**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Doctor

**GABRIEL SANTOS GARCÍA**

Presidente Comisión Primera

H. Cámara de Representantes

**E.S.M.**

**Referencia:** Informe de ponencia para SEGUNDO Debate del Proyecto de Acto Legislativo 355 de 2019 de 2019 Cámara **“Por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal”.**

Respetado señor Presidente:

De conformidad con la designación que me ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, presento la ponencia para SEGUNDO Debate del Proyecto de Acto Legislativo 355 de 2019 de 2019 Cámara **“Por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal”.**

**I.** **ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO**

En Cámara de Representantes fue radicado el Proyecto de Acto Legislativo 355 de 2019 Cámara por el Señor Contralor General de la República Dr. Carlos Felipe Córdoba Larrarte, H.S. Santiago Valencia González, H.S. Miguel Ángel Pinto Hernández, H.S. Luis Fernando Velasco Chaves, H.S. Germán Varón Cotrino, H.S .Roy Leonardo Barreras Montealegre, H.S. Fabio Raúl Amín Sáleme, H.R. Gabriel Santos García, H.R. Edward David Rodríguez Rodríguez, H.R. Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, H.R. Kelyn Johana González Duarte, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Fabio Fernando Arroyave Rivas, H.R. Harry Giovanny González García, H.R. Jorge Méndez Hernández, H.R. José Daniel López Jiménez, H.R. Juan Carlos Rivera Peña, H.R. Erasmo Elías Zuleta Bechara, H.R. Edgar Alfonso Gómez Román, H.R. Salim Villamil Quessep, H.R. César Augusto Lorduy Maldonado.

La Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera de Cámara designó como ponentes para el presente Proyecto de Acto Legislativo a los Honorables Representantes Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Alejandro Alberto Vega Pérez, Jaime Rodríguez Contreras, José Daniel López Jiménez, Jorge Enrique Burgos Lugo, Harry Giovanny González García, Juan Carlos Rivera Peña, Juanita María Goebertus Estrada, Carlos German Navas Talero, Luis Alberto Albán Urbano, Juan Manuel Daza Iguarán y Ángela María Robledo Gómez.

El Proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

**II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY**

Según la exposición de motivos el presente proyecto de acto legislativo contiene la propuesta de reforma constitucional del control fiscal elaborada por la Contraloría General de la República, 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.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene tres elementos pilares en la nueva construcción de un modelo de control fiscal más acorde a las necesidades que se tienen respecto a la vigilancia y control de los recursos públicos en Colombia:

1. Poder concomitante y preventivo.
2. Unificación de las competencias de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales.
3. Asignación de funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República.

**Poder concomitante y preventivo.**

Respecto al primer punto de la iniciativa de reforma constitucional se expone en la exposición de motivos que “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”. Con lo cual queda de presente que actualmente los mecanismos de control que tiene la Contraloría resultan insuficientes ya que no es posible vigilar de debida forma los recursos públicos, así como evitar que los mismos sean destinados de indebida forma, lo cual ha llevado a concluir que el poder posterior y selectivo no es una garantía plena para salvaguardar los recursos del Estado. Por lo cual en la exposición de motivos se menciona que “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”.

El actual modelo de control fiscal se sustenta en la posteridad y selectividad, esto quiere decir que los actos de la gestión fiscal ya han sido ejecutados y que no opera sobre cualquier acto de la administración sino sobre algunos que se consideren. Esto genera un problema en el control fiscal porque al ya ser ejecutado por la administración los recursos públicos, en caso de indebida destinación de los recursos, esto ya habría generado una grave afectación y la posibilidad de recuperación de los mismos no sería muy efectiva, tal y como se puede reseñara en graves casos de corrupción. “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 participativo , 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”.

Para el Proyecto objeto de estudio 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”. Esto quiere decir que la Contraloría actuaría sobre los casos en los que exista un riesgo o daño potencial y que bajo el modelo vigente no se podría entrar a vigilar. Menciona que con esta facultad no se pretende volver al modelo de control previo que resultó en la coadministración, sino que será una garantía de vigilancia que permitirá alertar debidamente los posibles casos de detrimento patrimonial del Estado. “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”.

Pero este control concomitante debe ir, según criterio del Proyecto, de la mano de la función de advertencia que permitirá hacer las debidas observaciones sin que esto implique entrar en las competencias del gestor fiscal, quien podrá continuar con la ejecución presupuestal, pero que si permitirá hacer advertencia frente a lo que presuntamente pueda resulta en una afectación a los recursos públicos.

Según la Contraloría se han formulado las siguientes advertencias:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **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-Aplicativo SIIGEP a 2/10/2018 | |  |  |

Según la exposición de motivos “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 2011; entonces, lo que se pretende es elevar a rango constitucional esa facultad de las contralorías”.

Para el Proyecto y sus proponentes “La materialización del control requerirá entonces de estrategias y elementos cuyas características se describen a continuación:

* *Las medidas preventivas siempre se tomarán frente a un riesgo actual, que se encuentre técnicamente probado.*
* *El principio de prevención está soportado en la debida diligencia del gestor fiscal.*
* *En este nuevo modelo el riesgo es cierto y el daño es potencial.*
* *Se caracteriza por propiciar la administración de riesgos y la verificación de la eficiencia de los controles a efectos de la implementación anticipada de medidas para mitigar o prevenir los daños.*
* *El nuevo modelo busca que las acciones de la Contraloría se encaminen a prevenir daños y no solo a su identificación posterior.*
* *La función de advertencia será un destacado instrumento de la vigilancia fiscal, en defensa y protección del patrimonio público.*
* *Uno de los pilares del nuevo modelo será la actuación oportuna del ente de control, realizando el seguimiento a las fuentes y uso del recurso público en tiempo real, sobre operaciones financieras o presupuestales que generen un riesgo.*
* *El principio de verdad sabida y buena fe guardada, establecido en el numeral 8 del artículo 268 de la Carta Política, es justamente uno de los fundamentos y expresiones del modelo concomitante y preventivo.*
* *Requerirá por vía legislativa la facultad de investigar bienes en la etapa del proceso auditor.*
* *La vigilancia y control fiscal se adelantarán con énfasis en procedimientos expeditos, sin descuidar el carácter instrumental de las auditorías de regularidad respecto de la evaluación del desempeño de las entidades públicas.*
* *El Informe Técnico se constituirá en uno de los elementos esenciales de la actividad probatoria para otorgarle certeza técnica a la actuación del control fiscal en tiempo real y su elaboración oportuna permitirá fortalecer jurídicamente la validez del medio de prueba.*
* *La participación de la ciudadanía a través de las denuncias fiscales se convertirán en el principal insumo para activar en forma rápida y oportuna el modelo concomitante y preventivo; sin embargo, no se restringe únicamente a estas. Será de gran importancia el ejercicio de las auditorías articuladas.*
* *La prevención no se efectuará al universo total de las actividades de la administración pública; sino que estará focalizado en los riesgos.*”

**Unificación de las competencias de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales.**

Según el Proyecto “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”. Actualmente hay en Colombia 65 contralorías, cada de ellas autónomas y con independencia, con lo cual se ha presentado en algunos lugares existan puedan existir simultáneamente oficinas nacionales, la departamental y la municipal. Lo cual genera una idea de desarticulación del control fiscal, según lo establecen los autores.

“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”. Pero no ocurre en cuanto al control fiscal porque el modelo que se propuso en la Constitución implicaba una descentralización de la labor. Por lo cual, y en vista no afectar el modelo de descentralización que ha propuesto el constituyente se hace necesario determinar de forma clara y precisa las competencias existentes enfatiza el Proyecto.

**Asignación de funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República.**

El tercer y último pilar de la propuesta de reforma constitucional presentada en este Proyecto es la asignación de funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República. Con esto se busca dar celeridad a los procesos fiscales en Colombia.

El proceso para determinar la responsabilidad está contendido en las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, en las cuales se establece el proceso ordinario y el proceso verbal. “No obstante, el acto administrativo de declaración de responsabilidad fiscal, por su misma naturaleza, es susceptible de ser controvertido por vía jurisdiccional; es decir, carece del efecto de cosa juzgada. En tal caso, el cobro coactivo se suspende a la espera de que en sede judicial se decida sobre la nulidad del acto administrativo, lo que conlleva un nuevo debate procesal con las dilaciones propias de los procesos judiciales”. Esto lleva a sustentar por parte de los proponentes de la iniciativa de reforma constitucional la necesidad de otorgar funciones jurisdiccionales la Contraloría para evitar las dilaciones procesales que se llevan a cabo dentro del Contencioso Administrativo.

Argumentan los autores que “si se le atribuyese funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República sus decisiones –meramente en lo que corresponde a la responsabilidad fiscal- mutarían su naturaleza pasando de ser administrativas a judiciales, otorgándoles vocación de permanencia para su labor misional de resarcimiento del patrimonio público”. Con lo cual se estaría dando a la defensa del patrimonio público un verdadero tratamiento como fin esencial del Estado.

**IV. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO**

Para el análisis de la presente Proyecto de Acto Legislativo se propone identificar en primera instancia la conveniencia de un trámite de reforma constitucional como mecanismo idóneo para atender las observaciones de transformar el modelo de control fiscal del país, atendiendo la grave situación que se viven en cuanto al manejo de los recursos públicos y su destinación. Luego de ello se entrará a analizar cada uno de los tres pilares sustentan la siguiente iniciativa.

Antes de dar análisis de la conveniencia de una reforma constitucional es importante hacer una consideración previa sobre el control fiscal y la situación actual del país en materia de vigilancia y control.

Según Rodrigo Naranjo “el control sobre los bienes y recursos públicos y su eficacia ha sido una preocupación constante en la historia del país y en la evolución de nuestras instituciones jurídico administrativas”.[[1]](#footnote-1) Entiendo para este autor el control hacer parte de la democracia liberal desde los siglos XVII en el cual se entiende que debe velarse por el no abuso o tiranía. “En el caso específico del manejo de los recursos públicos, a la garantía de no tributación sin representación y la obligatoriedad de la aprobación parlamentaria de los presupuestos públicos que representan la consolidación del poder del parlamento, se suma la necesidad de un control de regularidad que verifique la correcta ejecución de tales prepuestos. No es suficiente para controlar el gasto público con que su monto y partidas deban ser aprobados por el parlamento ni que su financiación dependa de impuestos que sólo este puede decretar; se requiere, además, que su misma ejecución corresponda a lo definido en el presupuesto y en la Ley.”[[2]](#footnote-2)

Con base a lo anterior, desde la Misión Kemmerer se plantea en Colombia la necesidad de constituir una Entidad encargada del Control Fiscal que sería llamada Contraloría, que ha venido ejerciendo la labor de vigilancia y control sobre los recursos públicos. Sin embargo, para Naranjo existe un común denominador en el sistema de control fiscal y es su mal funcionamiento. Menciona este autor que “si el funcionamiento del sistema fuera satisfactorio no habría sido necesario modificarlo tan frecuentemente”[[3]](#footnote-3), tal y como ha sucedido desde 1923 hasta nuestros días. Además de afirmar el poco bien que ha hecho para el país que la designación del Controlar sea por el Congreso, el cual es órgano que tendido a politizar la Contraloría, lo cual pudese ser extendido en el análisis que se hace sobre las Contralorías Territoriales que son acusadas de obedecer a intereses políticos y no gozan de independencia y autonomía en su labor.

Lo anterior pone de presente la necesidad de pensar un sistema de control fiscal que obedezca ciertamente a las necesidades de la Nación y no de los intereses políticos, en donde debe existir un análisis objetivo respecto al nuevo modelo, en donde sea producto de la concertación y no lo celeridad, ya que como lo ha demostrado la evolución legislativa desde 1923 en este tema, las reformas improvisadas y parciales sólo terminan afectando el control sobre los recursos público.

**Conveniencia de la reforma constitucional**

Desde la entrada en vigencia de la Constitución esta ya ha tenido cerca de 50 reformas a la Constitución lo que ha hecho del poder constituyente derivado un poder activo en la reforma de la Constitución, pero también lo que lleva a pensar a la conveniencia en las reiteradas reformas que tiene el texto constitucional. Y aunque en nuestra Constitución no existe clausula pétrea alguna, si cabe reflexionar sobre la necesidad de hacer reformas constitucionales que sean producto de la deliberación y el análisis sesudo de los temas a reformar, evitando caer en una celeridad innecesaria al momento de reformar la Constitución. “La Constitución colombiana, (…), es formalmente rígida. Ella misma indica cuáles son los órganos competentes para introducirle modificaciones y cuáles son los procedimientos que en cada caso deben ser seguidos. Pero nuestra Carta Política se ha venido ‘flexibilizando’ en la práctica, por cuanto —infortunadamente— los congresos y los gobiernos, en lo pertinente al ejercicio del poder de reforma mediante la presentación y trámite de proyectos de enmienda constitucional, han venido dando prioridad a la conveniencia momentánea, a la coyuntura, al objetivo de corto plazo. Por eso, muchos de los actos legislativos han sido aprobados con base en acuerdos políticos pasajeros, para alcanzar objetivos transitorios; sin mucho cuidado en la preservación de la armonía del conjunto; muchas veces para retroceder en materias en que había avanzado el Constituyente de 1991. Y, en especial, sin que las reformas fueran indispensables ni urgentes, vistos los reales intereses y expectativas de la sociedad”.[[4]](#footnote-4)

En el caso concreto de análisis resulta pertinente mencionar que la Asamblea Constituyente concibió un modelo de control fiscal diferente al existente anteriormente, en donde el poder previo había ocasionado graves afectaciones para el gestor fiscal, dejando en el control fiscal y poder de coadministración que afecto gravemente a los entes territoriales.

Es por ello por lo que en el modelo propuesto por la Constitución de 1991 se planteó dar un cambio al alcance del control fiscal, dejando a este sólo con la competencia posterior y selectiva como garantía de no coadministración. Además de establecer un modelo de descentralizado del control fiscal para dar así cumplimiento al artículo 1° de la Carta Política.

Sin embargo, este modelo no ha sido efectivo “hoy en día, la insatisfacción respecto al funcionamiento de las contralorías y de todo el sistema de control fiscal es general, como responder a ella, exige identificar los cambios o acciones necesarias para mejorar la eficacia del mismo”.[[5]](#footnote-5) Por lo cual resulta necesario acudir a la fórmula de reforma a la constitucional para repensar el modelo de control fiscal que tiene el país. Pero esto debe ir acompañado de análisis ponderado, de una deliberación amplia y suficiente que construya consensos amplios respecto a la idoneidad de un nuevo modelo.

**Poder concomitante y preventivo.**

Como uno de los pilares de esta reforma presentada por la Contraloría General de la República y acompañada por algunos Congresistas, está la creación del control de concomitante y preventivo que busca resolver una de las deficiencias que tiene el actual sistema de control fiscal.

Respecto al control posterior y selectivo actualmente vigente la Corte Constitucional ha mencionado en su sentencia C-557 de 2009 lo siguiente:

“En cuanto a los momentos del control fiscal la jurisprudencia constitucional ha expuesto que el control fiscal, el cual es posterior y selectivo, se desarrolla en dos momentos diferenciados que sin embargo se encuentran entre sí claramente vinculados, el primero de los cuales resulta necesario y obligado, mientras que el segundo tiene un carácter derivado.

Así, en un primer momento, las contralorías de todos los órdenes llevan a cabo la labor de vigilancia propiamente dicha, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con la ley. Esta primera labor se desarrolla mediante la práctica de auditorías sobre los sujetos sometidos al control fiscal selectivo. A partir de este seguimiento se produce la formulación de las correspondientes observaciones, conclusiones, recomendaciones, e incluso, las glosas que se deriven del estudio de los actos de gestión fiscal controlados. En un segundo momento, y si de la labor de vigilancia primeramente practicada surgen elementos de juicio a partir de los cuales se pueden inferir posibles acciones u omisiones eventualmente constitutivas de un daño al patrimonio económico del Estado, se inicia el proceso de responsabilidad fiscal, orientado a ‘obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa’”.

Como fue advertido en la justificación del Proyecto, el control posterior y selectivo no ha sido una formula suficiente al momento de evitar que los recursos públicos sean empleados de indebida forma, afectando gravemente el patrimonio público. Según algunas cifras la corrupción le cuesta anualmente al país más de 50 billones pesos, en los cuales resulta casi imposible su recuperación por la deficiente institucionalidad. El control posterior y selectivo que tienen las Contralorías sólo permite entrar a actuar cuando ya se ha hecho la ejecución, con lo cual ya la afectación patrimonial ya se ha ocasionado.

Esta formula prevista trae consigo la posibilidad que las Contralorías puedan hacer una vigilancia del recurso público aún desde el inicio de la formulación de la Administración de un proyecto, haciendo acompañamiento y emitiendo las advertencias necesarias para que el gestor fiscal no incurra en indebidas prácticas contractuales o de ejecución. Esto abre la puerta al control de advertencia fiscal que no tiene propósito de coadministrar sino de advertir sobre el riesgo es cierto y el daño es potencial, con lo cual también se limita la potestad de las Contralorías para no hacer una indebida injerencia dentro de la administración. Sin embargo, tal y como es propuesto en el texto del Proyecto, resulta necesario establecer claramente el alcance del control concomitante y preventivo, estableciéndolo como una función de advertencia que puede ser atendida por el gestor fiscal, pero no resulta en una orientación sobre como debe ser la administración del recurso.

**Unificación de las competencias de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales.**

Otro de los pilares del presente Proyecto es la unificación de competencias, lo cual abre las puertas al papel de las Contralorías Territoriales y su efectividad dentro del sistema de control fiscal del Estado. Aunque el modelo constitucional propuesto por la Asamblea Constituyente apostó por un modelo descentralizado en cuanto al control fiscal, esta fórmula ha traído graves problemas en cuando a su efectividad, esto en razón a que muchas de estas Entidades terminan siendo acusadas de fortín político y de no guardar independencia y objetividad alguna en su labor. Esto ha llevado a pensar en suprimir las Contralorías Territoriales como un mecanismo para corregir el problema existente.

Sin embargo, en este Proyecto no se propone la eliminación de las Contralorías Territoriales para no entrar en contradicción necesaria con el principio de descentralización, lo que se propone es la prevalencia del poder de control de Contraloría General de la República como mecanismo para evitar que la posible parcialidad al momento de la vigilar al gestor fiscal pueda resultar en un detrimento o afectación patrimonial del Estado. Con esta fórmula, parecida a la del poder preferente del Procurador, se podría estar abriendo una posibilidad a evitar los hechos de corrupción en los departamentos y municipios, en donde a veces gozaría de complicidad de los contralores.

De igual forma, y con el animo de avanzar en consolidar en esta Ponencia un modelo también de vigilancia más amplio sobre las Contralorías Territoriales se propone que la Auditoria General de la República sea la encargada de evaluar la gestión de estas y en caso de incumplimiento suprimir los órganos de control, caso en el cual sería la Contraloría General de la República la encargada de entrar a asumir la competencia. Con lo cual, se buscará hacer más efectivo el control sobre estos órganos de control sin que necesariamente se abra paso a la centralización del control fiscal.

**Asignación de funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República.**

Este ultimo pilar, como ya se observó en el acápite de justificaciones del proyecto, tiene como propósito dotar a la Contraloría de funciones jurisdiccionales bajo la justificación de mayor celeridad dentro de los procesos de responsabilidad fiscal. Sin embargo, en este punto la justificación del Proyecto no sólo adolécele de insuficiencia sino también hasta de contradicción en si mismo.

Para los autores existe una grave situación respecto a las dilaciones procesales existentes dentro del procesos de responsabilidad fiscal, ya que el auto de sanción puede ser objeto de control jurisdiccional por parte del Contencioso Administrativo, lo cual lleva a tiempos indefinidos para que una sanción interpuesta quede en firme.

Sin embargo, en la misma justificación afirman los proponentes que “así, en una revisión del control jurisdiccional a los fallos de responsabilidad fiscal se encontró que de 47 fallos que conoció la Sección Primera del Consejo de Estado entre los años 2012 a 2016, 19 fueron anulados y 26 confirmados, lo que representa un porcentaje del 55 % de intangibilidad de las decisiones de las contralorías en esa materia. Las causales de anulación, en su orden, fueron: (i) falta de competencia para proferir el fallo, (ii) infracción en la norma en que debía fundarse el fallo, (iii) falsa motivación y (iv) desconocimiento del derecho de audiencia y defensa”. Con lo cual se evidencia que los actuales actos en responsabilidad fiscal adolecen de un apego a Ley en un porcentaje considerable. Esto demostraría en primera medida que otorgar esta facultad a la Contraloría resultaría en una grave afectación al debido proceso de los vinculados en un proceso de responsabilidad fiscal.

Siguiendo en la exposición de motivos los argumentos siguen siendo errados para justificar una facultad tan importante a la Contraloría al mencionar que “la actuación administrativa que conduce a la declaración de responsabilidad fiscal ha sido objeto de críticas,(…) (i) aparente falta de imparcialidad del ente de control, en tanto es la misma autoridad pública la que valida el hallazgo de auditoría y la que realiza la función de juzgamiento de la responsabilidad de los presuntos autores del daño; es decir, ambas fases se realizan por el mismo ente fiscal, indicándose entonces que la Contraloría funge como juez y parte en el proceso de responsabilidad fiscal,”. Con lo cual no sólo se acepta que no han fallado de la mejor forma, sino que además puede existir imparcialidad.

Finalmente, en la exposición de motivos mencionan que “si bien pueden existir debilidades en la gestión procesal de las contralorías, lo anterior también pone de presente las discrepancias interpretativas sobre los institutos jurídicos de la responsabilidad fiscal por parte de los jueces”, lo cual pone de presente que no se tiene claridad alguna sobre el por qué de las decisiones y se abre a un supuesto para sustentar el hecho.

Lo anterior demuestra la indebida justificación para otorgar a la Contraloría de tan amplia facultad sin control, pero además se convierten en argumentos de clara inconveniencia para apoyar una medida que terminaría sacrificando el debido proceso en los casos de responsabilidad fiscal.

Ahora bien, por otro lado, otorgar facultades tan amplias sin conocer de qué forma operaría las facultades jurisdiccionales resulta en un peligro no sólo al debido proceso consignado en el artículo 29 de la Constitución, sino también al control del mismo control sobre la gestión y decisiones del Contralor. Esta es una facultad que ni siquiera el Procurador tiene, el cual tiene control jurisdiccional sus decisiones, con lo cual se limita su poder disciplinario sobre los funcionarios públicos y ha resultado en garantía de legalidad de sus sanciones.

Por otro lado, una de las facultades de ser órgano de cierre es que la decisión en derecho deberá ser tomada por jueces con amplia experiencia y de forma colegiada, lo cual implica que las más altas dignidades harán estudio del caso y proferirán sentencia, como es el caso del Consejo de Estado. En este caso será un servidor público que sólo tendrá como requisito ser mayor 35 y profesional con 5 años de experiencia, lo cual otorga un amplio poder sancionatorio y jurisdiccional a una solo persona que tiene proveniencia política en su designación.

Finalmente, se sustenta el punto que “la excesiva congestión judicial, especialmente en la jurisdicción contenciosa administrativa, (…) conlleva a que las decisiones de responsabilidad fiscal terminan adquiriendo firmeza después de trámites judiciales de 3 a 4 años, en promedio”. Lo cual pone de presente que problema no son las decisiones per se sino la congestión judicial que puede ser resulta mediante medidas administrativas como los jueces de descongestión o modificación de la ley procesal para dar celeridad a los procesos. Por lo cual existen otras medidas que no son las de otorgar funciones jurisdiccionales que pueden permitir dar celeridad sin perder el control de legalidad en las decisiones adoptadas por la Contraloría.

Para concluir, en esta ponencia se exhorta a no justificar por la celeridad una medida que pude terminar ampliando el poder de un solo funcionario que no tendría control de legalidad de sus sanciones por parte de un juez. Lo cual afecta gravemente el Estado de Derecho y el debido proceso, además de advertir que la justificación hecha en el Proyecto no es sólo deficiente sino contradictoria lo cual no permite esclarecer la pertinencia de esta medida. Por esta razón es retirada en esta Ponencia dichas facultades jurisdiccionales al Contralor.

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

|  |  |
| --- | --- |
| **TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE** | **MODIFICACIONES PROPUESTAS** |
| **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, el Consejo Superior de la Judicatura, 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”. | **ELIMINAR EL PRESENTE ARTÍCULO** |

El presente artículo se propone sea eliminado toda vez que en el análisis hecho en esta ponencia no se considera conveniente dar función jurisdiccional a la Contraloría toda vez que esto podría conllevar a una vulneración al debido proceso, así como una concentración excesiva de poderes en el Contralor. La celeridad en los procesos fiscales es una necesidad, pero debe atenderse también en el marco de las garantías procesales.

|  |  |
| --- | --- |
| **TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE** | **MODIFICACIONES PROPUESTAS** |
| **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, con prevalencia de aquella sobre estas.  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 tendrá naturaleza preventiva, 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 y el Contralor General de la Republica regularán 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 valoración de los costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la Ley y el Contralor General de la República.  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 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 treinta y cinco años de edad; tener título universitario o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; experiencia profesional no menor a 5 años en control fiscal o como docente universitario en materias relacionadas, 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, haya sido sancionado Fiscal o Disciplinariamente.  En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.” | **Artículo ~~2~~ 1~~.~~** El Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:  “**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 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, **~~con prevalencia de aquella sobre estas~~**. **El control que ejerza la Contraloría General de la República será prevalente sobre las demás Contralorías.**  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 tendrá naturaleza preventiva, 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 **~~y el Contralor General de la Republica~~** regulará**~~n~~** su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.  **Este control concomitante y preventivo será emitido en forma de advertencia al gestor fiscal sin efecto vinculante y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia que deberá ser público.**  La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. 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 y el Contralor General de la República.  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 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 treinta y cinco años de edad~~**; tener título universitario **~~o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años;~~** experiencia profesional **relacionada** no menor a **1**5 años **~~en control fiscal~~** o como docente universitario en materias relacionadas, 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, haya sido sancionado Fiscal o Disciplinariamente.  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. |

El presente artículo se modifica la redacción para dejar de forma más clara el poder prevalente dentro de la función de control fiscal respecto a las Contralorías Territoriales. De igual forma se aclara el alcance del control concomitante y preventivo para establecerlo como un control de alerta que no se entenderá como vinculante para el gestor fiscal para evitar escenarios de coadministración, dejándolo en concordancia a la exposición de motivos del Proyecto y del Artículo 268 numeral 13 de la Constitución que se propone también modificar por esta iniciativa de reforma constitucional. Por otro lado, es eliminado la función jurisdiccional en concordancia con lo mencionado en el anterior artículo. Finalmente se elevan los requisitos para ser Contralor estableciendo 15 años de experiencia profesional o docente, así como no contar con sanción fiscal o que no haya sido inhabilitado disciplinariamente entendiendo que el cargo de Contralor debe mantenerse acorde con la probidad y transparencia en el marco de su carrera profesional.

|  |  |
| --- | --- |
| **TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE** | **MODIFICACIONES PROPUESTAS** |
| **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; así como imponer las sanciones pertinentes cuando no cumplan lo prescrito en la ley y los reglamentos expedidos por el Contralor General de la República en relación con el registro contable o cuando impidan u obstaculicen el cumplimiento de sus funciones. 3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.      1. 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, e imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o entorpezcan el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, en los términos que reglamente la ley. 2. 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. 3. Evaluar la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado. 4. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. 5. 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. 6. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General. 7. 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. Este tampoco podrá designar a ningún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los magistrados de la Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral, del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, ni el Auditor General de la República. 8. 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. 9. 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. 10. 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 el control posterior sobre los hechos así identificados. 11. 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 y el Contralor General regulará los aspectos no reglamentados. 12. 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. 13. 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 y el Contralor General regulará los aspectos no reglamentados.   17. 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. Los ingresos mensuales de los servidores de la Contraloría General de la República serán equiparados a los empleos equivalentes de la Procuraduría General de la Nación. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, la Ley determinará la creación o modificación del régimen de carrera del control fiscal, la ampliación de la planta de personal 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 o 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 Republica.  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 0,4% del Presupuesto General de la Nación, para el funcionamiento de la Contraloría General de la República” | **Artículo ~~3~~ 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.~~;~~ **~~así como imponer las sanciones pertinentes cuando no cumplan lo prescrito en la ley y los reglamentos expedidos por el Contralor General de la República en relación con el registro contable o cuando impidan u obstaculicen el cumplimiento de sus funciones.~~** 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, **~~e imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o entorpezcan el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, en los términos que reglamente la ley.~~** 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. **~~Evaluar~~** **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. **La Contraloría podrá ejercerla acción penal sobre los gestores fiscales respecto de quienes advierta en ejercicio de sus funciones la comisión de delitos contra la administración pública, sin perjuicio de la actuación preferente de la Fiscalía General de la Nación** 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. Este tampoco podrá designar a ningún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los magistrados de la Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral, del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, ni el Auditor General de la República. 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 **~~el~~** control **~~posterior~~**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. **~~y el Contralor General regulará los aspectos no reglamentados.~~** 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 **~~y el Contralor General regulará los aspectos no reglamentados~~**. 17. 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 ~~Los ingresos mensuales~~** de los servidores de la Contraloría General de la República **y su planta transitoria** será**~~n~~** equiparada a los de los empleos equivalentes de **otros organismos de control de nivel nacional ~~la Procuraduría General de la Nación~~**. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, la Ley determinará la creación del régimen **~~naciona~~l** de carrera **especial** de los servidores **de las contralorías territoriales ~~del control fiscal~~**, 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 **~~o~~ 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 0,4% del Presupuesto General de la Nación, para el funcionamiento de la Contraloría General de la República” |

En el presente artículo se eliminan la disposición del proceso fiscal como jurisdiccional atendiendo a lo mencionado en el articulo 1°. De igual forma, se propone eliminar el articulo transitorio toda vez que si se elimina la función jurisdiccional no habría razón para modificación en la planta de la Contraloría, así como también por entenderse que eso es materia de Ley y puede ser desarrollado en cualquier momento por el Legislador sin la necesidad de establecer la obligación en el texto constitucional.

|  |  |
| --- | --- |
| **TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE** | **MODIFICACIONES PROPUESTAS** |
| **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 la Contraloría General de la República tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.” | **Artículo ~~4~~ 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 la Contraloría General de la República tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.” |

|  |  |
| --- | --- |
| **TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE** | **MODIFICACIONES PROPUESTAS** |
| **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.  Las Contralorías Territoriales que, de conformidad con un estudio técnico de la Contraloría General de la República o de la Auditoría General de la República, no posean capacidad técnica ni organizacional para operar, se someterán a un plan de mejoramiento perentorio. Vencido el plazo otorgado, de no superarse las dificultades de operación conforme a evaluación practicada por la entidad que efectuó el estudio, el órgano de control territorial será suprimido. La Ley reglamentará lo correspondiente, garantizando la creación de planta para la incorporación del personal de carrera a la Contraloría General.  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, para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso.  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, al menos 3 años de experiencia profesional en el control fiscal 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 ~~5~~ 4.** El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:  “Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.  La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.  La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.  Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.  Las Contralorías Territoriales que, de conformidad con un estudio técnico de la Contraloría General de la República o de la Auditoría General de la República, no posean capacidad técnica ni organizacional para operar, se someterán a un plan de mejoramiento perentorio. Vencido el plazo otorgado, de no superarse las dificultades de operación conforme a evaluación practicada por la entidad que efectuó el estudio, el órgano de control territorial será suprimido. La Ley reglamentará lo correspondiente, garantizando la creación de planta para la incorporación del personal de carrera a la Contraloría General.  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 **de terna** por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante **~~convocatoria pública~~ concurso público** 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.  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, al menos **~~3~~ 5** años de experiencia profesional en el control fiscal 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.”. |

Se propone que sea mediante concurso público que se elija a los Contralores Territoriales, corrigiendo así la politización de dicho cargo en su designación.

|  |  |
| --- | --- |
| **TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE** | **MODIFICACIONES PROPUESTAS** |
| **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 las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido 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 Contralor General de la República.  La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal. | **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 las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido 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 Contralor General de la República.  La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal. |

En este articulo sólo se propone una modificación en la numeración como en los anteriores artículos para guardar la concordancia.

|  |  |
| --- | --- |
| **TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE** | **MODIFICACIONES PROPUESTAS** |
| **Artículo 7. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. | **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~~**. |

En este articulo además de la modificación en la numeración para guardar concordancia, se propone eliminar la expresión “y deroga las disposiciones que le sean contrarias” entendiendo de que al ser norma constitucional debe someterse al principio de supremacía constitucional consignado en el artículo 4 de la Constitución, por lo cual se entenderá que las leyes y demás normas deberán sujetarse a las disposiciones establecidas en la Carta Política.

**PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, dar SEGUNDO DEBATEal Proyecto de Acto Legislativo 355 de 2019 de 2019 Cámara **“Por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal”**,según el pliego de modificaciones propuesto

De los honorables congresistas,

**H.R. ÁNGELA MARÍA ROBLEDO H.R. JUANITA GOEBERTUS**

**PONENTE PONENTE**

**LUIS ALBAN GERMAN NAVAS**

**PONENTE PONENTE**

**Texto Propuesto para segundo debate del**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 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.** 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 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 que ejerza la Contraloría General de la República será prevalente sobre las demás Contralorías.

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 tendrá naturaleza preventiva, 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.

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

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

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 título universitario; experiencia profesional relacionada no menor a 15 añoso como docente universitario en materias relacionadas, 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, haya sido sancionado Fiscal o Disciplinariamente.

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

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

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

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes 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. La Contraloría podrá ejercerla acción penal sobre los gestores fiscales respecto de quienes advierta en ejercicio de sus funciones la comisión de delitos contra la administración pública, sin perjuicio de la actuación preferente de la Fiscalía General de la Nación.
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. Este tampoco podrá designar a ningún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los magistrados de la Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral, del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, ni el Auditor General de la República.
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. Las demás que señale la Ley.

Parágrafo Transitorio. La asignación básica mensualde 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 territorialesla 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.

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 0,4% 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 la Contraloría General de la República tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.

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

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

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

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

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

Las Contralorías Territoriales que, de conformidad con un estudio técnico de la Contraloría General de la República o de la Auditoría General de la República, no posean capacidad técnica ni organizacional para operar, se someterán a un plan de mejoramiento perentorio. Vencido el plazo otorgado, de no superarse las dificultades de operación conforme a evaluación practicada por la entidad que efectuó el estudio, el órgano de control territorial será suprimido. La Ley reglamentará lo correspondiente, garantizando la creación de planta para la incorporación del personal de carrera a la Contraloría General.

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 de terna por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante concurso público 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.

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, al menos 5 años de experiencia profesional en el control fiscal 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 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 las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido 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 Contralor General de la República.

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

**Artículo 6. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

**H.R. ÁNGELA MARÍA ROBLEDO H.R. JUANITA GOEBERTUS**

**PONENTE PONENTE**

**LUIS ALBAN GERMAN NAVAS**

**PONENTE PONENTE**

1. NARANJO. Rodrigo. EFICACIA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA. Editorial Universidad del Rosario. Colombia. 2007. Pp 21 [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibid. Pp 35 [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibid. Pp 175 [↑](#footnote-ref-3)
4. GARCÍA LÓPEZ, Luisa Fernanda. JUSTICIA Y DEMOCRACIA. Editorial Universidad del Rosario. Colombia. 2017. Pp. 270 [↑](#footnote-ref-4)
5. NARANJO. Rodrigo. Op. Cit. Pp 23 [↑](#footnote-ref-5)