



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 1272

Bogotá, D. C., miércoles, 19 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 212 DE 2022 CÁMARA

por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY Nº 212 DE 2022 CÁMARA

“Por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES DEL TRAMITE DE LA INCIATIVA

El presente proyecto fue presentado por el Gobierno Nacional por intermedio del ministro del Interior, Dr. Alfonso Prada Gil y el Contralor General de la República, Dr. Carlos Hernán Rodríguez Becerra haciendo uso facultades otorgadas en los artículos 154 y 156 de la Constitución Política Colombiana y desarrollados en el artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

Dicha iniciativa se radicó el pasado 27 de septiembre, en la secretaria General de la Cámara de Representantes, que remitió a la Comisión Primera fundada en las competencias que le da la Ley 3 de 1992, respecto de la “*estructura y organización de la administración nacional central*”.

Así, el texto original del proyecto surtió publicación oficial previo a su primer debate según lo dispuesto en el artículo 157 Constitucional, en la gaceta de la Cámara de Representantes 1179 de 2022.

- **Debate en Comisión Primera de Cámara de Representantes.**

La mesa Directiva de la Comisión Primera designó a los suscritos de este informe ponentes de la iniciativa mediante el Oficio C.P.C.P. 3.1 – 0388 - 2022.

Los suscritos coordinadores y ponentes rindieron informe de ponencia positivo para primer debate el pasado 10 de octubre de 2022, el cual fue publicado en la Gaceta No. 1222. El mismo fue anunciado en la sesión del lunes 10 de octubre y discutido el día 11 de octubre y aprobado en unanimidad y con los votos requeridos para proyectos de esta naturaleza.

En la citada sesión de primer debate se presentó una posposición al artículo 2º del proyecto por parte de los Representantes Heráclito Landinez Suarez y Luis Eduardo Díaz Mateus, la cual fue avalada por los ponentes, el Gobierno nacional y la Contraloría y posteriormente aprobada por la célula legislativa. Igualmente, el Representante Jorge Tamayo Marulanda presentó una proposición al título de la iniciativa la cual dejó como constancia bajo el compromiso de ser considerada en el informe de ponencia que se rendiría ante el Pleno de la Cámara de Representantes como consta el siguiente cuadro:

Autor	Proposición.
Jorge Eliecer Tamayo Marulanda	“Por la cual se otorgan facultades extraordinarias al presidente d ela república, con el fin de suprimir, modificar, o crear empleos de carácter temporal en la Contraloria General de la República para la vigilancia y Control Fsical del Sistema General de Regalías del Bienio 2023-2024”
Heráclito Landinez Suárez Luis Eduardo Díaz Mateus	<p>Artículo 2º. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley; con el objeto específico de suprimir, modificar, o crear empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República, de que trata el Decreto ley 1755 de 2020, para ajustarla a las necesidades del servicio y, el presupuesto asignado en la ley del Sistema General de Regalías del bienio 2023-2024, <u>y el comportamiento efectivo del recaudo.</u></p> <p>Parágrafo. La modificación de la planta deberá estar soportada en un estudio técnico y se sujetará a la nomenclatura, clasificación, tipo de vinculación, régimen salarial y prestacional de los empleos de la planta permanente de la Contraloría General de la República.</p>

2. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO Y ALCANCE.

El presente proyecto de ley tiene por objeto dar facultades extraordinarias al Presidente de la República para que a través de un estudio técnico viabilice la continuidad de la función pública de control fiscal para la vigilancia y control del Sistema General de Regalías. Mediante el Acto Legislativo 5 de 2011 se le asignó la competencia de control, técnica y especializada, a la Contraloría General de la República (CGR), como una medida de asegurar el buen uso de los recursos provenientes de las regalías. Ese gran propósito podría verse interrumpido desde el 1º de enero de 2023 de no aprobarse este proyecto de ley, al dejar de decretar esta disposición legal antes de la citada fecha.

En términos generales contiene tres artículos que puntualizan su alcance y demarcan de forma clara su naturaleza. *En primer lugar*, define su objeto, que como se indicó pretende garantizar la continuidad de la función pública de control fiscal; *en segundo término* se otorgan precisas facultades extraordinarias al jefe de estado según lo preceptuado en el artículo 150 Constitucional, por un plazo de seis meses para emitir decretos con fuerza de

Ley que sustenten en el marco de la jurisprudencia constitucional la planta de Regalías de la CGR. A través del párrafo se obliga para la continuidad de esta planta, un estudio técnico que esté de acuerdo a los parámetros estipulados en la función pública para la planta de la Contraloría General de la República; *y por ultimo* determina la vigencia de la ley, prorrogando excepcionalmente la planta del Decreto Ley 1755 de 2020, hasta que el Presidente de la República hiciera uso de dichas facultades extraordinarias

3. ANÁLISIS DEL MARCO CONSTITUCIONAL, NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA CGR EN EL MARCO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.

Al respecto de las funciones y plantas de personal de la CGR, en el marco del Sistema General de Regalías, en el presente acápite se presentará un recuento normativo y jurisprudencial que contextualice las competencias que la Constitución y la Ley ha asignado a la entidad de control desde el surgimiento del referido Sistema en 2011.

- **Acto Legislativo 05 de 2011.** Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

El inciso 5 del Artículo 2° estableció que el 2% de los recursos del SGR de destinarían a la fiscalización del sistema, financiando el Sistema de Monitoreo, Control y Evaluación.

De igual forma los párrafos transitorios 5 y 6 del artículo 2 del citado Acto Legislativo otorgó al presidente de la República la facultad de emitir decretos con fuerza de Ley para garantizar el funcionamiento y la financiación del sistema, en virtud de ello se decretaría su operatividad general

- **Decreto 4923 de 2011.** Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías.

El artículo 152 del Decreto-Ley establece de forma taxativa que el control fiscal del Sistema le corresponde a la Contraloría General de la República y a su vez establece que los recursos para financiar las funciones conexas al control de las Regalías corresponden a los asignados al Sistema de Monitoreo, Control y Evaluación.

- **Decreto 4950 de 2011.** Por el cual se expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012.

En el artículo 3 se autorizó como gasto con cargo al SGR para el funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, con destino a la Contraloría la suma de \$14.484.534.750.

- **Ley 1530 de 2012.** Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

El artículo 152 de la Ley reiteró las funciones de control fiscal previstas en las normas previas expedidas bajo la figura de decretos ley. A su vez en su parágrafo 1 revisitó al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para erigir, con una norma con rango de Ley los empleos necesarios en la planta de la CGR para garantizar sus labores de control.

- **Decreto Ley 1539 de 2012.** Por el cual se establece una planta temporal de empleos en la Contraloría General de la República.

Establece la totalidad de cargos mediante los cuales la CGR realizará control fiscal al SGR, lo anterior en desarrollo de las atribuciones consagradas en el parágrafo 1 del art 152 de la Ley 1530 que dio facultades extraordinarias al presidente de la República. Creando la planta temporal de 338 cargos en la entidad de control.

- **Ley 1606 de 2012.** Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.

En el artículo 3 se autorizó como gasto con cargo al SGR para el funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, con destino a la Contraloría la suma de \$88.631.206.908.

A su vez, el artículo 33 de la Ley indicó que la naturaleza de los empleos de planta creados en los órganos del sistema, son de libre nombramiento y remoción.

- **Ley 1744 de 2014.** Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016.

El artículo 39 hace referencia directa a la planta temporal de la Contraloría General de la República excluyendo los empleos creados en la entidad en virtud del SGR del régimen de carrera administrativa previsto en la Ley 99 de 2004. Igualmente prórroga Decreto-ley 1539 de 2012, es decir que extiende la vida jurídica de los cargos decretados dos años atrás.

- **Sentencia C 618 de 2015.**

La citada providencia de la Corte Constitucional valora la necesidad de los controles en el sistema; a la vez, declaró inconstitucional algunos apartes del artículo 39 de la Ley 1744 relacionada con la naturaleza de libre nombramiento y remoción de los cargos en la CGR argumentando:

- Se requiere, pues, que el Congreso de la República busque un equilibrio “entre dos principios de la función pública”, a saber: “el derecho de igualdad de oportunidades que tienen los ciudadanos para acceder al desempeño de cargos y funciones públicas” y la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la administración, mediante mecanismos que permitan seleccionar aquellos trabajadores que, por su mérito y capacidad profesional, resulten los más idóneos para cumplir con las funciones y responsabilidades inherentes al cargo”

- La evaluación del mérito, como mecanismo de acceso al servicio del Estado, tiene importantes repercusiones en diferentes ámbitos constitucionales, trátase o no de la provisión de empleos de carrera administrativa. En este sentido la Corte ha anotado que “la facultad otorgada al legislador para regular las condiciones y requisitos que se imponen para el acceso a los cargos públicos” tiene que velar por “el logro de los fines esenciales del Estado” contemplados en el artículo 2º de la Constitución

- La Corte estimó que para determinar cuándo un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción “hay que señalar en primer término que tenga fundamento legal” y, adicionalmente, indicó que la ley no puede extender el catálogo de los empleos de libre nombramiento y remoción “para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción”, por lo cual “debe haber un principio de razón suficiente” que justifique el establecimiento de esta clase de excepciones a la carrera administrativa, como lo sería de índole de la función misma “que en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política”

- La Corporación puntualizó que los cargos de libre nombramiento y remoción “no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades”

- Esta Corporación ha destacado que “para que la función del legislador tenga cabal desarrollo con estricto apego a la normativa fundamental, es necesario que, al expedirse la ley, se considere de manera objetiva cuál es el papel que juegan los distintos cargos dentro de la estructura del Estado y que se evalúe el tipo de funciones a ellos asignadas, con el fin de decidir cuáles resultan incompatibles con el sistema de carrera”

- Así las cosas, en resumen, cabe sostener que, si los empleos temporales a los que se refiere el primer inciso del **artículo 39 de la Ley 1744 de 2014 no son de libre nombramiento y remoción ni de carrera administrativa, es evidente que deben tener un régimen jurídico distinto.** Para

averiguar cuál es ese régimen basta reparar en que, según la redacción del precepto acusado, la calificación como empleos de libre nombramiento y remoción se concordaba con la condición establecida en la última parte del inciso primero, de conformidad con cuyo tenor literal “Por tanto, no se sujetarán a las disposiciones previstas en la Ley 909 de 2004”.

- **Decreto 2190 de 2016.** Por el cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018.

El citado decreto estableció en su artículo 42 la prórroga de la planta temporal desarrollada en el Decreto 1539 de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2018. Igualmente se facultó al Contralor General para revisar y ajustar la planta de personal en caso de necesidad.

- **Ley 1942 de 2018.** Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020.

En cuanto al tema de la planta temporal, la Ley desarrolló el artículo 38 que tiene las siguientes características:

“- Decretó (110) cargos discriminando su nivel jerárquico. Tácitamente derogó la planta creada en 2012.

- Habilitó al contralor a expedir mediante acto administrativo el detalle de las funciones específicas de los empleos.
- Habilitó a contratistas a adelantar funciones de vigilancia y control fiscal.
- Habilitó al Contralor a ajustar la planta según el presupuesto real del SGR en el bienio.”

- **Sentencia C 483 de 2020.**

El artículo fue declarado inconstitucional en noviembre de 2020 mediante la sentencia C 483, con efectos desde el 1 de enero de 2021. Argumentando lo siguiente:

- 135. En tal virtud, es al legislador al que le corresponde determinar la estructura de la Contraloría General de la República y, con fundamento en ello, crear su planta de personal, en la misma, y los cargos requeridos para su adecuado funcionamiento. Por tal razón, tal y como lo señaló esta Corte en la Sentencia C-527 de 1994, el legislador es el titular de la facultad de suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría General de la República.
- 151. En suma, todo lo relacionado con la estructura, organización y planta de empleos de la Contraloría General de la República es un asunto que le corresponde regular al legislador mediante la expedición de leyes ordinarias que

desarrollen las normas previstas en el artículo 267 de la Constitución Política o, cuando se cumplan los presupuestos previstos en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, mediante el ejercicio de facultades extraordinarias con la expedición de decretos con fuerza de ley.

Las leyes de presupuesto no pueden crear entidades públicas, señalar o modificar su estructura orgánica, crear plantas y empleos públicos, ni decretar ingresos o gastos. Tampoco, mediante ellas se pueden conferir facultades extraordinarias para ningún efecto.

- 166. Así, entonces, se precisa que a través de una ley anual de presupuesto no se pueden decretar tributos, ingresos, gastos e inversiones públicas, crear fondos cuentas, así como tampoco se puede crear, fusionar o suprimir entidades públicas, señalar o modificar su estructura orgánica ni determinar su planta o crear empleos públicos.

- 171. Así, entonces, en concordancia con lo anteriormente expuesto para el sistema presupuestal ordinario y conforme a las reglas constitucionales y orgánicas especiales del régimen presupuestal del Sistema General de regalías, a través de ellas tampoco se pueden crear, fusionar o suprimir entidades públicas, señalar o modificar su estructura orgánica y determinar su planta de empleos. **Complementariamente, si el legislador no tiene competencia para dictar este tipo de normas en una ley bianual de presupuesto, tampoco a través de ellas puede conferir, revestir o diputar facultades -que no tiene- al presidente de la República para los mismos efectos.**

La Corte entiende entonces que no basta que una norma tenga una cierta conexidad con la ejecución presupuestal para que ella pueda ser incluida como una disposición general en una ley anual. Es necesario que exista una conexidad instrumental estricta, esto es, que sólo pueden incluirse dentro de la ley anual aquellas disposiciones que se encuentren rigurosamente relacionadas con la búsqueda de una correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal respectiva y, siempre y cuando el contenido de las normas no desborde el campo de lo estrictamente presupuestal.

- 200. En este diseño normativo, la Corte no encuentra que los gastos de funcionamiento previstos en la norma acusada para atender las dependencias y la nómina allí prevista tengan que ver con el uso de los ingresos para los gastos y apropiaciones del Sistema General de Regalías en los precisos términos atrás ya señalados de manera profusa. Es cierto que en atención a la competencia de la Contraloría General de la República para ejercer control y vigilancia fiscal sobre los recursos de regalías, se deben prever los que la ley ordena y trasladarlos a ese órgano de control, sin que ello comporte en la ley de presupuesto bianual la creación de dependencias, plantas de personal y cargos temporales o transitorios, porque ello no corresponde a este tipo de normas presupuestales.

- 202. **A partir de lo anterior, no existe conexidad temática, pues el control y vigilancia a cargo de la Contraloría no depende**

directamente del personal que en el marco de su planta esté destinado con tal pretensión, así como tampoco se cumple con el requisito de conexidad instrumental, pues el ejercicio de la función de control fiscal no tiene entre sus objetivos “fortalecer la transparencia, participación ciudadana y buen gobierno” del sistema general de regalías, objetivo que sí debe ser cumplido por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Regalías (SMSCE), que es el conjunto de actores, normas, procedimientos administrativos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, que se desarrolla de manera selectiva, con énfasis en acciones preventivas, sin perjuicio de las funciones que correspondan a las autoridades competentes en materia de inspección, vigilancia y control fiscal o disciplinario y, de investigación, acusación y juzgamiento de carácter penal.

- **Acto Legislativo 05 de 2019.** Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

Establece que los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales, igualmente determina cómo se distribuirán los recursos conforme a dichos propósitos.

En tal sentido, el citado artículo constitucional contempla la asignación del “1% de los ingresos corrientes del SGR para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República”. En tal sentido, la propia carta política le reserva una asignación presupuestal a la CGR para garantizar el cumplimiento de sus funciones respecto del sistema.

- **Ley 2056 de 2020.** Por la cual se Regula la Organización y el Funcionamiento del Sistema General De Regalías.

El artículo 183 de la Ley establece disposiciones relacionadas con las funciones de control fiscal y disciplinario de la Contraloría General y la Procuraduría, respectivamente. Para El primer caso faculta a la CGR a establecer una planta temporal. También prorroga la planta decretada en 2018 por la Ley 1942 hasta el 31 de diciembre de 2022 (es importante aclarar que para el momento no se conocían los efectos de la sentencia que decreto la inconstitucionalidad de la planta temporal).

Igualmente se revistió al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en el artículo 183 para suprimir, modificar, refundir o crear

empleos en la planta de global de duración temporal de la Contraloría General de la República.

- **Decreto-Ley 1755 de 2020.** Por el cual se crean unos empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías.

Materializó las facultades de creación de la Planta temporal autorizadas en la Ley 2056, y que solventaría los efectos del fallo C-483 de 2020, que excluyó del ordenamiento jurídico la planta creada en 2018. El Decreto-Ley estableció 338 cargos en la entidad de control.

- **Ley 2072 de 2020.** Por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 10 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022.

La Ley asignó a la CGR 77 mil 137 millones de pesos con ocasión a las disposiciones legales y constitucionales que indican que el 0.5% del presupuesto total del sistema se destinaría por derecho propio a esta entidad de control.

Del anterior recuento normativo que puntualizó la conjunción de normas constitucionales, legales y providencias judiciales que de una u otra forma han versado sobre las competencias de la Contraloría General respecto del Sistema de Regalías, sus asignaciones presupuestales y garantías constitucionales que desde 2019 la carta política estableció se pueden desprender los siguientes estadios de análisis, a saber:

En términos normativos se puede afirmar que han existido desde la creación del Sistema en 2011, tres plantas temporales de la Contraloría:

1. Planta temporal erigida mediante el Decreto Ley 1539 de 2012 que creó 338 cargos, su fundamento fue la habilitación al presidente en el artículo 152 de la Ley 1530. Ésta planta se prorrogó en dos bienios (2015-2016) y (2017-2018) sin fallos de anulación constitucional en razón a la planta, por falta de competencia del Gobierno nacional en su creación.

Si bien la sentencia C 618/15 se produjo en el contexto de ésta planta, la misma de ninguna manera removi6 del ordenamiento jurídico los empleos decretados, sino que consider6 que las disposiciones del artículo 39 del presupuesto 2015-2016 (Ley 1744) que establecían que la totalidad de la planta pertenecía a la categoría de empleos de libre nombramiento y remoción, no se ajustaban a la constitución. No obstante, ni la planta como figura instrumental de la Contraloría para ejercer las funciones de control, ni la figura de la prórroga fueron encontrados inconstitucionales partes del alto tribunal.

2. La planta temporal creada en la Ley presupuestal bienal 2018-2019 (art 38 Ley 1942) que creó 110 cargos, la totalidad de libre nombramiento y

remoción. La misma fue encontrada no ajustada a la constitución mediante la sentencia C-483/20 por no tener conexidad instrumental con una Ley de esta naturaleza.

Como se soslayó inextenso, la corte constitucional estableció unas reglas generales que deben ser tenidas en cuenta a la hora de evaluar la legalidad de una planta, entre ellas: no puede ser creada en un a Ley bienal de forma directa o que se delegue esta función en una Ley presupuestal bajo la figura contemplada en el numeral 10 del artículo 150 Superior al jefe de Estado. La vía correcta es un cuerpo jurídico distinto.

3. Planta temporal creada mediante Decreto Ley 1755 de 2020, en fundamento al art. 183 de la Ley 2056 (que desarrolla el SGR). Este decretó la creación de 340 cargos, dicha planta cumple con las subreglas establecidas por la corte en el fallo de 2020 y tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022.

Así, en materia constitucional las sentencias C-618 de 2015 y C-483 de 2020 dan un marco de análisis clave a la hora de considerar la creación legal de la planta de la CGR que se expone de la siguiente manera:

- Los empleos son de reserva de Ley. Por lo que es necesaria una disposición con ese rango jerárquico para erigir la planta de la CGR.
- Existe una imposibilidad constitucional de desarrollar legalmente estos cargos en leyes presupuestales o facultar al presidente para hacerlo en los presupuestos bienales. Lo anterior motivo la inexequibilidad del art 38 Ley 1942.
- Ambas providencias tácitamente resaltan la competencia única del Congreso para erigir un régimen y planta mediante normas que desarrollen la organización nuclear del SGR. Al revisar las plantas originarias que superaron los juicios de constitucionalidad son artículos de facultades de las leyes que desarrollaron el Sistema (art 152, Ley 1530 y art. 183, Ley 2056), escenario materializado en la presente iniciativa Legislativa.

4. JUSTIFICACIÓN DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

Se considera necesario que se concedan facultades extraordinarias el presidente de la República, en razón a que a la fecha de presentación del presente proyecto no se tiene certeza del monto que será asignado a la Contraloría General de la República para el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control fiscal en el marco del Sistema General de Regalías, lo que podrá conllevar ajustes en la plata vigente.

Sobre este aspecto, es importante considerar que de acuerdo con el artículo 146 de la Ley 2056, el proyecto de ley de presupuesto bienal será presentado por los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía el primer día hábil del mes de octubre del año en curso, para el caso de 2022 la fecha será el lunes 3 de octubre.

Frente al trámite de la Ley bienal de presupuesto, es importante indicar que la citada Ley orgánica (2056 de 2020) en artículo 148 indicó que el proyecto sería tramitado en sesiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas de ambas cámaras para su primer debate, que deberán aprobar a más tardar el 5 de noviembre, y por parte de las plenarias hasta el 5 de diciembre. En caso de no aprobación por el pleno de ambas cámaras, el Gobierno decretará el texto aprobado en primer debate.

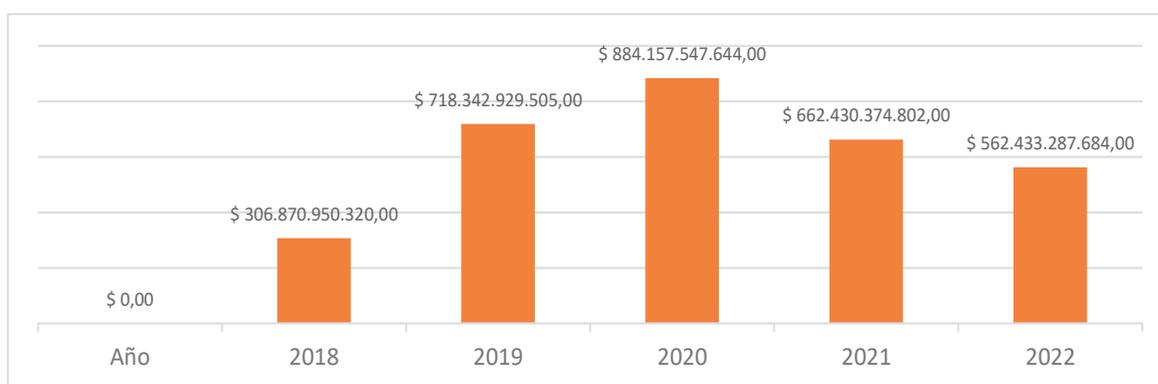
Así, teniendo en cuenta los términos establecidos a nivel legal para el trámite de la Ley de Presupuesto Bienal de Regalías, y la vigencia de la planta temporal de la CGR, se considera necesario acudir al otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, para garantizar la continuidad del ejercicio de las funciones de vigilancia y control fiscal en marco del Sistema General de Regalías.

5. SÍNTESIS DE RESULTADOS DEL CONTROL FISCAL EN EL MARCO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.

A continuación, se presentan los principales resultados de la CGR en el ejercicio de su función de control y seguimiento, los cuales justifican la necesidad de la prórroga y de las facultades extraordinarias del presente proyecto, así:

Desde el segundo semestre de 2018, hasta el 30 de junio de 2022, se logró consolidar un total de 1.578 hallazgos con incidencia fiscal, por valor de \$3.134.235.089.955. Se destaca la gestión adelantada en el año 2020, para el cual, solo en este año, se lograron consolidar 390 hallazgos con incidencia fiscal por valor de \$884.157.547.644.

Valor de hallazgos por año 2018-2022



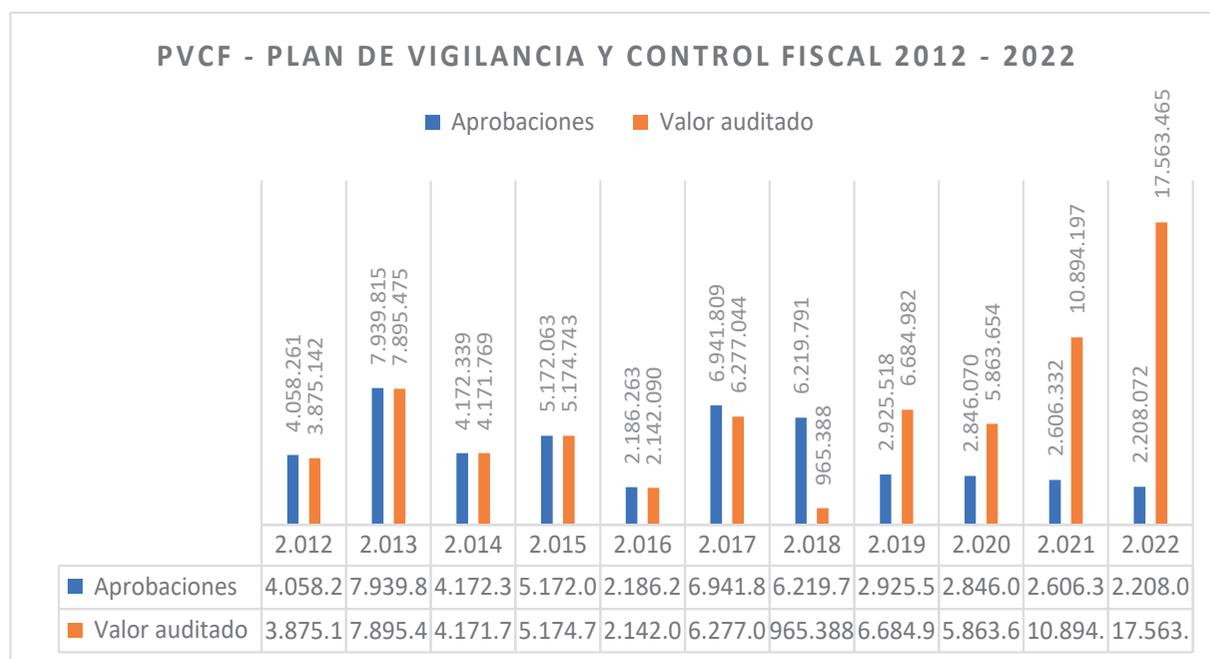
Fuente: Elaboró GIT – Regalías, Grupo de Informes y seguimiento. Junio, 2022

✓ Cobertura de recursos auditados.

Entre el periodo 2018 a 2022 se auditaron proyectos por valor de \$41.971.685.908.860, generando un aumento del 42,1% en el valor auditado con

respecto al cuatrienio anterior, en el cual se auditaron proyectos por valor \$29.536.263.000.000. Esto se logró gracias a la inclusión en el Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal de los proyectos de minas y energía, entre otros.

Histórico por año PVCF 2012 – 2022



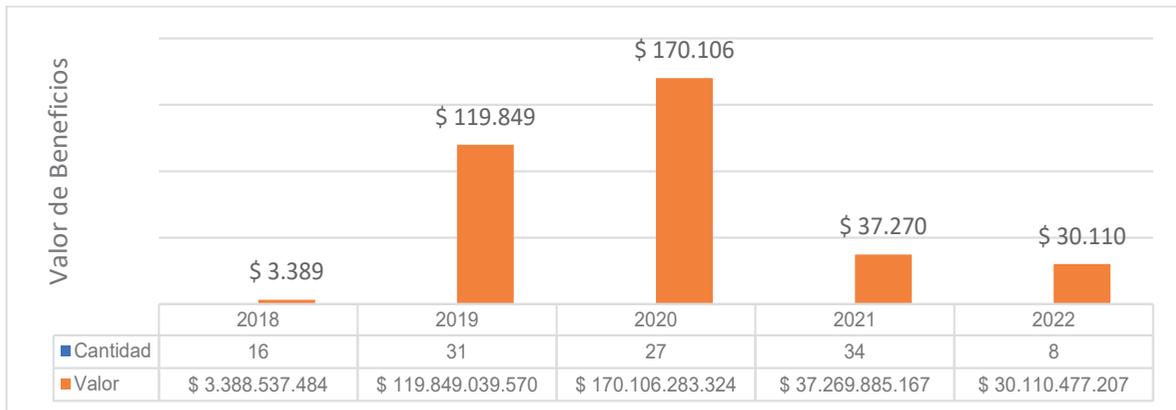
Fuente: Elaboró GIT – Regalías, Grupo de Informes y seguimiento. Junio, 2022

Es importante aclarar que en la información del cuatrienio no se incluye información del primer semestre del 2018, dado que en esta vigencia las auditorías se realizaban por contratos, caso contrario a los periodos comprendidos entre 2019 y 2022, donde se realizaron Actuaciones Especiales de Fiscalización y se auditó de manera integral cada proyecto.

✓ Beneficios del control fiscal.

Para el cuatrienio 2018 - 2022 se registraron un total de 116 beneficios de auditoría, por valor de \$360.724.222.752. a continuación, se detallan los beneficios por vigencia:

Beneficios obtenidos por año: 2018 – 2022



Fuente: Elaboró GIT – Regalías, Grupo de Informes y seguimiento. Junio, 2022

✓ **Procesos de Responsabilidad Fiscal Unidad de Regalías.**

Las Investigaciones Preliminares - IP correspondientes a los años 2020 a 2022, se encuentran reportadas semestralmente en la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías, obteniendo una mayor cuantía para los meses enero a junio del 2022 con 70 IP y un incremento del 195% con relación a los periodos anteriores.

Número de IP Aperturadas 2020-2022.



Fuente: SIREF, Rendición de Cuentas y Plan de Acción con corte a 30 de junio de 2022-Insumo (cifras en millones)

Los Procesos Ordinarios en trámite durante el periodo 2020-2022, están representados en una mayor cuantía para el periodo de junio del 2021 a junio del 2022, por valor de \$2.781.079 millones, con 263 procesos reflejando un incremento un 226% con respecto al periodo anterior que comprende junio de 2020 a mayo 2021.

✓ **Procesos Ordinarios en trámite durante el periodo 2020-2022**



Fuente: SIREF, Rendición de Cuentas y Plan de Acción con corte a 30 de junio de 2022-Insumo (cifras en millones)

Los Procesos Ordinarios con auto de imputación de Responsabilidad Fiscal proferido durante el periodo 2020-2022, están representados en una mayor cuantía para el periodo de junio del 2021 a junio del 2022, por valor de \$181.956 millones con 29 procesos. Por lo tanto, hubo un incremento del 432% con respecto al periodo anterior comprendido entre junio de 2020 y mayo 2021.

Procesos Ordinarios con auto de imputación de Responsabilidad Fiscal proferido durante el periodo 2020-2022



Fuente: SIREF, Rendición de Cuentas y Plan de Acción con corte a 30 de junio de 2022- Insumo (cifras en millones)

Los Fallos con Responsabilidad Fiscal ejecutoriados durante el periodo 2020-2022, presentan una mayor cuantía para el periodo de junio del 2021 a junio del 2022 por valor de \$45.940 millones con 18 procesos de manera que, hubo un incremento de 687% respecto al periodo anterior que comprende junio de 2020 a mayo 2021.

Fallos CON responsabilidad fiscal ejecutoriados 2020-2022



Fuente: SIREF, Rendición de Cuentas y Plan de Acción con corte a 30 de junio de 2022-Insumo (cifras en millones)

Los Fallos sin Responsabilidad Fiscal ejecutoriados durante el periodo 2020-2022, presentan un incremento importante para el periodo de junio del 2021 a junio del 2022, con 3 procesos por valor de \$4.503 millones.

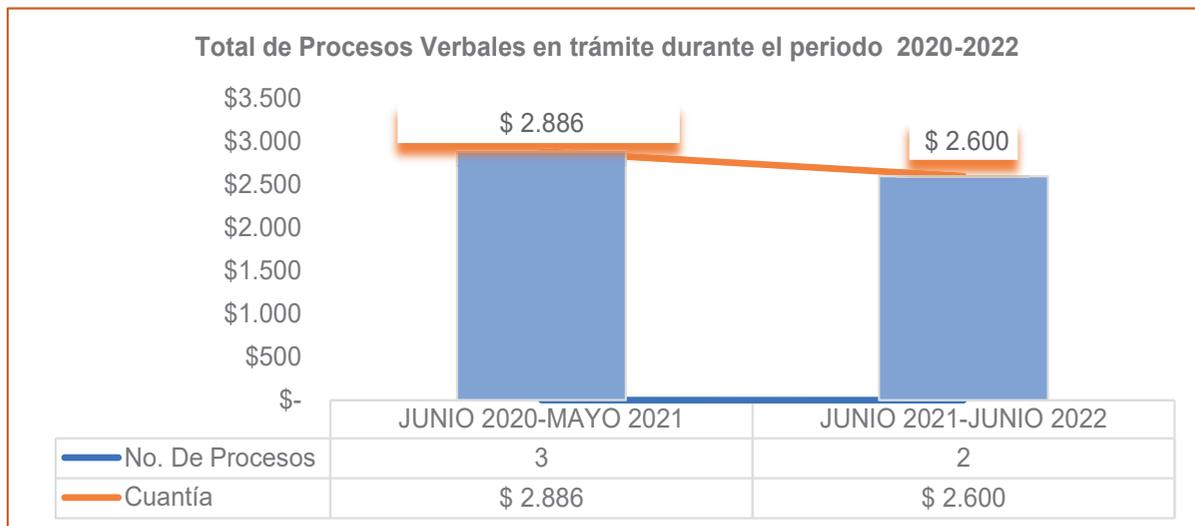
Fallos SIN responsabilidad fiscal ejecutoriados 2020-2022



Fuente: SIREF, Rendición de Cuentas y Plan de Acción con corte a 30 de junio de 2022-Insumo (cifras en millones)

Los Procesos Verbales en trámite durante el periodo 2020-2022, se encuentran con una mayor representatividad para el periodo de junio del 2020 a mayo del 2021, con 3 procesos por valor de \$2.886 millones. En efecto, tuvo un decrecimiento para el periodo de junio 2021 a junio 2022 del 90%.

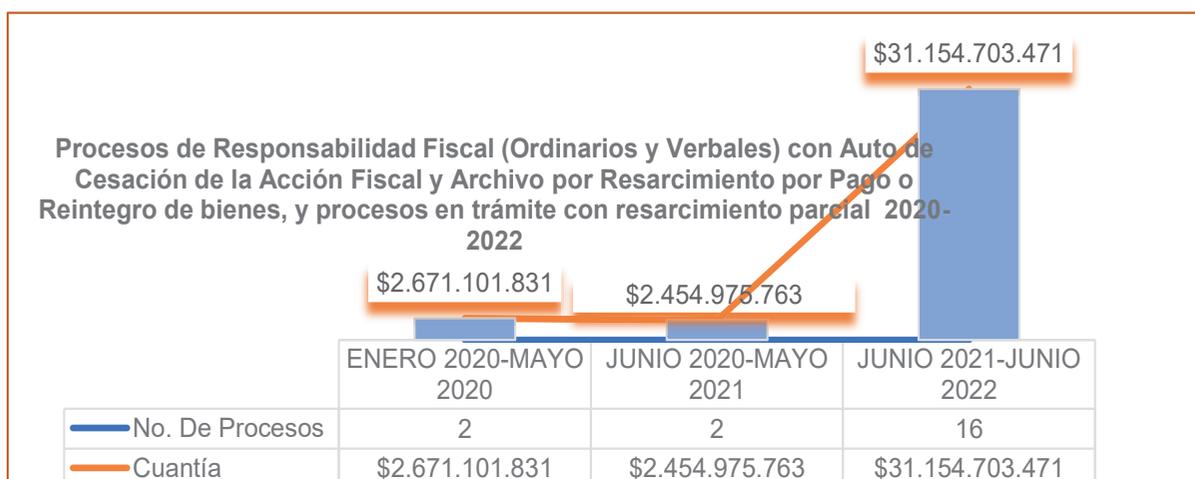
Procesos Verbales en trámite durante el periodo 2020-2022



Fuente: SIREF, Rendición de Cuentas y Plan de Acción con corte a 30 de junio de 2022-Insumo (cifras en millones)

Los Procesos de Responsabilidad Fiscal (Ordinarios y Verbales) con Auto de Cesación de la Acción Fiscal y Archivo por Resarcimiento por Pago o Reintegro de bienes y procesos en trámite con resarcimiento parcial 2020-2022, se presenta con mayor aumento para el periodo de junio del 2021 a junio del 2022, con 16 procesos por valor de \$31.154 millones, lo que representa un incremento de 607% respecto a los periodos anteriores.

Procesos de Responsabilidad Fiscal (Ordinarios y Verbales) con Auto de Cesación de la Acción Fiscal y Archivo por Resarcimiento por Pago o Reintegro de bienes, y procesos en trámite con resarcimiento parcial 2020-2022



Fuente: SIREF, Rendición de Cuentas y Plan de Acción con corte a 30 de junio de 2022-Insumo (cifras en millones)

El no prorrogar la plata de personal le impediría a la Contraloría General de la República continuar cumpliendo su función constitucional, con un grave riesgo

para la protección y buen uso de los recursos públicos provenientes de las regalías, es decir, de la extracción de recursos naturales no renovables.

6. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS.

El artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, estableció que el autor de un proyecto de ley y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto. En cumplimiento de tal disposición, de manera atenta nos permitimos presentar las siguientes consideraciones:

La presente iniciativa contiene disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto, y no se aprecia configurado un beneficio actual, particular o directo para los congresistas que participen en su discusión y votación.

Al respecto se tiene que, para estimar configurada la violación al conflicto de intereses, “El interés exigido debe tener tal entidad que lleve al congresista a incurrir en un ejercicio parcializado y no transparente de sus funciones, es decir, a una actuación no signada por la correcta prestación de la función pública y la prevalencia del interés social, sino por sus propios beneficios. En tal sentido, se ha exigido que el interés debe ser directo, esto es, que surja automáticamente del cumplimiento de la función parlamentaria; asimismo, debe ser particular o, en otras palabras, radicar en cabeza del congresista o de las personas que tienen vínculos con este; actual, es decir, precedente y concurrente con el cumplimiento de las funciones por parte del parlamentario; moral o económico, lo cual pone de manifiesto que no está circunscrito al ámbito estrictamente monetario, y, por último, debe ser real, no hipotético o eventual.”¹

Conforme a lo anterior, se considera que en los términos en que está planteado el presente Proyecto de Ley, salvo circunstancias específicas y particulares, no se configuran causales de conflicto de interés para los congresistas que participen en la discusión y votación del articulado.

7. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, contempla lo siguiente:

ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, **deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.**

¹ Consejo de Estado, Sentencia del 9 de noviembre de 2016. Consejero Ponente Ramiro Pazos Guerrero, Radicado nro. 11001-03-15-000-2015-01333-00(PI)

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Al respecto, es importante señalar que como se indicó anteriormente, los recursos con los que se financiaría la planta temporal de regalías de la CGR se encuentran contemplados para tan finalidad en el artículo 361 de la Constitución Política, y en los artículos 22 y 183 de la Ley 2056 de 2020. De conformidad con las normas citadas en la exposición de motivos del presente proyecto de ley, por lo que no representan erogación adicional más allá de la contemplada a rango Constitucional.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES DEL PROYECTO.

A continuación se presentan las principales modificaciones de la presente ponencia respecto del texto aprobado por la comisión primera constitucional permanente.

Texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.	Texto propuesto a segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.	Justificación.
“Por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías”.	“Por <u>la</u> cual <u>se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la República con el fin de garantizar la</u> establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías <u>en el bienio 2023-2024</u> ”.	Se acoge la constancia presentada por el Representante Jorge Eliecer Tamayo en el sentido de especificar en el título de la iniciativa la naturaleza del proyecto que otorga facultades extraordinarias al presidente para garantizar la continuidad del control fiscal en el bienio 2023-2024 en el Sistema General de Regalías.
Artículo 1º. Objeto La presente Ley tiene por objeto dar continuidad a la función pública	Artículo 1º. Objeto La presente Ley tiene por objeto dar continuidad a la función	El artículo 1º se mantiene su redacción respecto del texto aprobado en comisión.

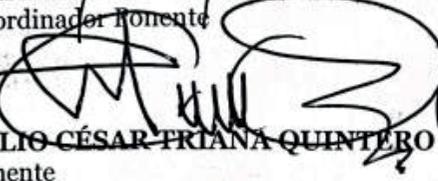
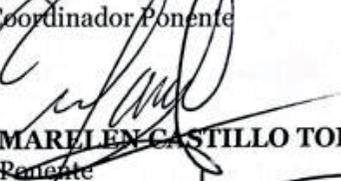
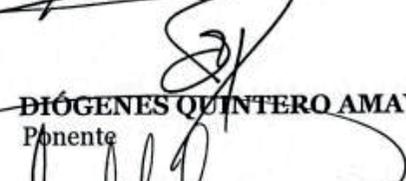
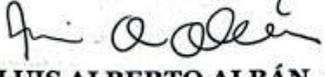
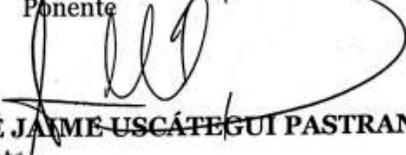
Texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.	Texto propuesto a segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.	Justificación.
de control fiscal en el marco del Sistema General de Regalías.	pública de control fiscal en el marco del Sistema General de Regalías.	
<p>Artículo 2º. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley; con el objeto específico de suprimir, modificar, o crear empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República, de que trata el Decreto ley 1755 de 2020, para ajustarla a las necesidades del servicio y, el presupuesto asignado en la ley del Sistema General de Regalías del bienio 2023-2024, <u>y el comportamiento efectivo del recaudo.</u></p> <p>Parágrafo. La modificación de la planta deberá estar soportada en un estudio técnico y se sujetará a la nomenclatura, clasificación, tipo de vinculación, régimen salarial y prestacional de los empleos de la planta permanente de la Contraloría General de la República.</p>	<p>Artículo 2º. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley; con el objeto específico de suprimir, modificar, o crear empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República, de que trata el Decreto ley 1755 de 2020, para ajustarla a las necesidades del servicio, el presupuesto asignado en la ley del Sistema General de Regalías del bienio 2023-2024 y el comportamiento efectivo del recaudo.</p> <p>Parágrafo. La modificación de la planta deberá estar soportada en un estudio técnico y se sujetará a la nomenclatura, clasificación, tipo de vinculación, régimen salarial y prestacional de los empleos de la planta permanente de la Contraloría General de la República.</p>	El artículo 2º se mantiene su redacción respecto del texto aprobado en comisión que aprobó una proposición que hace explícita la facultad de ajustar la planta en razón del presupuesto efectivamente recaudado.
<p>Artículo 3º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y proroga el Decreto</p>	<p>Artículo 3º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y proroga el</p>	El artículo 3º se mantiene su redacción respecto del texto aprobado en comisión.

Texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.	Texto propuesto a segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.	Justificación.
ley 1755 de 2020 hasta tanto no se expida el decreto ley que desarrolle las facultades conferidas al presidente de la Republica descritas en el artículo 2ª de la presente Ley.	Decreto ley 1755 de 2020 hasta tanto no se expida el decreto ley que desarrolle las facultades conferidas al presidente de la Republica descritas en el artículo 2ª de la presente Ley.	

Proposición

Con base en las consideraciones presentadas, solicitamos a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, poner en consideración el informe de ponencia positiva que se presenta para segundo debate del Proyecto de ley N° 212 de 2022 Cámara “Por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías”

Cordialmente,

 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Coordinador Ponente	 LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS Coordinador Ponente
 JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO Ponente	 MARLEN CASTILLO TORRES Ponente
DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Ponente.	 JORGE TAMAYO MARULANDA Ponente
 PIEDAD CORREAL RUBIANO Ponente	 DIÓGENES QUINTERO AMAYA Ponente
 LUIS ALBERTO ALBÁN J. Ponente	 JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE**PROYECTO DE LEY N° 212 DE 2022 CÁMARA**

“Por la cual se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República con el fin de garantizar la continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías en el bienio 2023-2024”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

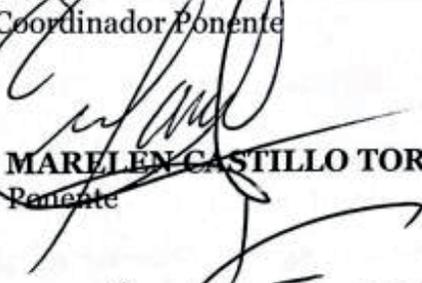
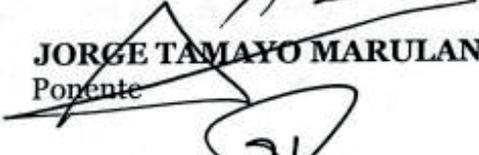
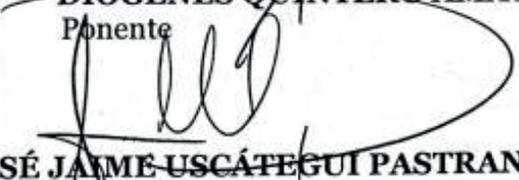
Artículo 1º. Objeto La presente Ley tiene por objeto dar continuidad a la función pública de control fiscal en el marco del Sistema General de Regalías.

Artículo 2º. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley; con el objeto específico de suprimir, modificar, o crear empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República, de que trata el Decreto ley 1755 de 2020, para ajustarla a las necesidades del servicio, el presupuesto asignado en la ley del Sistema General de Regalías del bienio 2023-2024 y el comportamiento efectivo del recaudo.

Parágrafo. La modificación de la planta deberá estar soportada en un estudio técnico y se sujetará a la nomenclatura, clasificación, tipo de vinculación, régimen salarial y prestacional de los empleos de la planta permanente de la Contraloría General de la República.

Artículo 3º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y prorroga el Decreto ley 1755 de 2020 hasta tanto no se expida el decreto ley que desarrolle las facultades conferidas al presidente de la República descritas en el artículo 2ª de la presente Ley.

Cordialmente,

	
HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Coordinador Ponente	LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS Coordinador Ponente
	
JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO Ponente	MARELEN CASTILLO TORRES Ponente
	
DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Ponente.	JORGE TAMAYO MARULANDA Ponente
	
PIEDAD CORREAL RUBIANO Ponente	DIÓGENES QUINTERO AMAYA Ponente
	
LUIS ALBERTO ALBÁN J. Ponente	JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA Ponente

**TEXTO APROBADO EN LA COMISION PRIMERA DE LA
HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER
DEBATE DEL
PROYECTO DE LEY N° 212 DE 2022 CÁMARA
“POR EL CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA DAR
CONTINUIDAD A LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CONTROL FISCAL AL
SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto La presente Ley tiene por objeto dar continuidad a la función pública de control fiscal en el marco del Sistema General de Regalías.

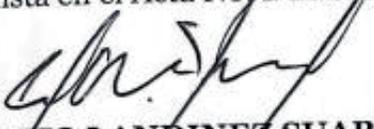
Artículo 2º. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley; con el objeto específico de suprimir, modificar, o crear empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República, de que trata el Decreto ley 1755 de 2020, para ajustarla a las necesidades del

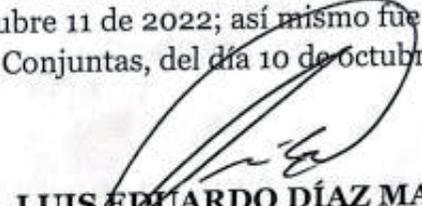
servicio, el presupuesto asignado en la ley del Sistema General de Regalías del bienio 2023-2024, y el comportamiento efectivo del recaudo.

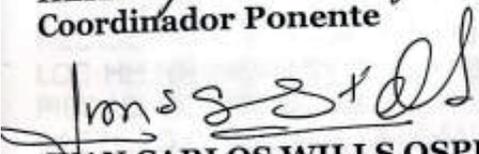
Parágrafo. La modificación de la planta deberá estar soportada en un estudio técnico y se sujetará a la nomenclatura, clasificación, tipo de vinculación, régimen salarial y prestacional de los empleos de la planta permanente de la Contraloría General de la República.

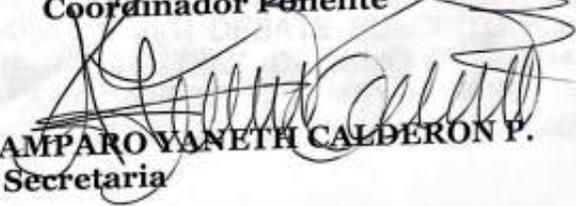
Artículo 3°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y prorroga el Decreto ley 1755 de 2020 hasta tanto no se expida el decreto ley que desarrolle las facultades conferidas al presidente de la Republica descritas en el artículo 2ª de la presente Ley.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Ley según consta en el Acta No. 19 de octubre 11 de 2022; así mismo fue anunciado según consta en el Acta No. 2 de Sesiones Conjuntas, del día 10 de octubre de 2022.


HERÁCLITO LANDÍNEZ SUAREZ.
Coordinador Ponente


LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS
Coordinador Ponente


JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Presidente


AMPARO YANETH CALDERÓN P.
Secretaria