

**Transformaciones del sistema de elección de los contralores en Colombia a partir de 1991,
a la luz del principio democrático y el principio del mérito**

Daniela Alzate Bolaños

CC. 1039461772

**Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Derecho con énfasis en Derecho
Público**

Asesora:

Catalina del Pilar Sánchez Daniels

Universidad EAFIT

2023

Transformaciones del sistema de elección de los contralores en Colombia a partir de 1991, a la luz del principio democrático y el principio del mérito

Resumen

El proceso de elección de funcionarios es una parte esencial para garantizar la legitimidad del sistema democrático. Desde 1991, el país ha experimentado importantes transformaciones en el sistema de elección del Contralor General de la República y de los contralores territoriales. Estos cambios han tenido como objetivo principal promover la transparencia, la rendición de cuentas, la meritocracia y la eficiencia en el sector público. Este artículo profundizará en estos cambios impulsados por el constituyente primario y derivado, centrándonos en la influencia de los principios democrático y del mérito.

Introducción

Las contralorías son organismos de control del Estado, que tienen a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal¹ de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes públicos. Son entes de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, dispuestos dentro del sistema de pesos y contrapesos para garantizar la eficiencia del Estado, la transparencia y la moral administrativa².

¹ Se entiende por gestión fiscal, “el conjunto de operaciones y procesos que desarrolla la administración en todos los niveles o los particulares que administran bienes públicos en el ejercicio de funciones administrativas, tendientes al cumplimiento de los fines generales del Estado” (Correa & Pinzón, 2012, p.177).

² Revisando la discusión en la Constituyente, en la sesión de la Comisión Quinta del 13/05/91, frente a que el control de resultados sería un instrumento al servicio de la moralidad pública. Igualmente en la plenaria del 17/06/1991, se menciona que los organismos de control son una rama encargada de garantizar la moralidad pública, puesto que permite asegurarle al pueblo que sus intereses, bienes y patrimonio están bien vigilados. Respectivamente corresponde a intervenciones de Jesús Pérez en la sesión del 13/05 (p.34) y de Antonio Galán en la sesión del 17/06/91 (p.136).

En la actualidad corresponde al Congreso de la República, en pleno y por mayoría absoluta, elegir al Contralor General de la República; y a nivel territorial, a las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales o Distritales, según aplique. La intervención de las corporaciones públicas de elección popular en este sistema de elección pretende legitimar el nombramiento de estas autoridades para ejercer el control fiscal, a través de la representación democrática.

Teniendo en cuenta que el Estado Social de Derecho se sustenta en el principio democrático como elemento esencial, que dota de legitimidad la actuación de las autoridades y que, con fundamento en el artículo 125 constitucional, el acceso a la administración pública está determinado por el principio del mérito, con el fin de promover la eficacia y la eficiencia en el desarrollo de la función pública; este artículo presenta una investigación dogmática sistematizadora, que se propone describir las normas del ordenamiento jurídico colombiano que definen las reglas para la elección del Contralor General de la República y los contralores territoriales, a partir del texto original de la Constitución Política de Colombia de 1991 y las reformas introducidas por el legislador en 2015 y 2019, en ejercicio del poder constituyente derivado; mediante un análisis crítico-comparativo y la elaboración de clasificaciones y teorías que den cuenta del contenido, coherencia y sentido de este conjunto normativo, a través de la inducción de principios explicativos como el democrático y el de mérito, haciendo hincapié en que es el mismo legislador, como corporación en pleno, quien elige al Contralor General de la República.

Elección del Contralor General de la República y de los contralores territoriales

El control fiscal, entendido en la actualidad como la función pública mediante la cual se vigila la gestión fiscal de quienes manejan fondos o bienes públicos en todos los niveles (art. 267 Constitución Política), ha sido motivo de constante debate en torno al organismo que lo ejerce, su estructura, competencias, así como el modo de elección y las calidades que deben tener las autoridades que lo encabezan, teniendo en cuenta la relevancia de este tipo de control para el funcionamiento del Estado y la democracia constitucional. Este es ejercido por la Contraloría General de la República y por las contralorías territoriales, erigidas para este propósito, como entidades de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal.

Compete a la Contraloría General de la República, como disponen los artículos 119 y 267 constitucionales y el Decreto Ley 405 de 2020, ejercer en representación de la comunidad, la vigilancia y control de la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos, en los diferentes niveles administrativos y frente a los distintos tipos de recursos públicos. Le corresponde evaluar los resultados obtenidos por las entidades del Estado en cumplimiento de los planes, programas y proyectos que éstas han trazado, así como examinar la correcta, eficiente y eficaz administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente. En línea con este propósito, está facultada para establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que correspondan, procurando el resarcimiento del patrimonio público.

Adicionalmente, pese a que en general el control fiscal se realiza de manera posterior y selectiva, corresponde exclusivamente al Contralor General de la República y solo en materias específicas, el ejercicio y coordinación del control preventivo y concomitante, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público, en caso que este pueda verse en riesgo.

Respecto a las contralorías territoriales, compete a estas, de forma concurrente con la Contraloría General de la República, la vigilancia y control de la gestión fiscal de los departamentos, municipios, distritos y demás entidades del nivel territorial, así como de los demás sujetos de control en la respectiva jurisdicción, respecto de los recursos de origen endógeno y las contribuciones parafiscales correspondientes, conforme a lo consagrado en el artículo 272 constitucional y el Decreto Ley 403 de 2020. Sin embargo, se resalta que compete manera prevalente a la Contraloría General de la República, la vigilancia y control fiscal de los recursos de la Nación transferidos a cualquier título a las entidades territoriales, al igual que las rentas cedidas a éstas por la Nación.

Por regla general, la vigilancia de los municipios es asunto de las contralorías departamentales, puesto que en virtud del artículo 21 de la Ley 617 de 2000, que modifica el artículo 156 de la Ley 136 de 1994, únicamente los municipios y distritos de categorías: especial, primera y segunda, con más 100.000 habitantes, pueden crear y organizar sus propias contralorías, las cuales deberán suprimirse cuando se establezca la incapacidad económica del municipio o distrito para financiar sus gastos de funcionamiento.

Por otra parte, la vigilancia y control fiscal de las contralorías, corresponde a la Auditoría General de la República, quien realiza certificación anual de las contralorías territoriales, según su gestión. De acuerdo a la acreditación anual, existen 34 contralorías municipales y distritales en el país³.

³ Oficio No. 2102-202301133 del 26 de abril de 2023 Auditoría General de la República. Respuesta a petición que solicitaba el número de contralorías municipales y distritales existentes. Datos con corte a la evaluación parcial trimestral de enero-marzo de 2023.

Respecto a la elección del Contralor General y de los contralores territoriales, se facultó a las corporaciones públicas de elección popular para realizar las mismas, según el nivel; con el propósito de validar a través de la representación democrática, el nombramiento de estas autoridades para ejercer el control fiscal⁴.

A partir de las reformas sobre los que recae este análisis, que modificaron sustancialmente los artículos 267 y 272 constitucionales, introducidas por el constituyente primario y el legislativo, en ejercicio de las facultades de constituyente derivado, se identifican tres periodos:

1) Desde el 4 de julio de 1991 hasta el 30 de junio de 2014, a partir de la entrada en vigencia de la actual Constitución Política;

2) Desde el 1° de julio de 2015 hasta el 17 de septiembre de 2019, luego de la denominada “reforma al equilibrio de poderes” contenida en el Acto Legislativo 02 de 2015, y

3) Desde el 18 de septiembre 2019 hasta la actualidad, con la “reforma al régimen de control fiscal” consignada en el Acto Legislativo 04 de 2019.

El proceso constitucional de 1991 impulsó la autonomía y tecnificación de las contralorías como órganos de control. La reforma constitucional buscaba la despolitización de la labor y mejorar tecnológicamente la institución. Frente a la elección del contralor, algunos constituyentes consideraron que este control tiene su origen en las funciones fiscalizadoras de las cámaras legislativas; mientras que, para otros está relacionado con el poder del pueblo de hacer

⁴ En la plenaria del 17/06/1991, mencionan que la función fiscalizadora emana del pueblo, asociada al derecho de hacer seguimiento a los destinos de las contribuciones. Inclusive se llega a plantear la posibilidad de votar directamente para que no sea ejercida mediante democracia derivada.

seguimiento de sus tributos (Claros, 1999), a través de la representación que recae sobre el Congreso de la República.

Para esa fecha, constitucionalmente se exigían dentro de las calidades y requisitos para ser elegido Contralor General de la República: ser colombiano de nacimiento, en ejercicio de la ciudadanía, ser mayor de 35 años de edad, tener título universitario, o haber sido profesor universitario durante al menos 5 años. Adicionalmente, conforme al artículo 59 de la Ley 42 de 1992, debía haber ejercido funciones públicas por un período no menor de cinco años. Condiciones que se verán modificadas posteriormente.

Por otra parte, persiste el régimen de inhabilidades especiales establecido en la Carta Política para este cargo, en el que se exige que el candidato no haya sido miembro del Congreso o haya ocupado cargo público del orden nacional en el año anterior a la elección -a excepción de la docencia- y que tampoco haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes. Además, dispone que esta autoridad no puede continuar en funciones al vencimiento del periodo, ni ser reelegido para el periodo inmediato. Para el periodo entre 1991 y 2014, tampoco le era posible, hasta un año después de haber cesado funciones, desempeñar empleos públicos del orden nacional, salvo la docencia, ni ser candidato a cargos de elección popular.

El Contralor General de la República es elegido por el Congreso en pleno para un periodo igual al del Presidente de la República, durante el primer mes de las sesiones ordinarias (a partir del 01 de septiembre de 1994), según lo establecido en los artículos 141 y 267 constitucionales y los artículos 20 y 23 de la Ley 5 ° de 1992, y para el primer periodo del estudio que nos convoca, se realizaba a partir de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno, por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

El Reglamento del Congreso, contenido en la Ley 5° de 1992, dispone el trámite interno a agotarse en esta corporación para elegir a esta autoridad del control fiscal. Este supone que los candidatos deben ser presentados por parte de las corporaciones postulantes, durante los primeros 15 días de la instalación de sesiones del cuatrienio, para conformar la terna (arts. 21 y 23), además verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de la comisión de acreditación documental del Congreso dentro de los siguientes 5 días (art. 60) y corresponde a la presidencia del Congreso, citar por escrito y de manera personal al Congreso en pleno, con 8 días de antelación, incluyendo día, hora y nombres de los candidatos (art. 21).

Abierta la sesión por parte del presidente, se pone a consideración la terna y se procede a la elección, mediante votación secreta (art. 131), luego de resolver impedimentos (art. 291) y designar la correspondiente Comisión Escrutadora (art. 136). Finalmente, el electo debe manifestar su aceptación al Congreso -máximo dentro de los 15 días hábiles siguientes- y tomar posesión ante el Presidente de la República (art. 58 Ley 42 de 1993).

Para el caso de los contralores territoriales, constitucionalmente y sin modificaciones desde la entrada en vigencia del texto original, es requisito ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, con título universitario, y tener mínimo 25 años de edad. Dentro de las inhabilidades específicas para este cargo, no puede ser elegido quien sea o haya sido miembro de la Asamblea o Concejo (que deba hacer la elección), ni haber ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, (hasta el 30 de junio de 2014 se incluía como excepción el ejercicio de la docencia). Tampoco puede ser reelegido, ni desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser candidato a cargos de elección popular, hasta un año después de haber cesado en sus funciones.

Este es elegido por parte de los concejos municipales, distritales o asambleas departamentales según corresponda, de ternas integradas - entre 1991 y 2014- por dos candidatos presentados por el Tribunal Superior de Distrito Judicial y uno por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para período igual al del alcalde o gobernador. Para mayor claridad, se precisa que hasta el 2002 ese periodo era de tres años, luego del Acto Legislativo 02 de 2002, que modificó el periodo de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles, se amplió a cuatro años. Adicionalmente, las aludidas ternas debían ser integradas un mes antes a la elección, para que esta pudiese adelantarse durante los primeros 10 días del primer año de sesiones, conforme al artículo 158 de la Ley 136 de 1994 y a los artículos 4 y 5 de la Ley 130 de 1996.

En virtud de la autonomía territorial, las asambleas y los concejos distritales y municipales, en su jurisdicción están facultados para organizar las contralorías como entidades técnicas con autonomía administrativa y presupuestal, razón por la cual a través de sus reglamentos internos determinan el procedimiento interno para garantizar la elección.

En este punto, es necesario hacer énfasis en que, para el caso específico de los contralores departamentales, la Ley 330 de 1996 dispuso en su artículo 4° que los candidatos para la conformación de las ternas se determinarían por concurso de méritos, organizados por los respectivos tribunales, por lo que el legislador determinó tempranamente que la conformación de la terna por los máximos órganos judiciales del orden territorial debía estar antecedida de un trámite meritocrático, con el ánimo de blindar la elección de móviles clientelistas y garantizar la transparencia durante el proceso.

Realizada la elección, la posesión del contralor territorial es efectuada ante el concejo o asamblea. En caso de no estar en sesiones, es prestada ante juez civil o promiscuo municipal, para el caso de los contralores municipales, y ante el tribunal, para los contralores

departamentales. Si hubiese vacancia judicial, se realiza ante el alcalde o gobernador (art. 160 Ley 136 de 1994 y art. 8 Ley 330 de 1996).

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos, por iniciativa gubernamental, se tramitó en el Congreso la reforma de “equilibrio de poderes” que derivó en el Acto Legislativo 2 de 2015. Esta se enfocó en realizar cambios constitucionales que pretendían ajustar el balance entre diversas instituciones del Estado colombiano. Entre las modificaciones introducidas, para el caso en cuestión, destacan las siguientes:

Para el caso del Contralor General la República: Se desliga a las autoridades judiciales del proceso de elección (inclusive para proveer faltas temporales del cargo, que antes correspondía al Consejo de Estado – inc. 6 art. 267), y se reemplaza la terna por lista de elegibles conformada por convocatoria pública (inc. 5 art. 267), que según el artículo 126 constitucional, modificado también por el acto legislativo, deberá ser reglada por la ley, garantizando los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y mérito (inc. 4). Adicionalmente, la votación en la elección adelantada por el Congreso pasa de requerir mayoría simple a absoluta (inc. 5 art. 267), exigiendo el voto de la mayoría de los integrantes de la corporación y no únicamente de los asistentes a la sesión. Asimismo, se amplió la restricción frente a la imposibilidad de ser reelegido, quedando de manera indeterminada, puesto que antes solo se limitaba al periodo inmediato (inc. 5 art. 267). Finalmente, se flexibilizó la restricción frente a no poder desempeñar empleo público del orden nacional al finalizar funciones, limitándose únicamente a los cargos de: 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 y Registrador Nacional del Estado Civil (inc. 6 art. 126).

Respecto de los Contralores Territoriales: Concretamente el cambio exigió la realización de convocatoria pública regulada por ley (inc. 4 art. 272) y eliminó la docencia como excepción a la inhabilidad del ejercicio de cargos públicos previos (inc. 8 art. 272).

En desarrollo del nuevo texto de estos artículos constitucionales, la Ley 1904 de 2018 estableció las reglas para la convocatoria pública instituida. Definiendo las siguientes etapas, a agotarse previa elección por el Congreso en pleno:

1. Corresponde a la Mesa Directiva del Congreso adelantar la convocatoria pública. Para el efecto, en el acto de convocatoria seleccionará y consecuentemente contratará, a una institución de educación superior con acreditación de alta calidad (art. 5).
2. La Mesa Directiva debe publicar aviso en la página web de cada cámara, invitando a los interesados a participar. Se realiza dos meses previos al inicio de la primera legislatura que comienza el 20 de julio (art. 6 num. 1), por lo que la convocatoria es adelantada por el Congreso saliente y la votación es realizada por el Congreso entrante, con el propósito de garantizar la transparencia y objetividad del proceso.

Este acto de convocatoria debe contener: factores a evaluar, criterios de ponderación, fecha de fijación; lugar, fecha y hora de inscripción; fecha de publicación de la lista de admitidos; fecha, hora y lugar de las pruebas de conocimiento; trámite de reclamaciones y recursos procedentes; fecha, hora y lugar de la entrevista; fecha de publicación de los resultados de la selección y fecha de la elección, además de la institución de educación superior como ya se mencionó (art. 6 num. 1).

3. La inscripción se realiza adjuntando la hoja de vida con los respectivos soportes, según se indique en la convocatoria. Entre esta y la primera, deben transcurrir mínimo diez (10) días calendario (art. 6 num. 2).
4. Revisadas las hojas de vida por las Comisiones de Acreditación Documental de ambas cámaras, se conforma la lista de admitidos a la convocatoria (art. 6 num. 3).
5. Se realiza la prueba de conocimiento por parte de la IES, con enfoque en gerencia pública, control fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República (art. 6 num. 4).
6. Se conforma una comisión accidental para definir lista de elegibles a partir de los resultados de la prueba, integrada por un delegado de cada partido de la Cámara de Representantes y el mismo número de miembros del Senado, seleccionados a través del mecanismo de cociente electoral (art. 7).
7. Para continuar el proceso, por lo menos veinte (20) personas deben de estar habilitadas para realizar audiencias públicas con la ciudadanía y poder seleccionar entre estos los diez (10) elegibles (art. 8). Además, la ciudadanía podrá hacer observaciones sobre los aspirantes a través de la página web del Congreso, para lo cual se publicará el listado durante cinco (5) días hábiles (parágrafo art. 6). Para esta selección, debe prevalecer el mérito, entendido como la ponderación en los resultados de las pruebas de conocimiento, formación, experiencia, actividad docente y aptitud (art. 6 num. 5)⁵.
8. Las plenarias de Senado y Cámara por separado, adelantan entrevista a cada uno de los candidatos, por el tiempo señalado por la Mesa Directiva (art. 6 num. 6).

⁵ Se resalta que el proceso de elección del Contralor General de la República, además de la participación del Congreso y de las exigencias meritocráticas contemple la participación ciudadana, a través de la presentación de observaciones y sugerencias por parte de la sociedad civil en las audiencias públicas estipuladas en el artículo 8 de la Ley 1904 de 2018, para escuchar y evaluar a los candidatos al cargo de Contralor General de la República.

9. La Mesa Directiva del Congreso, dentro de los ocho (8) días siguientes, fija fecha y hora para la elección del Contralor a partir de la lista conformada (art. 9).

Respecto a las etapas subsecuentes, se continúa el trámite conforme a lo dispuesto en el reglamento del Congreso, Ley 5° de 1992, como arriba se expuso. Esto es, realizar la elección, mediante votación secreta (art. 131), luego de resolver los impedimentos (art. 291) y designar la Comisión Escrutadora (art. 136). La persona elegida manifiesta su aceptación al Congreso, máximo dentro de los 15 días hábiles siguientes y toma posesión ante el Presidente de la República (art. 58 Ley 42 de 1993).

Debe resaltarse que, frente a la elección de los contralores territoriales, el artículo 11 de la Ley 1904 de 2018 dispone que es aplicable el procedimiento dispuesto por esta ley, mientras el legislador regula la materia.

Por su parte, mediante el Acto Legislativo 04 de septiembre de 2019⁶ se consolidó la reforma constitucional promovida por el Contralor General de la época, Carlos Felipe Córdoba Larrarte⁷, basada en su tesis doctoral que defendió en la Universidad de Jaén (España), como medida para modernizar el sistema de control fiscal, fortalecer la lucha contra la corrupción y mejorar la articulación y desempeño de los órganos de control fiscal. Grosso modo, a continuación, se detallan las principales modificaciones:

⁶ La Fundación Razón Pública critica que esta reforma constitucional se haya aprobado de forma “*express*”, en apenas 4 meses, teniendo en cuenta que posteriormente, a través del Decreto Ley 403 de 2020, se amplió la planta de personal de la Contraloría. Situación que se presentaba en medio de la tensión entre Gobierno y Congreso, por la propuesta de campaña del entonces presidente Iván Duque de “eliminar la mermelada del presupuesto”, que se dice, conllevó a derrotar al candidato a la Contraloría del partido de gobierno. Para consultar la nota, revisar el enlace: <https://razonpublica.com/poder-del-contralor/>

⁷ Adelantada en el marco del programa de Doctorado de Derecho. Logro divulgado en la página web de la Universidad: <https://diariodigital.ujaen.es/investigacion-y-transferencia/una-tesis-doctoral-defendida-en-la-universidad-de-jaen-base-para-la>

Definió que el control fiscal, además de ser posterior y selectivo, es preventivo y concomitante (art. 267 inc. 2), de manera excepcional y no vinculante (art. 267 inc. 3), aplicado como advertencia frente a la existencia de un riesgo inminente, para evitar la materialización de un daño, -por lo que para el constituyente derivado no constituiría la cuestionada coadministración anterior a 1991-. Es una facultad exclusiva del Contralor General de la República en materias específicas (art. 267 inc. 3). Dispone su articulación con el control interno y el control social activo (art. 267 inc. 2).

Consagra la prevalencia de la Contraloría General de la República sobre la gestión de cualquier entidad territorial y habilita su intervención en casos excepcionales, en las funciones que son competencia de las contralorías territoriales (art. 268 num. 14).

Crea el Sistema Nacional de Control Fiscal con el propósito de coordinar a las contralorías, encabezado por el Contralor General con apoyo de la Auditoría General de la República (art. 268 num. 12).

Somete la elección del Auditor General, a principios meritocráticos (art. 274), además de extender su competencia a las contralorías territoriales al exigir su certificación anual a partir de indicadores de gestión, habilitando con fundamento en estos la intervención administrativa de la CGR (art. 272 inc. 5).

Otorga facultades de policía judicial al Contralor General (art. 268 num. 16) para imponer sanciones a quienes omitan información, obstaculicen la vigilancia y control fiscal o incumplan obligaciones fiscales. Y concede trámite preferencial de máximo un año, al control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal (art. 267 inc. 5).

Pretende fortalecer y garantizar la autonomía presupuestal y sostenibilidad financiera y administrativa de las contralorías territoriales, a ser desarrollada por el Congreso mediante leyes en un término no superior a un año, entendiendo la necesidad que conlleva el gran reto asumido por estas entidades (art. 268, párrafo transitorio, inc. 2), sin embargo, a la fecha no se ha regulado. En 2021 se archivó la iniciativa presentada por el entonces Contralor General.

Adiciona a las condiciones para ser elegido CGR, que el aspirante sea profesional en: ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y que tenga experiencia profesional no menor a cinco años (art. 267 inc. 9). Este tema había sido debatido en el pasado y declarado inconstitucional⁸, puesto que esta restricción se había incorporado por vía legal (arts. 59 y 68 Ley 42/93) y no por vía constitucional. Estas mismas calidades se incluyeron para quienes pretendan fungir como Auditor General de la República (art. 274 inc. 2).

También, incluye entre las inhabilidades para ser elegido CGR, el haberse desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año anterior a la elección (art. 267 inc. 10).

Contempla que los contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las corporaciones públicas territoriales de elección popular, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en la convocatoria pública, para un periodo que no coincidirá con el periodo del gobernador y alcalde (art. 272 inc. 7). Y dispuso en su artículo 6°, que la Contraloría General de la República desarrollaría los términos generales para el proceso de convocatoria pública de las contralorías territoriales.

⁸ La declaración de inexequibilidad fue realizada por la Corte Constitucional mediante sentencias C-320/94 para el caso de los territoriales, y C-592/1995 frente al caso del Contralor General de la República.

En ejercicio de esa facultad reglamentaria, la CGR expidió la Resolución 728 de 2019 que desarrolla y complementa lo dispuesto en la Ley 1904 de 2018, detallando el procedimiento de la convocatoria pública para la elección de estas autoridades a nivel territorial.

La convocatoria debe realizarse con tres (3) meses de antelación a la fecha de elección (art. 3 Res. 728/19) y tendrá lugar durante el último periodo de sesiones ordinarias que antecede al inicio del periodo del contralor (art. 34 Ley 2200 de 2022). Inicia con la publicación de aviso público invitando a los interesados a participar, el cual debe divulgarse mínimo diez (10) días antes de la fecha de inicio de la inscripción (art. 4 Res. 728/19).

Se conforma y publica listado de admitidos, a partir de la verificación de requisitos mínimos de los inscritos y se disponen dos (2) días hábiles para la presentación de reclamaciones frente a estos resultados (art. 6 Res. 728/19).

La realización de pruebas de conocimiento eliminatorias, se adelantan por parte de una Institución Educativa Superior acreditada, con enfoque en gerencia pública, control fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República. La ponderación de estas pruebas tendrá un peso del 60%, mientras la formación profesional y la experiencia representan el 15% cada una, sumadas a la actividad docente y producción de obras en el ámbito fiscal, con un peso del 5% cada una (art. 7). Luego de la publicación de los resultados de las pruebas de conocimiento, se conceden dos (2) días hábiles para la presentación de reclamaciones frente a esta etapa (art. 9 Res. 728/19).

Se conforma la terna por quienes ocupen los 3 primeros lugares conforme al puntaje final. La lista se publicará cinco (5) días hábiles en el sitio web para que la ciudadanía realice observaciones (art. 10 Res. 728/19). Durante el término de publicación de la terna, el

Departamento Administrativo de la Función Pública practicará examen de integridad a los candidatos, el cual será tenido en cuenta por el Concejo o Asamblea como criterio orientador para la elección (art. 11 Res. 728/19).

Finalmente, se agendan entrevistas de los candidatos a contralor territorial a realizarse ante la plenaria del Concejo o Asamblea -según corresponda-. Esta es de criterio orientador para la elección, por lo que no otorga puntaje (art. 12 Res. 728/19), puede ser realizada el día que se convoque a la elección.

Agotado el trámite de la convocatoria, se adelanta la elección al interior de la corporación pública de elección popular del nivel territorial, de conformidad con lo dispuesto en el respectivo reglamento (arts. 36 Ley 2200/22 y art. 31 Ley 136/94). Elegido el contralor, su posesión deberá realizarse por tardar dentro de los quince días calendario siguientes, ante la corporación si está sesionando, juez civil si se trata de contralor municipal o distrital y tribunal para el caso del contralor departamental, o en caso de vacancia judicial, ante el alcalde o gobernador.

De lo expuesto, a grandes rasgos se resalta que el espíritu del texto constitucional y sus subsecuentes reformas privilegia el tecnicismo y el mérito, reforzando los valores democráticos involucrados en la representación popular de la elección y el ejercicio del control fiscal, al definir un catálogo de aptitudes a cumplir para acceder al cargo y detallar el procedimiento de elección de la máxima autoridad fiscal, tanto a nivel territorial como a nivel nacional.

Fundamentos del constituyente primario y derivado frente a la elección de los contralores

Debates sobre el control fiscal en la Asamblea Nacional Constituyente

El control fiscal, el papel de las contralorías en los diferentes niveles territoriales, al igual que los requisitos para desempeñar el cargo de contralor, fueron asuntos relevantes en la

transformación institucional promovida por el proceso constituyente de 1991⁹. Concretamente, de los 131 proyectos radicados¹⁰ (Banco de la República, s.f.) en la Asamblea Nacional Constituyente, 32 estaban relacionados con el control fiscal (Asamblea Nacional Constituyente, 1991c, p.22)¹¹, representando el 24,4% del total.

Con fundamento en el “*Índice del articulado de la Constitución Nacional en relación con las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente*”, elaborado por la Presidencia de la República (s.f.), se analizaron 26 debates sostenidos en las comisiones primera¹², segunda¹³ y quinta¹⁴, al igual que en la plenaria¹⁵, relacionados con el contenido de los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, con el propósito de identificar los fundamentos en los que se soportó el constituyente primario.

Del análisis sistematizado de estos, puede concluirse de manera general que, en cumplimiento de las funciones del Estado, además de las tradicionales tres ramas del poder público, se incluyen otros órganos autónomos e independientes. Dentro de estos, a los órganos de control, conformados por el Ministerio Público y la Contraloría, a los cuales de manera general,

⁹ La Asamblea Nacional Constituyente estuvo conformada por 74 delegatarios: 70 fueron elegidos por voto popular y 4 fueron designados por el gobierno en representación de grupos guerrilleros desmovilizados de la época (Banco de la República, s.f.).

¹⁰ Recibidos estos proyectos, se distribuían en las comisiones correspondientes según los asuntos a su cargo, para que a partir de estos y del debate de las comisiones, se redactaran las ponencias a presentarse en la plenaria para votación (Banco de la República, s.f.).

¹¹ Conforme a lo señalado por Álvaro Cala en la sesión del 13 de mayo de 1991 de la Comisión Quinta.

¹² Conformada por 16 miembros. Encargada de los temas relacionados con: principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales, mecanismos e instituciones de protección, participación democrática, sistema electoral, partidos políticos, estatuto de la oposición y mecanismos de reformas constitucionales (Banco de la República, s.f.). Se analizó 1 debate.

¹³ Conformada por 13 miembros. Encargada de los temas relacionados con: Ordenamiento territorial del Estado, autonomía regional y local (Banco de la República, s.f.). Se analizaron 3 debates.

¹⁴ Conformada por 19 miembros. Encargada de los temas relacionados con: Asuntos económicos, sociales y ecológicos (Banco de la República, s.f.). Se analizaron 3 debates.

¹⁵ Se analizaron 6 debates.

se les atribuye garantizar la moralidad pública y asegurar los intereses, bienes y patrimonio del pueblo (Asamblea Nacional Constituyente, 1991f, p.136)¹⁶.

Al respecto, se reconoce que el control fiscal es una función del Congreso, ejercida por la Contraloría General de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 1991e, p.11, 1991b, p.64-66)¹⁷ como órgano técnico. En principio, se consideró importante indicarlo taxativamente, reconociendo su carácter democrático, estimando el derecho del pueblo a establecer las contribuciones, por sí mismo o por intermedio de sus representantes, así como seguir el destino de las mismas (Asamblea Nacional Constituyente, 1991f, 22)¹⁸. Finalmente, se eliminó esa referencia para evitar que se diera a entender que no era independiente del poder legislativo y simplemente se enfatizó en que es una función pública (Asamblea Nacional Constituyente, 1991j, p.95-101)¹⁹.

Debido a que en varias oportunidades se hizo hincapié en la necesidad de transformar la Contraloría como institución, teniendo en cuenta la tecnicidad exigida a ese organismo y los recurrentes señalamientos por parte de la opinión pública, se organiza la Contraloría como entidad técnica, con autonomía administrativa y presupuestal (Asamblea Nacional Constituyente, 1991c, p.24)²⁰.

En la misma línea, se dispuso como remedio frente a la clientelización, la eliminación del control previo para evitar la coadministración, limitando las funciones administrativas a las

¹⁶ Intervención de Antonio Galán en la sesión plenaria del 17 de junio de 1991.

¹⁷ Exposición del Contralor General de la República, Manuel Francisco Becerra en la sesión Comisión Segunda del 11 de marzo de 1991. También fue considerado en las votaciones del proyecto de control fiscal liderado por Álvaro Cala en la sesión de la Comisión Quinta del 14 de mayo de 1991.

¹⁸ Intervención sobre órganos de control fiscal por parte de Álvaro Cala en la sesión plenaria del 17 de junio de 1991.

¹⁹ Sustitutiva propuesta por Aida Abella en la sesión plenaria del 20 de junio de 1991.

²⁰ Proposición proyecto de control fiscal por parte de Álvaro Cala en la sesión Comisión Quinta del 13 de mayo de 1991.

relativas a su propia organización; mientras que se estimó que la despolitización se lograba modificando la elección del Contralor, debiendo adelantarse por parte del Congreso en pleno, de terna remitida por los organismos que administran justicia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991f, p.37-38, 68, 1991c, p.25, 1991d, p.35, 1991i, p.208)²¹. Esto, teniendo en cuenta que si es el Congreso en su totalidad quien aprueba el Presupuesto General de la Nación, debería ser este, quien en pleno elija a la persona encargada de vigilar su voluntad consignada en la ley, y no únicamente la Cámara de Representantes como se realizaba anteriormente (Asamblea Nacional Constituyente, 1991g, p.63-64)²². Inclusive, se propone que haya pluralidad de centros de postulación y que los nombres sean publicados con un mes de antelación para que se haga seguimiento por la Cámara en la que se dio el primer debate, facilitando la dialéctica entre la sociedad y el Congreso (Asamblea Nacional Constituyente)²³; situación que finalmente no se dio pero que llama la atención en el presente análisis.

En cuanto a la dirección de la Contraloría, si bien no había unanimidad en que fuese unipersonal (contralor) o colegiada (a través de un tribunal o corte de cuentas), se consideró como asunto secundario, puesto que se pensaba que al eliminar el control previo y al trasladar la determinación de los candidatos a las altas cortes del Poder Judicial (Asamblea Nacional Constituyente, 1991c, p. 31-32)²⁴, se propiciaría una entidad más eficiente y tecnificada.

También se propuso que esa dirección fuese ejercida por alguien de un partido político diferente

²¹ En el debate de la plenaria del 17 de junio de 1991, Antonio Palacio resalta que debería cambiarse el origen de la elección del contralor, pero no desvinculándola del Congreso porque la fiscalización es su facultad. Frente a la propuesta de que esta función sea desempeñada por una entidad privada, afirma que iría en contra de la teoría política, el origen del presupuesto y la democracia (p.37-38). Por su parte, Abel Rodríguez señala que no debería intervenir otro órgano del Estado, como el judicial, en la elección (p.68). La elección mediante terna se mencionó por parte de Álvaro Cala en la sesión del 13 de mayo de 1991 de la Comisión Quinta (p. 25) y en la del 24 de abril de 1991 de la Comisión Segunda - esta última en lo relativo al orden territorial – por parte de Cornelio Reyes y Álvaro Cala (p.35), al igual que en la plenaria del 01 de julio de 1991 (p.208).

²² Sustitutiva propuesta por Jesús Pérez en la sesión plenaria del 29 de mayo de 1991.

²³ Sustitutiva propuesta por Jesús Pérez en la sesión plenaria del 29 de mayo de 1991.

²⁴ Intervención de Guillermo Perry en la sesión de la Comisión Quinta del 13 de mayo de 1991.

al del Presidente de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 1991c, p.63-64)²⁵ o que se escogiese por elección popular, pero finalmente se consideró que esto politizaba un cargo eminentemente técnico y que podría caerse en el populismo (Asamblea Nacional Constituyente, 1991f, p.136)²⁶.

Se puntualiza que, si bien es un cargo técnico, no necesariamente debe ser ejercido por un experto en ciencias contables o en derecho, porque en su parecer, requiere un manejo más empresarial (Asamblea Nacional Constituyente, p.23)²⁷, motivo por el cual no se limitan las profesiones que debería tener quien aspire a ese empleo. Adicionalmente, se privilegia el ingreso a la Contraloría mediante concurso público (Asamblea Nacional Constituyente, 1991e, p.12)²⁸, disponiendo que para el caso la ley determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de esta entidad (Asamblea Nacional Constituyente, 1991b, p.91-92)²⁹.

En los diferentes proyectos se coincidió en que el Contralor no podría ser reelegido (Asamblea Nacional Constituyente, 1991c, p.24-25, 1991b, p.72, 1991f, p.23, 1991i, p.197)³⁰, y se definió como periodo fiscal, la coincidencia de periodo con los mandatarios de las correspondientes circunscripciones, para a través de esta vigilancia, evitar que se agotara el

²⁵ Intervenciones durante la votación del proyecto de control fiscal en la sesión de la Comisión Quinta del 13 de mayo de 1991.

²⁶ Intervención de Antonio Galán en la sesión plenaria del 17 de junio de 1991.

²⁷ Intervención de Álvaro Cala en la sesión plenaria del 17 de junio de 1991.

²⁸ Presentación del Contralor General de la República, Manuel Francisco Becerra como invitado, en la sesión de la Comisión Segunda del 11 de marzo de 1991.

²⁹ Sustitutiva propuesta por Angelino Garzón en la sesión de la Comisión Quinta del 14 de mayo de 1991.

³⁰ Proyecto de control fiscal impulsado por Álvaro Cala en las sesiones de la Comisión Quinta del 13 y 14 de mayo de 1991, y en las sesiones plenarias del 17 de junio y 01 de julio de 1991.

presupuesto del mandatario entrante (Asamblea Nacional Constituyente, 1991c, p.24, 1991f, p.91)³¹.

Por otra parte, se estimó necesario prohibir a quienes forman parte de las corporaciones que intervienen en la nominación o elección del contralor -en los diferentes niveles-, hacer recomendaciones personales o políticas a su despacho, así como prohibir la intervención en la postulación de elección de esta autoridad, de personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero de civil, respecto de los candidatos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991b, p. 80, 107)³². También se establece como causal de mala conducta, el que los funcionarios vinculados a los organismos de control tomen parte en las actividades de partidos o movimientos políticos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991a, p.107)³³.

Para realizar la vigilancia fiscal de la Contraloría, se propone que el Congreso nombre un auditor, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para un periodo de dos años (Asamblea Nacional Constituyente, 1991j, p. 234-235, 1991i, p.213)³⁴. Decisión que resalta la expectativa puesta por el constituyente sobre el poder judicial como poder independiente, para garantizar la transparencia de las elecciones, por considerarse ajeno a la actividad política.

En cuanto al Contralor General de la República, inicialmente se habló que en los siguientes 4 años (correspondientes a la duración del periodo del Presidente de la República)

³¹ Ponencia proyecto control fiscal por Álvaro Cala en la sesión de la Comisión Quinta del 13 de mayo de 1991 e intervención de Antonio Galán en la plenaria del 17 de junio de 1991.

³² Votación articulado proyecto control fiscal propuesto por Álvaro Cala, en la sesión de la Comisión Quinta del 14 de mayo de 1991.

³³ Sustitutiva propuesta por Germán Toro en la sesión de la Comisión Primera del 15 de mayo de 1991.

³⁴ Votación del articulado propuesto por Álvaro Cala, en las sesiones plenarias del 20 de junio y del 01 de julio de 1991.

quien haya sido Contralor no debería ser elegido en ningún cargo público, exceptuando el diplomático y el docente (Asamblea Nacional Constituyente, 1991e, p.13)³⁵. Con posterioridad, se propuso inhabilitar únicamente por un año después de haber sido Contralor, para ocupar cargos de elección o de administración pública y se señaló que esta autoridad no podrá continuar con el ejercicio de sus funciones al vencimiento del periodo³⁶. Asimismo, se dispuso que quien aspirase al cargo no podría haber ocupado cargo público durante el año anterior, para no ser contralor de sus propios actos, y que no sea pariente en ningún grado de consanguinidad o hasta segundo de afinidad con ningún miembro del Congreso (Asamblea Nacional Constituyente, 1991c, p. 61-62)³⁷. Además, dentro de las inhabilidades para ser Presidente de la República se estipuló no haber ejercido un año antes de la elección, el cargo de Contralor General de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 1991i, p.11)³⁸.

Entre las calidades exigidas al Contralor General de la República, se cuestiona que además del título universitario deba acreditar cinco años de cátedra, además de haber desempeñado en propiedad alguno de los cargos de Ministro del Despacho, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Consejero de Estado, Contralor General de la República o haber sido miembro del Congreso de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 1991b, p. 76-80)³⁹.

³⁵ Exposición del Contralor General de la República, Manuel Francisco Becerra, como invitado en la sesión de la Comisión Segunda del 11 de marzo de 1991.

³⁶ Es el único cargo en el que la Constitución Política contempla explícitamente la imposibilidad de continuar, luego de terminado su periodo.

³⁷ Adiciones durante la votación del proyecto de control fiscal presentado por Álvaro Cala en la sesión de la Comisión Quinta del 13 de mayo de 1991.

³⁸ Votación del articulado sobre rama ejecutiva, órganos de control, entre otros, en la sesión plenaria del 01 de julio de 1991.

³⁹ Votación proyecto control fiscal propuesto por Álvaro Cala, en la sesión de la Comisión Quinta del 14 de mayo de 1991.

Finalmente, se desestima la propuesta de haber tenido que desempeñar alguno de estos cargos, siendo suficiente el título profesional (Asamblea Nacional Constituyente, 1991j, p. 92-94)⁴⁰.

En cuanto al relacionamiento con las contralorías territoriales, se habla de la posibilidad de que la Contraloría General de la República tenga atribución en cualquier entidad administrativa territorial y que exista unidad normativa en lo fiscal a nivel nacional, al igual que en cuanto a métodos y procedimientos contables (Asamblea Nacional Constituyente, 1991c, p.30,37)⁴¹.

Concretamente, respecto a las Contralorías Territoriales, se afirma que funcionan sin control debido a que son organizadas por las Asambleas Departamentales, y cuentan con una excesiva burocracia, producto del clientelismo; además no rinden cuentas a nadie, por lo que se propone que las territoriales formen parte de la Contraloría General de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 1991c, p.150)⁴². Sin embargo, se hace un llamado a tener en cuenta el aporte de la descentralización al desarrollo, que ha originado mayores recursos para las entidades territoriales (Asamblea Nacional Constituyente, 1991f, p.70)⁴³.

Con el ánimo de unificar y evitar este tipo de reproches, se hizo especial énfasis para que quedase explícito que la vigilancia fiscal a nivel territorial también será posterior, y que en el ámbito de sus competencias se ejercerán las funciones atribuidas al Contralor General de la República. También, se dispone que la ley podrá limitar las apropiaciones destinadas a los gastos de funcionamiento de las Asambleas y contralorías departamentales, y se contempla la

⁴⁰ Votación del articulado de control fiscal en la sesión plenaria del 20 de junio de 1991.

⁴¹ Intervenciones de Helena Herrán de Montoya y Carlos Ossa durante la sesión de la Comisión Quinta del 13 de mayo de 1991.

⁴² Participación de Maria Teresa Garcés en la sesión plenaria del 13 de mayo de 1991.

⁴³ Intervención Álvaro Cala en la sesión plenaria del 17 de junio de 1991.

posibilidad de que el control de éstas últimas sea ejercido por parte de la Comisión de Cuentas de la Asamblea, sin embargo, se deja librado a la regulación que posteriormente consagre la ley.

Se determinó que corresponde a las contralorías departamentales, la vigilancia y gestión fiscal de los municipios, salvo lo que la ley determine respecto de las contralorías municipales (Asamblea Nacional Constituyente, 1991i, p.319)⁴⁴. Se aclara que no es potestativo de los concejos definir si cada municipio tendrá contraloría, debiendo someterse a lo que la ley defina al respecto.

Frente a las calidades para ser contralor territorial, en principio se exige ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener más de 25 años y ser abogado o con título universitario en ciencias económicas o financieras (Asamblea Nacional Constituyente, 1991h, p.348)⁴⁵, sin embargo, finalmente se limita solo a acreditar título universitario y se niega la inclusión del requisito de haber ejercido el cargo de contralor en propiedad⁴⁶. El aspirante no podrá haber sido miembro de la Asamblea o Concejo, según el caso, ni haber ocupado cargo público⁴⁷ del orden departamental o municipal, según aplique, en el año anterior a la elección. Igualmente, quien haya ejercido como contralor departamental, municipal o distrital no podrá desempeñar empleo público, ni aspirar a cargos de elección popular hasta un año después de haber cesado en sus funciones. Tampoco se permite la reelección de esta autoridad fiscal, ni

⁴⁴ Votación del articulado sobre órganos de control, organización territorial, entre otros, en la sesión plenaria del 01 de julio de 1991.

⁴⁵ Votación del articulado sobre control fiscal territorial en la sesión plenaria del 22 de junio de 1991.

⁴⁶ Hoy suena ilógica esa posibilidad, porque riñe con la prohibición de reelección de esta autoridad, pero en el debate referido, ese requisito a modo de experiencia relacionada llegó a considerarse como opción equivalente a la acreditación de título universitario en ciencias económicas, financieras o jurídicas.

⁴⁷ La prevención del constituyente primario frente a los fenómenos de corrupción que operaban habitualmente en esa entidad eran de tal calibre que en principio se consideró de manera muy general limitar el ejercicio a cualquier cargo público, pero a medida que avanza el debate en las diferentes comisiones y plenaria, se limita a cargos en los que se ejerza como gestor fiscal del nivel territorial o nacional correspondiente.

continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo (Asamblea Nacional Constituyente, 1991b, p.73)⁴⁸..

En cuanto al periodo, es relevante la desconfianza existente para el ejercicio de este cargo, dado que en principio se habla que el periodo será de dos años, y que la Asamblea Departamental podrá ratificarlo conforme a su eficiencia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991d, p.27-28)⁴⁹. Sin embargo, posteriormente se define que el periodo será simultáneo con el de los gobernadores o alcaldes, según el caso, tratando de establecer armonía y coherencia con el tratamiento dado a la Contraloría General de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 1991c, p.38)⁵⁰.

Se faculta a las Asambleas y a los Concejos para organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal y elegir Contralor para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, de terna integrada con dos candidatos presentadas por el Tribunal Superior de Distrito Judicial y uno por el correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Asamblea Nacional Constituyente, 1991i, p.208)⁵¹.

A partir de los debates sostenidos, la Comisión Codificadora recogió los articulados aprobados y ajustó de manera coherente para unificar en el texto constitucional, como fue publicado en 1991.

Acto Legislativo 02 de 2015 – Reforma de Equilibrio de Poderes

⁴⁸ Votación del proyecto de control fiscal propuesto por Álvaro Cala, en la sesión de la Comisión Quinta del 14 de mayo de 1991.

⁴⁹ Intervención del presidente de la Asociación Nacional de Diputados frente a la propuesta del delegado Gustavo Zafra en la sesión de la Comisión Segunda del 24 de abril de 1991.

⁵⁰ Intervención de Carlos Ossa en la sesión de la Comisión Quinta del 13 de mayo de 1991.

⁵¹ Votación del articulado sobre órganos de control, organización territorial, entre otros, en la sesión plenaria del 01 de julio de 1991.

Durante el periodo legislativo 2014-2015, se promovió desde el Senado, por iniciativa del Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos y del Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado, el proyecto de Acto Legislativo No. 018/14 (Senado), “*por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*”. Este proyecto acumuló cinco (5) proyectos más que también se tramitaban en el Senado⁵² y, en la Cámara de Representantes se adelantó bajo el número 153/14⁵³. Como ponentes fueron designados en el Senado los H.S. Hernán Andrade, Armando Benedetti y Horacio Serpa Uribe, Carlos Fernando Motoa, Germán Varón Cotrino, Jaime Amín, Alexander López, Claudia López y Doris Clemencia Vega, y en la Cámara de Representantes, los H.R. Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Béner León Zambrano Erazo, Carlos German Navas Talero, Fernando De La Peña Márquez, Harry Giovanni González García, Heriberto Sanabria Astudillo, Hernán Penagos Giraldo, Humphrey Roa Sarmiento, Jaime Buenahora Febres, Julián Bedoya Pulgarín, Rodrigo Lara Restrepo y José Rodolfo Pérez Suárez.

En la exposición de motivos se tiene como principal razón para impulsar esta modificación la alteración del “equilibrio de poderes” propiciada por el Acto Legislativo 002 de 2004 que autorizó la reelección del Presidente de la República. A juicio del Gobierno, es necesario restablecer esta balanza, emprendiendo una modificación integral, sustentada en las decenas de proyectos presentados en el Congreso, que tratan de resolver este problema, y entre

⁵² Proyectos acumulados en Senado: 002/14, 004/14, 005/14, 006/14 y 012/14.

⁵³ Para mayor ilustración, se aclara que el estudio de los proyectos de acto legislativo corresponde a la Comisión Primera Constitucional Permanente de cada cámara y según el artículo 375 constitucional, su trámite debe de realizarse en una sola legislatura, durante dos vueltas (4 debates en cada vuelta, dos por cada cámara y, conciliación si la hubiere). La aprobación en la primera vuelta debe realizarse por mayoría simple, mientras en la segunda, debe ser por mayoría absoluta.

otros, las atribuciones conferidas a las Cortes para participar en la postulación de candidatos a los órganos de control (Senado de la República, 2014e, p. 6-7).

La reforma pretende restaurar la legitimidad de las instituciones democráticas afectadas por un ejercicio político que alteró la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos de la Constitución de 1991 (Senado de la República, p.7). A grandes rasgos contiene propuestas relacionadas con el sistema electoral, la eficiencia de la administración de justicia y la mejora en el sistema de controles.

A través de este proyecto se pretende reformular la elección o postulación de servidores públicos, atribuidas a las Cortes, para que no estén relacionadas con la administración de justicia, permitiendo adoptar reglas para impedir el intercambio de favores entre controladores y controlados, ciñéndose a procedimientos objetivos, transparentes y públicos para la postulación y elección de candidatos a los órganos de control (Senado de la República, p.7).

Para dar independencia a las decisiones soberanas del Congreso se dispone que el Contralor General de la República sea escogido por este, de una convocatoria pública transparente, (Senado de la República, p.11), en coherencia con la función de representación ciudadana a su cargo.

Se establece de manera general que todos los funcionarios en cargos públicos de periodo fijo no podrán ser reelegidos, con excepción de los miembros de corporaciones públicas de elección popular (Senado de la República, p.8).

Para el asunto que nos convoca, el proyecto como tal propone inicialmente modificar el artículo 126 de la Constitución, añadiendo que los servidores públicos no podrán nombrar o postular a las personas que hayan intervenido en su designación o postulación, ni a personas

vinculadas con estas por lazos de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente (Senado de la República, p.1). Además, puntualiza que, las elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas u otro organismo colegiado deberán estar precedidas de una convocatoria pública en la que se fijen requisitos objetivos y se garanticen los principios de transparencia y publicidad. Y resalta que ningún servidor público elegido por estos organismos podrá ser reelegido (Senado de la República, p.1).

Para el caso de la elección del Contralor General de la República, el proyecto, en principio únicamente eliminó del art. 267 la conformación de la terna que realizaba la rama judicial, por lo que correspondería al Congreso elegirlo en el primer mes de sus sesiones (Senado de la República, p.5). Respecto de los contralores territoriales, se planteó modificar el art. 272 para que fuesen designados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en la forma que determinara la ley (Senado de la República, p.6).

En cuanto a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, se propuso eliminar la Auditoría General para que fuese ejercida por el Tribunal de Aforados, impulsado por este mismo proyecto (Senado de la República, p.6).

a. Primera Vuelta. Primer debate Senado.

En cumplimiento de lo señalado en el artículo 230 de la Ley 5° de 1992, el 10 de septiembre de 2014 se adelantó la correspondiente Audiencia Pública. En esta, la Auditora General de la República, Laura Emilse Marulanda, criticó la eliminación de la entidad a su cargo e insistió que en caso de mantenerse dentro del panorama constitucional, es necesario que no

haya un control simultáneo entre esta y la Contraloría General de la República, para garantizar la gestión independiente y eficaz (Senado de la República, 2014c, p.3-4).

En el informe de ponencia para primer debate en el Senado en Primera Vuelta, suscrito por los Senadores Doris Vega, Hernán Andrade, Carlos Motoa, Germán Varón y Armando Benedetti, se señala que el Gobierno tomó en cuenta fuentes académicas, políticas y a la sociedad civil, y se recalca que la reforma busca incrementar la legitimidad de las instituciones políticas del Estado, mediante la independencia y profesionalización de las ramas, consolidando un sistema de pesos y contrapesos más eficiente y transparente (Senado de la República, p.2).

Afirman que el proyecto busca reformular la elección del Contralor para fortalecer la función de control del Estado y brindar independencia a las decisiones del Congreso, por lo que se propone que sea escogido de una convocatoria pública, general y transparente que permita definir un número indeterminado de candidatos idóneos (Senado de la República, p.6).

Se realizaron las siguientes modificaciones al articulado: además de la prohibición dirigida a los servidores públicos de nombrar a las personas que hayan intervenido en su postulación, se añade el postular o contratar como verbos rectores (Senado de la República, p.8). Se modifica la propuesta del art. 267, precisando que será elegido de lista de elegibles conformada por el proceso general de convocatorias señalado en el art.126, incluyendo la referencia a este artículo y, ampliando la inhabilidad por 4 años para ejercer otros cargos tras la terminación de las funciones como Contralor (Senado de la República, p.15). Para el caso de la elección de contralores territoriales, no se otorga a la Comisión Nacional del Servicio Civil la organización de concurso de méritos, sino que se determina que se hará conforme a la ley (Senado de la República, p.16).

Al respecto, el H.S. Carlos Motoa sugiere que la elección de los contralores territoriales propuesta inicialmente, atenta contra la facultad de control político que naturalmente ejercen las asambleas y concejos distritales o municipales, ya que quitarles esa atribución significa mermar la vida política y administrativa de estas instituciones (Senado de la República, p.27).

Por su parte, la H.S. Claudia López en su ponencia propone añadir al art. 126 que las convocatorias públicas a cargo de las corporaciones públicas, además de soportarse en los principios de transparencia y publicidad, se fundamenten en la participación ciudadana y en la equidad de género (Senado de la República, 2014d, p.9). Sin embargo, para el caso de la elección del Contralor General plantea que debería realizarse de lista de elegibles conformada por la Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC, con base en el artículo 130 constitucional - concursos de méritos para acceder a la carrera administrativa- y entre las calidades exigidas para este cargo añada como requisito el ejercicio de la cátedra universitaria durante al menos 25 años (Senado de la República, p.17). En la misma línea, expone que la CNSC debería seleccionar mediante concurso público de méritos a los contralores territoriales (Senado de la República, p.18).

En este debate, se radicaron 130 proposiciones con modificaciones y nuevos artículos. Al finalizar el debate se acogieron 10 de estas (Senado de la República, 2014a, p.6), ninguna relacionada con la elección de los contralores.

b. Primera Vuelta. Segundo debate Senado.

El informe de ponencia rendido por los Senadores Doris Vega, Hernán Andrade, Carlos Motoa, Germán Varón y Armando Benedetti estima que en general el proyecto comprende ajustes en tres áreas centrales para la democracia del país: ajustes electorales, mejoras en la

administración de justicia y sistema de controles (Senado de la República, p.1). Ante la plenaria del Senado, se presentó pliego de modificaciones al texto aprobado en la Comisión Primera, aunque de 43 artículos que se presentaron para segundo debate, solo fueron debatidos y aprobados 31 (Cámara de Representantes, 2014b, p.4), por lo que los demás salen del texto del articulado.

Se discutió que el contralor fuese elegido por el Congreso de lista de elegibles conformada por convocatoria, según lo dispuesto en el artículo 126, por considerar que este tipo de elección es más coherente con la representación ejercida por el Congreso y no que la elección sea organizada por la CNSC (Senado de la República, 2014a, p.10). En la misma línea, se debate que no debería ser la CNSC, sino las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales o Distritales, quienes deberían seleccionar mediante concurso público de méritos a los contralores territoriales (Senado de la República, p.16).

Entre las calidades exigidas al Contralor General, en el texto aprobado se incluye que debe tener más de 25 años de experiencia profesional y se enumeran los cargos del nivel nacional que no podrán ser desempeñados por el saliente contralor, hasta un año después de haber cesado en sus funciones (Senado de la República, p.16). Adicionalmente la H.S. Claudia López en su informe de ponencia, propone un pliego de modificaciones que incluye exigir título universitario en ciencias sociales, económicas o de administración a los aspirantes al cargo de Contralor (Senado de la República, 2014b, p.16).

Finalmente, el texto aprobado en plenaria señalaba que la lista de elegibles para que el Congreso eligiese al Contralor General sería conformada por la CNSC (Senado de la República, 2014f, p.18) y que, como requisito para este cargo, debía acreditarse título en pregrado y

maestría en áreas afines al campo y al menos 15 años de experiencia profesional (Senado de la República, p.19).

Por otra parte, se dispone que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales se ejercerá por la Auditoría General de la República y que su periodo será igual al del Contralor (Senado de la República, p.19).

c. Primera Vuelta. Primer debate Cámara de Representantes.

En la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, suscrita por los H.R. Hernán Penagos, Julián Bedoya, Humphrey Roa, Harry Giovanni González, Fernando De La Peña y Berner León Zambrano, se resalta que no se trata de una reforma estructural, sino de ajustes orgánicos a la Constitución, debido a que la reelección presidencial hizo notar la existencia de un desbalance entre algunos organismos del poder público (Cámara de Representantes, 2014b, p.4). Se señala que el poder judicial ha sido distorsionado al contar con competencias diferentes a la de administrar justicia, volviendo a los jueces políticos. Consideran que la reforma delimita la forma de elección de importantes autoridades, exigiendo altos perfiles profesionales, académicos y morales (Cámara de Representantes, p.5).

Se adelantó la respectiva audiencia pública en la que intervino la presidenta del Consejo de Estado, Magistrada María Claudia Rojas, quien precisó que la intención del constituyente fue que las Cortes intervinieran en la elección de los órganos de control (Cámara de Representantes, p.5). También intervino la Auditora General de la República, Laura Emilse Marulanda, señalando que su cargo es el único que tiene dos años de periodo cuando su controlado -el

Contralor General de la República- tiene cuatro, lo que no permite una gestión eficiente (Cámara de Representantes, p.6).

Específicamente en el informe, se hace énfasis en que el Contralor es elegido por el Congreso, en ejercicio del poder derivado, para controlar la disposición de recursos públicos recaudados mediante tributos pagados por los contribuyentes, por lo que lo ideal es que el proceso de elección en su totalidad se adelante en este cuerpo para preservar su independencia, por lo que no sería correcto que lo haga la CNSC, que pertenece a la rama a la cual se le va a ejercer la vigilancia fiscal (Cámara de Representantes, p.20).

Se presentaron 107 proposiciones entre modificatorias, sustitutivas y supresivas, analizadas y discutidas por una subcomisión (Cámara de Representantes, 2014c, p.4).

d. Primera Vuelta. Segundo debate Cámara de Representantes.

En esta ponencia, rendida por los H.R. Julián Bedoya, Hernán Penagos. Rodrigo Lara, Heriberto Sanabria, Humphrey Roa, Harry Giovanni González, Fernando De La Peña y Berner León Zambrano, en el asunto que nos concierne, únicamente se propone que, entre los requisitos para ser Contralor, se tenga título de pregrado y de maestría en áreas afines y se baje el número de años de experiencia profesional a al menos 15 años (Cámara de Representantes, p.26).

Es curiosa la oposición plasmada en la ponencia de la H.R. Angélica Lozano, en representación de la Alianza Verde, frente a la posibilidad que las Asambleas y Concejos retomen la elección de los contralores territoriales, porque a su parecer este modelo ha generado politización de los órganos de control (Cámara de Representantes, 2014a, p.2). Propone, con el fin de desarticular el clientelismo, que las elecciones de los altos cargos se realicen a través de concurso de méritos y la conformación de ternas con quienes ocupen los tres primeros puestos,

para que puedan ser votados por el Congreso. También se propone aumentar la inhabilidad para ejercer altos cargos y cargos de elección popular por dos años después de haber ejercido funciones (Cámara de Representantes, p.16). Además, se propone incluir estudios de doctorado para la equivalencia de la experiencia requerida, y que para ser Auditor se exijan los mismos requisitos que para ser Contralor (Cámara de Representantes, p.20).

Finalmente, el texto aprobado confirma que la elección del Contralor General sería mediante lista de elegibles conformada por convocatoria pública, además que este no podrá ser reelegido, ni podrá desempeñar otros altos cargos, ni ser elegido popularmente, hasta un año después. Se exige entre los requisitos, título de pregrado y maestría en campos afines y 15 años de experiencia profesional certificada (Cámara de Representantes, 2014d, p.7). Por su parte, la elección de los contralores departamentales se hará por Asambleas y Concejos mediante convocatoria pública (Cámara de Representantes, p.8).

e. Segunda Vuelta. Primer debate Senado.

En la ponencia realizada por los H.S. Armando Benedetti, Hernán Andrade, Horacio Serpa, Germán Varón Cotrino, Doris Clemencia Vega, Carlos Fernando Motoa y Claudia López, se consolida en un solo texto en el artículo 126, la limitación de ejercer altos cargos del nivel nacional durante un año después de haber cesado funciones, si se hubiese ejercido alguno de estos, junto con la prohibición de postularse a un cargo de elección popular durante ese mismo lapso (Senado de la República, 2015c, p.10-11).

Frente a lo conciliado en primera vuelta no se hacen modificaciones a las disposiciones relacionadas con el sistema de elección de contralores (Senado de la República, p.24). Sin embargo, deja constancia la senadora Claudia López que no fue incluida la propuesta de que los

contralores regionales sean elegidos por los Concejos o Asambleas, mediante concurso de méritos del que saldría una lista de elegibles (Senado de la República, p.32).

f. Segunda Vuelta. Segundo debate Senado.

No se hacen modificaciones a las disposiciones relacionadas con el sistema de elección de contralores en la ponencia rendida por los H.S. Armando Benedetti, Hernán Andrade, Horacio Serpa, Germán Varón Cotrino, Doris Clemencia Vega, Carlos Fernando Mota y Claudia López. Sin embargo, deja constancia la senadora Claudia López que no fue incluida la propuesta de que los contralores regionales sean elegidos mediante concurso público de méritos adelantado por la CNSC para garantizar la independencia de los órganos que debe controlar, pese a que en ambos debates realizados en el Senado en primera vuelta había sido aprobado (Senado de la República, 2015b, p.23).

g. Segunda Vuelta. Primer debate Cámara de Representantes.

En la ponencia de los H.R. Hernán Penagos, Julián Bedoya, Rodrigo Lara, Heriberto Sanabria, Álvaro Hernán Prada, Harry Giovanny, Fernando De La Peña, Berner Zambrano, Angélica Lozano, Humphrey Roa y Jaime Buenahora, no se proponen modificaciones adicionales para el artículo 267. Para el artículo 272 se plantea añadir como inhabilidad para ser contralor territorial, el haber sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, al igual que el haber ejercido un cargo público ejecutivo del orden territorial correspondiente (Cámara de Representantes, 2015b, p.20).

Puntualmente, el Representante Álvaro Hernán Prada en su ponencia, señala su preocupación por la forma en la que se realizaría la elección del Contralor en el Congreso, por considerar que aumentaría el riesgo de corrupción, al requerirse mayoría absoluta, por la

mercantilización que puede presentarse en torno a la elección (Cámara de Representantes, 2015c, p.3).

h. Segunda Vuelta. Segundo debate Cámara de Representantes.

En el pliego de modificaciones propuesto en la ponencia de los H.R. Hernán Penagos, Julián Bedoya, Rodrigo Lara, Heriberto Sanabria, Harry Giovanny, Berner Zambrano, Angélica Lozano, y Jaime Buenahora, se incluye en el artículo 126 la expresión “reglada por la ley” para condicionar la convocatoria pública que deben realizar las corporaciones públicas, para fortalecer este sistema de elección. Y se añade la expresión “conforme al artículo 126 de la Constitución Política” al artículo 272 para condicionar la convocatoria pública a realizar para la elección de los contralores territoriales. Respecto al artículo 267, sobre el Contralor General de la República, no se presentaron modificaciones (Cámara de Representantes, 2015d, p.20).

Destaca la ponencia negativa del Representante Álvaro Hernán Prada Artunduaga por considerar que la Contraloría General de la República debería estar alejada del Gobierno, por lo que para la elección, la terna debería realizarla la Junta Directiva del Banco de la República. Además, manifiesta que las contralorías territoriales se han convertido en foco de corrupción por lo que deberían desaparecer y en su lugar continuar las respectivas gerencias departamentales, distritales y municipales de la Contraloría General (Cámara de Representantes, 2015a, p.4).

Finalmente, la plenaria decidió como cambio incluir que la convocatoria pública para elegir contralores territoriales se realizara siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género (Cámara de Representantes, 2015e, p.7). En la conciliación no se trató alguna modificación relacionada con el tema que nos interesa.

Frente al trámite descrito que conllevó a esta primera modificación de la elección del Contralor General de la República y de los contralores territoriales, mediante el Acto Legislativo 02 de 2015, resulta extraño que en general la justificación del proyecto esté fundamentada en la concentración del poder en el ejecutivo causada por la reelección, que según se afirmó le permitía incidir en la elección de importantes autoridades y en general en la conformación de los poderes públicos, debilitando el sistema de controles dispuesto originalmente en la Constitución, sin embargo, específicamente respecto a la elección de los contralores, se modifica la propuesta incorporada por el constituyente primario, sin tener una relación directa, más allá de la necesidad de reformar a la justicia, suprimiendo las funciones electorales de las altas cortes.

También se resalta que muy a pesar de las discusiones sostenidas frente al alto perfil requerido para fungir como Contralor, no se hayan hecho modificaciones en cuanto a las calidades requeridas constitucionalmente, frente a la formación y/o experiencia profesional, puesto que los cambios se dieron respecto a la exigencia de convocatoria pública.

Acto Legislativo 04 de 2019 – Reforma al Control Fiscal

Posteriormente, el Contralor General de la República: Carlos Felipe Córdoba Larrarte, durante su periodo y con fundamento en la tesis defendida en el marco del programa de Doctorado en Derecho que cursaba en la Universidad de Jaén (España)⁵⁴, promovió una serie de reformas al modelo de control fiscal colombiano, impulsando ajustes institucionales para articular los distintos niveles de control, al tiempo que se redefinen las competencias de las contralorías y se les atribuye funciones jurisdiccionales para determinar la responsabilidad fiscal.

⁵⁴ Para la Universidad de Jaén significó la transferencia de resultados exitosa al tener alcance constitucional. Es de resaltar la cercana relación que desde otrora han tenido esta institución y la Contraloría General de la República de Colombia a través convenios de colaboración. Para consultar más al respecto, se dispone el comunicado de la Universidad: <https://diariodigital.ujaen.es/investigacion-y-transferencia/una-tesis-doctoral-defendida-en-la-universidad-de-jaen-base-para-la>

A manera de antesala, se resalta la relevancia que tiene el control fiscal en el Estado social y democrático de derecho al fungir como garante de la finalidad programática de los recursos públicos y, en consecuencia, en el efectivo goce de derechos, redundando en la legitimidad institucional y el adecuado balance de los pesos y contrapesos (Cámara de Representantes, 2019i, p.4).

El proyecto propone modificar los artículos 116, 267, 268, 272 y 274 de la Constitución Política, en la búsqueda de un mejor desempeño de los órganos de control fiscal, en términos de eficiencia y oportunidad, implementando un sistema nacional que incluya el control concomitante y preventivo como un nuevo modelo, complementario al posterior y selectivo; redefiniendo las competencias entre las contralorías y asignando funciones jurisdiccionales a estas y a la Auditoría General de la República, que permita la determinación de la responsabilidad fiscal y fortalezca el proceso de cobro coactivo (Cámara de Representantes, p.4).

La reforma propuesta busca contribuir al cumplimiento del mandato constitucional, a la lucha contra la corrupción y al fortalecimiento de la legitimidad (Cámara de Representantes, p.7), mediante la evolución tecnológica, que facilite el acceso a la información en tiempo real y refuerce la participación ciudadana a través de denuncias, como principal insumo en el nuevo modelo (Cámara de Representantes, p.12).

Para diferenciar el modelo de control concomitante y preventivo, que se propone, se trae a colación el cambio introducido por la Constitución de 1991 frente al control previo que propiciaba la injerencia de la Contraloría en la toma de decisiones por parte de la administración y usualmente constituía foco de corrupción, situación que dio lugar a que el control fiscal pasase a ejercerse únicamente en forma posterior y selectiva, y que además de abarcar lo financiero o contable, incluyese la gestión y los resultados (Cámara de Representantes, p.6). Se afirma que, a

través del nuevo modelo, y gracias a la disponibilidad de grandes fuentes de información, su procesamiento y análisis mediante las tecnologías de la información y las comunicaciones, permitirá que la vigilancia de la gestión fiscal en tiempo real sea efectiva, incorporando la función de advertencia como herramienta (Cámara de Representantes, p.7) que evite la consolidación del riesgo cierto y el daño potencial.

Se critica que el actual sistema solo permite que el ente de control actúe una vez ocurrido el daño (Cámara de Representantes, p.7), quedándose corto en la protección efectiva del patrimonio público, impidiendo responder las quejas y denuncias ciudadanas frente a daños evidentes o predecibles (Cámara de Representantes, p.8). Se hace énfasis en que, en este escenario, el riesgo o daño potencial es el que habilita la intervención, sin que esta implique coadministración, ni la actuación previa y mucho menos universal, permitiendo el cumplimiento de la misión constitucional de *“proteger y defender el patrimonio, y no la de únicamente identificar y registrar el daño una vez este se configura, para proceder a su posterior enjuiciamiento y cobro”* (Cámara de Representantes, p.9).

Debido a la frecuencia de los conflictos de competencia entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales se propone sustituir la facultad de control excepcional de la Contraloría General de la República (Cámara de Representantes, p.13), para que esta pueda tener competencia respecto de toda clase de recursos públicos y en todos los niveles administrativos, en concurrencia con las contralorías territoriales. Esta facultad de intervención a nivel territorial tendría lugar cuando no se tenga la capacidad operativa o instalada para cumplir determinada acción de control fiscal o cuando se tenga evidencia de la falta de objetividad del órgano de control local (Cámara de Representantes, p.14).

Por otra parte, la propuesta de atribución de facultades jurisdiccionales a la Contraloría, se fundamenta en la crítica hacia el proceso de responsabilidad fiscal y el subsecuente proceso de cobro coactivo, usualmente limitado a causa de las dilaciones procesales, por la posibilidad de que el acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal sea controvertido judicialmente, suspendiendo el cobro mientras se decide la nulidad del acto (Cámara de Representantes, p.15); proceso que en la jurisdicción contencioso administrativa puede llegar a superar los cinco (5) años previstos para la prescripción de la acción fiscal en la Ley 610 de 2000 (Cámara de Representantes, p.16). Entre los argumentos a favor, se menciona que tiene soporte en el principio de especialidad funcional que, para el autor del proyecto, desarrollaría el espíritu del constituyente de 1991, al dotar de mayor autonomía al órgano de control fiscal (Cámara de Representantes, p.19), con las adecuaciones necesarias al interior de la entidad para garantizar el debido proceso, evitando ser juez y parte procesal (Cámara de Representantes, p.20). También se dice que busca respetar el principio de convencionalidad, en cuanto a la garantía procesal de poder recurrir el fallo ante juez superior, contenida en la Convención Americana de los DD.HH., por lo que se propone la posibilidad de acudir de manera extraordinaria ante la jurisdicción contencioso-administrativa, a través de acciones especiales de revisión, que no constituyan un proceso judicial adicional (Cámara de Representantes, p.21).

Finalmente, se modifica el artículo 274 constitucional, ampliando los sujetos sobre los cuales ejerce vigilancia y control la Auditoría General, al incluir las contralorías territoriales y se amplía el periodo del Auditor General, para que sea igual al del Contralor General de la República (Cámara de Representantes, p3).

Al respecto, resalta la forzada justificación en lo relativo a las facultades jurisdiccionales de la Contraloría, que incluso podría caer en contradicción cuando se hace referencia al respeto del

principio de convencionalidad al enumerar la posibilidad de recurrir ante el juez competente, cuando en un principio lo que se pretende es evitarlo, en virtud de la congestión judicial, que limita la acción de cobro coactivo y en últimas la recuperación de los recursos públicos.

a. Primera Vuelta. Primer debate Cámara.

En la ponencia mayoritaria, suscrita por los HH.RR. Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Alejandro Alberto Vega Pérez, Harry Giovanni González García, Jaime Rodríguez Contreras, José Daniel López Jiménez, Juan Carlos Rivera Peña, Jorge Enrique Burgos Lugo y Juan Manuel Daza Iguarán, se conservan los argumentos de la exposición de motivos del proyecto elaborado por la Contraloría General de la República, los sindicatos de las Contralorías y la Junta Central de Contralores Territoriales (Cámara de Representantes, 2019a, p.15). Sin embargo, en el pliego de modificaciones, se proponen cambios en el texto de la reforma.

En la definición de vigilancia de la gestión fiscal se incluye la inoponibilidad de la reserva legal por parte de los gestores fiscales frente al seguimiento permanente del recurso público (Cámara de Representantes, p.34). Luego, textualmente se hace énfasis en que el control concomitante y preventivo no implicará la coadministración, que se realizará en tiempo real, mediante las tecnologías de la información, realizando seguimiento a los ciclos del recurso público. Al respecto, destaca el hecho que además de la regulación legal, se proponga facultar al Contralor General de la República para este mismo propósito, al igual que para lo relativo a la prevalencia de la CGR sobre la gestión de las entidades territoriales (Cámara de Representantes, p.34).

Además, en cuanto a los requisitos para ser elegido como Contralor General de la República, se condiciona la experiencia como docente universitario en materias relacionadas y se agrega la opción de contar con experiencia profesional en control fiscal no menor a 5 años

(Cámara de Representantes, p.35), y para el caso de los contralores territoriales se plantea exigir al menos 3 años de experiencia profesional en control fiscal. (Cámara de Representantes, p.38). Igualmente, entre las inhabilidades e incompatibilidades dispuestas para ejercer el cargo de Contralor General de la Republica se incluye el no haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente, como ejemplo de probidad. (Cámara de Representantes, p.35). Adicionalmente, se suprime la provisión de las faltas temporales de este cargo por parte del Congreso.

Se estipula de manera transitoria que la ley determinará la creación del régimen nacional de carrera de los servidores del control fiscal, así como la modificación de la estructura de la entidad, para lo cual se propone otorgar facultades extraordinarias por seis (6) meses al Presidente de la República. También se dispone que corresponderá al Congreso garantizar legalmente la autonomía presupuestal y sostenibilidad financiera de los órganos de control fiscal, asignando concretamente para el funcionamiento de la Contraloría General de la República, el 0,4% del Presupuesto General de la Nación. (Cámara de Representantes, p.37)

Con relación a la gestión de las contralorías territoriales, se incluye la posibilidad de suprimir a aquellas que no posean capacidad técnica, ni organizacional para operar, a partir del estudio técnico realizado por la Contraloría General de la República o la Auditoría General de la República, y luego de agotarse el respectivo plan de mejoramiento (Cámara de Representantes, p.37).

Por último, se añade un nuevo artículo al proyecto, que propone la modificación del artículo 271 constitucional, en el que se tiene como valor probatorio ante Fiscalía y los jueces competentes, los resultados de los procesos de vigilancia y responsabilidad fiscal (p.37).

Por su parte, las HH.RR. Juanita Goebertus y Ángela Robledo presentaron ponencia minoritaria en la que reflexionan sobre las cerca de 50 modificaciones que para la época se habían realizado a la Constitución, insistiendo en la necesidad y suficiente deliberación con las que deberían adelantarse estas (Cámara de Representantes, 2019b, p.4).

Frente al caso, hacen énfasis en el modelo de control fiscal que la Asamblea Constituyente concibió, como garantía de no coadministración, evitando las afectaciones causadas por el control previo, además de tratarse de un modelo descentralizado, en cumplimiento del artículo 1 constitucional (Cámara de Representantes, p.5). Lastimosamente en algunos casos esa descentralización ha minado la efectividad, puesto que algunas entidades han sido acusadas por su falta de objetividad e independencia como fortines políticos, por lo que la prevalencia de la Contraloría General sería equivalente al poder preferente que tiene el Procurador, para evitar hechos de corrupción en las entidades territoriales.

Se critica la pobre justificación del proyecto en lo atinente a las facultades jurisdiccionales de la Contraloría. Según lo mencionado en el proyecto, casi la mitad de las decisiones de responsabilidad fiscal son anuladas en la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual podría reflejar inobservancia de la ley por parte de la entidad, haciendo más gravoso el conceder facultades jurisdiccionales a esta, además de lo problemático que podría resultar el conceder un amplio margen de poder sancionatorio y jurisdiccional a una persona designada políticamente (Cámara de Representantes, p.6). Se hace énfasis en que, según la lógica del proyecto, el problema no son las decisiones por sí mismas, si no la congestión judicial, por lo que existirían otras medidas además de la propuesta, para dar celeridad (Cámara de Representantes, p.7), razones por las que se propone eliminar del proyecto toda modificación relacionada con estas facultades a cargo de la Contraloría.

Adicionalmente, en el pliego de modificaciones, entre los requisitos para ser Contralor General de la República se elimina el tener 35 años de edad y se incrementan los años de experiencia profesional a mínimo 15 años en control fiscal o como docente universitario en materias relacionadas (Cámara de Representantes, p.9). Y se propone eliminar el párrafo transitorio que habilitaba la modificación de la planta de cargos de la Contraloría, puesto que es un asunto que puede ser regulado por ley y si se elimina la función jurisdiccional del proyecto como se plantea, no hay razón para hacer dicha modificación (Cámara de Representantes, p.10).

Se resalta la propuesta de modificación en la elección de los contralores territoriales a través de concurso público de méritos, regulado por ley, exigiendo que sea más riguroso el acceso a este cargo en el nivel territorial. Igualmente, para ejercer el mismo, se propone exigir experiencia profesional relacionada con el control fiscal de 5 años o como docente universitario en materias relacionadas, por el mismo tiempo (Cámara de Representantes, p.11).

En el desarrollo del primer debate, se declaró sesión informal, permitiendo la participación de miembros de la academia, de los sindicatos e integrantes de las contralorías territoriales. Entre estas destaca la de la representante de los empleados de las contralorías territoriales - ASDECOL, Blanca Ramírez, quien manifiesta que las plantas de personal son insuficientes, especialmente teniendo en cuenta que las evidencias recolectadas por las contralorías son las principales fuentes en los procesos penales y disciplinarios en la lucha contra la corrupción. También enfatiza en que es necesario en la elección del Contralor General de la República, exigir experiencia relacionada y específica en control fiscal (Cámara de Representantes, 2019e, p.20). Por parte de los sindicatos intervino el Sr. Pedro Rubio, quien entre otras cosas señaló que, entre los órganos de control, la Contraloría es quien tiene el menor presupuesto para su funcionamiento (Cámara de Representantes, p.21).

b. Primera Vuelta. Segundo debate Cámara.

En el pliego de modificaciones de la ponencia mayoritaria, por considerar que la facultad de regulación está en cabeza del Congreso, elimina en los diferentes artículos la posibilidad atribuida al Contralor de regular los sistemas, su ejercicio y principios aplicables a cada tipo de control; la prevalencia de la Contraloría General de la República y la intervención de las contralorías territoriales, al igual que las funciones de policía judicial (Cámara de Representantes, 2019e, pp.25-26,28). También suprime la condición de la experiencia o cátedra universitaria relacionada con el control fiscal y simplemente exige que esta no sea menor a 5 años. Además, entre las condiciones para ser Contralor General de la República se menciona que no podrá ser elegido quien se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional en el año anterior a la elección (Cámara de Representantes, p.26).

Se condiciona la función jurisdiccional atribuida a las contralorías para que sea ejercida por funcionarios seleccionados por mérito que cumplan con el estándar de independencia, para brindar las garantías procesales necesarias, de acuerdo con el derecho convencional, esto es, etapa de acusación y juzgamiento, doble instancia y recursos extraordinarios (Cámara de Representantes, p.26).

Frente al régimen de carrera de los servidores de las contralorías territoriales, se precisa que será un régimen especial y se adiciona la incorporación de servidores de la planta transitoria, sin solución de continuidad (Cámara de Representantes, p.28).

En cuanto al valor probatorio que tendrán los resultados de la vigilancia y control fiscal ante la Fiscalía y los jueces, se incluyen en general los adelantados por las contralorías y no únicamente los de la Contraloría General de la Republica como inicialmente estaba planteado (Cámara de Representantes, p.28).

Por otra parte, se propone que el estudio técnico adelantado para evaluar la capacidad técnica, organizacional y operativa de las contralorías territoriales sea realizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, con concepto de la CGR y la Auditoría General, y se añade que el plan de mejoramiento producto de este estudio, contemple una estructura y presupuesto óptimos (Cámara de Representantes, p.29).

Para aspirar al cargo de contralor territorial se elimina el requisito de 3 años de experiencia profesional en control fiscal y se condiciona que la elección del Auditor General sea realizada por el Consejo de Estado mediante convocatoria pública (Cámara de Representantes, p.29).

En la ponencia minoritaria, las HH.RR. Angela Robledo y Juanita Goebertus retoman gran parte de las observaciones realizadas en su primera ponencia, uniéndose el H.R. Luis Alberto Albán. En el pliego de modificaciones propuesto, se elimina el requisito de tener más de 35 años de edad y se aumenta la experiencia profesional o docente a 15 años, exigiendo que esta sea relacionada (Cámara de Representantes, p.24).

Por otra parte, se elimina la posibilidad que el Contralor regule los aspectos no reglamentados por la ley, así como el otorgarle al Presidente de la República facultades extraordinarias para la modificación de la planta de la Contraloría. Igualmente, se dispone que mediante ley se determine la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales (Cámara de Representantes, p.26). Y que los contralores territoriales sean elegidos mediante concurso público para corregir la politización de ese cargo (Cámara de Representantes, p. 27).

El texto fue aprobado a partir de los propuesto en las ponencias mayoritarias de los dos primeros debates (Cámara de Representantes, 2019j, p.27-28), sin embargo, se evidencia que la

elección de los contralores territoriales se adelantará mediante convocatoria pública conforme a la ley (Cámara de Representantes, 2019j, p. 29).

c. Primera Vuelta. Primer debate Senado.

En la ponencia realizada por el H.S. Roy Barreras, entre las modificaciones se propone adicionar un párrafo que permita garantizar la seguridad de las autoridades de control fiscal que, en cumplimiento de su deber, tengan algún riesgo frente a su vida o integridad personal, que limite su independencia y autonomía. Asimismo, respecto de las contralorías territoriales que deban suprimirse luego del correspondiente estudio técnico, se dispone que deberá garantizarse la incorporación del personal de carrera a la Contraloría General de la República. Por otro lado, se estimó necesario incrementar el porcentaje mínimo del Presupuesto Nacional para garantizar el funcionamiento de la Contraloría General de la República hasta un 0,5% (Senado, 2019c, p.33). Y finalmente se precisó en el texto que el periodo del Auditor será de 4 años (Senado, p.34).

Durante el debate se realizaron sugerencias. El H.S. Miguel Ángel Pinto insistió en que es necesario vincular profesionales especializados que permitan lograr un seguimiento técnico, que justifique la ampliación de la planta de la entidad. Además, a su parecer, los fallos jurisdiccionales de los contralores territoriales no deberían quedar sin revisión, ya sea por parte del órgano judicial o incluso por parte de la CGR, porque facilitaría la extralimitación de funciones. Por último, considera que lo relacionado con la seguridad del contralor puede desarrollarse legalmente y no mediante reforma constitucional (también así lo consideraron los senadores German Varón y Santiago Valencia) (Senado, 2019d, p.11-12).

El H.S. Roy Barreras, propuso ampliar el periodo del CGR a 8 años (modificatoria que no fue aprobada), y que el periodo de los contralores territoriales continúe siendo por 4 años, pero

que no coincida con el de alcaldes y gobernadores, para lo cual, las próximas elecciones serian por un periodo de 2 años, proposición que resultó acogida para incluir en el texto del proyecto (Senado, 2019d, p.11).

El H.S. Carlos Guevara dejó constancia a través de su proposición que el poder jurisdiccional no puede sacrificar derechos políticos (también comparten esta posición los HH.SS. Rodrigo Lara y Gustavo Petro), por lo que propone que en el Consejo de Estado se cree una sala especial que lleve los procesos fiscales en segunda instancia (Senado, 2019d, p.11-12).

d. Primera Vuelta. Segundo debate Senado.

En el segundo debate en el Senado, fungieron como ponentes los HH.SS. Roy Leonardo Barrera Montealegre, Santiago Valencia González, Fabio Amín Saleme, Alexander López Maya, Iván Ñame Vásquez, Rodrigo Lara Restrepo, Juan Carlos García Gómez, Carlos Guevara Villabón, Julián Gallo Cubillos y Esperanza Andrade de Osso.

En atención a las discusiones presentadas, los ponentes consideraron pertinente retirar del texto la atribución de facultades jurisprudenciales a la CGR, las contralorías territoriales y la Auditoría General. En su lugar, y con el fin de garantizar la celeridad en el control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal, se señala que este gozará de etapas y términos especiales, con el fin de lograr oportunamente el recaudo de los recursos públicos. También, se retira lo relacionado con la seguridad de los funcionarios directivos y exdirectivos de la Contraloría (por ser asunto que puede legislarse) y se plantea que la elección de los contralores territoriales sea mediante terna conformada por concurso público de méritos y no mediante convocatoria pública. (Senado, 2019d, p.27).

Las comisiones de conciliación de ambas cámaras decidieron acoger en su totalidad el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República (Senado, 2019a, p.8 & Cámara de Representantes, 2019d, p.8), decisión aprobada por las respectivas plenarias.

e. Segunda Vuelta. Primer debate Cámara.

En atención a lo decidido en el trámite de primera vuelta al determinar que el control jurisdiccional de las decisiones de responsabilidad fiscal contará con etapas y términos especiales para garantizar una mayor celeridad, en esta ponencia se propone reforzar esa iniciativa, añadiendo que este no podrá ser superior a un año (Cámara de Representantes, 2019f, p.14).

Adicionalmente, respecto al control preventivo y concomitante, se hace énfasis en el texto, en que este contará con la participación activa del control social (Cámara de Representantes, p.14), con el propósito de estimular la participación ciudadana y cumplir el objetivo para el que se dispone este nuevo modelo.

Entre las funciones administrativas asignadas a la Contraloría además de las inherentes a su propia organización, se considera necesario incluir aquellas relacionadas al cumplimiento de su misión constitucional, sin que esto implique coadministración (Cámara de Representantes, p.14).

Finalmente, en el párrafo transitorio del art. 268, se especifica que el alcance de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República no es de reglamentación como proponía la iniciativa, sino que comprende únicamente el desarrollo del acto legislativo, a través de la expedición de decretos con fuerza de ley (Cámara de Representantes, p.17). Y para garantizar la sostenibilidad financiera de la Contraloría, se acoge la propuesta del Ministerio de Hacienda frente a los ajustes progresivos en el marco fiscal de mediano plazo, al disponer apropiaciones presupuestales durante las siguientes tres vigencias por valor de 250.000, 250.000

y 136.000 millones de pesos, respectivamente (Cámara de Representantes, p.18), desestimando la propuesta del 0,5% del Presupuesto General de la Nación destinado inicialmente para el funcionamiento de la CGR.

Entre las proposiciones aprobadas en el primer debate, se tiene la sustitutiva propuesta por los HH.RR. Alejandro Vega y Gabriel Santos respecto a restringir el perfil profesional que debe tener quien aspire al cargo de Contralor General, limitado a quienes cuenten con título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables (Cámara de Representantes, 2019g, p.6).

También se aprobó la aditiva presentada por los HH.RR. Germán Navas, Jorge Tamayo, Alejandro Vega y Juan Carlos Lozada, frente a la posibilidad de que el Contralor General ejerza la acción penal, pudiendo formular la acusación, cuando la Fiscalía no lo haga, pasados seis meses luego de la remisión de los hallazgos de auditoría con incidencia penal (Cámara de Representantes, p.8).

Por último, se aprobó la modificativa propuesta por los HH.RR. Juan Carlos Lozada, Alejandro Vega, Gabriel Santos y Juan Carlos Rivera, relacionada con la elección de los contralores territoriales, disponiendo que serán elegidos de terna, conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública (Cámara de Representantes, p.8).

f. Segunda Vuelta. Segundo debate Cámara.

En el pliego de modificaciones propuesto se incluyeron los siguientes cambios: en el párrafo transitorio en el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, nuevamente se puntualiza que estas son precisas y exclusivamente para los efectos del párrafo (Cámara de Representantes, 2019g, p.48). Igualmente, en el párrafo transitorio relativo a la próxima elección de los contralores territoriales para un periodo especial de 2 años,

se indica que, deberán ser elegidos y posesionados entre el 1 de enero y el 28 de febrero de 2020 (Cámara de Representantes, p.51).

Simultáneamente, la H.R. Juanita Goebertus presentó ponencia negativa, solicitando el archivo del proyecto por considerarlo inconveniente, aludiendo que no está dirigido a resolver los problemas de la Contraloría General, sino que busca revivir el control previo eliminado por la Constitución de 1991, significando la sustitución de la Carta Magna (Cámara de Representantes, 2019h, p. 17), puesto que, para subsanar las limitaciones del control posterior, se dispuso el control interno en las entidades para hacer seguimiento al manejo fiscal en tiempo real. Motivo por el cual sugiere que el asunto no requiere una reforma constitucional sino voluntad política y eficiencia administrativa para fortalecer este aspecto, y lograr coordinación entre la CGR y las entidades públicas que redunde en el buen manejo de los recursos (Cámara de Representantes, 2019h, p. 18).

Sugiere que el modelo originario no ha sido implementado correctamente, puesto que este comprendería un control previo, interno, administrativo, ejercido por la respectiva oficina de control interno; y un control posterior, externo, selectivo, realizado por la CGR (Cámara de Representantes, 2019h, p. 18). Considera la representante, que retroceder al control previo sustituye la constitución y vulnera el principio de separación de poderes (Cámara de Representantes, 2019h, p. 19).

Asevera que este último principio, también es desconocido al facultar al Presidente de la República para adelantar reformas institucionales, incumpliendo los requisitos definidos jurisprudencialmente para el efecto, al no demostrar la necesidad o conveniencia pública, y al no precisar la delimitación de las facultades excepcionales. Resalta que esta facultad no estaba concebida en el proyecto inicial y que su adición no fue lo suficientemente justificada,

especialmente porque los ajustes estructurales podría adelantarlos la misma Contraloría, en virtud de la autonomía administrativa con la que cuenta, siguiendo los protocolos dispuestos para este fin por el Departamento Administrativo de la Función Pública (Cámara de Representantes, 2019h, p.21).

Por último, afirma que realizar asignaciones presupuestales vía Acto Legislativo es un mecanismo antidemocrático, puesto que no es el espacio para este tipo de discusiones que anualmente tienen lugar en el trámite de la Ley del Presupuesto General de la Nación, además de reunir con otros objetivos que deben ser priorizados en un escenario de recursos limitados (Cámara de Representantes, 2019h, p.22) para el funcionamiento del Estado y la inversión social.

El proyecto fue aprobado por la plenaria de la Cámara, sin modificaciones, incluyendo lo propuesto en las respectivas ponencias mayoritarias (Cámara de Representantes, 2019k, p.39).

g. Segunda Vuelta. Primer debate Senado.

Continuando su trámite en el Senado, se consideró pertinente suprimir entre las funciones del Contralor, el ejercicio de la acción penal, por considerarse que no hay razones claras para ello, por tratarse de una competencia de la Fiscalía General (Senado, 2019e, p.27). Asimismo, se propone modificar el inciso 5° del art. 272 señalando que la certificación anual de las contralorías territoriales a realizarse por la Auditoría General de la República a partir de indicadores de gestión será el insumo que sirva de estudio técnico para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las mismas (Senado, p.27). Y se plantea modificar el artículo 274, definiendo los requisitos para ejercer el cargo, en procura de una mejor idoneidad de los aspirantes, estipulando entre los requisitos y restricciones para acceder al cargo los contemplados para el caso del Contralor General (Senado, p.27).

Durante el debate, se aprobaron algunas proposiciones modificatorias. Entre estas, el senador Roy Barreras lideró la inclusión de precisiones en el artículo 267 sobre el control concomitante y preventivo, señalando que este además de contar con el uso de las tecnologías de la información y la participación activa del control social, contará con la articulación del control interno. Precisa que este tiene un carácter excepcional y no vinculante, por lo que no implica coadministración. Se incluirá en un sistema general de advertencia público, para dar cuenta de su ejercicio, y restringe su ejercicio y coordinación al Contralor General para materias específicas (Senado, 2019f, p.30).

En línea con la prevalencia de la CGR, dispuesta en el proyecto, y conforme a la propuesta de los senadores Iván Name y Roy Barreras, se adiciona a las funciones del Contralor General, listadas en el artículo 268, la de intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley, en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales, la cual podrá ser solicitada por el gobernante local, la corporación de elección popular correspondiente, una comisión del Congreso o la misma ciudadanía (Senado, p.33).

Se adopta también el cambio propuesto por la senadora Angélica Lozano, frente al fortalecimiento financiero de las contralorías territoriales contemplado en el párrafo transitorio 2° del artículo 272, precisando que se adelantará principalmente con recursos provenientes del presupuesto de la CGR. Y en cuanto a la elección de los contralores territoriales, nuevamente se dispone que se realice mediante concurso de méritos, eliminando la facultad asignada a las corporaciones públicas de elección popular territoriales y el principio de equidad de género, precisando que la ley reglamentará la convocatoria y realización de un concurso nacional, único y simultáneo para el efecto (Senado, p.33).

h. Segunda Vuelta. Segundo debate Senado:

En la ponencia se estima necesario modificar los párrafos transitorios del artículo 272 en relación al fortalecimiento financiero de las contralorías territoriales, precisando que la ley tendrá en cuenta los ingresos de libre destinación y no el presupuesto de la CGR, puesto que el incremento del presupuesto de esta última está justificado en la necesidad de fortalecer y aumentar su cobertura a nivel nacional (Senado, 2019f, p.52). Adicionalmente, se propone que hasta que se realice el concurso de méritos para proveer los contralores territoriales, los actuales sigan en funciones, y en la misma línea, se propone que el Auditor General actual continúe en funciones hasta tanto se adelante la convocatoria pública dispuesta en el mismo artículo (Senado, p.52).

Realizado el debate en plenaria, (Senado, 2019h, p.9), nuevamente se añadió el facultar al Congreso para proveer las faltas temporales mayores de 45 días del cargo de Contralor General de la República. Se decidió que la elección de contralores territoriales se adelantará por convocatoria pública conforme a la ley para el término que se había dispuesto durante el trámite, esto es, cuatro años que no coincidirán con el periodo de alcaldes y gobernadores. Para este propósito, se incluye en el párrafo transitorio que el Congreso dentro del año siguiente reglamentará la convocatoria pública prevista, por lo que temporalmente los contralores territoriales serán elegidos conforme al anterior procedimiento, para el periodo transitorio de 2 años (Senado, p.11).

En cuanto a la elección del Auditor General de la República, se retorna al anterior modelo de elección, eliminando la posibilidad de convocatoria pública, al determinar que será elegido por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, supeditada a los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de

género, principios propios de las convocatorias públicas para este tipo de autoridades (Senado, p.12).

Para culminar, se añade un nuevo artículo al proyecto, que establece que será la Contraloría General de la República quien desarrollará los términos generales para la convocatoria pública que permita la selección de los contralores departamentales, municipales y distritales (Senado, p.12).

Posteriormente, en la conciliación de los textos aprobados por las plenarios de ambas cámaras en segunda vuelta, se adoptaron la mayoría de las modificaciones contempladas en el Senado y algunas precisiones contenidas en el texto aprobado en la Cámara de Representantes. Entre las más relevantes, se encuentra lo mencionado en el Senado frente a las faltas temporales del cargo mayores a 45 días (Senado, 2019b, p.2); la permanencia del inciso cuarto del artículo 272, estimado en la Cámara, en la que Asambleas y Concejos son responsables de la organización de las contralorías respectivas como entidades técnicas y autónomas, así como de garantizar su sostenibilidad fiscal (Senado, p.6).

Al existir una diferencia en el desarrollo de la convocatoria pública para elegir contralores territoriales en el texto de ambas cámaras, se prefiere acoger el de Cámara, puesto que precisa que la elección se realizará de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública (Senado, p.6). Además, se sugiere adoptar el párrafo transitorio 1° del art. 272, del texto de la Cámara, eliminando el plazo para elegir contralores -entre el 1° de enero y el 28 de febrero de 2020-, teniendo en cuenta que no se contaba con el tiempo suficiente para cumplir el mismo, por lo que únicamente se consagra que la siguiente elección será por un periodo de 2 años (Senado, p.6). Finalmente, se aprueba el texto conciliado.

En términos generales, durante el trámite del acto legislativo, destaca el lugar que ha tomado el mérito sobre otros valores democráticos, exigiendo mayores calidades en formación y experiencia para las autoridades del control fiscal, especialmente en el caso de la elección de los contralores territoriales, que varias veces propendió por volverse más rigurosa, al debatirse la posibilidad de realizar un concurso de méritos a nivel nacional, sacrificando la designación por parte de las corporaciones públicas de elección popular.

Inclusive, se discutió durante buena parte del trámite, la posibilidad que la elección del Auditor General de la República fuese mediante convocatoria pública, y si bien no quedó así en el texto final, se incluyeron los principios propios de estas convocatorias, determinados en el artículo 126 constitucional para la conformación de la terna por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Igualmente, pese a lo polémico que resultó la propuesta de otorgar funciones jurisdiccionales a las contralorías durante los procesos de responsabilidad fiscal, dentro de los argumentos que propendían equilibrar la asignación de esta atribución, se llegó a proponer que fuesen ejercidas por funcionarios seleccionados por méritos para garantizar la independencia y poder brindar las garantías procesales del derecho convencional. Finalmente, la reforma y robustecimiento a la planta de cargos de la Contraloría⁵⁵ requerida para fortalecer la vigilancia y control fiscal en el país, como se propuso, se basó en la necesidad de vincular profesionales especializados que permitieran el anhelado seguimiento técnico por parte de la entidad, luego de añadir funciones adicionales a la CGR con el control concomitante y preventivo, y la facultad prevalente a nivel territorial.

⁵⁵El Decreto 406 de 2020, por el cual se amplía la planta de personal de la Contraloría General de la República y se incorporan a los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad, fue expedido en uso de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el párrafo transitorio del artículo 268, contenido en el Acto Legislativo 04 de 2019.

Influencia y relación de los principios democrático y del mérito en la justificación y transformación del sistema de elección del Contralor General de la República y de los contralores territoriales

El Estado social de derecho colombiano descansa sobre principios fundamentales como la democracia, la participación y el pluralismo⁵⁶, los cuales necesariamente orientan la conformación de los órganos del Estado y la elección de las autoridades. En desarrollo de esta premisa, teniendo en cuenta las transformaciones incorporadas en el sistema de elección de contralores, se expondrá de manera general el principio democrático y el principio del mérito y, el rol que ambos han jugado alrededor de este procedimiento.

El principio democrático es un elemento estructural de nuestro modelo de Estado, que irradia el ordenamiento jurídico y legitima el poder otorgado a las autoridades públicas (Corte Constitucional, Sentencia C-027-18). Sobre el particular, la Corte Constitucional ha dicho que este es a la vez universal, expansivo, esencial y transversal. Universal, *“en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados”*, en virtud de la noción política que lo sustenta. Expansivo, debido a que *“ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”* (Sentencia C-089-1994). Esencial, queriendo resaltar su primacía y especial vinculación con el principio de soberanía popular, entendiendo que es el pueblo quien legitima la conformación del poder político. Y transversal, por el hecho que el mismo está *“incorporado como un imperativo de la Constitución en su conjunto, cobijando distintas instancias regulativas de la misma”* (Sentencia C-379-16).

⁵⁶ Conforme al artículo 1 de la Constitución Política.

En desarrollo de los postulados constitucionales, el desarrollo de este principio más allá de la democracia representativa abarca la democracia participativa (Corte Constitucional, Sentencia C-303-10). Bajo esta idea, el artículo 2° constitucional dispone entre los fines esenciales del Estado el facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, y en concordancia, el artículo 40 establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo cual cuenta entre otros derechos políticos, con el derecho a ser elegido y el derecho a acceder a cargos públicos.

Denota la mayor relevancia, el hecho que la Corte Constitucional resalte que la garantía de este principio “*es fundamental para dimensionar e interpretar el alcance de los derechos humanos, ya que ‘no hay derechos políticos sin democracia y no hay democracia sin derechos políticos’*” (Sentencia C-027-18).

Por otra parte, el principio del mérito ha sido institucionalizado por la Carta Política como criterio fundamental para el acceso a la función pública, al ser factor determinante para la designación y promoción de los servidores públicos, en desarrollo de los artículos 13 y 125 constitucionales.

La Corte Constitucional ha destacado que, mediante este se garantiza la igualdad de trato y de oportunidades a los ciudadanos interesados, en consonancia con el derecho político de acceder a cargos públicos; además de desarrollar el derecho al debido proceso, al exigir la aplicación de criterios de selección objetiva, con el fin de identificar la idoneidad y capacidad de los aspirantes (Sentencia T-610 de 2017). Es a través de este, que es posible garantizar la excelencia y profesionalización en la prestación del servicio público (Sentencia T-081-21).

Adicionalmente, ha señalado que este principio es uno sobre los cuales se construye el Estado Social de Derecho (Sentencia C-503-20 citando a C-472-92 y C-319-10), y que persigue

tres propósitos principales: (i) el cumplimiento de los fines estatales, (ii) la prestación del servicio público por personas calificadas para promover la eficacia y eficiencia, y (iii) la imparcialidad en el ejercicio de la función pública, evitando las tan criticadas, prácticas clientelistas, el favoritismo y el nepotismo (Corte Constitucional, Sentencias C-901 de 2008 y C-588 de 2009).

Principalmente, el principio del mérito se manifiesta en la creación de sistemas de carrera y en la provisión de empleos mediante concursos públicos, sin embargo, *“la jurisprudencia constitucional ha reconocido que se trata de un mandato transversal predicable no únicamente de los empleos de carrera, sino de todo empleo público y, en general, del ejercicio de las funciones públicas”*, por lo que se erige como mandato de optimización exigible a través de diferentes mecanismos y requisitos (Corte Constitucional, Sentencia C-503-20), de manera que los ciudadanos a través de un procedimiento abierto y democrático, puedan manifestar su intención de hacer parte de la estructura del Estado, a partir del análisis objetivo de su hoja de vida y el cumplimiento de ciertas calidades, que impidan tratamientos injustificados en el acceso al servicio público (Sentencia C-645-17).

Con relación a ello, la Ley 909 de 2004⁵⁷, dispone que la función pública se desarrolla con fundamento en los principios constitucionales de igualdad y mérito, definiendo que este último es el elemento sustantivo de los procesos de selección del personal. Además, dispone en el artículo 2º, que la satisfacción de los intereses generales y la efectiva prestación del servicio deriva entre otros, de la profesionalización del recurso humano a través del mérito.

Roles de los principios democrático y de mérito en el sistema de elección de contralores

⁵⁷ Esta Ley tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios que fundamentan la gerencia pública.

Como pudo escudriñarse en los debates del constituyente primario, teleológicamente se asignó al Congreso de la República la elección del Contralor General de la República y de manera descentralizada a las Asambleas y Concejos la correspondiente a los contralores territoriales, por considerar que es asunto de su competencia, al ser las autoridades que en representación del pueblo aprueban el presupuesto y ejercen control político al gasto público, bajo la premisa “no hay impuestos sin representación”.

Referente a la transformación del sistema de elección de las autoridades de los órganos de control fiscal, el lugar atribuido al principio democrático y al del mérito cambiará según el momento histórico y político desde el que se analice. Para mayor ilustración, a continuación, se dispone gráficamente la variación que en general han tenido estas elecciones en los diferentes niveles, haciendo hincapié en que actualmente es más estricta en términos de mérito la elección de los contralores territoriales.

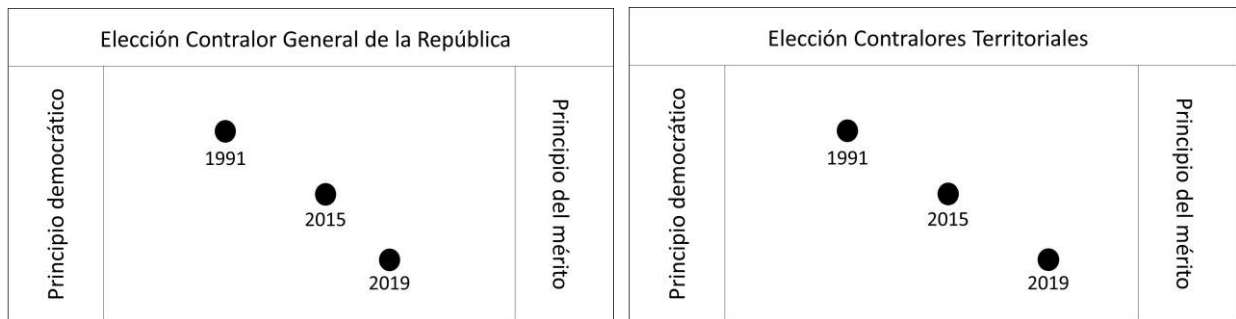


Figura 1 y 2. Comparativo transformaciones sistema elección contralores.

Periodo comprendido entre 1991 y 2014.

Conforme a lo expuesto, el cambio introducido a partir de 1991 está justificado en la necesidad de despolitizar la elección de esta autoridad fiscal, razón por la que se dividió en dos etapas el proceso, asignando a la rama judicial (considerada ajena al quehacer político) la

responsabilidad de conformar una terna de candidatos, de la cual se elegiría por parte de la corporación pública en pleno el respectivo contralor.

En este periodo, resalta la preponderancia que tenía el principio democrático, al darse libertad a las corporaciones⁵⁸ de regular el trámite de la elección a través de su reglamento⁵⁹, para realizar la elección al iniciar el primer periodo de sesiones, término que necesariamente debía observarse para garantizar el análisis de los candidatos al cargo, la oportuna reflexión y el correspondiente debate (Consejo de Estado, 2012, p.22), además de evitar una vacancia en este cargo, que literalmente no puede ser ejercicio luego de haberse vencido el término del periodo. Se precisa que, para el caso del Congreso en la votación solo se exigía mayoría simple.

En relación con lo anterior, ha dicho el Consejo de Estado que esta función electoral está soportada en los principios de colaboración armónica y separación de poderes, como desarrollo del principio democrático, con el fin de evitar la concentración de poder en un solo órgano y hacer posible el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos; además de permitir transmitir legitimidad democrática a otras instancias del poder público (2012, p.29), que para el caso significaría elegir vía representación democrática a los contralores.

Por otra parte, respecto al mérito se hace hincapié en que a partir de esta reforma se exige un mínimo de condiciones para desempeñar el cargo, como la edad, el tener título universitario, contar con experiencia docente y el no haber desempeñado cargos en la respectiva circunscripción territorial, así como no contar con antecedentes penales.

⁵⁸ Tanto las corporaciones públicas de elección popular como Congreso, Asamblea y Concejo, como las corporaciones judiciales: Altas Cortes y tribunales.

⁵⁹ Congreso, en el primer mes de sesiones y corporaciones territoriales, durante los 10 primeros días del primer periodo de sesiones.

Además, al interior de las corporaciones judiciales usualmente se adelantaban procesos meritocráticos básicos (de acuerdo con el respectivo reglamento)⁶⁰, para elegir al candidato que remitirían para la conformación de la terna.

Periodo comprendido entre 2015 y 2018.

Posteriormente, la modificación del año 2015⁶¹ instituye la convocatoria pública como procedimiento para clasificar a los aspirantes según sus méritos, prescindiendo de la terna y, en consecuencia, de la participación de las corporaciones judiciales en la elección de contralores. Este cambio “*pretendía garantizar la participación ciudadana y el acceso al servicio público de las personas más capacitadas y transparentes, mediante un procedimiento público y meritório*”, (Consejo de Estado, 2015, p-7). Se puntualiza que la convocatoria pública se erige como norma vinculante para las partes, al determinar las etapas, términos y criterios de selección (2015, p.21).

En este punto, es necesario hacer hincapié en la diferencia entre convocatoria pública y concurso de méritos, puesto que la primera no obliga que el nombramiento se realice conforme al orden de clasificación, al conceder un grado mínimo de discrecionalidad política para adelantar la elección entre las personas clasificadas (2015, p.15).

Esta determinación inclinó la balanza hacia el costado del mérito, al establecer la aplicación de una prueba de conocimientos relacionada con el control fiscal (de carácter eliminatorio), que permitiera comprobar entre los participantes el nivel técnico exigido a esta autoridad. Además, incluye la ponderación de otros criterios meritocráticos como la formación y la experiencia, que culmina con la sumatoria de puntajes y la conformación de un listado de 20 personas habilitadas.

⁶⁰ Incluso a nivel departamental, en virtud de la Ley 330/96 los tribunales debían adelantar un mal llamado “concurso de méritos” (porque no aplica para cargos de carrera), para definir el candidato que integraría la terna.

⁶¹ Realizada mediante el Acto Legislativo 02 de 2015 – Reforma al Equilibrio de Poderes. En los capítulos anteriores se detallan los cambios y génesis de estos.

En lo atinente al principio democrático, durante este periodo se resalta que la aludida convocatoria debe estar sometida a la observancia de los principios de participación ciudadana y equidad de género, entre otros, que implica darle un alcance público, que llegue a los diferentes sectores y, que esté ajustado con medidas afirmativas en favor de las mujeres, a fin de garantizar su participación y representación política.

También tiene lugar este principio, en la conformación y desarrollo de la Comisión Accidental que elabora el listado de los 10 elegibles, a partir del listado de las 20 personas habilitadas en la convocatoria y luego de realizar audiencias públicas con la ciudadanía. Esta Comisión es conformada por representantes de los diferentes partidos políticos⁶².

Particularmente, en este aspecto, se evidencia el ánimo del legislador de crear puentes comunes entre la democracia representativa y la participativa.

Finalmente, se destaca el tinte democrático en pro de la transparencia, al disponer que la convocatoria será adelantada dos meses antes del inicio de la primera legislatura por parte de la corporación saliente, para que la votación se realice en plenaria, durante el primer mes del nuevo periodo⁶³.

Periodo comprendido entre 2019 y 2023.

Esta última modificación estuvo más enfocada a transformar el modelo de control fiscal que el sistema de elección de estas autoridades, sin embargo, a nivel nacional se robustecen las condiciones para ejercer el cargo de CGR y a nivel territorial se limitan aún más las facultades de las corporaciones públicas, con el fin de evitar prácticas corruptas o clientelistas.

⁶² En el caso del Congreso, así aplica para la Cámara y respecto del Senado, se definen por el mecanismo de cociente electoral.

⁶³ Adicionalmente, respecto del Congreso, a partir de este cambio y para reforzar la legitimidad, se exige que la votación sea por mayoría absoluta.

En desarrollo del principio del mérito, se exige entre las calidades que debe cumplir el aspirante a Contralor General de la República, acreditar título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y demostrar por lo menos cinco (5) años de experiencia profesional. Además, el candidato no podrá haber sido gestor fiscal del nivel nacional durante el año anterior a la elección.

Respecto a la elección de los contralores territoriales, como se anunció, para este periodo se introducen algunos cambios significativos en favor de una aplicación más estricta del principio del mérito. Así las cosas, se determinó que producto de la convocatoria pública se elaborará una terna con los aspirantes que hayan alcanzado los mayores puntajes y será entre estos que la corporación pública elija al respectivo contralor. Adicionalmente, a través de la Resolución 728 del 2019, la CGR estableció los porcentajes en la ponderación de estas convocatorias⁶⁴, situación que anteriormente estaba librada a la libre determinación de la corporación pública. Asimismo, la CGR añadió como criterio orientador un examen de integridad a ser practicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que procura determinar si el candidato posee estándares morales y éticos altos que garanticen el ejercicio independiente y riguroso del control fiscal.

Por otro lado, en lo que se refiere al principio democrático, desde 2019 en el caso de los contralores territoriales, se dispone que su periodo durará 4 años, pero para evitar conflictos de intereses, no podrá coincidir con el del mandatario local. Añade que corresponde a la corporación saliente realizar la convocatoria pública tres meses antes a la elección y, adicionalmente, en desarrollo de la democracia participativa, dispone la publicación de la terna de aspirantes en el sitio web de la entidad para que la ciudadanía pueda realizar observaciones a

⁶⁴ Asignando un 60% a la prueba de conocimientos y un 40% a la hoja de vida del aspirante (formación, experiencia, docencia, investigación).

las hojas de vida de los aspirantes, y establece como criterio orientador la entrevista realizada a los candidatos durante la sesión plenaria de la corporación.

En balance, en términos generales, podría asegurarse que más que un camino de contraste o tensión entre el principio democrático y el principio del mérito (porque conforme a lo descrito pareciese que el primero cedió en favor del último en virtud de los cambios adoptados frente a la elección de los contralores), hay un complemento entre ambos. Podría afirmarse que esta inclinación hacia el principio del mérito extensivamente es un desarrollo del principio democrático, al garantizar un proceso objetivo con mayor alcance, permitir la participación de diferentes sectores y propender por la igualdad, tomando inclusive medidas afirmativas, para facilitar el acceso de las mujeres a cargos públicos directivos.

Las acciones descritas permiten la garantía de los derechos políticos, la representación de diferentes sectores y la participación en la toma de decisiones que nos afectan. Inclusive, la escogencia de personas capacitadas y competentes, fundada en razones objetivas, democratiza y tecnifica un cargo que años atrás era típicamente político y clientelista⁶⁵.

No obstante, no puede perderse de foco la necesidad de encontrar un equilibrio entre el rigor y tecnicismo que exige el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, y el riesgo de caer en una excesiva tecnocracia. Así las cosas, será el permanente equilibrio entre la democracia y la meritocracia lo que garantice el enfoque de derechos en el desarrollo de las funciones a cargo del Estado, incluyendo el control financiero, de gestión y de resultados a cargo de las contralorías.

Conclusiones

⁶⁵ El Consejo de Estado, a través de sentencia del 27 de octubre de 2016, proferida por la sección quinta, afirma que *“el concepto de Estado democrático exige que se garantice la participación y el pluralismo y, a la par, se asegure la materialización del principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos, lo que debe ocurrir de manera objetiva, asegurando procesos en los que impere el mérito y la transparencia y no el clientelismo ni el intercambio de favores, ajenos a los principios que rigen la función pública”* (p. 29). Radicados: radicados 11001-03-28-000-2014-00130-00, 11001-03-28-000-2014-00129-00, 11001-03-28-000-2014-00133-00 y 11001-03-28-000-2014-00136-00. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Como se afirmó de manera primigenia por parte del constituyente primario, la función del control fiscal es una extensión de las responsabilidades del Congreso, motivo por el cual la elección de estas autoridades es una manifestación de la democracia indirecta o representativa. Sin embargo, teniendo en cuenta las funciones de carácter técnico asignadas a estos órganos de control, es crucial que la persona seleccionada cumpla con los requisitos constitucionales y legales exigidos, evitando que sea ocupado por un político sin las aptitudes requeridas.

Las reformas constitucionales impulsadas en 1991, 2015 y 2019 se orientaron a solucionar este defecto, involucrando a órganos ajenos a la actividad política en la conformación de ternas, introduciendo procesos de selección basados en el mérito y la exigencia de ciertas calidades e inhabilidades para acceder a este cargo, además de propender por un control concurrente y centralizado para evitar que en las entidades territoriales se desvirtuara el espíritu de las reformas.

Analizadas las modificaciones introducidas en torno a este asunto, puede concluirse a más 20 años después, que persisten los reclamos asociados al clientelismo e influencia política en la elección de estas autoridades, por lo que sin desdibujar su contribución en la consolidación de procesos meritocráticos para elegir autoridades sometidas a periodos constitucionales y al desarrollo normativo de este procedimiento, bien podría reconocerse que estas reformas también han obedecido a intereses particulares. Así, la reforma de 2015 buscaba corregir la decisión del temeroso constituyente primario, evitando el desgaste al interior de los cuerpos judiciales en la conformación de la terna para elegir a una autoridad que nada tiene que ver con sus funciones; por lo que, con fundamento en el llamado “restablecimiento al equilibrio de poderes”, se “empaquetó” esta modificación. Posteriormente, con la gastada justificación de la profesionalización y especialización de este órgano del Estado, en el 2019, “por debajo” se logró

robustecer la burocracia, al incrementar las facultades a cargo de la Contraloría General de la República, así como su planta de personal, la cual desde antes del proceso constituyente de 1991 ha servido tradicionalmente para el cruce de favores, aplicando la criticada prohibición del “yo te elijo, tú me eliges”, contenida en el artículo 126 constitucional.

Como se mencionó líneas arriba, se reconoce el avance en términos democráticos, especialmente en lo relacionado al ejercicio de derechos políticos y prevalencia del mérito, en las transformaciones incorporadas en este sistema de elección, sin embargo, las mismas también han atendido a afanes circunstanciales. El reto en el futuro cercano atiende a la necesidad de consolidar un sistema que verdaderamente permita legitimar el control ejercido por esta autoridad, que a la vez solucione el señalado guiño político en la elección de estos cargos⁶⁶.

Finalmente, en lo atinente a la exigencia del mérito en la elección de estos funcionarios públicos se resalta que permite garantizar la eficiencia, eficacia y transparencia en la administración pública. Sin embargo, en términos generales, si se exige exclusivamente el mérito sin tener en cuenta otros factores como la participación ciudadana y la representatividad, puede generarse exclusión y desigualdad en la conformación de los órganos de control y de gobierno. Además, es posible que la exigencia del mérito se utilice de manera selectiva para favorecer a ciertos grupos o intereses políticos en detrimento de otros.

Retomando nuestra cuestión, se controvierte la representatividad atribuida a las corporaciones públicas de elección popular, pudiendo lograrse a través de caminos alternativos, mediante el fortalecimiento de mecanismos de participación democrática diferenciales que garanticen la vinculación de diferentes sectores poblacionales en el proceso de selección,

⁶⁶ Especialmente para evitar el desgaste de la administración de justicia, a través de las habituales controversias judiciales y públicas, que tienen lugar cada periodo en la elección del Contralor General de la República.

propendiendo por una mayor garantía de otros derechos políticos y una injerencia más directa en la conformación, ejercicio y control del poder político.

También debe tenerse en cuenta que los sistemas meritocráticos premian la eficiencia e indudablemente están limitados a las oportunidades y por supuesto a la posibilidad de ejercer otros derechos, por lo que no podría hablarse de una igualdad real para acceder a este tipo de empleos. Muestra de ello es la modulación introducida por el constituyente derivado para dar prevalencia a la democracia a través de la discriminación positiva, al incluir el principio de equidad de género dentro de los requisitos de la convocatoria pública, concediendo a las mujeres una posibilidad más cercana de acceder a estos cargos directivos. Así las cosas, resta un gran reto para visibilizar las limitaciones de acceso a este tipo de empleos, que tienen otras poblaciones excluidas históricamente.

Por lo tanto, es importante encontrar un equilibrio entre la exigencia del mérito y la garantía de la participación ciudadana y representatividad como valores democráticos en este tipo de elecciones, haciendo lugar una verdadera democracia participativa y pluralista.

Post Scriptum. Caso actual: elección del Contralor General de la República 2022-2026

Además de la actualidad⁶⁷, el caso destaca por ser la primera vez durante la vigencia de la actual Constitución, que el Consejo de Estado declara la nulidad de la elección del Contralor General de la República.

Conforme a las modificaciones constitucionales descritas a lo largo de este trabajo y a lo dispuesto en la Ley 1904 de 2018, correspondía al Congreso de la República que culminaba su

⁶⁷ Esta convocatoria fue la primera desarrollada dentro del tiempo ordinariamente contemplado en la Ley, teniendo en cuenta que la convocatoria en 2018 fue realizada con fundamento en el artículo transitorio de la Ley 1904 de 2018, que permitía ajustar los tiempos para esa elección.

periodo en 2022, adelantar la convocatoria pública para que el Congreso entrante durante el primer mes de sesiones, pudiese elegir al Contralor para el periodo 2022-2026.

El 17 de enero de 2022, la Mesa Directiva del Congreso expidió la Resolución 001 de 2022, mediante la cual efectuaba la convocatoria pública para la aludida elección, definía sus lineamientos (etapas, cronograma, criterios de selección y su ponderación) y escogía la Institución de Educación Superior que realizaría la misma.

El proceso se adelantó según lo previsto en la convocatoria, y después de la correspondiente audiencia pública, la Comisión Accidental designada elaboró la lista de diez personas elegibles para el cargo, integrada por 8 hombres y 2 mujeres, la cual fue publicada el 29 de abril de 2022. Sin embargo, por considerar que esta vulneraba la equidad de género, a través de acción de tutela⁶⁸ y medida cautelar de urgencia en el marco de acción popular⁶⁹, se solicitó rehacer la lista, pretensión que prosperó; por lo que, en cumplimiento de lo ordenado, la Comisión Accidental sesionó el 16 de julio de 2022 y definió una nueva lista integrada por 5 hombres y 5 mujeres.

Subsecuentemente correspondía al Congreso entrante, que tomó posesión el 20 de julio de 2022, entrevistar a los aspirantes que conformaban la lista y realizar la elección del Contralor General de la República. No obstante, la nueva Mesa Directiva del Congreso, por considerar que el acto de escogencia de los 10 candidatos de la lista de elegibles hace parte de los actos de elección del Contralor General de la República, resolvió que debía ser adelantado por los miembros del nuevo Congreso, por lo que invocando los citados procesos judiciales, a través de la Resolución 002 del 27 de julio de 2022 decidió “sanear el procedimiento administrativo”

⁶⁸ Sentencia de Tutela del 12 de julio de 2022, radicado 05001310300520220016801. Tribunal Superior del Distrito Judicial Medellín, Sala Primera de Decisión Civil.

⁶⁹ Auto interlocutorio 2022-7-306 del 14 de julio de 2022, proceso con radicado 25000234100020220073700. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B.

dejando sin efecto lo actuado a partir de la etapa 5 contenida en el artículo 6 de la Ley 1904/18, esto es lo relacionado con los criterios de selección y su ponderación, debiendo conformarse nuevamente Comisión Accidental para este efecto.

En consecuencia, el 03 de agosto de 2022 la Mesa Directiva mediante Resolución 003 de 2022, modificó la convocatoria estableciendo la ponderación de las etapas del proceso, en la que se asignó valor a la entrevista que realizaría la Comisión Accidental previa conformación de la lista, que evaluaría la aptitud para el cargo. Con fundamento en ello, el 04 de agosto sesionó la nueva Comisión Accidental y definió la lista de elegibles, de la cual el 18 de agosto de 2022 resultaría elegido como Contralor General de la República, Carlos Hernán Rodríguez.

El medio de control de nulidad electoral fue promovido por los Representantes a la Cámara, Jennifer Pedraza, Cristian Avendaño y Jorge Alberto Gómez, bajo los radicados: 11001-03-28-000-2022-00297-00 y 11001-03-28-000-2022-00311-00, por considerar que el acto fue proferido de manera irregular y con falsa motivación, teniendo en cuenta que la convocatoria pública inició con una antelación mayor a los 2 meses exigidos por la ley, que implicó que las comisiones de acreditación documental se reunieron por fuera de los periodos de sesiones ordinarias (Consejo de Estado, 2023, p.6). Además, tuvo lugar la elaboración de una tercera lista de elegibles sin justificación, y se modificaron los criterios de ponderación en la convocatoria (Consejo de Estado, 2023, p.23), casi 6 meses después de su inicio, luego de haberse realizado la prueba de conocimientos y conocerse los resultados, argumentando la prevalencia del mérito.

Al respecto, el Consejo de Estado consideró a través de sentencia del 25 de mayo de 2023, que en virtud del artículo 143 de la Constitución Política, el Senado y la Cámara pueden disponer que las comisiones permanentes sesionen durante el receso legislativo y que, en concordancia, el artículo 60 de la Ley 5 de 1992 establece que las Comisiones de Acreditación

Documental son permanentes (2023, p.52), por lo que podían adelantar la revisión de las hojas de vida durante el lapso alegado y determinar las personas habilitadas para participar de la convocatoria.

Adicionalmente, precisa que es importante distinguir entre los términos dispuestos en el art. 9 de la Ley 1904/18 y el art. 21 de la Ley 5/92, debido a que no regulan el mismo momento: el primero, indica que, luego de culminar las etapas del proceso, la Mesa Directiva del Congreso tiene 8 días para fijar fecha y hora para realizar la elección del Contralor General de la República en plenaria, mientras que el segundo, estipula que la citación a esa sesión plenaria debe realizarse con 8 días de antelación. Este último término no fue tenido en cuenta por parte del Congreso (Consejo de Estado, 2023, p.55).

Por otra parte, hace énfasis en que los términos de la convocatoria son normas reguladoras del procedimiento administrativo que desarrolla, por lo que son vinculantes y de obligatorio cumplimiento. Cualquier incumplimiento vulnera el derecho al debido proceso que le asiste a los participantes, salvo las modificaciones por factores exógenos que sean plenamente publicitadas. Las modificaciones son posibles si respetan el debido proceso, por lo que deben garantizar los principios que rigen estas convocatorias, especialmente la transparencia y publicidad, con el fin de no alterar la igualdad entre los participantes (Consejo de Estado, 2023, p.60). Bajo ese entendido la administración no podrá modificar un lapso establecido en una convocatoria, con excepción de los siguientes eventos:

- 1) Que el cronograma expresamente lo autorice: desde la publicación de la convocatoria se establezcan los supuestos en los cuales los términos podrán ser modificados.

2) Que el reglamento de la entidad lo autorice: El reglamento de la autoridad que adelanta la convocatoria contemple explícitamente los eventos en los que se pueden modificar los términos de las convocatorias adelantadas por esa entidad.

3) Se presente fuerza mayor o caso fortuito: Acaezca un hecho extraño, totalmente imprevisible e irresistible, capaz de determinar y justificar las variaciones de las condiciones establecidas en la convocatoria inicial (Consejo de Estado, 2023, p. 62).

Así las cosas, para el caso concreto, teniendo en cuenta que los cambios fueron sustanciales, y que tuvieron lugar después de que se conocían los resultados de la prueba de conocimientos y de la valoración de las hojas de vida, no se encontró justificación para la elaboración de una tercera lista de elegibles y mucho menos para la variación de los criterios de ponderación inicialmente señalados en la convocatoria del proceso de selección (Consejo de Estado, 2023, p. 81).

Se enfatiza en que las decisiones judiciales proferidas durante el desarrollo de la convocatoria ordenaron únicamente rehacer la lista de elegibles, no modificar alguna parte del proceso y mucho menos variar los criterios de evaluación y ponderación establecidos en esta.

Además, se precisa que si bien el acto acusado y enjuiciable es el de elección, nada impide que se verifique la legalidad de los actos de trámite que influyan directamente en aquel, debido a que contribuyen a la formación del acto definitivo (Consejo de Estado, 2023, p.77). Por lo que luego de estudiarlo conjuntamente, la Sala Quinta del Consejo de Estado declaró la nulidad de la elección y ordenó al Congreso de la República rehacer todo el proceso a partir de la convocatoria, para elegir Contralor General de la República para lo que resta del periodo constitucional (2023, p. 81).

Así las cosas, la convocatoria constituye una norma que se convierte en obligatoria, por lo que cualquier incumplimiento vulnera el derecho al debido proceso que le asiste a los participantes, salvo las modificaciones por factores exógenos que sean plenamente publicitadas, de lo contrario se afectarían los principios de buena fe y confianza legítima. Los términos de la convocatoria son normas reguladoras del procedimiento administrativo que desarrolla, por lo que son vinculantes y de obligatorio cumplimiento, permitiendo garantizar el debido proceso, la igualdad, el acceso a los cargos públicos y la seguridad de las actuaciones administrativas. En todo caso, estas modificaciones deben realizarse antes de que tenga lugar la prueba de conocimiento o alguna situación que pueda beneficiar o afectar a los participantes, con el fin de evitar dejar en entredicho la objetividad del proceso.

Frente a esta decisión, el demandado, Carlos Hernán Rodríguez interpuso solicitud de aclaración del fallo, además de solicitud de recusación en contra de una de las magistradas⁷⁰, las cuales fueron negadas por el Consejo de Estado (El Espectador, 2023). Seguidamente interpuso acción de tutela para que fuese amparado su derecho a acceder a cargos públicos, pretensión que fue negada por el Consejo de Estado a través del fallo del 5 de julio de 2023 (Semana, 2023).

Bajo este panorama, se presentó una nueva polémica, debido a que el Contralor saliente sin contar con competencia -en atención a la declaración de nulidad de su elección-, mediante la Resolución No. ORD-80112-1499 del 15 de junio de 2023 designó al vicecontralor Carlos Mario Zuluaga como contralor encargado durante la vacancia, mientras el Congreso de la República adelanta una nueva convocatoria. El Consejo de Estado en el marco de demanda de nulidad electoral adelantada bajo radicado 11001-03-28-000-2023-00039-00, decretó la suspensión

⁷⁰ Por considerar que existía conflicto de intereses, debido a que su hermana trabajaba en ese momento en la Contraloría General de la República en un cargo de libre nombramiento y remoción que dependía del despacho del Contralor.

provisional de los efectos de esta debido a que es competencia del Congreso de la República proveer esa falta, sin embargo, señaló que conforme a lo establecido en el Decreto Ley 267 de 2000, corresponde al Vicecontralor asumir temporalmente esas funciones.

A la fecha, el Congreso avanza lentamente en la convocatoria pública. Sólo hasta el 10 de noviembre de 2023 se informó a la Universidad Nacional que fue seleccionada para adelantar la misma (RCN Radio, 2023) y se está a la espera que la Mesa Directiva del Congreso continúe el proceso, convocando públicamente a los aspirantes al cargo de Contralor General de la República. Finalmente, debido a la relevancia del caso, a la par se adelanta la revisión de la acción de tutela interpuesta por el excontralor, luego que la Corte Constitucional la seleccionara para su estudio (El Tiempo, 2023), por lo que está pendiente su pronunciamiento para zanjar la discusión frente a la polémica elección, especialmente cuando se rumora que la demora presentada en el Congreso para adelantar la nueva convocatoria pública se debe a que esta corporación está a la espera del trámite de revisión por parte de la Corte, que al parecer apunta a beneficiar al saliente contralor, Carlos Hernán Rodríguez, devolviéndolo a su cargo (La W, 2023).

Ante este panorama, habrá que esperar si tiene lugar el llamado choque de trenes, entre la decisión de la Corte Constitucional en sede de tutela, en contraste con lo decidido por el Consejo de Estado, en el fallo de nulidad electoral, al dar prevalencia a lo determinado inicialmente en la convocatoria pública, al desestimar las modificaciones manipuladas, realizadas por el Congreso posesionado en el 2022.

Referencias:

Acto Legislativo 02 de 2015. Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. Julio 1 de 2015. D.O. N49.560.

Acto Legislativo 04 de 2019. Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal. Septiembre 18 de 2019. D.O. N 51.080.

Asamblea Nacional Constituyente (1991a). Comisión Primera. Partidos Políticos, Estatuto de Oposición. Mayo 15 de 1991.

<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/98/rec/5>

Asamblea Nacional Constituyente (1991b). Comisión Quinta. Control Fiscal. Mayo 14 de 1991.

<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/242/rec/24>

Asamblea Nacional Constituyente (1991c). Comisión Quinta. Régimen Económico. El Control Fiscal. Mayo 13 de 1991.

<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/49/rec/3>

Asamblea Nacional Constituyente (1991d). Comisión Segunda. Departamento. Abril 24 de 1991. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/56/rec/9>

Asamblea Nacional Constituyente (1991e). Comisión Segunda. El Control Fiscal. Marzo 11 de 1991. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/44/rec/15>

Asamblea Nacional Constituyente (1991f). Sesión Plenaria. Control Fiscal. Junio 17 de 1991. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/154/rec/2>

Asamblea Nacional Constituyente (1991g). Sesión Plenaria. Derechos Humanos. Circunscripción Especial. Mayo 29 de 1991.

<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/128/rec/1>

Asamblea Nacional Constituyente (1991h). Sesión Plenaria. Ordenamiento territorial. Entidades

territoriales. Zonas de frontera. Funciones del Concejo. Atribuciones del Alcalde. Elecciones locales. Corte Constitucional. Elección de Gobernadores. Área Metropolitanas. Provincia. Departamentos. Asambleas Departamentales. Gobernadores. Control Fiscal de las entidades territoriales. Familia. Derechos de los niños, de los jóvenes, de la mujer, de la tercera edad, atención a disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, vivienda. Junio 22 de 1991.

<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/200/rec/2>

Asamblea Nacional Constituyente (1991i). Sesión Plenaria. Rama ejecutiva, fuerza pública, rama judicial, Fiscalía General de la Nación, órganos de control, organización territorial y elecciones. Julio 01 de 1991.

<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/66/rec/1>

Asamblea Nacional Constituyente (1991j). Sesión Plenaria. Régimen económico. Servicios Públicos. Presupuesto. Vicepresidencia. Rama Judicial. Junio 20 de 1991.

<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/165/rec/2>

Banco de la República. Biblioteca Virtual. (s.f.). Acerca de esta colección. *Colección Asamblea Nacional Constituyente 1991*.

<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28>

Banco de la República. Subgerencia Cultural. (s.f.). Asamblea Nacional Constituyente. *La Enciclopedia*.

https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Asamblea_Nacional_Constituyente

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2014a) Ponencia para segundo debate al proyecto de Acto Legislativo número 53 de 2014 Cámara y 18 de 2014 de Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de

2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso. Año XXIII (778). 1-20.

<http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Cámara&fec=1-12-2014&num=778>

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2014b). Ponencia para primer debate en la comisión primera de la Honorable Cámara de Representantes al proyecto de Acto Legislativo número 153 de 2014 Cámara y 18 de 2014 de Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso. Año XXIII (694). 1-32.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2014/gaceta_694.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2014c). Ponencia para segundo debate al proyecto de Acto Legislativo número 53 de 2014 Cámara y 18 de 2014 de Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso. Año XXIII (757). 1-36.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2014/gaceta_757.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2014d). Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de Acto Legislativo número 153 de 2014 Cámara, 18 de 2014 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado, y 12 de 2014 Senado. Gaceta del

Congreso. Año XXIII (844). 1-8.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2014/gaceta_844.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2015a). Informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta al proyecto de Acto Legislativo número 153 de 2014 Cámara, 18 de 2014 de Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso. Año XXIV (355). 1-4.

<http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Cámara&fec=1-6-2015&num=355>

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2015b). Informe de ponencia para primer debate segunda vuelta proyecto de Acto Legislativo número 153 de 2014 Cámara y 18 de 2014 de Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso. Año XXIV (289). 1-28.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2015/gaceta_289.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2015c). Informe de ponencia negativa para primer debate en segunda vuelta en plenaria de la Cámara de Representantes, al proyecto de Acto Legislativo número 153 de 2014 Cámara, número 18 de 2014 de Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso. Año XXIV (303). 1-4.

<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Cámara&fec=15-5-2015&num=303>

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2015d). Informe de ponencia para el segundo debate de la segunda vuelta ante la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes al proyecto de Acto Legislativo número 153 de 2014 Cámara, 18 de 2014 de Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. *Gaceta del Congreso*. Año XXIV (341). 1-35.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2015/gaceta_341.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2015e). Texto definitivo plenaria de Cámara segunda vuelta al proyecto de Acto Legislativo número 153 de 2014 Cámara, 18 de 2014 de Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. *Gaceta del Congreso*. Año XXIV (396). 1-7.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2015/gaceta_396.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2019a). Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 355 de 2019 Cámara, por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (195). 15-42.

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_195.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2019b). Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 355 de 2019 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (207). 1-14.

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_207.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2019c). Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 355 de 2019 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (260). 17-31.

<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Cámara&fec=24-4-2019&num=260>

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2019d). Informe de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo 39 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara – primera vuelta. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (507). 1-11.

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_507.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2019e). Ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo 355 de 2019 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (245). 1-36.

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_245.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2019f). Ponencia para primer debate (segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo número 369 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (676). 1-21.
https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_676.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2019g). Ponencia para segundo debate (segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo número 369 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (742). 1-68.
https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_742.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2019h). Ponencia negativa para segundo debate (segunda vuelta) al proyecto de ley número 39 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (743). 1-23.
<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Cámara&fec=13-8-2019&num=743>

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2019i). Proyecto de Acto Legislativo número 355 de 2019 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (153). 1-22.
https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_153.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2019j). Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 355 de 2019 Cámara, por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (330). 27-30.

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_330.pdf

Cámara de Representantes. Congreso de la República (2019k). Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 355 de 2019 Cámara – 39 de 2019, Senado, por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal – segunda vuelta. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (769). 36-39.

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_769.pdf

Congreso de la República (s.f.). Por medio de la cual se reforma el régimen de control fiscal.

<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/39-por-medio-de-la-cual-se-reforma-el-regimen-de-control-fiscal>

Consejería para el Desarrollo de la Constitución. Centro de Información y Sistemas. Presidencia de la República. (s.f.) *Índice del articulado de la Constitución Nacional en relación con las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente*.

https://admin.banrepcultural.org/sites/default/files/indicearticuladoanc_a1991.pdf

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (10 de noviembre de 2015). Concepto con radicado 11001-03-06-000-2015-0018200 (2274), C.P. Álvaro Namén Vargas.

Consejo de Estado, Sección Quinta (05 de junio de 2012). Sentencia con radicado 11001-03-28-000-2010-00115-00. C.P. Alberto Yepes Barreiro Consejo de Estado, Sección Quinta (16 de junio de 1994). Sentencia con radicado 1109. C.P. Luis Eduardo Jaramillo Mejía.

Consejo de Estado, Sección Quinta (27 octubre de 2016). Sentencia con radicados 11001-03-28-000-2014-00130-00, 11001-03-28-000-2014-00129-00, 11001-03-28-000-2014-00133-

00 y 11001-03-28-000-2014-00136-00. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Consejo de Estado. Sección Quinta. Radicado 11001-03-28-000-2023-00039-00. (C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, Julio 27 de 2023).

Consejo de Estado. Sección Quinta. Radicados 11001-03-28-000-2022-00297-00 y 11001-03-28-000-2022-00311-00. (C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio; Mayo 25 de 2023).

Contraloría General de la República. Resolución 728 de 2019. Por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales. Noviembre 18 de 2019.

Correa, E. & Pinzón, H. (2012). Responsabilidad Fiscal en Colombia. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, XV (29), 173-188. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87625419011>

Corte Constitucional (17 de septiembre de 2008). Sentencia C-901 de 2008. M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional (18 de abril de 2018). Sentencia C-027-18. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Constitucional (18 de julio de 2016). Sentencia C-379-16. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional (18 de octubre de 2017). Sentencia C-645-17. M.P. Diana Fajardo Rivera.

Corte Constitucional (25 de enero de 2017). Sentencia C-031/17. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional (26 de mayo de 2021) Sentencia C-151/21. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional (27 de agosto de 2009). Sentencia C-588 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional (28 de abril de 2010). Sentencia C-303/10. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional (3 de diciembre de 2020). Sentencia C-503-20. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Corte Constitucional (3 de marzo de 1994). Sentencia C-089/94. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional (3 de octubre de 2017). Sentencia T-610 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

Corte Constitucional (6 de abril de 2021). Sentencia T-081-21. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Decreto Ley 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. Marzo 16 de 2020. D.O. N51.258.

Decreto Ley 405 de 2020. Por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República. Marzo 16 de 2020. D.O. N51.258.

El Espectador (8 de junio de 2023). Consejo de Estado confirma la nulidad de la elección de Carlos Hernán Rodríguez. <https://www.elespectador.com/judicial/consejo-de-estado-confirma-la-nulidad-de-la-eleccion-de-carlos-hernan-rodriguez/>

El Tiempo (26 de septiembre de 2023). Corte estudiará tutela de Carlos Rodríguez contra fallo que lo sacó de la Contraloría. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/excontralor-rodriguez-corte-revisara-tutela-contrafallo-que-lo-saco-del-cargo-809913>

Henaó Hidrón, J. (2020) Constitución Política de Colombia Comentada. Bogotá: Ed. Temis S.A.

La W Radio (22 de noviembre de 2023). Tutela que reintegra al contralor Carlos Rodríguez pasa a sala plena de C. Constitucional. <https://www.wradio.com.co/2023/11/22/tutela-que-reintegra-al-contralor-carlos-rodriguez-pasa-a-sala-plena-de-c-constitucional/>

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el

funcionamiento de los municipios. Junio 2 de 1994. D.O. N41.377

Ley 1904 de 2018. Por la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de Contralor General de la República por el Congreso de la República. Junio 27 de 2018. D.O. N50.637.

Ley 2200 de 2022. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos. Febrero 8 de 2022. D.O. N51.942.

Ley 330 de 1996. Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales. Diciembre 12 de 1996. D.O. N42.938.

Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Enero 26 de 1993. D.O. N40.732.

Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Junio 17 de 1992. D.O. N40.483.

Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Octubre 09 de 2000. D.O. N44.188.

Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Septiembre 23 de 2004. D.O. 45.680.

RCN Radio (10 de noviembre de 2023) Elección de contralor: Universidad Nacional será la encargada de evaluar a los aspirantes. <https://www.rcnradio.com/colombia/eleccion-de->

contralor-universidad-nacional-sera-la-encargada-de-evaluar-a-los-aspirantes

Semana (5 de julio de 2023). Carlos Hernán Rodríguez perdió la tutela con la que buscaba volver al cargo de contralor general. <https://www.semana.com/nacion/articulo/carlos-hernan-rodriguez-perdio-la-tutela-con-la-que-buscaba-volver-al-cargo-de-contralor-general/202300/>

Senado de la República. Congreso de la República (2014a). Informe de ponencia para segundo debate en Senado de la República al proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso. Año XXIII (585). 1-32.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2014/gaceta_585.pdf

Senado de la República. Congreso de la República (2014b). Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso. Año XXIII (602). 1-52. <http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=8-10-2014&num=602>

Senado de la República. Congreso de la República (2014c). Informe de ponencia para primer debate en Senado de la República al proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 de Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso. Año XXIII (495) 1-28.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2014/gaceta_495.pdf

Senado de la República. Congreso de la República (2014d). Informe de ponencia para primer debate al proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 de Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso. Año XXIII (511). 1-36.

<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=18-9-2014&num=511>

Senado de la República. Congreso de la República (2014e). Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 Por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso. Año XXIII (458) 1-12.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2014/gaceta_458.pdf

Senado de la República. Congreso de la República (2014f). Texto aprobado en sesión plenaria los días 14, 15 y 16 de octubre de 2014 al proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 de Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso. Año XXIII (649). 12-20.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2014/gaceta_649.pdf

Senado de la República. Congreso de la República (2015a). Acta sesión de comisión de mediación al proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 Senado (acumulado con los números 02 de 2014, 04 de 2014, 05 de 2014 y 06 de 2014, 12 de 2014) Senado, 153 de 2014 Cámara. Gaceta del Congreso. Año XXIV (397). 1-12.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2015/gaceta_397.pdf

Senado de la República. Congreso de la República (2015b). Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 Senado y 153 de 2014 Cámara, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso. Año XXIV (213). 1-32.

<http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=21-4-2015&num=213>

Senado de la República. Congreso de la República (2015c). Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta al proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 Senado y 153 de 2014 Cámara, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso. Año XXIV (138). 1-32.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2015/gaceta_138.pdf

Senado de la República. Congreso de la República (2015d). Texto aprobado en segunda vuelta en sesión plenaria del Senado de la República los días 27, 28 y 29 de abril de 2015 al proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 Senado y 153 de 2014 Cámara,

acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado y 153 de 2014 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXIV (267). 1-8.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2015/gaceta_267.pdf

Senado de la República. Congreso de la República (2019a). Informe de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo 39 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara – primera vuelta. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (488). 1-11.

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_488.pdf

Senado de la República. Congreso de la República (2019b). Informe de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo 39 de 2019 Senado y 355 de 2019 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (893). 1-11.

<http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=16-9-2019&num=893>

Senado de la República. Congreso de la República (2019c). Ponencia para primer debate (primera vuelta) al proyecto de Acto Legislativo) número 39 de 2019 Senado y 355 de 2019 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (360). 1-36.

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_360.pdf

Senado de la República. Congreso de la República (2019d). Ponencia para segundo debate (primera vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo número 39 de 2019 Senado y 355 de 2019 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (439). 1-40.

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_439.pdf

Senado de la República. Congreso de la República (2019e). Ponencia para primer debate (segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo número 39 de 2019 Senado y 355 de 2019 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (799). 1-34.

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_799.pdf

Senado de la República. Congreso de la República (2019f). Ponencia para segundo debate (segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo número 39 de 2019 Senado y 355 de 2019 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (820). 16-60.

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_820.pdf

Senado de la República. Congreso de la República (2019g). Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el 5 de junio de 2019 al Proyecto de Acto Legislativo número 39 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara, por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (488). 10-13.

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_488.pdf

Senado de la República. Congreso de la República (2019h). Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 11 de septiembre de 2019 al Proyecto de Acto Legislativo número 039 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Año XXVIII (886). 9-12.

<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=13-9-2019&num=886>

Senado de la República. Congreso de la República (s.f.). Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones (Primera Vuelta). Proyectos de Acto Legislativo 2014 – 2015.

<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/pal-2014-2018/pal-2014-2015/article/18-por-medio-del-cual-se-adopta-una-reforma-de-equilibrio-de-poderes-y-reajuste-institucional-y-se-dictan-otras-disposiciones-primera-vuelta>

Senado de la República. Congreso de la República (s.f.). Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones (Segunda Vuelta). Proyectos de Acto Legislativo 2014 – 2015.

<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/pal-2014-2018/pal-2014-2015/article/24-por-medio-del-cual-se-adopta-una-reforma-de-equilibrio-de-poderes-y-reajuste-institucional-y-se-dictan-otras-disposiciones-segunda-vuelta>

Anexos:

Gráfico 1: Elección Contralor General de la República 1991.

CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA (1991)

(arts. 141 y 267 constitucionales y art. 20 Ley 5/92)

La elección debe realizarse en el primer mes de sesiones ordinarias para un periodo de 4 años igual al del Presidente de la República (art. 23 Ley 5/92), a partir del 01 de septiembre de 1994 (art. 24 Ley 5/92).

1. Presentación de los candidatos por las corporaciones postulantes (primeros 15 días luego de la instalación de sesiones del cuatrienio): un candidato por parte del Consejo de Estado, uno por la Corte Suprema de Justicia y uno por la Corte Constitucional, conformando la terna (arts. 21 y 23 Ley 5/92).

2. A los 5 días siguientes, la Comisión de Acreditación Documental del Congreso realiza el estudio de las hojas de vida de los postulados -requisitos legales y constitucionales- (art. 60 Ley 5/92).

3. Presidente del Congreso cita en forma personal y por escrito (con 8 días de antelación) al Congreso en pleno para la elección, incluyendo día, hora y nombres de los candidatos (art 21 Ley 5/92).

4. Abierta la sesión, por parte del Presidente del Congreso, se pone a consideración la terna y se procede a la elección (arts. 23 y 136 Ley 5/92):

- Informe Comisión de Acreditación Documental del Congreso (art. 60 Ley 5/92).
- Impedimentos y votación de estos (art. 291 Ley 5/92)
- Designación de la Comisión Escrutadora por parte de la Presidencia (art. 136 Ley 5/92)
- Votación secreta (art. 131 Ley 5/92)
- Escrutinio y ratificación de la elección (art. 136 Ley 5/92)

5. Dentro de los 15 días hábiles siguientes, el electo debe manifestar su aceptación al Congreso y tomar posesión ante el Presidente de la República (art. 58 Ley 42/93).

Gráfico 2: Elección Contralor General de la República 2015.

CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA (2015)

La elección se hará por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública. (Arts. 1 y 3 Ley 1904/18)

1. CONVOCATORIA

Mesa Directiva del Congreso de la República publica aviso invitando a todos los interesados a participar, dos meses previos al inicio de la primera legislatura. Deberá publicarse en la página web de cada una de las Cámaras. (arts. 5 y 6 Ley 1904/18)

Contenido:

- factores que habrán de evaluarse
- criterios de ponderación
- fecha de fijación,
- lugar, fecha y hora de inscripción y término para la misma
- fecha de publicación de lista de admitidos
- fecha, hora y lugar de las pruebas de conocimiento
- trámite de reclamaciones y recursos procedentes
- fecha, hora y lugar de la entrevista
- fecha de publicación de los resultados de la selección y fecha de la elección.
- Indicación de la institución de educación superior - IES acreditada, encargada de adelantar la convocatoria.

2. INSCRIPCIÓN:

Inscripción de los aspirantes, adjuntando su hoja de vida junto con los soportes y acreditaciones de estudios y experiencia, y los demás anexos, en la forma prevista en la convocatoria. Entre la publicación de la convocatoria y el inicio de la fecha de inscripciones deberán haber transcurrido por lo menos diez (10) días calendario. (art. 6 Ley 1904/18)

3. LISTA DE ADMITIDOS A LA CONVOCATORIA

Conformada previo dictamen de las Comisiones de Acreditación Documental de ambas Cámaras luego de la revisión de las hojas de vida de los inscritos. (art. 60 Ley 5/92 y art. 6 Ley 1904/18)

4. PRUEBA DE CONOCIMIENTO

Realizada para establecer la capacidad, idoneidad y aptitud del aspirante frente al cargo. Es de carácter eliminatorio. Elaborada por una IES acreditada, con enfoque en gerencia pública, control fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República. (art. 6 Ley 1904/18)

5. COMISIÓN ACCIDENTAL PARA DEFINIR LA LISTA DE ELEGIBLES

Cámara de Representantes elegirá un representante por cada partido con representación en esa cámara. Senado elegirá por el mecanismo de cociente electoral el mismo número de miembros. (art. 7 Ley 1904/2018)

6. LISTA DE ELEGIBLES:

Se entenderán habilitados para continuar en el proceso al menos 20 personas. La comisión realizará audiencias públicas con la ciudadanía y todos los interesados para escuchar y examinar a los habilitados. Luego de lo cual seleccionará los 10 elegibles que serán presentados ante el congreso en pleno. (art. 8 Ley 1904/2018)

En la página web del Congreso de la República, durante cinco (5) días hábiles, se publicará el listado de preseleccionados, con los nombres y apellidos completos, el número de la cédula de ciudadanía y la dirección de la página web dispuesta por el Presidente del Congreso donde se puedan recibir las observaciones que tenga la ciudadanía sobre los aspirantes. (pár. art. 6 Ley 1904/18)

El criterio de mérito prevalecerá como criterio de selección (artículo 126 CP), estará dado por la ponderación en las pruebas de conocimiento, la formación profesional, experiencia, competencia, actividad docente, producción de obras en el ámbito fiscal y aptitud específica para el ejercicio del cargo y desempeño de la función. (art. 6 Ley 1904/2018)

7. ENTREVISTA

Las plenarias de Senado y Cámara escucharán por separado y por el tiempo que señale la Mesa Directiva a cada uno de los candidatos. (art. 6 Ley 1904/18)

8. ELECCIÓN

Dentro de los 8 días hábiles siguientes, la Mesa Directiva del Congreso fijará fecha y hora para elegir al Contralor General de la República de la lista conformada. (art. 9 Ley 1904/2018). Citación que debe hacerse con una antelación de 8 días hábiles a la fecha designada (art. 21 Ley 5/92)

9. Impedimentos y votación de estos (art. 291 Ley 5/92)

10. Designación de la Comisión Escrutadora por parte de la Presidencia del Congreso (art. 136 Ley 5/92)

11. Votación secreta (art. 131 Ley 5/92)

12. Escrutinio y ratificación de la elección (art. 136 Ley 5/92)

13. Dentro de los 15 días hábiles siguientes, el electo debe manifestar su aceptación al Congreso y tomar posesión ante el Presidente de la República (art. 58 Ley 42/93).

Gráfico 3: Elección Contralores Territoriales 1991 y 2015.

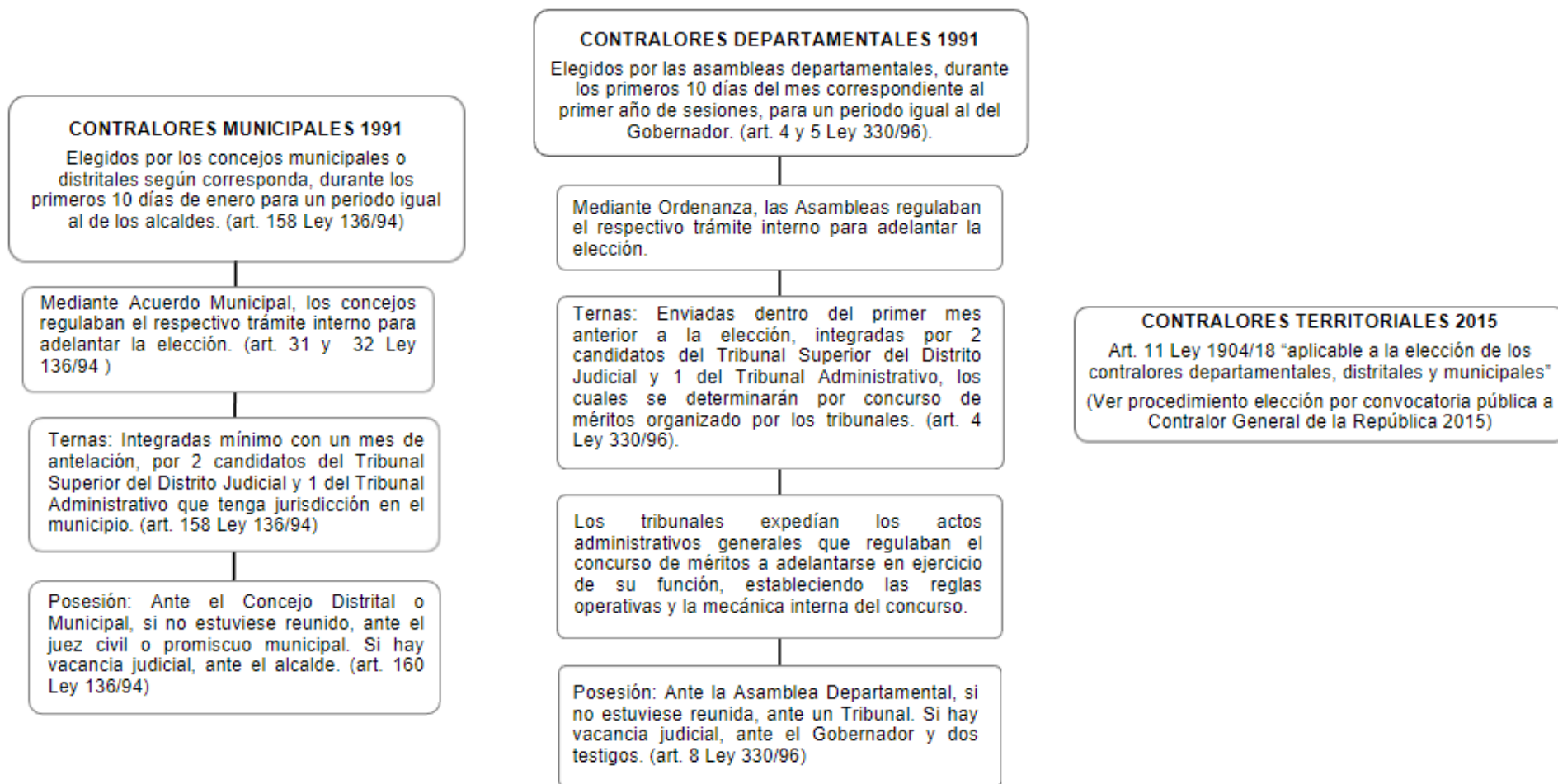


Gráfico 4: Elección Contralores Territoriales 2019.

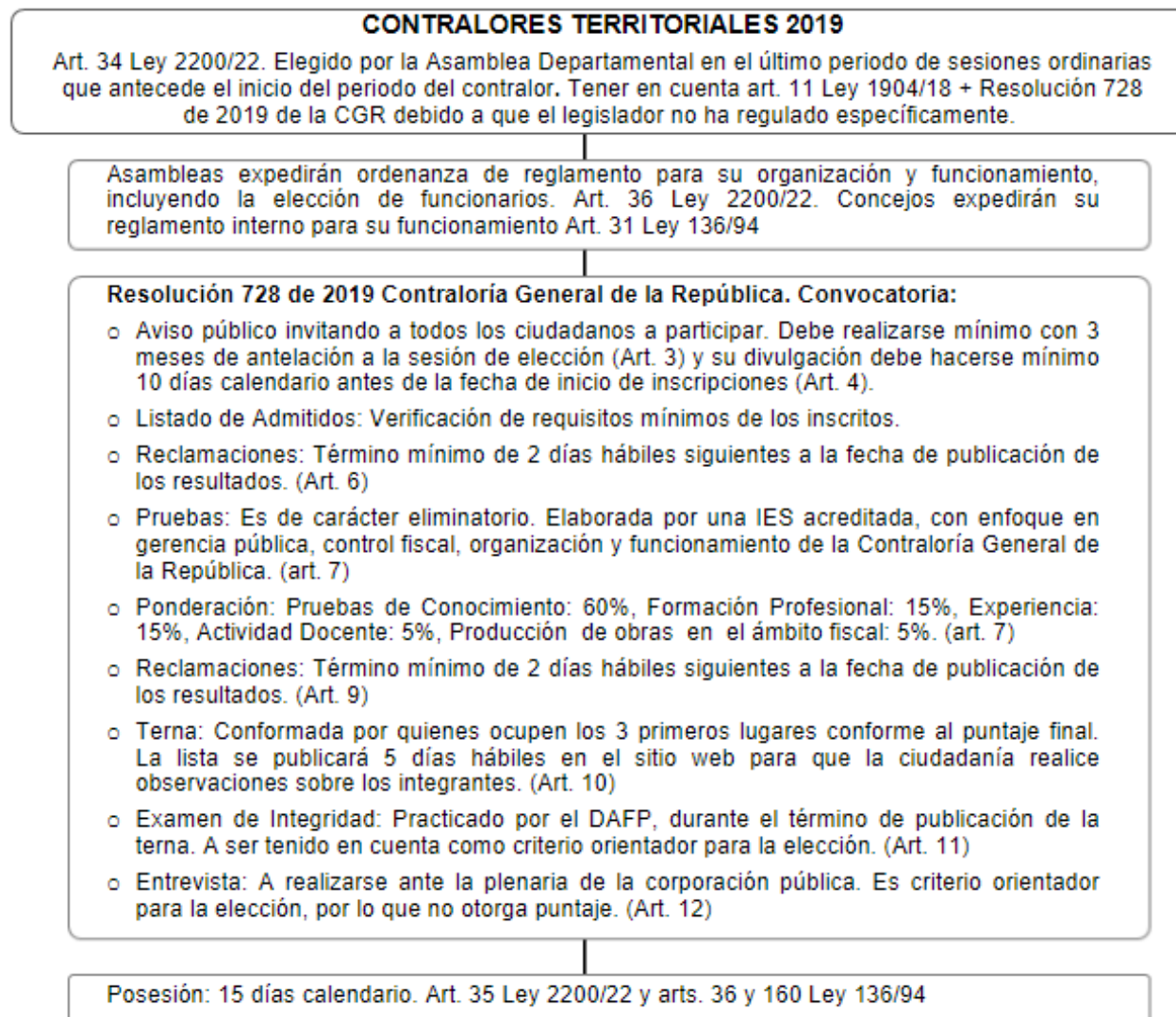


Tabla 1: Modificaciones artículo 267 constitucional – Contralor General de la República.

ELECCIÓN CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA			
Ciclos	1991	2015	2019
<p>Texto Constitucional (Artículo 267)</p>	<p>ARTÍCULO 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.</p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.</p> <p>La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.</p> <p>El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido (para el período inmediato) ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. (Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.)</p> <p>Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo.</p> <p>Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.</p> <p>No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.</p> <p>En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p>	<p>ARTÍCULO 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.</p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.</p> <p>La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.</p> <p>El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido (para el período inmediato) ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. (Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.)</p> <p>Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo.</p> <p>Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.</p> <p>No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.</p> <p>En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p>	<p>ARTICULO 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.</p> <p>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, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.</p> <p>El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vincula, 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. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.</p> <p>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 Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.</p> <p>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.</p> <p>La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.</p> <p>El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.</p> <p>Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo mayores de 45 días.</p> <p>Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario 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 demás condiciones que exija la ley.</p> <p>No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.</p> <p>En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p>

Tabla 2: Modificaciones artículo 272 constitucional – Contralores Territoriales.

ELECCIÓN CONTRALORES TERRITORIALES			
Ciclos	1991	2015	2019
Texto Constitucional (artículo 272)	<p>ARTÍCULO 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.</p> <p>La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.</p> <p>Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.</p> <p>Igualmente les corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo.</p> <p>Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.</p> <p>Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.</p> <p>Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.</p> <p>No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia.</p> <p>Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p>	<p>ARTÍCULO 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.</p> <p>La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.</p> <p>Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.</p> <p>Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso.</p> <p>Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.</p> <p>Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.</p> <p>Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.</p> <p>No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal. (salvo la docencia.)</p> <p>Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p>	<p>ARTÍCULO 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.</p> <p>La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.</p> <p>La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.</p> <p>Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.</p> <p>La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.</p> <p>Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.</p> <p>Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.</p> <p>Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.</p> <p>Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.</p> <p>No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal.</p> <p>Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un periodo de dos años.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. En un término no superior a un año la ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República.</p>

Tabla 3: Debates Asamblea Nacional Constituyente 1991 – Control fiscal.

DEBATES ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE 1991 (arts. 267 y 272)				
COMISIÓN	FECHA	GENERALIDADES RELEVANTES	CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA	CONTRALORES TERRITORIALES
Segunda	11/03/1991	El control fiscal le corresponde al Congreso, pero lo ejercerá a través de un órgano técnico que es la Contraloría. El ingreso a la Contraloría debe realizarse por concurso, salvo el nivel directivo, porque de esa forma se va a dignificar las actividades del estado.	El Contralor no puede ser elegido en ningún cargo público, exceptuando el diplomático y el docente en los siguientes 4 años, y no podrá ser reelegido.	
Segunda	10/04/1991			La vigilancia fiscal en el municipio será posterior de gestión y resultado.
Segunda	24/04/1991			El Contralor tiene un periodo de dos años y la Asamblea lo puede ratificar si cumple con la función eficientemente. La vigilancia fiscal será posterior y la ejercerá la Contraloría Departamental, que tendrá un control por la Comisión de Cuenta de la Asamblea, porque es función propia de esta, tal como se hace en la Cámara, exigiendo rendición de sus funciones, en vez de crear auditores o fiscales del tribunal como se propuso. En cuanto al Contralor, se propuso que eligiera de una terna enviada por el Tribunal, aunque se discute que sea una intromisión del poder judicial en la administración, proponiendo un auditaje externo definida por una licitación pública, como lo hace el sector privado.
Quinta	09/05/1991	N/A: Relacionada con el derecho al trabajo (individual y colectivo)		
Quinta	13/05/1991	Se dispuso eliminar el control previo en las funciones de todos los organismos de control, utilizar métodos modernos de control, establecer control de resultados, establecer facultades de jurisdicción coactiva. El organismo de control será organizado como entidad de carácter técnico con autonomía administrativa presupuestal, pero no tendrá más funciones administrativas que las inherentes a su propia organización. En total fueron casi 32 proyectos relacionados, todos coinciden en que no debe de haber reelección del contralor. La mayoría de estos contempla que la contraloría sea unipersonal, otros, colegiada y otros que sea una rama a cargo del Fiscal General de la Nación. Como alternativa se tuvo una propuesta intermedia contemplando la figura del contralor y una corte de cuentas que vigile la actividad de ese contralor a nivel nacional y departamental, sirviendo como organismo de apelación de las diferentes contralorías. Así como hay proyectos que continúan la elección por medio de la Cámara de Representantes o por el Congreso. La mayoría votó a favor de conservar la figura de contralor en vez de Corte de Cuentas. Se indica que el proyecto ha tenido como premisa fundamental la despoltización y desclientelización del organismo de control tan señalada por la opinión pública,	Elegir el organismo de control por parte del Congreso, reunido en un solo cuerpo, de ternas presentadas por un organismo ajeno a la actividad política como puede ser el poder judicial (como el Consejo de Estado, aunque hubo consenso en que pueden ser varios organismos, incluyendo la Corte Suprema, la Corte Constitucional, el Concejo de Magistratura...) o de listas para el caso de tribunal de cuentas. Se dispuso prohibir la reelección por dos periodos continuos e inhabilitar por un año después de dejar el cargo para ocupar cargos de elección o de administración pública. El Contralor o Tribunal de Cuentas será elegido por el Congreso para un periodo igual al del Presidente de la República. También se consideró la posibilidad de contratar con firmas particulares las labores del control fiscal, y se señaló que el Contralor no podrá continuar con el ejercicio de sus funciones al vencimiento del periodo. Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor o la Corte de Cuentas y proveer las vacantes definitivas del cargo, las faltas temporales serán previstas por el Consejo de Estado. Para ser contralor o miembro del Tribunal de Cuentas se requiere: ser colombiano de nacimiento, estar en ejercicio de ciudadanía, no haber sido condenado a pena de prisión por delitos comunes y no haber ocupado un cargo público durante el año anterior para que no sea Contralor de sus propios actos.	Se establecen periodos simultáneos con los de gobernadores o alcaldes según el caso. Debe haber una coherencia entre el tratamiento que se le dé a la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales y Municipales, si bien es un tema a ser tratado por la Comisión Segunda, debe haber una armonía relativa en la forma en la que se seleccionan los contralores, al igual que frente a los sistemas únicos contables y la facultad de supervigilar a las entidades territoriales.

DEBATES ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE 1991 (arts. 267 y 272)

COMISIÓN	FECHA	GENERALIDADES RELEVANTES	CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA	CONTRALORES TERRITORIALES
		<p>en concordancia con la función eminentemente técnica de ese organismo.</p> <p>Se tuvo especial discusión frente al control de resultados en cabeza de la Contraloría, para que no sea una sustitución del control previo como instrumento burocrático para manejar al Congreso, que permita un Estado eficiente y sea instrumento al servicio de la moralidad pública. El que la Contraloría fuese dirigida por una Corte de Cuentas se consideró irrelevante, porque aislarla de las influencias políticas podía realizarse eliminando el control previo y haciendo que el Contralor sea elegido por el Congreso en pleno de una terna del Consejo de Estado, la Corte Suprema y la Corte Constitucional, un candidato cada uno, estableciendo que los funcionarios de la Contraloría sean nombrados a través de concursos adelantados por una entidad independiente.</p> <p>El control de resultados debe hacerlo la CGR para que haya una mayor eficacia, una mayor tecnificación de la Contraloría y pueda ser desterrado el clientelismo de esta y de todas las instituciones del Estado.</p> <p>Se consideró que era necesario expresar claramente en el articulado que el control fiscal es una potestad del Congreso de la República, en todas partes del mundo democrático se reconoce así y que el Congreso lo ejerce a través de Cortes o Tribunales de Cuenta o de Contraloría.</p> <p>Se dijo que el pueblo colombiano no ha podido ejercer su derecho democrático a plenitud por dos grandes fuerzas: las presiones de la violencia y las presiones del clientelismo. Una mayor tecnificación de la Contraloría permitiría que el fenómeno del clientelismo pueda ser desterrado.</p> <p>Se sugirió que el Contralor fuese de un partido político diferente al del Presidente de la República, pero se consideró que elegir a alguien de la oposición politizaba el cargo, por tratarse de un rol técnico elegido por nominación de varias entidades.</p>	<p>Posibilidad que la Contraloría General tenga atribución en cualquier entidad administrativa de carácter territorial y que exista unidad normativa en lo fiscal a nivel nacional y también en cuanto a los métodos o procedimientos contables.</p> <p>Entre las inhabilidades, se incluyó que el CGR no sea miembro del Congreso y que no sea pariente en ningún grado de consanguinidad o segundo de afinidad con ningún miembro del Congreso.</p>	

DEBATES ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE 1991 (arts. 267 y 272)

COMISIÓN	FECHA	GENERALIDADES RELEVANTES	CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA	CONTRALORES TERRITORIALES
Quinta	14/05/1991	<p>Se prohíbe a quienes forman parte de las corporaciones que intervienen en la nominación o elección del Contralor nacional, departamental o municipal, hacer recomendaciones personales o políticas a su despacho. En ningún caso podrán intervenir en la postulación de elección del Contralor nacional, departamental o municipal, personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p> <p>El control fiscal es una función del órgano legislativo que la ejercerá a través de la Contraloría General de la República.</p> <p>Se debate sobre la posibilidad de que en casos especiales se autorice la vigilancia fiscal por parte de empresas privadas nacionales, escogidas por concurso de mérito, previo concepto del Consejo de Estado.</p> <p>Se propone que el Congreso nombre un auditor para la contraloría y que entre las funciones del Contralor se incluya el promover mediante concurso público los empleos de su dependencia y que la ley determinará un régimen especial de mérito para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría.</p>	<p>El Contralor será elegido por el Congreso en pleno para un periodo igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte de Casación y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el periodo inmediato, ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.</p> <p>Entre las calidades exigidas, se cuestiona el que se exija además del título universitario, cinco años de cátedra. Requiriendo ser colombiano de nacimiento, en ejercicio de la ciudadanía, tener más de 35 años de edad, tener título universitario, además de haber desempeñado en propiedad alguno de los cargos de Ministro del Despacho, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Consejero de Estado, Contralor General de la República o haber sido miembro del Congreso Nacional por lo menos durante 4 años o profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años. Se suprimió la propuesta de que el título universitario fuera en derecho de ciencias económicas o que la calidad de profesor universitario sea en cátedra de ciencias jurídicas o económicas, para abrir a todas las profesiones.</p> <p>Se derrotó la propuesta de que para ser elegido Contralor se requiere pertenecer a un partido o movimiento político distinto al del Presidente de la República.</p>	<p>La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y municipios corresponden a las Contralorías Municipales y Departamentales, en forma posterior y selectiva. Estos ejercerán en el ámbito de su competencia las funciones atribuidas al Contralor General.</p> <p>Corresponde a las Asambleas Departamentales organizar la Contraloría Departamental como entidad técnica con autonomía administrativa y presupuestal, y elegir Contralor para un periodo de dos años de ternas integradas por dos candidatos que presenten los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y uno por el Tribunal Contencioso Administrativo. No podrán ser reelegidos para el periodo inmediato, ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Para ser elegido Contralor se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener título universitario, no haber sido miembro de la Asamblea o del Concejo según el caso, ni ocupado cargo público alguno del orden departamental o municipal en el año inmediatamente anterior a la elección.</p> <p>Quien haya ocupado el cargo de contralor departamental, municipal o distrital no podrá desempeñar empleo oficial alguno, ni aspirar a cargos de elección popular si no un año después de haber cesado en sus funciones.</p> <p>El Contralor de Bogotá será elegido por el Concejo para un periodo de dos años, de terna integrada por dos candidatos del Consejo de Estado y uno del Tribunal Superior de Bogotá.</p> <p>Se sugiere que ocasionalmente la Contraloría General de la República pueda ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial y pueda intervenir en algunos casos a las Contralorías Departamentales y Municipales.</p>
Primera	15/05/1991	<p>Dos propuestas para la elección de Contralor y Procurador, que sea por elección popular o que sean de otro partido o movimiento diferente al del Presidente de la República.</p> <p>Se incluye como prohibición para los funcionarios que tuviesen autoridad, jurisdicción, mando o cargos de dirección administrativa o vinculados a la rama jurisdiccional, electoral y organismos de control, tomar parte en las actividades de partidos o movimientos políticos, en las controversias políticas e intervenir en debates de carácter electoral. Quebrantar esta prohibición, constituye causal de mala conducta.</p> <p><i>"tengo la peor impresión de las contralorías a todo nivel porque son los peores reductos del clientelismo"</i> - Diego Uribe Vargas</p>		

DEBATES ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE 1991 (arts. 267 y 272)

COMISIÓN	FECHA	GENERALIDADES RELEVANTES	CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA	CONTRALORES TERRITORIALES
Plenaria	29/05/1991		<p>Se propone como sustitutiva que debido a que el Congreso aprueba el presupuesto, la Contraloría en nombre del Congreso ejerce la función de vigilar los recaudos y los gastos, por lo que lo más lógico es que si el Congreso en su totalidad -y no únicamente la Cámara de Representantes- aprueba la ley de autorizaciones del presupuesto, sea el Congreso en pleno quien elija la persona encargada de vigilar su voluntad consignada en ese documento. Además debe ser elegido a través de pluralidad de centros de postulación, publicando sus nombres con un mes de antelación a la fecha de elección para la opinión pública y que la Cámara en la que se dió el primer debate haga seguimiento y elabore los informes valorativos, facilitando la dialéctica entre la sociedad y el Congreso.</p>	
Plenaria	13/06/1991			<p>Se sugieren medidas de "purificación" de las contralorías departamentales, tratando que el Contralor sea nombrado por el tribunal administrativo y además exigiéndole calidades especiales, profesionales y de experiencia. También se insiste por otra parte que la posible solución sería contratar una auditoría externa mediante licitación para acabar con el "nido burocrático" que son las contralorías departamentales politizadas.</p> <p>Se señala que las contralorías funcionan sin control alguno porque las Asambleas son las que las organizan y las nombran, pero no rinden cuentas a nadie, hay una excesiva burocracia debido al clientelismo que ejerce la Asamblea Departamental sobre esta entidad. Se propone que una posible forma de solucionarlo podría ser que las contralorías departamentales formaran parte de la Contraloría General de la República, pudiendo otorgarle una mayor solvencia moral y eficiencia. El pasar el nombramiento al tribunal es un avance, sin embargo, no tendría las atribuciones ni la estructura para ejercer control sobre la Contraloría.</p>

DEBATES ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE 1991 (arts. 267 y 272)

COMISIÓN	FECHA	GENERALIDADES RELEVANTES	CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA	CONTRALORES TERRITORIALES
Plenaria	17/06/1991	<p>El control fiscal es una función del Congreso y el Congreso lo delega en la Contraloría, basado en los derechos del hombre, mediante los cuales se establece que el pueblo tiene derecho por sí mismo o por sus representantes de establecer las contribuciones y de seguir sus destinos, esa es la "génesis filosófica" de la Contraloría, el cual ha sido un organismo muy controvertido en los últimos años. En sus inicios, en 1945, la ley estableció que esta dependía del Congreso. La mayoría del articulado fue aprobado por la Comisión Quinta, con tres puntos de discrepancia: la mayoría optó porque el organismo estuviera dirigido por una persona, mientras que la minoría propuso un cuerpo colegiado denominado corte cuentas o tribunal de cuentas, otro punto, es que la Contraloría podría contratar con entidades particulares el control fiscal y la auditoría interna en los diversos organismos, criticada porque es una función pública que debe ser autónoma, que nos obligaría a aceptar las imposiciones del Fondo Monetario Internacional que pretende privatizar y debilitar hasta ese punto la acción del Estado.</p> <p>Finalmente, la tercera discrepancia es que el Contralor unipersonal debe ser de un partido o grupo político distinto al del Presidente de la República, Gobernador o Alcalde, según aplique.</p> <p>Hubo acuerdo en los principios básicos, lo principal es la desclientelización (acabando con el control previo, establecido por la Misión Kemmerer en 1923, fuente de muchas corruptelas en toda la línea burocrática) y la despolitización (al elegir todo el Congreso mediante terna enviada por los organismos de la administración de justicia). Hay acuerdo general en que el Contralor no sea reelecto y en que su función no es política sino técnica y profesional, por eso se redefinen las calidades, no necesariamente un experto en ciencias contables o en derecho, puede ser más amplio porque es un manejo más empresarial el que requiere el organismo. Se establece la jurisdicción coactiva para la Contraloría, y una jurisdicción penal especializada para los delitos contra el patrimonio del Estado. También se establecen métodos de selección para las contralorías departamentales y municipales, paralelas a la Contraloría Nacional, electas por Asamblea o Consejo de ternas que envíe el Tribunal Superior con el Contencioso.</p> <p>También se tuvo como propuesta la elección popular del Contralor General de la República y de los contralores departamentales y municipales, debido a que la función fiscalizadora emana del pueblo, debería ser definida por la democracia directa y no por una derivada. Se critica porque podría caer en populismo.</p> <p>En cuanto al periodo fiscal, debería coincidir con los</p>	<p>En una época fue una institución muy acreditada, pero se "desarregló", hay que cambiarle el origen de su elección, pero no desvinculándola del Congreso porque la fiscalización es una facultad del Congreso. El que pueda llegar a ser desempeñada por una entidad privada, eso va contra toda la teoría política, el origen del presupuesto y la democracia.</p> <p>Se critica que en la ponencia si bien se reconoce que el control fiscal es una función del órgano legislativo, se propone en la fórmula de elección que el Congreso pida ternas a órganos de justicia, como manera de despolitizar el origen del nombramiento del Contralor General de la República, porque el Congreso ha utilizado la elección del contralor con criterios clientelistas politiqueros, pero no es lo ideal, no debería intervenir otro órgano del Estado.</p> <p>También se tiene el problema del nombramiento de funcionarios, por lo que debería establecerse la carrera administrativa en la Contraloría manejada como todas las carreras por el consejo del servicio civil.</p>	<p>Se hace un llamado a tomar conciencia en que la descentralización fiscal se ha dado con motivo de la independencia de los municipios, descentralización que ha originado mayores recursos para estas entidades territoriales.</p>

DEBATES ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE 1991 (arts. 267 y 272)				
COMISIÓN	FECHA	GENERALIDADES RELEVANTES	CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA	CONTRALORES TERRITORIALES
		<p>periodos de los mandatarios de la respectiva circunscripción para evitar que el mandatario saliente agote el presupuesto del mandatario entrante.</p> <p>Se reconoce que existen otros órganos autónomos e independientes además de las tradicionales tres ramas del poder público, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Se establecen dentro de los órganos de control, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. Es una rama encargada de garantizar la moralidad pública, permite asegurarle al pueblo que sus intereses, bienes y patrimonio están bien vigilados. No debe ser una función derivada de otras ramas del poder público.</p>		
Plenaria	20/06/1991	<p>Se eliminó la referencia que se hacía en cuanto a que el control fiscal era una función del órgano legislativo, que pretendía resaltar el origen democrático de esta función, reemplazándola por el hincapié en que esta es una función pública. Esto, para evitar que se diera a entender que no era un órgano independiente a esa rama.</p> <p>Se propone una aditiva y se aprueba, frente a la vigilancia de la gestión fiscal de la propia Contraloría General de la República, la cual sería realizada por un auditor interno, elegido para un periodo de dos años por parte del Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. La Ley determinaría lo propio a nivel departamental y municipal. Como antecedente se tiene que la Ley 20/1975 propuso que ese auditor lo nombrara la Comisión Legislativa de Cuentas del Congreso, pero no hay claridad en cuanto a si esa figura ha sido utilizada en la Contraloría.</p> <p>En cuanto a la creación de una jurisdicción penal especializada en el juzgamiento de los delitos cometidos contra el patrimonio del Estado, se señala que únicamente debería indicarse que la Contraloría podría ejercer funciones de indagación preliminar y que esas pruebas serían válidas ante la Fiscalía para la realización de la acusación pertinente, porque se aprobó que no habrían jurisdicciones especializadas además del fuero militar.</p>	<p>Se niega la propuesta de que entre las calidades para ser Contralor deba haber desempeñado alguno de los cargos de Ministro de despacho, magistrado de la Corte Suprema de Justicia o Consejo de Estado, o haber sido Procurador General. Se señala además que es suficiente con el título profesional y no es necesario que sea profesor universitario como se dispuso, porque luego de la eliminación de las demás condiciones, quedó redactado confusamente, aunque se deja esta tarea a la Comisión Codificadora.</p> <p>Se aprueba que en las licitaciones públicas que se abran para la celebración de contratos por parte de la Administración, el Contralor General de la República, a solicitud de cualquiera de los proponentes podrá exigir que el acto de adjudicación sea realizado en audiencia pública.</p>	

DEBATES ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE 1991 (arts. 267 y 272)

COMISIÓN	FECHA	GENERALIDADES RELEVANTES	CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA	CONTRALORES TERRITORIALES
Plenaria	22/06/1991			<p>La ley definirá el régimen de control fiscal de las entidades territoriales. Siempre será un control posterior, de gestión y de resultados. Se solicita aclarar que no es potestativo de los concejos definir si cada municipio tendrá un contralor, puesto que esa elección solo podrá hacerse en los términos de la constitución y la ley.</p> <p>Se proponen como requisitos para ser contralor departamental se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener más de 25 años, ser abogado o tener título universitario en ciencias económicas o financieras. Se niega la inclusión de la condición de haber ejercido el cargo de contralor.</p> <p>Se dispone que la ley podrá limitar las apropiaciones destinadas a los gastos de funcionamiento de las asambleas y contralorías departamentales.</p> <p>Corresponde a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto a las municipales.</p>

DEBATES ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE 1991 (arts. 267 y 272)

COMISIÓN	FECHA	GENERALIDADES RELEVANTES	CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA	CONTRALORES TERRITORIALES
Plenaria	01/07/1991	<p>El control fiscal es una función pública. La Contraloría podrá exigir verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios, mientras culmina las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios. La Ley determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes forman parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor hacer recomendaciones personales y políticas de empleo de su despacho.</p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, será ejercida por un auditor elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.</p> <p>A solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación se realice en audiencia pública.</p>	<p>No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: (...) Contralor General de la República.</p> <p>El Contralor General de la República será elegido por el Congreso en pleno, en el primer mes de sus sesiones para un periodo de cuatro años.</p>	<p>En casos excepcionales previstos por la ley, la Contraloría General de la República podrá hacer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.</p> <p>La vigilancia y la gestión fiscal de los departamentos y distritos corresponde a sus respectivas contralorías y se ejercerá en forma posterior de gestión y de resultados (se hace énfasis en esta aclaración porque los contralores en los territorios estaban coadministrando). La de los municipios a las Contralorías Departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de las contralorías municipales.</p> <p>Corresponde a las Asambleas y a los Concejos organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal y elegir Contralor para periodo igual al del Gobernador o Alcalde de terna integrada con dos candidatos presentadas por el Tribunal Superior de Distrito Judicial y uno por el correspondiente Tribunal de lo contencioso administrativo. Ningún contralor podrá ser reelegido para el periodo inmediato.</p> <p>Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años y acreditar título universitario. No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Consejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público alguno del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia. Quien haya ocupado en propiedad el cargo de Contralor departamental, distrital o municipal no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni aspirar a cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p> <p>La ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados, a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales.</p> <p>Ejercerán en el ámbito de su jurisdicción las funciones atribuidas al Contralor General de la República y podrán según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.</p> <p>Igualmente con el ánimo de evitar que el actuar de los contralores se preste para coadministrar, se dispuso que tanto estos como los personeros solo asistirán a las juntas directivas y consejos de administración de las entidades territoriales cuando sean expresamente invitados en casos específicos.</p>

Tabla 4: Trámite Acto Legislativo 002/2015.

FICHA TÉCNICA DE PROYECTOS ACTOS LEGISLATIVOS	
Título:	Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.
Número en Congreso:	Senado: 018/14. Acumulados: 002/14, 004/14, 005/14, 006/14, 012/14 Cámara: 153/14
Fecha de presentación:	03 Septiembre de 2014
Cámara radicación:	Senado de la República
Origen / Autores:	Senado de la República Ministro del Interior: Juan Fernando Cristo Bustos, Ministro de Justicia y del Derecho: Yesid Reyes Alvarado
Tema:	Acto Legislativo dirigido a reformar varios artículos de la Constitución Política para abordar en forma integral un ajuste institucional, cuyo propósito fundamental es el fortalecimiento de la democracia y del sistema político.
TRÁMITE EN SENADO – PRIMERA VUELTA	
Exposición de Motivos:	Gaceta N° 458/14
Ponentes:	H.S Hernán Francisco Andrade Serrano (coordinador). H.S Armando Alberto Benedetti Villaneda (coordinador). H.S Viviane Aleyda Morales Hoyos (coordinador). – H.S. Horacio Serpa Uribe. H.S Carlos Fernando Motoa Solarte. H.S Germán Varón Cotrino. H.S Jaime Alejandro Amín Hernández. H.S Alexander López Maya. H.S Claudia Nayibe López Hernández. H.S Doris Clemencia Vega Quiroz.
Audiencia Pública:	10 septiembre de 2014
Primera Ponencia:	Gaceta N° 495/14, Gaceta N°511/14.
Aprobación Primer Debate:	25 de septiembre de 2014 – Sesión Comisión Primera del Senado.
Segunda Ponencia:	Gaceta N° 585/14, Gaceta 602/14
Aprobación Segundo Debate:	16 de octubre de 2014 – Sesión Plenaria del Senado
Texto Plenaria:	Gaceta N° 649/14
TRÁMITE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES – PRIMERA VUELTA	
Ponentes:	H.R. Álvaro Hernán Prada Artunduaga H.R. Julián Bedoya Pulgarín H.R. José Rodolfo Pérez Suarez H.R. Humphrey Roa Sarmiento H.R. Hernán Penagos Giraldo H.R. Harry Giovanni González García H.R. Fernando De La Peña Márquez H.R. Carlos German Navas Talero H.R. Berner León Zambrano Erazo H.R. Angélica Lisbeth Lozano Correa H.R. Rodrigo Lara Restrepo
Audiencia Pública:	5 de noviembre de 2014
Primera Ponencia:	Gaceta N° 694/14
Aprobación Primer Debate:	19 de noviembre de 2014 – Sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes
Segunda Ponencia:	Gaceta 757/14, 778/14
Aprobación Segundo Debate:	09 de diciembre – Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes
Texto Plenaria:	Gaceta N° 844/14

Conciliación:	Plenarias de Senado (11 de diciembre de 2014) y Cámara (15 de diciembre de 2014). Gaceta 841/14 Senado y 845/14 Cámara.
Publicación Texto Definitivo del Proyecto:	Decreto 158 de 2015
TRÁMITE EN SENADO – SEGUNDA VUELTA	
Ponentes:	H.S Claudia Nayibe López Hernández. H.S Doris Clemencia Vega Quiroz. H.S Hernán Francisco Andrade Serrano. H.S Jaime Alejandro Amín Hernández. H.S Carlos Fernando Motoa Solarte. H.S Germán Varón Cotrino. H.S Armando Alberto Benedetti Villaneda. H.S Horacio Serpa Uribe. H.S Alexander López Maya.
Primera Ponencia:	Gaceta N° 138/15
Aprobación Primer Debate:	13 Abril 2015 – Sesión de la Comisión Primera del Senado
Segunda Ponencia:	Gaceta N° 213/15
Aprobación Segundo Debate:	29 Abril 2015 – Sesión Plenaria del Senado
Texto Plenaria:	Gaceta N° 267/15
TRÁMITE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES – SEGUNDA VUELTA	
Ponentes:	H.R. Álvaro Hernán Prada Artunduaga H.R. Angélica Lisbeth Lozano Correa H.R. Béner León Zambrano Erazo H.R. Carlos German Navas Talero H.R. Fernando De La Peña Márquez H.R. Harry Giovanni González García H.R. Heriberto Sanabria Astudillo H.R. Hernán Penagos Giraldo H.R. Humphrey Roa Sarmiento H.R. Jaime Buenahora Febres H.R. Julián Bedoya Pulgarín H.R. Rodrigo Lara Restrepo H.R. José Rodolfo Pérez Suárez
Primera Ponencia:	Gaceta 289/15 Positiva. Gaceta 303/15 Negativa.
Aprobación Primer Debate:	21 Mayo 2015 - Sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes
Segunda Ponencia:	Gaceta 341/15 Positiva. Gaceta 355/15 Negativa.
Aprobación Segundo Debate:	09 Junio 2015 – Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes
Texto Plenaria:	Gaceta 396/15
Conciliación:	Plenarias de Senado (16 de junio de 2015) y Cámara (11 de junio de 2015).
Estado:	Acto Legislativo, Acto 2 del 1° de Julio de 2015, publicado en el diario oficial 49560.

Tabla 5: Trámite Acto Legislativo 004/2019.

FICHA TÉCNICA DE PROYECTOS ACTOS LEGISLATIVOS	
Título:	Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.
Número en Congreso:	Cámara: 355/19 Senado: 39/19 Legislatura 2018-2019
Fecha de presentación:	27 de marzo de 2019
Cámara radicación:	Senado de la República
Origen / Autores:	Contralor General de la República: Carlos Felipe Córdoba Larrarte Representantes a la Cámara: Gabriel Santos García, Édward David Rodríguez Rodríguez, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Kelyn Johana González Duarte, Álvaro Henry Monedero Rivera, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Harry Giovanni González García, Jorge Méndez Hernández, José Daniel López Jiménez, Juan Carlos Rivera Peña, Erasmo Elías Zuleta Bechara, Édgar Alfonso Gómez Román, Salim Villamil Quessep, José Luis Pinedo Campo, Jaime Felipe Lozada Polanco, Germán Alcides Blanco Álvarez, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Feliz Alejandro Chica Correa, Armando Antonio Zabarain D'Arce, Karina Estefanía Rojano Polanco, Faber Alberto Muñoz Cerón, Enrique Cabrales Baquero, César Augusto Lorduy Maldonado Senadores de la República: Santiago Valencia González, Miguel Ángel Pinto Hernández, Fabio Raúl Amín Saleme, Luis Fernando Velasco Chaves, Germán Varón Cotrino, Roy Barreras Montealegre y otras firmas
Tema:	Propone ajustes institucionales para articular los distintos niveles de control e implementar un sistema nacional de control fiscal, al tiempo que se redefinen las competencias de las contralorías y se les atribuye funciones jurisdiccionales para determinar la responsabilidad fiscal.
TRÁMITE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES – PRIMERA VUELTA	
Exposición de Motivos:	Gaceta 153/19
Ponentes: Primer debate.	HH.RR. Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Alejandro Alberto Vega Pérez, Harry Giovanni González García, Jaime Rodríguez Contreras, José Daniel López Jiménez, Juan Carlos Rivera Peña, Jorge Enrique Burgos Lugo, Juan Manuel Daza Iguarán, Juanita María Goebertus Estrada, Ángela María Robledo Gómez, Carlos Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán Urbano
Fecha de Aprobación Primer Debate:	09 Abril 2019
Primera Ponencia:	Gaceta 195/19 y Gaceta 207/19
Ponentes: Segundo debate.	HH.RR. Gabriel Jaime Vallejo, Alejandro Alberto Vega, Harry Giovanni González García, Jaime Rodríguez Contreras, José Daniel López Jiménez, Juan Carlos Rivera Peña, Jorge Enrique Burgos Lugo, Juan Manuel Daza Iguarán, Adriana Magali Matiz Vargas, Juanita María Goebertus Estrada, Ángela María Robledo, Carlos Germán Navas y Luis Alberto Albán Urbano
Fecha de Aprobación Segundo Debate:	30 Abril 2019
Segunda Ponencia:	Gaceta 245/19 y Gaceta 260/19
Texto Plenaria:	Gaceta 330/19 30 Abril 2019
Conciliación:	Gaceta 507/19 10 Junio 2019
TRÁMITE EN SENADO – PRIMERA VUELTA	
Ponentes: Primer debate	H.S: Roy Barreras Montealegre.
Fecha de Aprobación Primer Debate:	22 Mayo 2019
Primera Ponencia:	Gaceta 360/19

Ponentes: Segundo debate.	HH. SS: Roy Barreras Montealegre (Coordinador), Rodrigo Lara Restrepo, Gustavo Petro Urrego, Julián Gallo Cubillos, Alexander López Maya, Iván Name Vásquez, Santiago Valencia González, Juan Carlos García Gómez, Carlos Guevara Villabon, Fabio Amin Saleme, Esperanza Andrade de Osso.
Fecha de Aprobación Segundo Debate:	05 Junio 2019
Segunda Ponencia:	Gaceta 439/19
Texto Plenaria:	Gaceta 512/19 05 Junio 2019
Conciliación:	Gaceta 488/19 10Junio 2019
Publicación:	Decreto 1275 de 2019. D.O. 51.018 18 de julio de 2019
TRÁMITE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES – SEGUNDA VUELTA	
Ponentes: Primer debate.	HH.RR. Alejandro Alberto Vega Pérez, Gabriel Santos García, Harry Giovanni González García, Adriana Magali Matiz Vargas, José Daniel López Jiménez, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Juanita María Goebertus Estrada, Carlos Germán Navas Talero, Luis Alberto Albán Urbano.
Fecha de Aprobación Primer Debate:	31 Julio 2019
Primera Ponencia:	Gaceta 676/19
Ponentes: Segundo debate.	HH.RR. Alejandro Alberto Vega Pérez, Gabriel Santos García, Harry Giovanni González García, Adriana Magali Matiz Vargas, José Daniel López Jiménez, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Juanita María Goebertus Estrada, Carlos Germán Navas Talero, Luis Alberto Albán Urbano.
Fecha de Aprobación Segundo Debate:	14 Agosto 2019
Segunda Ponencia:	Gaceta 742/19 y Gsceta 743/19 (negativa)
Texto Plenaria:	Gaceta 769/19 14 Agosto 2019
Conciliación:	Gaceta 892/19 15 Septiembre 2019
TRÁMITE EN SENADO – SEGUNDA VUELTA	
Ponentes: Primer debate.	HH.SS: Roy Barreras Montealegre (Coordinador), Rodrigo Lara Restrepo, Gustavo Petro Urrego, Julián Gallo Cubillos, Alexander López Maya, Iván Name Vásquez, Santiago Valencia González, Juan Carlos García Gómez, Carlos Guevara Villabón, Fabio Amín Saleme, Esperanza Andrade de Osso.
Fecha de Aprobación Primer Debate:	02 Septiembre 2019
Primera Ponencia:	Gaceta 799/19
Ponentes: Segundo debate.	HH. SS: Roy Barreras Montealegre (Coordinador), Rodrigo Lara Restrepo, Gustavo Petro Urrego, Julián Gallo Cubillos, Alexander López Maya, Iván Name Vásquez, Santiago Valencia González, Juan Carlos García Gómez, Carlos Guevara Villabón, Fabio Amín Saleme, Esperanza Andrade de Osso.
Fecha de Aprobación Segundo Debate:	11 Septiembre 2019
Segunda Ponencia:	Gaceta 820/19
Texto Plenaria:	Gaceta 886/19 11 Septiembre 2019
Conciliación:	Gaceta 893/19 15 Septiembre 2019
Estado:	Acto Legislativo, Acto 4 del 18 de septiembre de 2019, publicado en el diario oficial No. 51.080.