**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. \_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2022**

**CAMARA DE REPRESENTANTES**

*“Por medio del cual se modifican los artículos 116, 126, 156, 174, 178, 197, 267, 268, 271, 272, 273 y 274 de la Constitución Política, se adicionan los artículos 248A y 248B, y se dictan otras disposiciones”*

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:**

**ARTÍCULO 1**. El inciso 1 del artículo 116 de la Constitución Política quedará así:

**ARTÍCULO 116.**   
Inciso 1 .- La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. El Tribunal de Cuentas es una autoridad jurisdiccional especial de carácter fiscal.

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.

**ARTÍCULO 2.** El inciso 6 del artículo 126 de la Constitución Política quedará así:

**ARTÍCULO 126.**   
(...) Inciso 6.- Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Consejero del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

**ARTÍCULO 3**. El artículo 156 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 156.**   
La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas, 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 4.-** Modifíquese el Artículo 174 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**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 Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

**Artículo 5.-** Modifíquese el numeral 3 del Artículo 178 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 178.-** La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales (…)

3.- Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado, a los magistrados del Tribunal de Cuentas y al Fiscal General de la Nación.

**ARTÍCULO 6**. El inciso 3 del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 197.**

(…) Inciso 3.- Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Consejero del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde.

**ARTÍCULO 7.** Adiciónese a la Constitución Política el artículo 248A del siguiente tenor:

**Artículo 248A.** El Tribunal de Cuentas es una autoridad jurisdiccional especial de carácter fiscal que a nivel nacional estará integrada por cinco (5) magistrados, quienes deberán reunir las mismas calidades establecidas en la Constitución para ser magistrado de la Corte Constitucional. Serán elegidos por la misma Corporación para periodos individuales de 8 años, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviada por el Consejo Superior de la Judicatura tras un concurso público reglado de conformidad con la ley, y no podrán ser reelegidos.

Corresponde a este Tribunal establecer la responsabilidad fiscal y realizar la jurisdicción coactiva, gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna de los recursos públicos que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y establecer la jurisdicción coactiva, para lo cual, tendrá prelación. Determinar las inhabilidades previstas en la ley que se generen como consecuencia de las anteriores atribuciones.

La ley determinará el funcionamiento y estructura del Tribunal de Cuentas. Para efectos del cumplimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos las actuaciones de este tribunal deberán cumplir con un estándar de garantías idéntico al que tienen los jueces penales. Se establecerán unidades de ejecución fiscal dentro de la estructura del Tribunal de Cuentas para que conozcan los procesos de jurisdicción coactiva a que haya lugar, como producto de las decisiones tomadas por las salas del Tribunal.

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.

**Parágrafo transitorio 1.** La elección de los magistrados del Tribunal de Cuentas se realizará por el Congreso de la República en pleno, durante el primer periodo de la legislatura 2024, de tres ternas presentadas así: una por el Consejo de Estado, una por la Corte Constitucional, y una por la Corte Suprema de Justicia tras un concurso público reglado de conformidad con la ley, y no podrán ser reelegidos.

**Parágrafo transitorio 2**. El legislador definirá la estructura y funcionamiento del Tribunal de Cuentas y la jurisdicción fiscal dentro del año siguiente a la promulgación del presente acto legislativo. En caso de que dentro del término indicado el legislador no hubiese regulado la materia, revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que en el término de 6 meses determine la estructura y funcionamiento de la jurisdicción especial fiscal, que asegure el marco normativo y el funcionamiento del tribunal, desarrollando las atribuciones que se confieren en el siguiente artículo.

**ARTÍCULO 8.** Adiciónese a la Constitución Política el artículo 248B del siguiente tenor:

**Artículo 248B.** Son atribuciones del Tribunal de Cuentas:

1. Desempeñar las funciones de una autoridad jurisdiccional especial de carácter fiscal conforme a las reglas que señale la ley.

2. Adelantar el proceso de responsabilidad fiscal y establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la acusación realizada por la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales como consecuencia de la indebida gestión fiscal que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos en el país, en todos los niveles administrativos y territoriales, cuando con dolo o culpa grave originen daño.

3. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. La ley determinará un régimen especial de carrera para la selección, promoción y retiro de los funcionarios del Tribunal de Cuentas.

4. Disponer de oficio o por solicitud de la Contraloría General de la República o de las contralorías territoriales y luego del estudio respectivo la suspensión inmediata, verdad sabida y buena fe guardada, de funcionarios y particulares que administran recursos y fondos públicos, mientras culminan las investigaciones fiscales, penales o disciplinarias que tengan impacto en los intereses patrimoniales del Estado o el patrimonio público.

5. Darse su propio reglamento de administración y funcionamiento. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional y legal.

6. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

7. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio del proceso de responsabilidad fiscal. La ley reglamentará la materia.

8. Las demás atribuciones que señale la ley.

Parágrafo. La ley establecerá para el Tribunal de Cuentas los principios, presunciones y tipos legales para determinar la responsabilidad fiscal y sus consecuencias penales y de inhabilidades, por indebida gestión y no podrán incluir penas privativas de la libertad. La acusación para establecer esta responsabilidad se originará en la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales respecto de cada una de sus jurisdicciones.

**ARTÍCULO 9.** Modifíquese parcialmente el artículo 267 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 267.**

(…) Inciso 7 .-El Contralor General de la República, los contralores departamentales, distritales y municipales donde haya contraloría serán elegidos por el Congreso en pleno, por mayoría absoluta, para un período de 4 años mediante por convocatoria y concurso público de méritos, realizado por una Universidad Pública acreditada con alta calidad y reconocida idoneidad, de ternas conformadas mediante la lista única de elegibles, conforme al orden de las mayores puntuaciones para proveer los citados cargos y el interés de los aspirantes. Quien ocupe el primer lugar, podrá optar por candidatizarse a la contraloría de su interés, y así sucesivamente en orden de mérito hasta conformar cada una de las ternas para cada contraloría existente en el país, tanto a nivel nacional, departamental, distrital o municipal donde hubiere contraloría.

(...) Inciso 9.- Para ser elegido Contralor General de la República, contralor departamental, distrital o municipal donde hubiere contraloría se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 10 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

(...) Inciso 10.- No podrá ser elegido Contralor General de la República quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ocupado cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva o quien haya sido Fiscal General o Procurador General de la Nación dentro de los 5 años inmediatamente anteriores a su elección. Tampoco podrá ser elegido quien se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional o territorial en el año inmediatamente anterior a la elección ni quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

Adicionase los siguientes incisos:

Inciso.- En ningún caso quien se haya desempeñado como Contralor General de la República podrá ocupar cargos directivos en organizaciones políticas, cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva en cualquier orden nacional o territorial o ser Fiscal General o Procurador General de la Nación dentro de los 5 años inmediatamente posteriores a su salida del cargo.

Inciso.- Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor General de la República y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo mayores de 45 días para lo cual tendrá en cuenta el sistema de mérito.

Inciso.- El Congreso de la República podrá solicitar al Contralor General de la República 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 competencia. El informe de evaluación de una política pública solicitado por el órgano legislativo deberá presentarse en un plazo máximo de 6 meses a partir de su solicitud.

Parágrafo 1. El legislador regulará el concurso de méritos para la elección del Contralor General de la República y los contralores territoriales, dentro del año siguiente a la promulgación del presente acto legislativo y entrará a regir al término de la vigencia del período del Contralor General de la República actual y el de los contralores territoriales para cada caso. En el evento de que dentro del término indicado el legislador no hubiese regulado la materia, revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que en el término de 6 meses regule el concurso de méritos para la elección del Contralor General de la República y los contralores territoriales.

Parágrafo 2. El Contralor General de la República para el periodo que inicia en el año 2026, será elegido en el mes de junio de 2026, por un periodo de 2 años. En todo caso, su selección se realizará atendiendo a las disposiciones constitucionales y al concurso de méritos regulado en la ley.

Parágrafo 3. El Contralor General de la República elaborará los estudios organizacionales, de la nueva estructura y presupuesto y los elementos necesarios para adecuar la planta personal de la Contraloría General de la República para la correspondiente aprobación del Congreso de la República. Igualmente, los contralores territoriales ante sus respectivas asambleas departamentales o consejos distritales o municipales donde hubiere contralorías conforme a las disposiciones legales. Los funcionarios de carrera administrativa de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales asignados a las dependencias que adelantan el proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva que queden sin cargo serán incorporados preferentemente a la planta de personal del Tribunal de Cuentas. Mediante decreto del gobierno nacional se modificará el presupuesto general de la Nación para asegurar el cumplimiento de las finalidades de este acto legislativo.

**ARTÍCULO 10**. Modifíquese el artículo 268 de la Constitución Política, el cual 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, de gestión y de resultados que deberán seguirse.

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

3. Llevar un registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.

4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.

5. Adelantar las indagaciones preliminares y formular acusaciones fiscales, ante el Tribunal de Cuentas, aportando las pruebas respectivas contra quienes presuntamente hayan causado daño al patrimonio público o perjuicio a los intereses fiscales del Estado. La Contraloría General de la República podrá solicitar ante la jurisdicción especial fiscal la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales.

6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado y presentarlo a los representantes legales con la oportunidad debida.

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, en las instancias penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.

10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.

11. Presentar informes al Congreso de la República, al Presidente de la República, al Tribunal de Cuentas sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado.

12. Dirigir e implementar el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal ejercido por la Contraloría General, las contralorías territoriales y del control interno ejercido por las entidades públicas.

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. 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.

15. 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.

16. Imponer sanciones de multa a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley y tramitarlas ante el Tribunal de Cuentas para su correspondiente jurisdicción coactiva. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable durante 2 períodos fiscales consecutivos.

17. Rendir la cuenta de su gestión fiscal a la Auditoría General de la República conforme a la reglamentación que para tal fin disponga dicha jurisdicción.

18. Las demás que señale la ley.

**Artículo 11.**- Modifíquese el Artículo 271 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 271.** Los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y el proceso de responsabilidad fiscal adelantado por el Tribunal de Cuentas tendrán valor probatorio en los procesos disciplinarios correspondientes o ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.

**Artículo 12**.- Modifíquese el inciso 7 del Artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

(…)

Los Contralores departamentales, distritales y municipales donde haya contraloría serán elegidos por el Congreso en pleno, conforme al inciso 7 del presente Acto Legislativo. El periodo de su gestión fiscalizadora continuará siendo de 4 años sin coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

**Artículo 13.**- Modifíquese el Artículo 273 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 273**. A solicitud de cualquiera de los proponentes, la Contraloría General de la República o las contralorías territoriales en su jurisdicción 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 bajos la cuales se realizará aquella serán señalados por la ley.

**Artículo 14**. Modifíquese el artículo 274 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 274.** La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, como resultado de un concurso público de méritos, para un periodo de cuatro años.

Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables; y experiencia profesional no menor a 10 años o como docente universitario por el mismo tiempo, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Auditor General quien sea o haya sido miembro del Congreso, del Consejo de Estado o de la Corte Suprema de Justica u ocupado cargo público alguno del orden nacional o territorial en alguna contraloría, salvo la docencia, dentro de los cinco (5) años inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El período del Auditor dispuesto en el presente artículo se aplicará a quien sea elegido con posterioridad a la promulgación de este Acto Legislativo y al vencimiento del período del actual Auditor General de la República.

En ningún caso quien se haya desempeñado como Auditor General de la República podrá ocupar cargos en la Contraloría General de la República o en alguna contraloría territorial dentro de los 5 años inmediatamente posteriores a su salida del cargo.

**ARTÍCULO 15. Vigencia.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,

| **OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO**  Representante a la Cámara por Bogotá  Partido Alianza Verde | **JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  Representante a la Cámara por Boyacá  Partido Alianza Verde |
| --- | --- |
| **GLORIA LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA**  Representante a la Cámara por Cundinamarca  Partido Alianza Verde | C:\Documents and Settings\Servicio_Tecnico\Configuración local\Archivos temporales de Internet\Content.Word\Imagen  26.jpg  **ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA**  Representante a la Cámara  Partido Alianza Verde |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El cambio del sistema de control fiscal de un modelo que desde la Constitución de 1991 le da un carácter de órgano independiente de las tres ramas tradicionales del poder público, de tipo unipersonal, que ejerce conjuntamente: a) el proceso auditor y b) el de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, en cabeza de la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales en cada uno de su órdenes territoriales, por el de un modelo que separe estos dos elementos del control fiscal, igualmente, que haga efectiva la elección por vía de concurso de méritos e independice la influencia de los sujetos de control sobre la elección del contralor respectivo y tiene como objetivos los siguientes:

2.1.- Hacer efectiva la función del control fiscal que le permita liderar la lucha contra la corrupción en el estado colombiano y la generación de una cultura nacional en la protección permanente y participativa de los recursos públicos y del desarrollo sostenible.

2.2.- Racionalizar y estandarizar el sistema de control fiscal, su reglamentación, sistemas de información, publicidad, transparencia, oportunidad y buenas prácticas a nivel de país, liderados por la Controlaría General de la República y la Auditoría General de la República.

2.3.- Garantizar la doble instancia, el debido proceso, la independencia y la autonomía entre el proceso auditor en cabeza de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales y, de otra parte, el proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva en cabeza del Tribunal de Cuentas.

2.4.- Realizar el proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva de todo el país por parte del Tribunal de Cuentas, proveniente de las acusaciones e indagaciones preliminares que adelanten la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales en sus ámbitos. Para este fin, se aprovechará la experiencia de los servidores públicos de carrera administrativa que laboran para estos organismos y además, se integrarán los recursos de infraestructura, tecnológicos y de toda índole existentes y que pasan a la autonomía administrativa del Tribunal de Cuentas.

2.5.- Eliminar las influencias de los sujetos de control en la elección de los contralores del país, mediante la reglamentación de un sistema de méritos, por convocatoria y concurso público, adelantado por el Congreso en pleno, de una lista única de elegibles, conforme a las mayores puntuaciones para la provisión del Contralor General de la República y de los contralores departamentales, distritales y municipales donde hubiere contraloría. Lo anterior además genera economía, racionalización y estandarización del proceso de elección de los contralores a nivel del país.

**II. ANTECEDENTES**

Esta propuesta está en armonía con los proyectos de acto legislativos presentados en la presente vigencia, tales como el PAL No. 20 de 2022 en el Senado, PAL No. 208 de Cámara de Representantes liderado por la representante CATHERINE JUVINAO CLAVIJO y con algunos elementos del PAL liderado por el Partido de los Comunes, en general, se aprecia que hay un gran consenso respecto a que el sistema de control fiscal a nivel del país requiere de cambios que materialicen un sistema que lo haga efectivo y lo conduzca por senderos de principios, valores, participación, desarrollo social y económico y de organismos que, guardando un adecuado equilibrio y autonomía, ejerzan un eficaz y eficiente control fiscal, así como la recuperación de los daños causados al patrimonio público.

En este contexto, el presente Proyecto de Acto Legislativo profundiza sobre la estrategia, estructura, organización y desarrollo del sistema de control fiscal colombiano, en todos sus niveles, nacional departamental, distrital y municipal para lograr una estandarización, racionalidad procesal, generación de valor social, economía y aporte al desarrollo sostenible de su ejercicio.

Así, el desarrollo del control fiscal contempla dos elementos, el primero referido al proceso auditor y la generación de informes financieros, contables y ambientales en cabeza de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales; el segundo, relativo al proceso de responsabilidad fiscal y la jurisdicción coactiva en cabeza del Tribunal de Cuentas con carácter jurisdiccional. De esta manera se logra la doble instancia y el debido proceso en materia de control fiscal, se independizan estas fases e instancias y con ello, se superan las falencias que por tanto años le ha traído al ejercicio de control fiscal.

Igualmente, se comparte la descentralización territorial del control fiscal pero se corrige e independiza la influencia de los sujetos de control en la elección de los contralores del país y con ello la eliminación del daño que se la ha causado al control fiscal y al desarrollo socioeconómico de las regiones, pues la elección realizada con compromisos del ejecutivo y acuerdos políticos previos hace que el ejercicio de los contralores sea ineficaz y proyecte una mala cultura de principios y valores en la sociedad. Esto se logra mediante la reglamentación de un proceso de lección único de los contralores del país, mediante un concurso público de méritos realizado por una Universidad Pública acreditada en alta calidad y reconocida idoneidad y la conformación de una lista única que permita al Congreso en pleno, la elección de los contralores General de la República y los contralores territoriales, conforme al orden de mérito para proveer los citados cargos y el interés de los aspirantes. En este sentido, quien ocupe el primer lugar, podrá optar por candidatizarse a la contraloría de su interés, y así sucesivamente hasta conformar una terna para cada una de las contralorías existentes en el país, tanto a nivel nacional, departamental, distrital o municipal donde hubiere contraloría. De cada una de las ternas conformadas para cada contraloría, el Congreso en pleno realizará las elecciones correspondientes.

En todo caso, la lista única de elegibles que enviará la Universidad a cargo de realizar el concurso tendrá un número de aspirantes igual a tres veces el número de contralores existentes en el país y que hayan superado la calificación mínima aprobatoria del 60% del total de la prueba y que cumplan con los requisitos establecidos para el cargo.

Así mismo, este proyecto de acto legislativo incorpora los esfuerzos y el aprovechamiento de los avances que logró el Acto Legislativo No. 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020, así como de la vinculación de la experiencia del personal de carrera administrativa de los órganos de control fiscal que queden disponibles en el Tribunal de Cuentas, así los recursos existentes a nivel de infraestructura, conocimiento, tecnología y demás con los que cuentan actualmente las contralorías. Todo lo anterior, sin menoscabo del cambio que se pretende darle al control fiscal y su contribución al desarrollo social y económico del país con el nuevo sistema aquí propuesto.

A continuación, se presentan los antecedentes históricos más importantes del control fiscal en el país y con ello, el conocimiento, la evolución y los aportes más importantes que se han generado en la historia del país, basados en la literatura más pertinente encontrada. (Auditoría General de la República, documento de trabajo, sf; Yunes, 1998, Amaya, 1996; Mosquera de Falla, 1981; Beltrán, 1980; Moscoso et al, 1993; ente otros)

La literatura en general coincide en señalar que en Colombia existe un sistema híbrido fiscal que se ha constituido desde la época de la colonia y desde el cual hasta nuestros días se distinguen tres etapas del desarrollo del control fiscal, las cuales se exponen a continuación:

PRIMERA ETAPA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

El control fiscal en Colombia proviene del descubrimiento de América y la Conquista, en el que se advierte que la vigilancia se ejercía sobre el manejo de los bienes del Monarca y al parecer no existía supervisión sobre los bienes del estado. En este período se conocen instancias de vigilancia fiscal tales como las Reales Audiencias, los Consejos de Indias, los Tribunales de Cuentas y luego las Oficinas de Contabilidad.

En 1511 se crea el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo; que tenía entre sus funciones vigilar a los altos funcionarios de la Corona y ordenaba la rendición de cuentas de los bienes fiscales puestos bajo la administración de estos.

En 1604 se crearon los Tribunales de Cuentas, especialmente para las regiones donde se explotaban metales y piedras preciosas. De acuerdo con Younes (1998), estos Tribunales tenían a su cargo el examen, enjuiciamiento y sanción de los empleados públicos que tuvieran bajo su responsabilidad manejo de fondos, bienes y servicios del Estado Español dentro de la respectiva jurisdicción colonial a su cargo. En complemento, durante el siglo XVII y gran parte del siglo XVIII se crean las Oficinas de Contabilidad debido a la influencia de la Revolución Francesa.

En la Constitución de Antioquia de 1812, se le atribuye a la Cámara de Representantes la función fiscalizadora en forma privativa así, “Acusar y perseguir delante del Senado a todos los individuos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a sus secretarios cuando hayan delinquido por violación de la constitución, mala conducta, soborno u otros crímenes semejantes.” Esta constitución además estableció el Tribunal de Cuentas Superior de Hacienda, el cual tenía la función de glosar y fenecer todas las cuentas que debían de rendir los empleados encargados en la recaudación o distribución de los caudales del estado.

De acuerdo con Duque (1980) la creación de la Contaduría General de Hacienda en 1821 comienza el ejercicio del Control Fiscal en Colombia de manera más estructurada, por cuanto se centralizaron las funciones para efectuar el examen y fenecimiento de las cuentas de las diferentes ramas que conforman las Rentas Públicas.

En 1824 la Contaduría General de Hacienda se reemplazó por la Dirección General de Hacienda y Rentas Nacionales.

En 1832 se restableció la Contaduría General de Hacienda dependiendo del Poder Ejecutivo.

La Ley 20 del 18 de julio de 1840 restableció la Contraloría General de Hacienda dependiente del poder ejecutivo.

En 1847 se llamó Corte de Cuentas con funciones principalmente fiscales a iniciativa de Florentino Gonzáles.

En 1857 se estatuyó que los Contadores de la Oficina General de Cuentas fuesen nombrados por el Congreso.

Luego en 1858, se reglamentó extensamente la Oficina General que perduraría hasta la ley 68 de 1866 que estableció una nueva organización de la Hacienda Pública Nacional e incluyó como oficina fiscalizadora la Oficina General de Cuentas por parte de los responsables, y mantuvo en líneas generales el trámite del recurso de apelación por alcances de contratos a los ordenadores

En 1873 se expide el primer Código Fiscal con la ley 106.

De la Corte de Cuentas se ocupa nuevamente la ley 61 de 1905 que fijo su periodo de cuatro años, su nombramiento lo hacia la cámara de Representantes y limitó el número de magistrados a cinco.

El Código Fiscal de 1912, promulgado por la ley 110 de dicho año que reglamentó la organización de la Corte de Cuentas existió hasta 1923 con algunas variaciones de nombre.

SEGUNDA ETAPA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

MISION KEMMERER

La segunda etapa del desarrollo histórico del Control Fiscal se inicia cuando en el año 1922 el Congreso autorizó al Gobierno de Pedro Nel Ospina para que contratara una misión extranjera en los dominios Fiscales, Administrativos y Bancarios. La Comisión contratada fue la de expertos norteamericanos presidida por el profesor Edwin Walter Kemmerer con el fin de organizar la Hacienda Pública y el Sector Financiero, estableciendo también organismos de súper vigilancia.

El diagnóstico que hace la Misión a la Corte de Cuentas se basa en la demora de la Corte de Cuentas en revisar las cuentas y en las diferencias que reflejaban las cuentas en el Ministerio de Hacienda y el desembolso del Ministerio del Tesoro sin determinar responsabilidades precisas. Así, los expertos con la influencia de modelos anglosajones recomendaron, entre otros aspectos, la organización de la Contabilidad Nacional y la creación del Departamento de la Contraloría, que iría a reemplazar a la Corte de Cuentas. Estas recomendaciones se plasmaron finalmente, en la ley 42 de 1923 con lo que se cambió totalmente la estructura y organización del sistema de Control Fiscal que existía. Creándose por medio de esta ley la Contraloría General de la República, entidad independiente de los demás departamentos administrativos y con las competencias para efectuar el examen, glosar y fenecimiento de las cuentas de los funcionarios encargados de recibir pagos o custodiar fondos o bienes de la Nación y revisión de todas las deudas y reclamaciones a cargo o favor de la República derivadas de la administración activa o pasiva del Tesoro Nacional. Así mismo, se le facultó para prescribir los métodos de contabilidad y la manera de rendir todos los informes financieros de cualquier Ministerio, Dirección, Oficina u otra entidad Administrativa del Gobierno.

Se le encargó a la contraloría la preparación de los Estados Financieros de la Nación, a saber: Balance de la Nación, Estado de Tesorería, Estado de Apropiación y ejecución presupuestal, Estado de Ingresos y Egresos de la Nación. Esta misma ley establecía que el nombramiento del Contralor General de la República se asigna al Poder Ejecutivo por la aprobación de la Cámara de Representantes, elección que más tarde fue asignada a la Cámara de Representantes y por un periodo de cuatro años.

Frente a esta reforma anota Díaz (1994) que a pesar de que se amplió la cobertura del control, el manejo de los recursos se afectó por los intereses políticos para favorecer intereses privados o extranjeros. Finalmente se plantea que el modelo de Kemmerer que se impuso con estas reformas proponía unas funciones en donde bastaba que la Contraloría informara a los ciudadanos acerca de la situación financiera del Estado, ocultando los conflictos sociales que se agitan en torno al destino de los recursos.

La Misión Kemmerer retornó al país en 1930, en esta oportunidad propuso reformar la ley 42 de 1923, la cual no se aceptó totalmente; algunas de las recomendaciones de la misión se plasmaron en el decreto-Ley 911 de 1932 en cuanto a la forma, plazos y términos de rendición de cuentas, así como del poder sancionatorio por infringir la norma.

CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER.

El anterior escenario fue el marco histórico Jurídico y técnico en el cual nació la Contraloría General de Santander como la primera institución de control fiscal en el departamento (ordenanza No 27 del 25 de julio de 1935 de la Asamblea Departamental).

En 1993, conforme a la Constitución Política de 1991, la asamblea aprobó una ordenanza mediante la cual se dictaron medidas de control fiscal, estipulando que éste será ejercido en forma posterior y selectiva, incluyendo el ejercicio de un control financiero, de gestión y resultados, fundado en la eficiencia, la eficacia y la valoración de los costos ambientales.

PERIODO DE 1945 HASTA 1991.

Con el Acto Legislativo No. 1 de 1945 la contraloría fue elevada a rango constitucional, asumiendo la función fiscalizadora del manejo del tesoro público, no en forma autónoma, sino como una prolongación de la función originaria de la Cámara de Representantes de vigilar el gasto público.

Más adelante, con la ley 151 de 1959 se estableció que la gestión fiscal de las Empresas y establecimientos Públicos Descentralizados y de aquellas instituciones y organismos que reciban, manejen o inviertan fondos provenientes de impuestos, tasa, contribuciones de carácter especial o cuotas forzosas creadas por la ley, corresponde a la Contraloría General de la República.

Así, en esta segunda etapa el control fiscal se mantuvo relativamente igual limitado a la evaluación de la ejecución presupuestal.

La ley 20 de 1975 buscó la unificación de la legislación dispersa que sobre Control Fiscal existía y la implementación de mecanismos de control que fuera acorde para cada una de las entidades del Estado. Se otorgó facultades al Contralor para fiscalizar a las personas que dispongan o manejen bienes de la Nación.

Es importante destaca la excepción del control previo para las empresas industriales y comerciales del estado. Igualmente, esta ley estableció los sistemas de control fiscal mediante el ejercicio de los controles previo, perceptivo y posterior.

La reforma buscaba evitar la corrupción y garantizar un uso adecuado de los recursos públicos., aunque la labor siguió limitada al aspecto financiero únicamente.

Ya a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa la situación de la corrupción dio pie para que se pensara en una reforma a los controles existentes hasta el momento, es así como llegamos a la reforma de 1991.

TERCERA ETAPA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

Asamblea Nacional Constituyente de 1991

La motivación de esta reforma al control fiscal surgió principalmente por ineficacia del control previo para preservar el patrimonio público y si, por el contrario, la crítica por la injerencia del organismo de control en los aspectos administrativos de las entidades sujetas al control fiscal. La Constitución de 1991 determinó algunos elementos importantes para la vigilancia de la gestión fiscal tales como la eliminación del control previo y se reemplazó por un moderno sistema de control posterior y selectivo. Identificó sistemas de control como el financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, y la valoración de los costos ambientales.

La introducción del Control de gestión y resultados modificó sustancialmente el concepto del control fiscal en Colombia, pues si bien se mantuvo el control financiero y de legalidad, se avanzó hacia la evaluación de la gestión y los resultados como esencia fundamental de la gestión pública. De esta manera, se dota a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales de la competencia para evaluar el cumplimiento de los objetivos de una entidad de acuerdo con los planes, programas y proyectos aprobados en búsqueda del interés general y el Estado Social de Derecho.

Se entendió, que el ejercicio de un control previo fiscal era una función de la administración de cada entidad pública y no del ente fiscalizador, por esta razón el artículo 209 y 219 de la constitución creó el sistema de control interno en las entidades del estado.

Posteriormente, la ley 42 de 1993 en desarrollo del control fiscal, consagró como principios de control fiscal en Colombia: la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales; considerados como elementos esenciales para garantizar la evaluación de la gestión y el control de los resultados de las entidades públicas.

Estos nuevos elementos permitieron clarificar el control macro y el control micro en el estado, correspondiendo el primero a los análisis consolidados de las finanzas, la cuenta general del presupuesto y del tesoro, la deuda pública, el inventario de los recursos naturales y del ambiente y la valoración de los costos ambientales; mientras que el segundo, incorpora la vigilancia de la gestión fiscal a las entidades y personas que manejen fondos y bienes públicos

La estructura orgánica del sistema de control fiscal externo comprende el nivel nacional a cargo de la Controlaría General de la República, el nivel territorial a cargo de las contralorías departamental, distritales y municipales donde corresponda según la reglamentación legal y un tercer nivel, asignado a la Auditoría General, con funciones de control fiscal sobre las contralorías del país.

Ahora bien, la Constitución del 91 también incorporó otros elementos fundamentales para el complemento de un buen ejercicio dentro del concepto del Estado social de derecho, dentro de éstas se dio apertura a la participación ciudadana lo cual ha conllevado a la realización de audiencias públicas, la rendición de cuentas a la ciudadanía y la atención oportuna de peticiones, quejas, reclamos y solicitudes por parte de los organismos de control fiscal.

Igualmente, es importante destacar el control selectivo entendido como la elección de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades a través de un proceso técnico, para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal. Este mecanismo ha permitido mayor celeridad en la revisión de las cuentas y economías de recursos en el proceso auditor.

La Contraloría General de la República hace control prevalente cuando ejerce el control fiscal sobre recursos de origen nacional administrados por los entes territoriales. Así mismo, el control puede ser concurrente cuando la contraloría General de la República actúa de manera conjunta con las contralorías territoriales correspondientes, siendo éste el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la administración pública.

La Contraloría General de la República desarrolla la función de advertencia indicándole a la administración los riesgos detectados por el organismo de control fiscal, en proceso anómalos u operaciones en ejecución, a fin de que éste tome las medidas pertinentes tendientes a evitar el menoscabo de los dineros públicos. Es importante mencionar que esta función sólo se atribuyó a la Controlaría General de la República creándose una simetría funcional con respecto a las Controlaría territoriales, pues precisamente, su papel es técnico preventivo o proactivo y el fin es señalar a la administración sobre la revisión de algunos aspectos fiscales a fin de evitar un posible daño al erario. Es recomendable que en la emisión de la Ley que organice el nuevo sistema de control fiscal para el país se contemple la asignación del control de advertencia igualmente para las contralorías territoriales, pues representa un instrumento útil no sólo para el nivel nacional y no quedó clara la justificación para que fuera de la exclusividad de la Contraloría General de la República.

Con ocasión del Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2022 dicho modelo fue complementado con el control preventivo y concomitante, destacando que estos elementos tienen un carácter excepcional y no puede implicar coadministración. Además, se debe realizar en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación del control social y con la articulación del control interno.

El control preventivo y concomitante se expresa como en forma de advertencia y su ejercicio corresponde exclusivamente al contralor general en materias específicas. Sin embargo, se reitera, será recomendable extenderlo a la autonomía de las contralorías territoriales, en particular por las reformas del control fiscal territorial que en este Proyecto de Acto Legislativo se incorpora y que le dan un carácter técnico a los órganos de control fiscal y se avanza en la autonomía e independencia y altas calidades de los contralores territoriales.

Finalmente, se destaca que el Acto Legislativo 04 y el decreto 403 desarrollaron el sistema de certificación de la gestión de las contralorías territoriales como un mecanismo que busca mayor efectividad en la gestión de estos órganos de control.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El sistema de control fiscal colombiano que existe desde La Constitución Política de Colombia de 1991 es un sistema híbrido de carácter unipersonal y con carácter descentralizado en las entidades territoriales, si bien, el Congreso de la República elige en pleno al Contralor General de la República como una representación democrática y de la vigilancia de la gestión fiscal, constituido como un órgano de carácter técnico e independiente de las tres ramas del poder público, sus informes de auditorías y actos sancionatorios o de responsabilidad fiscal tienen un carácter administrativo y están sujetos al derecho de contradicción y con ello a posteriores dilaciones, existen muchos mecanismos que los hacen inoperantes y les generan un desgaste económico y para la administración pública en todos sus órdenes.

Por esta razón, luego de un estudio juicioso de los modelos de control fiscal comparados en el contexto nacional e internacional, se llega a la conclusión que el sistema más recomendable e idóneo para Colombia es la separación, de una parte, del ejercicio del control fiscal (micro y macro) a cargo de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales y de otra, del proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva el que se propone a cargo del Tribunal de Cuentas en forma integral y especializada con cobertura para todo el país, proveniente de las indagaciones preliminares y acusaciones que en materia fiscal realicen las contraloría existentes.

El hecho que este modelo sea estándar a nivel de todo el país, permite la racionalización de su ejercicio y elimina múltiples formas, interpretaciones e influencias que se dan en los diferentes niveles territoriales, ámbitos profesionales y sectores con los que se ha coexistido, con los que se ha desgastado la administración pública y se han dilatado los procesos sin resultados efectivos.

En el contexto internacional se puede apreciar que en Francia y España los tribunales de cuentas tienen la función de juzgar la gestión pública y son buena referencia para la adopción en el modelo de control fiscal colombiano.

Son beneficios del nuevo sistema de control fiscal en cabeza de la contraloría general de la república y de las contralorías territoriales y de otra pare, el proceso de responsabilidad y jurisdicción coactiva a cargo del tribunal de cuentas, los siguientes:

3.1.- Efectivad en la función.

Tanto a la Contraloría General de la República y contralorías territoriales como al Tribunal de Cuentas se les asignan funciones especializadas, herramientas jurídicas, la autonomía e independencia, la estructura, organización y forma meritocrática de la elección de sus servidores públicos que les permitirán liderar la lucha contra la corrupción en el estado colombiano y la generación de una cultura nacional en la protección permanente y participativa de los recursos públicos.

3.2.- Racionalización y estandarización del sistema de control fiscal

El carácter Técnico y especializado con el que se reestructura la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales existentes, así como la reglamentación, sistemas de información con los que se disponen actualmente, el Sistema Nacional de control Fiscal (SINACOF), las Guías de Control Fiscal, la Auditoría General de la República y sus plataformas SIAs, la experiencia del personal de carrera administrativa de los organismos de control, la infraestructura física y tecnológica de las contralorías en todos sus niveles, entre otros, facilitan la estandarización, racionalización y la implementación de buenas prácticas, lideradas por la Contraloría General de la República que conlleven a garantizar el ejercicio de tales funciones con publicidad, transparencia, oportunidad y economía en todo el país.

Se ratifica que el control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, usos, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante la utilización de tecnologías de la información, con la participación del control social y con la articulación del control interno y amplia participación ciudadana. En este sentido, la ley regulará su estructura, organización, ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

3.3. Proceso de responsabilidad fiscal dentro del marco jurisdiccional

La modificación del proceso de responsabilidad fiscal actual (Ley 610 de 2000 y modificaciones) dentro del marco de una jurisdicción administrativa por el de uno de carácter jurisdiccional corrige el debido proceso y permite la doble instancia, materializando la seguridad jurídica, una de instrucción y acusamiento a cargo de las contralorías existente en el país y la otra de juzgamiento y jurisdicción coactiva, garantizando el debido proceso y cierre de los asuntos fiscales en este Tribunal.

Es contundente que la incorporación del nuevo Tribunal de Cuentas a la Rama Judicial le generará independencia, autonomía, especialización, capacidad técnica jurídica y racionalización del desarrollo de sus funciones, así, el proceso de responsabilidad fiscal considerado el epicentro del resarcimiento al daño público, se realizará con garantía del debido proceso, la efectividad de la gestión y la obtención de resultados fiscales.

Bajo el contexto del control fiscal con funciones jurisdiccionales permitirá descongestionar los procesos de responsabilidad fiscal y el cobro coactivo bajo la actual figura de la estructura administrativa, evitando las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, figuras que han estado congestionando y desgastando la administración pública.

El ejercicio del proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva no tendrá reserva legal para el acceso a la información por parte del Tribunal de Cuentas.

En este sentido, una vez aprobado el presente PAL es necesario la expedición de una nueva ley que desarrolle el régimen de responsabilidad fiscal, así como el de asignación de recursos para su funcionamiento, los cuales se espera que provengan del menor presupuesto que requerirá la Contraloría General de la República en razón a la eliminación del proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva que hoy realiza.

Ahora bien, se comparte en gran parte de su extensión el PAL liderado por la Representante a la Cámara Catherine Juvinao y el PAL No. 20 del 18 de agosto de 2022 del Senado de la República, es conveniente una serie de ajustes y complementos en cuanto a la estrategia, estructura y funciones del modelo propuesto. Igualmente, es importante y oportuno aprovechar los esfuerzos del legislativo en cuanto a las buenas intenciones que tuvo el Acto Legislativo No. 04 de 2019 y la expedición del Decreto Ley 403 de 2020 en materia de control fiscal, en lo referente al mérito, la transparencia, la publicidad, la búsqueda de una mayor eficiencia de los organismos de control, los cuales en cuanto tienen que ver con aspectos técnicos, tecnológicos, avances en la conceptualización de la auditoría y sus desarrollos, se incorporan articuladamente al presente proyecto de acto legislativo y se exponen a continuación.

En cuanto al proyecto de ley presentado por la Contraloría General de la República que trata sobre materias establecidas en los artículos constitucionales 154 y 156 de la constitución Política Colombiana y desarrollados en el artículo 140 de la Ley 5 de 1992, tiene como finalidad dar continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías y en consecuencia, tratan de aspectos específicos que no se cruzan con respecto al PAL OLVN Cámara que se expone en el presente documento.

3.4. Impacto fiscal del PAL

De conformidad con la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, se hace explicito que se debe establecer un presupuesto máximo al Tribunal de Cuentas, con sentido de racionalidad y austeridad en el gasto, equivalente al que actualmente la Contraloría General de la República dedica al proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva.

Así mismo, los presupuestos de las contralorías territoriales existentes actualmente que están alrededor de $600.000 millones de pesos a 2022 y que manifiestan déficits presupuestales en gran parte de éstas, les generará un equilibrio a sus presupuestos como consecuencia de un menor gasto de funcionamiento que liberarán por el traslado del proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva hacia el Tribunal de Cuentas. Estos recursos presupuestales deberán ser dirigidos al fortalecimiento del proceso auditor y a la reafirmación de la capacidad descentralizadora de la función pública del estado con sentido de pertinencia, oportunidad y conocimiento del territorio. En tal sentido, la aprobación e implementación del presente PAL es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo pues no le genera mayores gastos al sistema presupuestal actual del nivel nacional y fortalece los de los organismos de control fiscal territorial.

Con el cálculo aproximado de estas cifras y la implementación de estructura organizacionales y plantas de personal racionales y austeras, tanto la necesaria en la reorganización de la Contraloría General de la República como la de la creación del Tribunal de Cuentas, la presente iniciativa legislativa sería compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con sus metas de reactivación económica a corto plazo, reducción del gasto de funcionamiento estatal, y el crecimiento económico sostenido del PIB.

De todas formas, es importante incorporar un concepto técnico emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para una estimación más precisa de los posibles gastos y ahorros que se generan con el presente PAL.

**IV. FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Como se aprecia en el artículo 9 del PAL propuesto y concordante con el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia para los contralores territoriales, 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, de gestión y de resultados que deberán seguirse.

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

3. Llevar un registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.

4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.

5. Adelantar las indagaciones preliminares y formular acusaciones fiscales, ante el Tribunal de Cuentas, aportando las pruebas respectivas contra quienes presuntamente hayan causado daño al patrimonio público o perjuicio a los intereses fiscales del Estado. La Contraloría General de la República podrá solicitar ante la jurisdicción especial fiscal la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales.

6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado y presentarlo a los representantes legales con la oportunidad debida.

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, en las instancias penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.

10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.

11. Presentar informes al Congreso de la República, al Presidente de la República, al Tribunal de Cuentas sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado.

12. Dirigir e implementar el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal ejercido por la Contraloría General, las contralorías territoriales y del control interno ejercido por las entidades públicas.

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. 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.

15. 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.

16. Imponer sanciones de multa a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley y tramitarlas ante el Tribunal de Cuentas para su correspondiente jurisdicción coactiva. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable durante 2 períodos fiscales consecutivos.

17. Rendir la cuenta de su gestión fiscal a la Auditoría General de la República conforme a la reglamentación que para tal fin disponga dicha jurisdicción.

18. Las demás que señale la ley.

En este sentido, se debe eliminar de la estructura organizacional y presupuestal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales la función relativa al proceso de responsabilidad fiscal y la jurisdicción coactiva, así como las dependencias que los ejecutan actualmente, pues esta pasará al Tribunal de Cuentas. Una vez aprobado el presente Acto Legislativo se establece que el Contralor General de la República elaborará y presentará las reformas administrativas y estructurales a que haya lugar al Congreso de la República para las aprobaciones que correspondan al Congreso, igualmente debe suceder lo mismo por pate de los contralores territoriales.

También se resalta la modificación respecto que solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor General de la República y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo mayores de 45 días **para lo cual tendrá en cuenta el sistema de mérito**.

**V. FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.**

El Tribunal de Cuentas tiene a su cargo el proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva a nivel de todos los servidores públicos del país, de las entidades y personas que hayan sido acusadas fiscalmente por el contralor General de la República y los contralores territoriales, de todos los niveles territoriales, administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos con los que cuente el nivel nacional, departamental y municipal, tanto del sector central o descentralizado o de las entidades o los particulares que manejen bienes o fondos públicos. En este sentido el Tribunal de Cuentas asumirá las funciones constitucionales asignadas a la Contraloría General de la República, a las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales sobre el ejercicio del proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva.

Se ratifica entonces, que esta medida garantiza especialización de la función y se eleva a nivel jurisdiccional, así mismo, se potencia la independencia y autonomía para lograr la efectividad requerida. En este contexto, las funciones asignadas al Tribunal de Cuentas son las siguientes:

1. Desempeñar las funciones de una autoridad jurisdiccional especial de carácter fiscal conforme a las reglas que señale la ley.

2. Adelantar el proceso de responsabilidad fiscal y establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la acusación realizada por la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales como consecuencia de la indebida gestión fiscal que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos en el país, en todos los niveles administrativos y territoriales, cuando con dolo o culpa grave originen daño.

3. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. La ley determinará un régimen especial de carrera para la selección, promoción y retiro de los funcionarios del Tribunal de Cuentas.

4. Disponer de oficio o por solicitud de la Contraloría General de la República o de las contralorías territoriales y luego del estudio respectivo la suspensión inmediata, verdad sabida y buena fe guardada, de funcionarios y particulares que administran recursos y fondos públicos, mientras culminan las investigaciones fiscales, penales o disciplinarias que tengan impacto en los intereses patrimoniales del Estado.

5. Darse su propio reglamento de administración y funcionamiento. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional y legal.

6. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

7. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio del proceso de responsabilidad fiscal. La ley reglamentará la materia.

8. Las demás atribuciones que señale la ley.

El PAL establece que la elección de los cinco (5) magistrados del Tribunal de Cuentas se realizará por el Congreso de la República en pleno, durante el primer periodo de la legislatura 2024, de tres ternas presentadas así: una por el Consejo de Estado, una por la Corte Constitucional, y una por la Corte Suprema de Justicia tras un concurso público reglado de conformidad con la ley, y no podrán ser reelegidos.

Igualmente, el legislador definirá la estructura y funcionamiento de la jurisdicción fiscal dentro del año siguiente a la promulgación del presente acto legislativo. En caso de que dentro del término indicado el legislador no hubiese regulado la materia, se prevé revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que en el término de 6 meses determine la estructura y funcionamiento de la jurisdicción especial fiscal, que asegure el marco normativo y el funcionamiento del tribunal, desarrollando las atribuciones que se confieren en el presente proyecto de acto legislativo.

El espíritu del PAL es la efectividad del control fiscal y la lucha contra la corrupción, la recuperación eficiente y oportuna del daño público, la generación de confianza social y un trabajo con participación ciudadana organizada y con todo lo anterior, la consolidación de una cultura pública, social y ciudadana de respeto por lo público.

En este gran propósito se proyecta la transformación del control fiscal separando las funciones y organismos que ejercen de una parte, el control fiscal y de otra, el relativo al proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, transformando éste último de una función eminentemente administrativa hacia una de carácter jurisdiccional que dote al Tribunal de Cuentas de autonomía, independencia, carácter técnico, especialidad y capacidad para resolver en este órgano el desarrollo y cierre del proceso de responsabilidad fiscal.

La elección de los contralores en el país por parte del Congreso en pleno, mediante un proceso meritocrático, debidamente reglamentado le dará garantía del ejercicio de control fiscal con efectividad, independencia, economía, oportunidad, estandarización y restablecerá el carácter técnico que les asignó la constitución de 1991 a los órganos de control fiscal, blindando el proceso de elección de influencias e intereses particulares y con todo lo anterior, contribuyendo a la generación de valor social, económico y desarrollo sostenible.

**Bibliografía**

DIEGO, Yunis Moreno. 1998. Régimen de Control Fiscal. Editorial TEMIS.

URIEL A, Amaya Olaya. 1996. Fundamentos Constitucionales del Control Fiscal. Ediciones Umbral.

BETANCUR AGUILAR, Jorge Hernán. El Control Fiscal en Colombia. Editorial Luz.

MOSQUERA DE FALLA, Mireya. La Auditoría Gubernamental. U. Nacional 1981.

BELTRAN PARDO, Luis C. control Interno Fiscal en Colombia. IMPRESA LTDA. 1980.

DUQUE ESCOBAR, Iván. El Control Fiscal En Colombia. IMPRESA LTDA. 1980

PENAGOS, Gustavo. Curso de Control Fiscal. Ediciones Librería del Profesional. 1979-

MOSCOSO GARCIA, Marlene. LLANOS VARGAS, Clara Eugenia. El Control Fiscal en la Nueva Constitución y el Proceso de Modernización Estatal. Responsabilidad y Compromiso Mutuo. U, Nacional. 1993.

DIAZ BAUTISTA, Omar. El control Fiscal en el Proceso de Formación del Estado Moderno Colombiano 1880-1930. Editorial Publicaciones Universidad de la Salle.

MAZO GIRALDO, Hernán Alonso. Apuntes para una Teoría de Control Fiscal en Colombia.

TURBAY QUINERO, Julio Cesar. Informe de Gestión al Presidente de la República. Contralor General de la República.

PEÑA GONZALEZ, Edilberto. Control Fiscal en Colombia 200-2005: El papel de las contralorías y su evaluación por gestión y resultados

LEYES.

Ley 42 de 1993.

Ley 610 del 200

Ley 1474 del 2111

Constitución Política Colombiana.

Sentencia C-623 de 1993