General de La República y la Sentencia C-288/12 sobre el principio de separación de poderes como doctrina constitucional, principio de separación de poderes sistema de frenos y contrapesos.

1. **VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**

El proyecto de acto legislativo 093 de 2016 presenta graves contradicciones legislativas, que incurren en una vulneración del principio de unidad de materia, dado que, no se revisaron rigurosamente las implicaciones del cambio, tanto en el nombre del ente de control fiscal como de algunas de las funciones que atañen a otras instituciones propias del control político, contable o de lo electoral.

A continuación se detallan estos elementos:

|  |  |
| --- | --- |
| **Normatividad** | **Acción** |
| Constitución Política artículo 268  | Se suprime del artículo 268 los numerales 11, 12 y el inciso final, la función de certificar la Situación de las Finanzas del Estado, el Sistema Nacional de Control fiscal, la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, y la certificación del Balance de la Hacienda, sin ver la armonía con otros artículos constitucionales. No obstante, con ello se elimina el seguimiento a las principales cuentas fiscales del Estado por el único organismo independiente con capacidad de realizarlo |
| Constitución Política artículo 354  | Las funciones previstas en los numerales 6 del proyecto 093/16, establecen “Ejercer jurisdicción fiscal y contable” y “responsabilidad fiscal y contable” además de tener visos de control previo, podría traspasar las funciones del Contador General de la Nación estipulados en el artículo 354 de la Constitución. |
| Constitución Política artículo 178 , numeral 2  | Se modifican, implícitamente, las funciones de la Cámara de Representantes del artículo constitucional 178, dado que en su numeral 2 establece como atribución de esta corporación la de “Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Tribunal de Cuentas, función que resulta contradictoria pues esta desaparece de las funciones del Tribunal como se expresó.  |
| Ley 5 de 1992Artículo 254Artículo 310  | De las funciones del Congreso: Elimina la función de la Comisión Legal de Cuentas, pues la razón de su existencia es el examen de la Cuenta del Presupuesto que de acuerdo con la Ley 5 en su artículo 310 y 254 el cual contiene la auditoría al balance y los informes sobre la deuda pública, entre otros.  |

El hecho más relevante que rompe la armonía Constitucional y de las instituciones es la falta de consistencia en el articulado del proyecto, toda vez que en el artículo 354 CP la Contraloría General de la República “continuaría” con la función de llevar la contabilidad del presupuesto y al suprimirse este ente quedaría huérfana esta labor, al no ser incluida en la funcionalidad del Tribunal de Cuentas, de igual forma se elimina el elemento fundamental de la rendición de cuentas que es el informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro. Este mismo artículo deja la Auditoria al Balance de la Hacienda, a cargo de la Contraloría General de la República y no al nuevo Tribunal de Cuentas, pero la certificación de Balance de la Hacienda es eliminada del artículo 268 superior.

El numeral 6 del proyecto establece las funciones de “Ejercer jurisdicción fiscal y contable” y “responsabilidad fiscal y contable”, esto, además de tener visos de control previo, podría traspasar las funciones del Contador General de la Nación establecidas en artículo 354 constitucional rector de la Contabilidad Pública determinado en la Ley y en varias sentencias de la corte constitucional (Sentencia C-487 de 1997). De la misma manera al momento de trasladar la función de controlar la contabilidad de los partidos abiertamente, se desconocerían funciones del Consejo Nacional Electoral.

El proyecto implica un traumatismo institucional de grandes proporciones, pues tomaría varios años adaptar y depurar normativa y jurisprudencialmente el alcance que el nuevo modelo supone; volver a la armonía Constitucional y legal, implicaría grandes cambios en la normativa vigente, teniendo en cuenta que la modificación a un Tribunal de Cuentas, se deberán ajustar varias leyes que reglamentan las funciones de la actual Contraloría General, la Auditoria General y el Congreso de la Republica, en especial: Ley 5 de 1992, Ley 42 de 1993, Ley 610 de 1993, Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Decreto Ley 267 de 2000, Ley 1474 de 2011, entre otras normas.

1. **DEL CONTROL POSTERIOR Y SELECTIVO**

El proyecto de acto legislativo en su artículo 6 modifica el artículo 267 constitucional, el cual elimina el control posterior y selectivo del Tribunal de Cuentas, una facultad otorgada por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-103/15 a la Contraloría General de la República debido a los altos retrocesos institucionales generados por el control previo.

*“Modalidad de control fiscal previo representada en la función de advertencia constituye una afectación innecesaria de los principios constitucionales que establecen el carácter posterior del control fiscal y la prohibición de coadministración”*

Expuestos los argumentos anteriores no es conveniente regresar a una reforma que retorne al control previo ya que eliminaría el control efectivo de la contraloría.

1. **ELIMINACIÓN DE LA AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

De acuerdo con el articulado propuesto, el numeral 12 elimina el artículo 274 CP, el cual suprime la Auditoria General de la República, establecida como un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, a la cual le corresponde ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de República, de las contralorías departamentales, distritales y municipales[[2]](#footnote-2).

Conforme a la exposición de motivos del proyecto, la eliminación de este de organismo de vigilancia de la gestión fiscal se sustenta en que *“las funciones de la Auditoría General se circunscriben a la vigilancia de la gestión de la Contraloría General de la República. Así entonces, se constituye como la “vigilancia de la vigilancia”, haciendo que exista una burocratización innecesaria del control fiscal, la creación del Tribunal de Cuentas con funciones jurisdiccionales hace que la Auditoría General de la República desaparezca, por cuanto ya no se necesitaría todo un aparato administrativo que vigile su gestión como órgano de control fiscal; en tanto, dicha función le correspondería al órgano natural de vigilancia de la función jurisdiccional, esto es, el Congreso de la República a través de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes[[3]](#footnote-3).*

Al hacer una revisión detallada de las funciones de la Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes, por mandato Constitucional, el Art. 178 (C.P.), y Ley 5ª de 1992 Art. 329, le corresponde conocer a esta célula, sobre las denuncias penales o quejas disciplinarias contra altos dignatarios del Estado[[4]](#footnote-4) y no la función de ejercer control fiscal sobre algún órgano, por tal motivo se desconoce el por qué ha de ser la comisión de acusaciones de la cámara el ente que vigilaría la función jurisdiccional del tribunal de cuentas.

Es necesario traer a colación los comentarios del despacho de la ex auditora Laura Emilse Marulanda Tobón, sobre el proyecto de acto legislativo de equilibrio de poderes y la propuesta de eliminar la Auditoria General de la República para el proyecto de ese entonces.

“La supresión de la auditoría general de la república, implicaría además dejar huérfana la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías territoriales, las cuales hoy se encuentran sometidas a su control, un grave desajuste institucional en la visión constitucional de ejercer un control al control, y de evaluar la gestión y los resultados de las propias contralorías y el control fiscal, además de adelantar procesos de responsabilidad fiscal contra funcionarios de estos entes que en ejercicio de la gestión fiscal hayan causado daños a ese patrimonio público.

En efecto, la corte constitucional ha puesto de presente la necesidad de un control externo a la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, en reflexión que es igualmente equivalente y válida para las contralorías territoriales. Así lo ha subrayado la sentencia C-499 de 1998: “*Para cumplir a cabalidad con las misiones que la constitución política le ha asignado (CP., artículos 267 y 268), la contraloría General de la república requiere de los recursos y bienes públicos necesarios para su funcionamiento eficiente. Por estos motivos, esta entidad ha sido incluida en la ley orgánica del presupuesto como uno de los órganos que conforman el presupuesto general de la nación (Decreto 111 de 1996, articulo 3). De este modo, la Contraloría, en cuanto administra, ejecuta, gasta y adquiere recursos públicos como cualquier otro organismo estatal, realiza una gestión fiscal que debe ceñirse a las normas constitucionales y orgánicas presupuestales respectivas. “El cumplimiento de los fines del Estado (C.P. articulo 2) y la exigencia constitucional de manejar con diligencia y probidad los dineros públicos (C.P. artículo 209), implican que la gestión fiscal que lleve a cabo la contraloría General de la República no quede exenta de vigilancia. En efecto, el hecho de que, según las normas constitucionales, esta entidad sea el máximo órgano de control fiscal en la organización estatal colombiana no significa que la gestión fiscal que realiza con los recursos públicos que le asigne el presupuesto general de la nación, no sea susceptible de la misma vigilancia fiscal a que están sujetos todos los otros organismos y entidades del Estado*”

La creación constitucional y la posterior reglamentación de la AGR se fundamentan en la necesidad de asegurar a la sociedad, a los poderes del Estado y a la comunidad internacional que la vigilancia de la gestión fiscal gubernamental se ajuste a los principios constitucionales de moralidad, eficacia, eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.

Si se suprime la AGR, tal y como se plantea, implicaría que se perdería la vigilancia sobre la gestión fiscal que se ejerce en relación con la administración del patrimonio de las contralorías, con lo cual se desdibujaría el esquema constitucional de los sistemas de control fiscal, y su claro fundamento como principio de Estado de Derecho, en el sentido de que, de acuerdo con el desarrollo legal y jurisprudencial, le corresponde a la AGR la vigilancia de la gestión fiscal de la CGR y de las contralorías departamentales, municipales y distritales

La pretensión de suprimir a la auditoria general de la república es disconforme con los principios constitucionales, los sistemas de controles públicos, el principio de pesos y contrapesos y el equilibrio del poder público en el ejercicio del control fiscal”[[5]](#footnote-5).

1. **REDISEÑO INSTITUCIONAL**

Para la consecución de un “Tribunal de cuentas”, se han de tener en cuenta los rediseños institucionales necesarios; dado que los cambios estructurales para su conformación, generarían un gran impacto fiscal, el cual ha de ser evaluado, dada la coyuntura social y económica actual del país.

Al revisar la estructura y contenido de la reforma, se observa que esta, carece de un estudio técnico preliminar que justifique el proyecto, dado que se abordan superficialmente temas esenciales como el gasto fiscal, gasto presupuestal y la planta de personal de la Contraloría y de la Auditoria.

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes ARCHIVAR EL **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 093 DE 2016 CÁMARA** “Por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271, 272 y 273 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente

**José Neftalí Santos Ramírez**

**Representante a la Cámara**

**Partido Liberal**

1. Lara, Rodrigo. 2016. Exposición de motivos. Proyecto de acto legislativo 093 de 2016 Cámara. [↑](#footnote-ref-1)
2. Auditoría General de la República. (2016). Funciones y objetivos. Sitio web: <http://www.auditoria.gov.co/objetivos-y-funciones> [↑](#footnote-ref-2)
3. Rodrigo Lara. (2016). Proyecto de Acto Legislativo 093.Exposición de Motivos, de Gaceta Congreso de la República, Sitio web: <http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=1600&p_numero=093&p_consec=46340> [↑](#footnote-ref-3)
4. Cámara de Representantes. (2016). Comisión Legal de Investigación y Acusaciones. , Sitio web: <http://www.camara.gov.co/portal2011/comisiones/legales/investigacion?option=com_comisiones&view=comisiones&idcom=10> [↑](#footnote-ref-4)
5. Despacho Auditoria General de la República, Laura Emilse Marulanda. (2014). Comentarios sobre el proyecto de acto legislativo “equilibrio de poderes”. Auditoría General de la República. [↑](#footnote-ref-5)