

Proyecto de Acto Legislativo No. \_\_\_\_\_ de 2023 "Por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Cuentas y se dictan otras disposiciones".

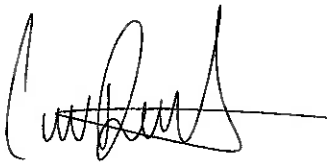
Bogotá D.C., 02 de agosto de 2023

Señor  
**Jaime Luis Lacouture Peñaloza**  
Secretario General  
Cámara de representantes  
E. S. D.

**Asunto:** Radicación proyecto de acto legislativo "Por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Cuentas y se dictan otras disposiciones"

Cordial saludo. De manera respetuosa, y en consideración de los artículos 222 y 223 de la Ley 5 de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo "Por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Cuentas y se dictan otras disposiciones", iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 145 de la citada ley.

Atentamente,



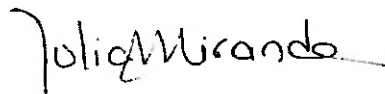
**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO**  
Representante a la Cámara por Santander



**JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL**  
Representante a la Cámara por Bogotá



**ARIEL ÁVILA**  
Senador de la República



**JULIA MIRANDA LONDOÑO**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Nuevo Liberalismo



**ALEJANDRO GARCÍA RÍOS**  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Partido Alianza Verde



**ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO**  
Representante a la Cámara por Nariño  
Pacto Histórico



**CAROLINA GIRALDO BOTERO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Risaralda  
Partido Alianza Verde



**DANIEL CARVALHO MEJÍA**  
Representante a la Cámara por Antioquia



**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara



**ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA**  
Representante a la Cámara por Antioquia

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. \_\_\_\_\_ DE 2023

“Por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Cuentas y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

**ARTÍCULO 1.** Modifíquese el artículo 117 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 117.** El Ministerio Público y la Comisión Nacional de Cuentas son órganos de control.

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 119 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 119.** La Comisión Nacional de Cuentas tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

**ARTÍCULO 3.** Modifíquese el inciso sexto del artículo 126 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, los comisionados de la Comisión Nacional de Cuentas y Registrador Nacional del Estado Civil.

**ARTÍCULO 4.** Modifíquese el artículo 141 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 141.** El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir al Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135.

En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.

**ARTÍCULO 5.** Modifíquese el artículo 156 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 156.** La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, la Comisión Nacional de Cuentas, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

**ARTÍCULO 6.** Modifíquese el numeral 2 del artículo 178 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

2. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente la Comisión Nacional de Cuentas.

**ARTÍCULO 7.** Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 187.** La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida la Comisión Nacional de Cuentas.

**ARTÍCULO 8.** Modifíquese el numeral 5 del artículo 235 de la Constitución Política, el cual quedará así:

5. Juzgar, a través de la Sala Especial de Primera Instancia, de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación, o de sus delegados de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, al Vicepresidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales, Directores de los Departamentos Administrativos, a los comisionados de la Comisión Nacional de Cuentas, a los Embajadores y Jefe de Misión Diplomática o Consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

**ARTÍCULO 9.** Modifíquese el capítulo I del Título X de la Constitución Nacional la cual quedará así:

“De la Comisión Nacional de Cuentas”

**ARTÍCULO 10.** Modifíquese el artículo 267 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 267.** La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Comisión Nacional de Cuentas, 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.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información y con la participación activa del control social y control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia 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, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

La Comisión Nacional de Cuentas es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.

La Comisión Nacional de Cuentas ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional a través de la organización administrativa que determine la Ley.

La Comisión Nacional de Cuentas estará integrado por tres (03) Comisionados quienes serán elegidos para un periodo institucional de cuatro (04) años mediante concurso público y abierto de méritos que realice el Consejo de Estado que garantice los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito. Los comisionados no podrán ser reelegidos ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

A los Comisionados les corresponderá la función de dirección y el ejercicio de las funciones constitucionales y legales de la Comisión Nacional de Cuentas. Para la administración de la entidad, elegirán presidente y vicepresidente por el periodo de un año mediante el procedimiento que determine la Ley. El Comisionado que no resulte elegido como dignatario, además del ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, servirá como veedor de la dirección de la Comisión Nacional de Cuentas.

El Consejo de Estado admitirá la renuncia que presenten los comisionados y proveerá las faltas absolutas o temporales que superen los treinta días hábiles. En caso de las faltas absolutas, se realizará el nuevo proceso en el menor tiempo posible con el fin de suplir la vacante de comisionado por lo que resta del periodo institucional.

Para ser elegido Comisionado de la Comisión Nacional de Cuentas 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, económicas, financieras 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.

No podrá ser elegido Comisionado de la Comisión Nacional de Cuentas quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ocupado cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva, quien haya sido Magistrado del Consejo de Estado 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.

En ningún caso quien se haya desempeñado como Comisionado de la Comisión Nacional de Cuentas podrá ocupar cargos directivos en organizaciones políticas, cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva, magistrado del Consejo de Estado o ser Fiscal General o Procurador General de la Nación dentro de los 5 años inmediatamente posteriores a su salida del cargo.

**Parágrafo transitorio 1.** El legislador regulará el concurso de méritos para la elección de los Comisionados, 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 autoriza al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que en el término de seis (06) meses regule el concurso de méritos para la elección de los Comisionados de la Comisión Nacional de Cuentas.

**Parágrafo transitorio 2.** Los comisionados elegidos para el periodo que inicia en el año 2026, serán elegidos en el mes de junio de 2026, por un periodo de dos años. En todo caso, su selección se realizará atendiendo a las disposiciones constitucionales y al concurso de méritos regulado en la ley.

**ARTÍCULO 11.** Modifíquese el artículo 268 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 268.** Los comisionados de la Comisión Nacional de Cuentas tendrán las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas a los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. Los efectos de las decisiones que reconozcan la responsabilidad fiscal sólo surtirán efectos hasta tanto sean revisados por un Juez de la República.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Comisión Nacional de Cuentas, 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. Los efectos de dicha decisión sólo surtirán efectos a partir de la revisión de un Juez de la República. La Ley reglamentará la materia.
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Cuentas.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.
11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.
13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.
14. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.
16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.
17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el feneamiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos.
18. Las demás que señale la ley.

**ARTÍCULO 12.** Modifíquese el artículo 272 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 272.** La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios, corresponde a la Comisión Nacional de Cuentas, a través de direcciones departamentales y la estructura administrativa que determine la ley.

La vigilancia de la gestión fiscal de las entidades territoriales deberá garantizar el principio de descentralización, a lo cual, los directores departamentales serán seleccionados por concurso de méritos que realice una universidad pública de reconocida idoneidad, para lo cual se tendrá en cuenta el perfil profesional, académico, experiencia específica de 5 años en control fiscal o control interno. Estos funcionarios tendrán periodo fijo de 4 años y solo podrán ser removidos por los Comisionados de la Comisión Nacional de Cuentas por la evaluación de desempeño insuficiente realizada por la Auditoría General de la República, además de las causales que establezca la Ley. Dichos directores serán elegidos a los seis (06) meses siguientes del inicio del periodo institucional de los comisionados.

**Parágrafo Transitorio 1.** Los funcionarios actuales de las Contralorías territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de este acto legislativo, ostenten o tengan los derechos de carrera administrativa, serán incorporados a la planta de personal de la Comisión Nacional de Cuentas en las condiciones laborales que tienen los funcionarios de carrera administrativa de la contraloría. De igual manera, podrán incorporarse funcionarios en libre nombramiento y remoción que aprueben una evaluación de mérito que realizará la Comisión Nacional de Cuentas.

**Parágrafo Transitorio 2.** Los directores departamentales elegidos para el periodo que inicia en el año 2026, serán elegidos por un periodo de dos años. En todo caso, su selección se realizará atendiendo a las disposiciones constitucionales y al concurso de méritos regulado en la ley.

**ARTÍCULO 13.** Modifíquese el artículo 273 de la Constitución Política, el cual quedará así:

A solicitud de cualquiera de los proponentes, los comisionados de la Comisión Nacional de Cuentas y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública.

Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley.

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

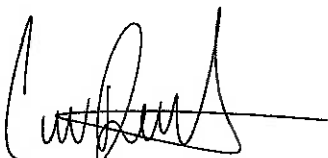
**ARTÍCULO 274.** La vigilancia de la gestión fiscal de la Comisión Nacional de Cuentas se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables; y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

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

La ley determinará la manera de ejercer la vigilancia de la Comisión Nacional de Cuentas y las respectivas Direcciones Departamentales, a las cuales se les deberá evaluar su desempeño institucional.

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



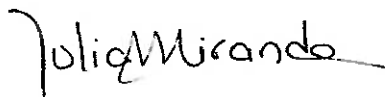
**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO**  
Representante a la Cámara por Santander



**JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL**  
Representante a la Cámara por Bogotá



**ARIEL ÁVILA**  
Senador de la República



**JULIA MIRANDA LONDOÑO**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Nuevo Liberalismo





**ALEJANDRO GARCÍA RÍOS**  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Partido Alianza Verde



**ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO**  
Representante a la Cámara por Nariño  
Pacto Histórico




**CAROLINA GIRALDO BOTERO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Risaralda  
Partido Alianza Verde



**DANIEL CARVALHO MEJIA**  
Representante a la Cámara por Antioquia



**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara



**ÉLKIN RODOLFO OSPINA OSPINA**  
Representante a la Cámara por Antioquia

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de acto legislativo tiene como finalidad crear la Comisión Nacional de Cuentas a partir de las siguientes medidas:

- a. La Contraloría General de la República se transforma en la Comisión Nacional de Cuentas la cual estará dirigida por tres comisionados elegidos por Concurso Público y Abierto de Méritos que realizará el Consejo de Estado.
- b. Se crea la figura del veedor interno de la Comisión Nacional de Cuentas como una medida para garantizar el sistema de pesos y contrapesos dentro del ejercicio de funciones constitucionales de la entidad.
- c. Al mismo tiempo, se incorpora la vigilancia de la gestión fiscal a la Comisión Nacional de Cuentas y se suprimen las contralorías territoriales.
- d. Se desempatan los períodos institucionales de la Comisión Nacional de Cuentas con el de la Presidencia de la República.
- e. Territorialmente, se elegirán directores departamentales quienes orientarán la vigilancia fiscal de las entidades territoriales y serán elegidos por Concurso Público y Abierto de Méritos.
- f. Se crean mecanismos de revisión por parte de los jueces de la república para garantizar la convencionalidad de las medidas que restringen los derechos políticos de los sujetos sometidos a la vigilancia de la gestión fiscal.

### 2. JUSTIFICACIÓN

#### 2.1. De la corrupción en Colombia

La corrupción en Colombia puede definirse como *el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, y el beneficio o ganancia privada, que puede ser personal o para un tercero, y que no necesariamente tiene que ser monetaria*<sup>1</sup>. Dicha desviación, principal enemiga de los estados democráticos, produce los siguientes efectos:

1. Pérdida de confianza en las instituciones públicas y privadas.
2. Desigualdad social y económica.
3. Deterioro de la calidad de vida de la población.
4. Pérdida de recursos públicos y privados.
5. Desincentivo a la inversión extranjera y nacional.
6. Debilidad del Estado y de las instituciones democráticas.
7. Fomento de la impunidad y la violencia.
8. Pérdida de credibilidad y legitimidad de los procesos electorales.

Para poder plantear soluciones sobre la prevención de las conductas que promueven, generan o propician la corrupción y de esta forma, avanzar en su eliminación, es necesario entenderla desde parámetros objetivos.

Una fórmula de entenderla, a partir del texto es la fórmula que explica Vivian Newman Pont y María Paula Ángel Arango en el texto *Sobre la Corrupción en Colombia: Marco Conceptual, Diagnóstico y Propuestas de*

---

<sup>1</sup> Dejusticia. (2017). *Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*. Bogotá: Dejusticia.

Política de agosto de 2017, adelantado por Dejusticia y Fedesarrollo. El documento menciona la fórmula de corrupción propuesta por Robert Klitgaard en 1998, que se expresa como  $C = M + D - A$ , donde C representa la corrupción, M representa el poder monopólico, D representa la discrecionalidad del funcionario y A representa la rendición de cuentas (accountability).

Esta fórmula sugiere que la corrupción se produce cuando hay una combinación de poder monopólico, discrecionalidad del funcionario. El poder monopólico se refiere a la capacidad de un actor para controlar un recurso o una actividad, lo que le permite obtener beneficios a través de la corrupción. La discrecionalidad del funcionario se refiere a la capacidad de un funcionario para tomar decisiones sin restricciones claras o controles efectivos, lo que aumenta el riesgo de corrupción. La rendición de cuentas se refiere a la obligación de los funcionarios de justificar sus acciones y decisiones ante la sociedad y los órganos de control, lo que reduce el riesgo de corrupción.

Teniendo claro lo anterior, este proyecto de Acto Legislativo aboga por la transformación de la Contraloría General de la República con el fin de disminuir la discrecionalidad de los funcionarios en la medida que se fortalezca el control efectivo y estricto en materia de vigilancia fiscal con las siguientes medidas: 1. La despolitización de la elección de los funcionarios que realizan la vigilancia y el control fiscal en Colombia; 2. La implementación de un sistema que garantice el sistema de pesos y contrapesos al interior de la entidad a nivel nacional y territorial; y 3. La creación de nuevos mecanismos que garanticen la convencionalidad de las funciones asignadas a dicha entidad.

#### *2.2. Del modelo de Comisión Nacional para garantizar el sistema de pesos y contra pesos interno de la entidad.*

La Contraloría General de la República comparte el poder monopólico de la vigilancia fiscal en Colombia con las contralorías territoriales, preservando la primera el poder preferente sobre las segundas. Dicho poder monopólico, dentro del sistema de pesos y contra pesos, se encuentra vigilado de forma externa por la Auditoría General de la República quien le realiza la vigilancia de la gestión fiscal a tales órganos. No obstante, no existen mecanismos efectivos de control interno que permitan realizar la vigilancia y el cumplimiento de las funciones.

Por tal motivo, se busca cambiar el modelo de administración del órgano de vigilancia de control fiscal avanzando en su administración desde un cargo unipersonal, hacia una comisión compuesta por tres altos funcionarios. En este modelo de gobernanza, dos de ellos ocuparán periodos de dirección cuyas funciones serán la representación legal de la entidad, así como la suscripción de los actos y contratos necesarios para garantizar el funcionamiento misional de dicho órgano, mientras que el no elegido ocupará el cargo de veedor correspondientemente.

Dicho veedor, además de cumplir con las funciones constitucionales y legales como comisionado de cuentas, realizará la vigilancia al interior de la entidad, contribuyendo a la promoción de los sistemas de rendición de cuentas, sirviendo como una columna que pueda exigir el cumplimiento de las funciones de los otros dos comisionados o bien, denunciar sus omisiones o actos de desviación de poder.

#### *2.3. De la despolitización de la elección de los Comisionados y la prevalencia del mérito.*

La Constitución Política en su artículo 267 señaló que el Contralor General de la República sería elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, luego de haberse agotado un proceso de convocatoria pública con criterios de mérito. Dichas condiciones quedaron contenidas en la Ley 1904 de 2018, en las cuales, luego

de agotarse una prueba de conocimientos con carácter eliminatorio y de evaluarse otros factores ponderables como es la experiencia y formación de los aspirantes, el Congreso en Pleno votaría entre una lista de diez candidatos, de quién sería elegido el Contralor General de la República por el término de cuatro años.

Dicha facultad de nominación supone dos problemas que podrían participar dentro de la fórmula de corrupción planteada inicialmente. La primera de ellas, es que se politiza la elección de quien ejerce el control fiscal dentro del país, pues a pesar de que se celebre una prueba que evalúe las competencias y capacidades de los aspirantes, la decisión de nominación se determinará a partir de un acto de las mayorías del Congreso.

Tal circunstancia podría ocasionar eventualmente dos escenarios: 1) que existan oportunidades de transacción entre los integrantes del Congreso de la República y los aspirantes en el que se negocie contratos o la planta de personal derivado del presupuesto de dicha entidad; o 2) que se utilicen las prerrogativas con desviación de poder para perjudicar al otro bando político o bien para omitir los reproches de los aliados políticos.

La premisa anterior se agrava, más si se tiene en cuenta que por disposición del artículo 272 de la Constitución, el Contralor General de la República puede ejercer el control previo y concomitante de forma excepcional, lo cual ha sido advertido como una prerrogativa que podría llevar la coadministración de los vigilados.

Por ello, el modelo pretende transformar la forma de elección de quienes dirigirán la nueva Comisión Nacional de Cuentas, a partir de la realización de un Concurso Público y Abierto de Méritos en el que resulten elegidos los mejores aspirantes de una lista de elegibles. Dicho proceso ya no estaría a cargo del Congreso de la República, y en su lugar, lo realizaría el Consejo de Estado como una forma de garantizar la coherencia y el sistema de pesos y contra pesos, en la medida que el control judicial ya realiza el control de los actos administrativos que emite dicha entidad.

De esta manera, se aparta la elección de los vigilantes de la gestión fiscal de los escenarios de la deliberación política del país, y se desplaza hacia los lugares donde debe primar la neutralidad política e imparcialidad como es la Administración de Justicia.

#### *2.4. De la eliminación de las Contralorías Territoriales y la adopción de un modelo departamental*

Las contralorías territoriales funcionan bajo un diseño institucional perverso que, en lugar de eliminar la corrupción, la promueve<sup>2</sup>. Esto es generado a partir del siguiente diagnóstico:

1. La captura de los contralores por parte de los regulados, lo que impide su independencia y su capacidad para enfrentar la corrupción con eficacia.
2. La politiquería y el clientelismo político regional que afectan la organización y selección de los contralores departamentales y municipales, deteriorando el sistema de control fiscal
3. La falta de transparencia y la ausencia de procesos de rendición de cuentas que facilitan la colusión entre supervisados y supervisores en la extracción de rentas.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Corredor, F y Cortes Barros, V. (2018). ¿Por qué la presencia de las contralorías no disminuye la corrupción en Colombia? Análisis desde la perspectiva de un modelo de agencia. Universidad Externado de Colombia.

En el mismo sentido se puede consultar: Dejusticia. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Bogotá: Dejusticia.

<sup>3</sup> Soportado en las bajas calificaciones del Índice de Transparencia Internacional de las Contralorías Departamentales.

4. Existe corrupción interna dentro de las contralorías territoriales y su capacidad de disuadir la comisión de actos de corrupción es limitada.

Por otra parte, el funcionamiento de las Contralorías Territoriales disminuye los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, pues a partir de tales recursos se garantiza el funcionamiento de dichos organismos.

Por ello, se pretende suprimir el funcionamiento de las contralorías Departamentales, Distritales y/o municipales a partir de la instalación de direcciones departamentales, las cuales serán administradas por directores departamentales que serán elegidos por Concurso Público y Abierto de Méritos que realizarán los tres comisionados, en el término de seis meses al inicio de su periodo. Tales direcciones pertenecerán orgánicamente a la Comisión Nacional de Cuentas y por ello, su funcionamiento será financiado del presupuesto de dicha entidad, liberando el presupuesto de las entidades territoriales en promoción del principio de descentralización.

Estas entidades tendrán dos mecanismos principales de vigilancia: el primero ejercido por los comisionados como superiores de los directores; y el segundo por la misma Auditoría que vigilará con enfoque departamental, el desempeño de dichos órganos en los departamentos.

Ahora bien, para proteger los derechos laborales de los empleados públicos de las Contralorías Territoriales, una vez se expida la Ley que organice el funcionamiento de la Comisión Nacional de Cuentas y sus Direcciones Departamentales, se realizará la integración de Plantas de Personal al nuevo modelo institucional.

#### *2.5. De las medidas para garantizar la convencionalidad de las medidas que se adopten en virtud de la vigilancia de la gestión fiscal.*

Si bien es cierto existen informes<sup>4</sup> que recomiendan escindir la función de auditoría y sanción fiscal de las contralorías a partir de la creación de una jurisdicción fiscal y de la eliminación de las contralorías territoriales, el presente acto legislativo no acoge dicha fórmula por tres razones fundamentales:

1. La implementación de un órgano jurisdiccional que tome las decisiones en materia de vigilancia fiscal trae consigo un impacto fiscal al presupuesto nacional.
2. Establecer un proceso jurisdiccional para la adopción de sanciones fiscales complejiza (tiempo, costos y recursos) las herramientas para la vigilancia fiscal y podría promover la ineficacia del mencionado control. Máxime que continuaría existiendo un órgano que audita (que seguiría siendo el mismo contralor) y otro que juzga.
3. Existen fórmulas intermedias que evitan la creación de un nuevo órgano jurisdiccional, promueven la eficacia y transparencia en el funcionamiento de la entidad que realiza vigilancia fiscal y garantiza el estándar de convencionalidad frente a las decisiones que podrían afectar los derechos políticos de los sujetos vigilados.

Frente al último escenario, la Comisión Nacional de Cuentas conservaría los dos mecanismos que afectan los derechos políticos de los vigilados. El primero de ellos, conocido como un mecanismo de suspensión inmediata de funcionarios mientras se adelantan las investigaciones o procesos fiscales, penales o

---

<sup>4</sup> Comisión de Expertos Anti-Corrupción. (2021). Informe Final: Comisión de Expertos Anti-Corrupción. Fedesarrollo. <https://www.fedesarrollo.org.co/es/content/comision-de-expertos-anti-corrupcion>

disciplinarios. Y el segundo, el derivado de los reportes del Boletín de Responsables Fiscales, siendo el listado de las personas naturales o jurídicas que han sido encontradas responsables fiscalmente.

Sin embargo, el presente proyecto de acto legislativo adopta una solución intermedia, con el fin de garantizar el estándar de la Convención Americana de Derechos Humanos, mismo que fue reiterado en la Sentencia Caso Petro Urrego Vs. Colombia por Sentencia del 08 de julio de 2010 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en especial con las contenidas en los párrafos 136 y 137 que reza:

*136. Adicionalmente, la Corte concluye que la vigencia de las normas que facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de inhabilitación o destitución de funcionarios democráticamente electos previstas en general en el ordenamiento jurídico colombiano, y en particular en el Código Disciplinario Único, **así como las normas que pueden tener como efecto que las decisiones de la Contraloría produzcan una inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos**, y que fueron mencionadas en el presente capítulo, constituyen un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno.*

*137. Asimismo, la Corte concluye que el proceso disciplinario seguido contra el señor Petro no respetó la garantía de la imparcialidad ni el principio de presunción de inocencia, pues el diseño del proceso implicó que la Sala Disciplinaria fuera la encargada de emitir el pliego de cargos y al mismo tiempo juzgar sobre la procedencia de los mismos, concentrando así las facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias. La Corte estima que la falta de imparcialidad objetiva afectó transversalmente el proceso, tomando en ilusorio el derecho de defensa del señor Petro. **Además, el Tribunal advirtió que en el caso existió una violación al principio de jurisdiccionalidad puesto que la sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa.***

En este escenario, se determinó que los efectos de las decisiones mencionadas anteriormente, como son la suspensión por verdad sabida, buena fe guardada y los derivados de las sanciones de responsabilidad fiscal, sólo surtirán efectos jurídicos a partir de que sean revisados por un Juez de la República.

### 3. IMPACTO FISCAL<sup>5</sup>

Si bien es cierto la Ley 819 de 2003 en su artículo 7 establece que cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto u otorgue beneficio tributario debe hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo cierto es que dicha disposición NO aplica para los Actos Legislativos. No obstante, se estima que los costos adicionales propios de la modificación constitucional serían los siguientes:

1. Creación de tres cargos de comisionados. Este valor se obtiene adicionando el costo del valor de la nómina de la figura del Contralor General de la República y luego multiplicando por dos.
2. Aumento de la Planta de Personal de la Comisión Nacional de Cuentas para:
  - 2.1. Robustecer el ejercicio de funciones a nivel nacional.
  - 2.2. Garantizar la vigilancia fiscal territorial a través de las direcciones departamentales. Frente a este caso, se estima que su valor no debería ser superior al costo de los gastos de funcionamiento de las contralorías territoriales de Colombia.

Frente a este cálculo el Proyecto de Acto Legislativo 208 de 2022 señaló:

*“Ahora bien, es también menester hacer referencia a los posibles ahorros derivados de la supresión de entidades como las contralorías territoriales. De esta manera, el presupuesto que las 64*

---

<sup>5</sup> Datos tomados del Proyecto de Acto Legislativo 208 de 2022 Cámara.

*Contralorías territoriales (departamentales y municipales), tuvieron para el año 2021, se estima en **\$509.731 millones** de pesos . Si bien las Contralorías territoriales serían eliminadas, los funcionarios actuales de carrera serían incorporados a la planta de personal de la Contraloría la General de la República o al Tribunal de Cuentas, como se establece en el Parágrafo Transitorio del Artículo 10. Por está razón, no se puede asumir que el ahorro estimado sería de la totalidad del presupuesto de las Contralorías territoriales; 509.731 millones de pesos. El ahorro estimado sería del 30% del total del presupuesto, pues si se toma como referencia el presupuesto de la Contraloría General de la República, aproximadamente el 70% de los gastos de la entidad, son gastos de personal”*

En todo caso, el aumento no se puede estimar en dicha cifra, habida cuenta que la actual Contraloría General de la República ya cuenta con personal y estructura administrativa a través de las gerencias departamentales de dicha entidad. Además, que ante el cambio institucional mencionado, la nueva Comisión Nacional de Cuentas debería prescindir de la actual planta de personal temporal con la que cuenta con el fin de acoger a los empleados de las contralorías territoriales.

En todo caso, ese 70% que menciona la estimación presupuestal, si bien se estima como gastos de personal, lo cierto es que la misma también contempla la valoración de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión, los cuales no serían idénticamente contratados y se espera, que por el principio de eficiencia y eficacia, dichos gastos sean significativamente disminuidos.

Finalmente, ante el nuevo modelo de vigilancia de control fiscal, las entidades territoriales liberarían una parte importante de sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación, contribuyendo con esto a la descentralización territorial y al incentivo de mayor gasto para inversión o funcionamiento.

#### **4. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

De conformidad con lo establecido en el artículo 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, ningún congresista se encuentra en un conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de ley, en tanto la discusión y votación de este no generaría un beneficio particular, actual y directo a favor de un congresista.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista. Así, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, todos los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento<sup>6</sup>. Asimismo, sobre los conflictos de interés relacionados con proyectos de reforma constitucional, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha advertido que *“la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses”*<sup>7</sup>.

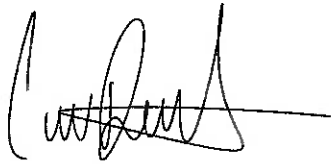
En virtud de lo anterior, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de acto legislativo, la presente iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1040 de 2005.

particular respecto a su trámite, sino un beneficio únicamente hipotético o aleatorio, que según la Ley 2003 de 2019 no constituye conflicto de interés. Esto sin perjuicio del deber de los congresistas previsto en el inciso 1 del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, según el cual: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

Presentado por,



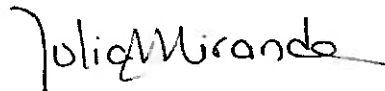
**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO**  
Representante a la Cámara por Santander



**JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL**  
Representante a la Cámara por Bogotá



**ARIEL ÁVILA**  
Senador de la República



**JULIA MIRANDA LONDOÑO**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Nuevo Liberalismo



**ALEJANDRO GARCÍA RÍOS**  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Partido Alianza Verde



**ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO**  
Representante a la Cámara por Nariño  
Pacto Histórico



**CAROLINA GIRALDO BOTERO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Risaralda  
Partido Alianza Verde



**DANIEL CARVALHO MEJIA**  
Representante a la Cámara por Antioquia

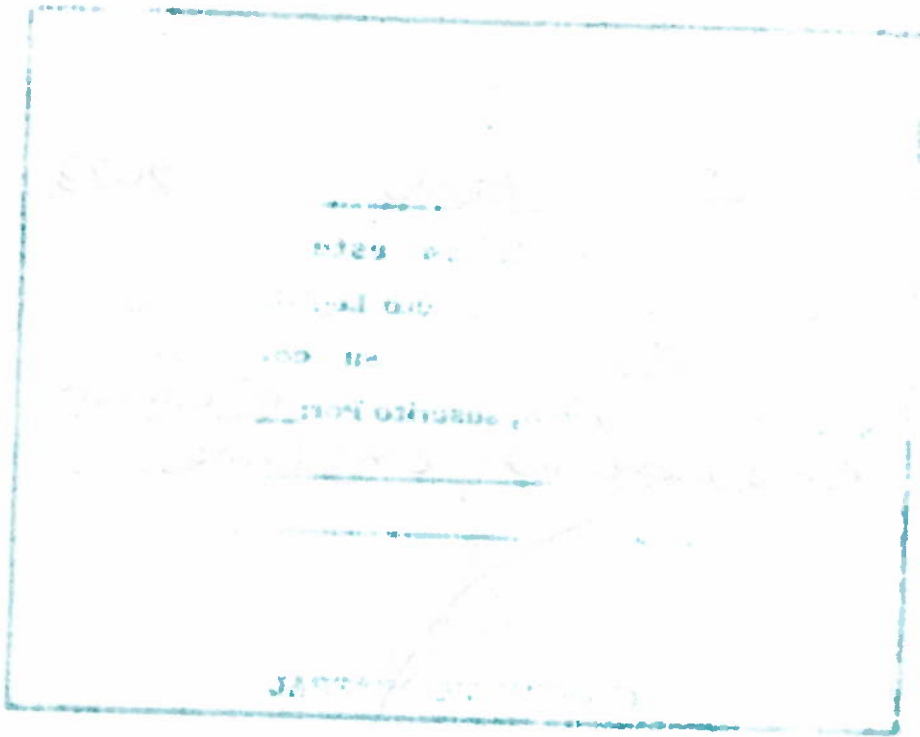




**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara



**ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA**  
Representante a la Cámara por Antioquia



02 Agosto 2023

098

suscrito Por: HR Cristian  
Daniel Avendaño y otros firmas

SECRETARÍA GENERAL