REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1830 Bogotá, D. C., martes, 17 de noviembre de 2026 EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN SESIONES CONJUNTAS DE LAS COMISIONES PRIMERAS CONSTITUCIONALES PERMANENTES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 499 DE 2026 CÁMARA, NÚMERO 288 DE 2026 SENADO

por medio del cual se ordena la creación de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior y se crea un auxilio de transporte y alimentación para la política de Matrícula 0 y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2026 SENADO Y 499 DE 2026 CÁMARA
"Por la cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías en el bienio 2027-2028"

Bogotá D.C., 17 de noviembre de 2026

Honorable Senador
ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República

Honorable Representante
JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia positiva para primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley No. 499 de 2026 Cámara – No. 288 de 2026 Senado, ***"Por la cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías en el bienio 2027-2028".***

Respetados señores Presidentes:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes mediante oficio C.P.C.P. 3.1-0590-2026 del 10 de noviembre de 2026, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución Política y en los artículos 150, 153, 156 y 169 de la Ley 5ª de 1992, rendimos **informe de ponencia positiva** para primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes al proyecto de ley del asunto.

Cordialmente;

Héctor Olimpo Espinosa Oliver
Senador de la República

Rafael Nieto Loaiza
Senador de la República

Esmeralda Hernández Silva
Senadora de la República

Manuel Virgüez Piraquive
Senador de la República

Alfredo Rafael Deluque Zuleta
Senador de la República

Juan Carlos García Gómez
Senador de la República

José Nicolás Gómez Medina
Senador de la República

Jonathan Pulido Hernández
Senador de la República

ANDRÉS FELIPE GUERRA HOYOS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

JULIO CESAR TRIANA
Representante a la Cámara
Ponente

MANUEL ORLANDO CORREA BEDOYA
Representante a la Cámara
Ponente

NIXON PERDOMO JURAGARO
Representante a la Cámara
Ponente

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Ponente

JUAN DAVID LONDOÑO ARANGO
Representante a la Cámara
Ponente

MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA
Representante a la Cámara
Ponente

ALEJANDRA GABRIELA ABASOLO GOMEZ
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2026 SENADO Y 499 DE 2026 CÁMARA
"Por la cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías en el bienio 2027-2028"

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El 2 de octubre de 2026, el Contralor General de la República radicó en la Secretaría General del Senado de la República el proyecto de ley "Por la cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías en el bienio 2027-2028", al cual le fue asignado el número 288 de 2026 Senado. Mediante Acta MD-12 del 15 de octubre de 2026, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente designó como ponentes para primer debate a los Honorables Senadores José Nicolás Gómez Medina y Juan Carlos García Gómez, como coordinadores, Héctor Olimpo Espinosa Oliver, Rafael Nieto Loaiza, Esmeralda Hernández Silva, Manuel Antonio Virgüez Piraquive, Jota P Hernández y Alfredo Rafael Deluque Zuleta. Igualmente, el proyecto en Cámara fue radicado con el número 499 de 2026 y el 10 de noviembre, mediante Oficio C.P.C.P. 3.2-0590-2026 la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara designó como ponentes a Andrés Felipe Guerra Hoyos, Julio César Triana Quintero,k Manuel Orlando Correa, Nixon Perdomo Juragaro, Heráclito Landínez Suárez, Juan David Londoño Arango, Mónica Karina Bocanegra Pantoja y Alexandra Gabriela Abasolo.

II. OBJETO, CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa legislativa consta de 3 artículos. El artículo 1 define el objeto del proyecto de ley de manera clara y el artículo 2 dispone la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2028 de la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República destinada a la vigilancia y el control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, creada mediante el Decreto Ley 2651 de 2022 y prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2026 por la Ley 2443 de 2024. Igualmente, atribuye al Contralor General de la República la provisión y distribución interna de los empleos de la planta, de conformidad con los montos apropiados en el presupuesto del Sistema General de Regalías del bienio 2027-2028, las necesidades del servicio y el comportamiento efectivo del recaudo.

Así, se busca preservar la capacidad operativa e institucional de la Contraloría General de la República para desarrollar las actividades de vigilancia y control fiscal asociadas a los recursos de regalías durante el bienio 2027-2028. La continuidad de esta planta permite mantener el soporte de personal requerido para el cumplimiento de dichas funciones, y la provisión de sus empleos se acompasará a los recursos efectivamente apropiados, sin que la atribución del Contralor General comprenda la creación, supresión o fusión de empleos, materia reservada al legislador conforme al numeral 10 del artículo 150 y al numeral 10 del artículo 268 de la Constitución Política, según lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-527 de 1994.

Finalmente, el articulo 3 establece la vigencia de la ley, la entrada en vigor de la ley permitirá aplicar la prórroga establecida en el artículo 2, de acuerdo con las competencias de la Contraloría General de la República y las condiciones presupuestales correspondientes.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

A. Origen constitucional y legal de la función de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías

La vigilancia y el control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) constituyen una función pública esencial para garantizar la adecuada gestión de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, así como para contribuir a la protección del patrimonio público, la transparencia en su administración y la prevención de irregularidades en su ejecución.

El antecedente constitucional de la organización del Sistema General de Regalías se encuentra en el Acto Legislativo 05 de 2011, mediante el cual se modificaron los artículos 360 y 361 de la Constitución Política. Esta reforma estableció las bases del nuevo sistema de distribución, administración y utilización de las regalías y contempló mecanismos de financiación para las actividades relacionadas con su seguimiento, control y evaluación.

En particular, la reforma constitucional diferenció los recursos destinados a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo de aquellos previstos para el funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Esta distinción resulta relevante para comprender la evolución de las fuentes de financiación de las actividades de vigilancia sobre los recursos del SGR.

En desarrollo de este marco constitucional, el Decreto Ley 4923 de 2011 reguló la organización y el funcionamiento inicial del Sistema General de Regalías. Sus disposiciones atribuyeron a la Contraloría General de la República la responsabilidad de ejercer el control fiscal sobre los recursos del Sistema y establecieron mecanismos para financiar las actividades de monitoreo, seguimiento, control y evaluación. Posteriormente, el Decreto 4950 de 2011 incorporó las apropiaciones correspondientes al funcionamiento del Sistema para la vigencia de 2012, incluidas las destinadas a la Contraloría General de la República.

La Ley 1530 de 2012 desarrolló este marco normativo y reiteró, en su artículo 152, la competencia de la Contraloría General de la República para ejercer la vigilancia y el control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías. Asimismo, su artículo 103 reguló la financiación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, y el parágrafo 1.º del artículo 152 facultó extraordinariamente al Presidente de la República para crear los empleos necesarios en la planta de personal de la Contraloría, con el propósito de fortalecer el ejercicio de dicha función.

De esta manera, el ordenamiento jurídico reconoció la necesidad de contar con capacidad institucional y personal suficiente para desarrollar las actividades de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema, y habilitó un instrumento normativo específico para atender los requerimientos de personal derivados de esa responsabilidad.

B. Creación de la planta temporal y evolución normativa durante los bienios 2013-2018

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1530 de 2012, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 1539 de 2012, mediante el cual se creó una planta temporal de 338 empleos en la Contraloría General de la República, destinada al fortalecimiento de la vigilancia y el control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías.

La creación de esta planta constituyó una medida de organización institucional orientada a disponer de personal específicamente asignado al ejercicio de dicha función. Su provisión y funcionamiento quedaron vinculados a las disponibilidades

presupuestales y a las necesidades del servicio, en el marco de la naturaleza temporal de los empleos creados.

Para el bienio 2013-2014, la Ley 1606 de 2012 contempló recursos destinados al funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Posteriormente, para el bienio 2015-2016, la Ley 1744 de 2014 prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2016 los empleos temporales creados mediante el Decreto Ley 1539 de 2012.

Durante este periodo surgió una controversia constitucional relacionada con el régimen jurídico de los empleos de la planta temporal. El artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 había otorgado facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para modificarla, en desarrollo de las cuales se expidió el Decreto Ley 2025 de 2013.

Sin embargo, mediante la Sentencia C-386 de 2014, la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, al concluir que la disposición no había cumplido los cuatro debates exigidos por el artículo 157 de la Constitución Política. Como consecuencia de la inexequibilidad de la norma habilitante, la Corte declaró inexequible el Decreto Ley 2025 de 2013 mediante la Sentencia C-506 de 2014, por inconstitucionalidad por consecuencia.

Este antecedente evidenció la importancia de que las modificaciones a la planta de personal se fundamenten en habilitaciones constitucionalmente válidas y respeten las exigencias del procedimiento legislativo.

Por su parte, el artículo 39 de la Ley 1744 de 2014 dispuso que los empleos temporales objeto de la prórroga serían de libre nombramiento y remoción y los excluyó de las disposiciones de la Ley 909 de 2004. Esta regulación fue examinada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-618 de 2015, en la que se cuestionó la posibilidad de asimilar de manera general los empleos temporales a los de libre nombramiento y remoción.

En dicha providencia, la Corte reiteró la relevancia constitucional del mérito, la igualdad de oportunidades y la eficiencia administrativa en el acceso al empleo público. Asimismo, precisó que la clasificación de los empleos como de libre nombramiento y remoción debe responder a la naturaleza de las funciones desempeñadas y a la existencia de una razón suficiente que justifique su exclusión del régimen general de carrera.

En consecuencia, declaró inexequibles las expresiones que atribuían de manera general esa condición a los empleos temporales examinados y que los excluían del régimen legal correspondiente. La decisión puso de relieve que los empleos temporales constituyen una categoría jurídica diferenciada, cuyo régimen debe establecerse de conformidad con la Constitución y la ley.

Posteriormente, para el bienio 2017-2018, el Decreto 2190 de 2016 prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2018 la planta temporal creada mediante el Decreto Ley 1539 de 2012 y facultó al Contralor General de la República para efectuar los ajustes necesarios, de acuerdo con las apropiaciones presupuestales y las necesidades institucionales.

Así, durante los bienios 2015-2016 y 2017-2018, la continuidad de la planta se garantizó mediante prórrogas sucesivas, sin que fuera necesario crear una nueva estructura de empleos para cada periodo.

C. La planta del bienio 2019-2020 y el alcance de la Sentencia C-483 de 2020

Para el bienio 2019-2020, el legislador adoptó una fórmula normativa diferente. El artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 creó directamente una planta global de duración temporal de 110 empleos en la Contraloría General de la República, destinada al fortalecimiento de la vigilancia y el control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías.

La disposición también reguló aspectos relacionados con las funciones de los empleos, la distribución de la planta y los ajustes que podían efectuarse de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

No obstante, mediante la Sentencia C-483 de 2020, la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, al considerar que la creación de esta planta de personal no podía efectuarse mediante una disposición incorporada en la ley que decreta el presupuesto bienal del Sistema General de Regalías. Los efectos de la decisión se difirieron a partir del 1.º de enero de 2021.

La providencia resulta relevante para los antecedentes de la presente iniciativa porque delimitó el instrumento normativo admisible para regular la planta de personal de la Contraloría General de la República en este ámbito. En particular, evidenció que la regulación de la estructura de empleos debe sujetarse a las exigencias constitucionales correspondientes y no puede incorporarse indistintamente en una ley bienal de presupuesto.

La decisión no significó que la función de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías perdiera su fundamento constitucional o legal. Por el contrario, puso de manifiesto la necesidad de garantizar su continuidad mediante instrumentos normativos compatibles con la Constitución Política.

D. La planta temporal creada mediante el Decreto Ley 1755 de 2020

En este contexto se expidió la Ley 2056 de 2020, mediante la cual se reguló la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Su artículo 183 estableció disposiciones relativas al control fiscal y disciplinario y contempló la posibilidad de que la Contraloría General de la República contara con una planta global de duración temporal, financiada con los recursos destinados al ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, así como con aquellos asignados de los recursos de funcionamiento del Sistema.

La misma disposición otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para suprimir, modificar, refundir o crear empleos en dicha planta, con el propósito de garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de vigilancia y control fiscal.

En desarrollo de esas facultades se expidió el Decreto Ley 1755 de 2020, mediante el cual se creó una planta global de duración temporal de 340 empleos, con vigencia comprendida entre el 1.º de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2022.

Esta estructura representó una nueva configuración de la capacidad institucional de la Contraloría General de la República para atender las responsabilidades relacionadas con el control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías. Su creación debe diferenciarse de la planta inicial de 338 empleos establecida en 2012, tanto por su fundamento normativo como por el número de cargos y el periodo de vigencia.

Para el bienio 2021-2022, la Ley 2072 de 2020 estableció el presupuesto del Sistema General de Regalías y contempló recursos destinados a la Contraloría General de la República para el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control fiscal. De esta manera, la organización de la planta temporal se articuló con las apropiaciones presupuestales correspondientes al periodo.

E. Modificación de la planta para el bienio 2023-2024

Para garantizar la continuidad de la función de vigilancia y control fiscal durante el bienio 2023-2024, el legislador acudió nuevamente al mecanismo de las facultades extraordinarias.

En efecto, el artículo 2.º de la Ley 2278 de 2022 otorgó facultades al Presidente de la República para suprimir, modificar o crear empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República, con el fin de ajustarla a las necesidades del servicio, al presupuesto asignado en la ley del Sistema General de Regalías para ese bienio y al comportamiento efectivo del recaudo.

En ejercicio de dicha habilitación se expidió el Decreto Ley 2651 de 2022, mediante el cual se suprimieron los 340 empleos de la planta anterior y se creó una nueva configuración de 375 cargos, con vigencia entre el 1.º de enero de 2023 y el 31 de diciembre de 2024.

Esta modificación no constituyó una simple prórroga de la planta establecida por el Decreto Ley 1755 de 2020, sino una reorganización de su composición, ajustada a las condiciones institucionales y presupuestales del nuevo bienio. El Decreto Ley 2651 de 2022 derogó expresamente el Decreto Ley 1755 de 2020.

Para el mismo periodo, la Ley 2279 de 2022 estableció el presupuesto del Sistema General de Regalías y asignó recursos a la Contraloría General de la República para el desarrollo de sus funciones de vigilancia y control fiscal.

La evolución normativa evidencia que la continuidad de esta función pública ha requerido ajustar periódicamente la estructura de empleos, atendiendo tanto a las necesidades operativas del órgano de control como a las apropiaciones presupuestales y al comportamiento de los recursos del Sistema.

F. Prórroga de la planta temporal para el bienio 2025-2026

Para el bienio 2025-2026, el legislador adoptó nuevamente una técnica normativa distinta. La Ley 2443 de 2024 tuvo por objeto establecer disposiciones para dar continuidad a la función pública de control y vigilancia fiscal en el marco del Sistema General de Regalías.

Su artículo 2.º prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2026 la planta temporal de la Contraloría General de la República creada mediante el Decreto Ley 2651 de 2022. Asimismo, dispuso que correspondía al Contralor General efectuar los ajustes necesarios para que la planta fuera consistente con los montos apropiados

a dicho órgano de control, las necesidades del servicio y el comportamiento efectivo del recaudo.

A diferencia de lo ocurrido para el bienio 2023-2024, esta ley no suprimió la planta existente para sustituirla por una nueva estructura de empleos, sino que prorrogó su vigencia y mantuvo la posibilidad de realizar los ajustes previstos en la disposición legal.

Esta decisión permitió dar continuidad a la capacidad institucional destinada a la vigilancia y el control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías durante el bienio 2025-2026, bajo las condiciones presupuestales y funcionales establecidas por el legislador.

G. Consideraciones de los ponentes

Los antecedentes normativos y jurisprudenciales expuestos muestran que la organización de la planta temporal de la Contraloría General de la República destinada a la vigilancia y el control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías ha evolucionado mediante diferentes mecanismos jurídicos: la creación inicial de empleos, la prórroga de su vigencia, la modificación de su composición y la expedición de nuevas disposiciones para garantizar la continuidad de la función pública.

Esta evolución ha estado acompañada de la necesidad de armonizar la capacidad institucional del órgano de control con las apropiaciones presupuestales disponibles, las necesidades del servicio y las exigencias constitucionales aplicables a la regulación del empleo público.

En particular, la Sentencia C-618 de 2015 resaltó que la regulación de los empleos temporales debe respetar los principios constitucionales que rigen el acceso al servicio público, mientras que la Sentencia C-483 de 2020 delimitó el instrumento normativo admisible para regular la planta de personal de la Contraloría General de la República en el contexto examinado.

Por consiguiente, la continuidad de la vigilancia y el control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías requiere que la regulación de la planta temporal se efectúe mediante una disposición jurídicamente idónea, compatible con el marco constitucional y legal vigente y articulada con las condiciones presupuestales del nuevo bienio.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa tiene como propósito establecer las disposiciones necesarias para dar continuidad a la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías durante el bienio 2027-2028, mediante la prórroga de la planta temporal vigente y bajo las condiciones que se establezcan en la ley.

La medida busca preservar la capacidad institucional requerida para el cumplimiento de las competencias constitucionales y legales de la Contraloría General de la República, sin perjuicio de los ajustes que deban efectuarse de acuerdo con las apropiaciones presupuestales, las necesidades del servicio y el comportamiento efectivo del recaudo.

En consecuencia, la iniciativa se inscribe en la evolución normativa que ha permitido garantizar la continuidad de esta función pública y procura que, para el bienio 2027-2028, su ejercicio cuente con el soporte institucional necesario, en observancia de los principios de legalidad, eficiencia, responsabilidad fiscal y protección del patrimonio público.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar el alcance de la atribución que el inciso segundo del artículo 2 del proyecto confiere al Contralor General de la República, en cuanto le permite "efectuar los ajustes que resulten necesarios en la planta". La creación, supresión y fusión de empleos de la Contraloría corresponde al legislador, que solo puede delegarla en el Presidente de la República mediante facultades extraordinarias, conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, mientras que al Contralor le corresponde proveer los empleos creados por la ley, conforme al numeral 10 del artículo 268 de la Constitución Política. Así lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-527 de 1994, al declarar inexequible el parágrafo del artículo 56 de la Ley 42 de 1993, que permitía al Contralor modificar la estructura de la entidad:

> *"El numeral 10 del artículo 150 de la Constitución admite el otorgamiento de facultades extraordinarias, pero éstas sólo se pueden dar al Presidente de la República, no al Contralor General. Así mismo, el artículo 151 de la Carta, autoriza al Congreso, a través de una ley orgánica, a conferir 'competencias normativas a las entidades territoriales'. Sólo en esos casos puede el Congreso delegar competencia normativa, ya que las disposiciones constitucionales que regulan las facultades de los órganos estatales son de interpretación estricta, sin que se admita una comprensión analógica de las mismas. Es pues inconstitucional investir al Contralor de esas facultades normativas ya que el Constituyente autorizó solamente la delegación por parte del Congreso en el caso del Presidente de la República y, a través de ley orgánica, a las entidades territoriales. Claro está que por tratarse de la reestructuración de la Contraloría General -órgano autónomo del orden nacional-, mal podría delegarse tal función en entidades territoriales, por lo cual la creación, fusión o supresión de cargos en la Contraloría sólo puede ejercerla el Congreso directamente o, excepcionalmente, mediante delegación al Presidente de la República a través de facultades extraordinarias y pro-témpore."*

Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, fundamento jurídico 7.

En la misma providencia, la Corte advirtió que la sujeción de esa habilitación a un límite presupuestal era, precisamente, lo que evidenciaba su injerencia en la planta de personal:

> *"(…) Así mismo, se puede inferir del parágrafo aludido que el Contralor puede modificar la estructura de la Contraloría General, incluyendo los cargos, teniendo en cuenta la adecuación a la Ley 42 de 1993. Otro elemento que lleva a esa interpretación es la redacción del último inciso del mencionado parágrafo que señala un límite presupuestal para las modificaciones o adecuaciones de la estructura en el rubro de servicios personales de la Ley General de Presupuesto, lo cual avala la injerencia en la planta de personal."*

Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, fundamento jurídico 8.

El inciso segundo del artículo 2 del proyecto reproduce esa misma estructura, pues ata los ajustes de la planta a los montos apropiados en el presupuesto del bienio. Con todo, la misma sentencia reconoció el margen que sí le corresponde al Contralor dentro de la planta creada por la ley:

> *"De otro lado, el Contralor tiene la facultad de resdistribuir internamente los cargos establecidos por la Ley, de acuerdo con las necesidades del servicio de la Contraloría General."*

Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, fundamento jurídico 6.

En consecuencia, se propone circunscribir la atribución del Contralor a la provisión y distribución interna de los empleos de la planta, y precisar que esa atribución no comprende la creación, supresión o fusión de empleos ni la modificación de su denominación, grado o asignación básica.

IV. IMPACTO FISCAL

El artículo 7.º de la Ley 819 de 2003 establece que el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto o conceda beneficios tributarios debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para tal efecto, dispone que en la exposición de motivos y en las respectivas ponencias de trámite deben identificarse los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional que permita financiar dichos costos. Asimismo, contempla la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al que corresponde pronunciarse sobre la consistencia fiscal de la propuesta durante el trámite legislativo.

En el caso de la presente iniciativa, cuyo objeto es garantizar la continuidad de la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías durante el bienio 2027-2028, resulta necesario precisar que su propósito es dar continuidad a la planta temporal existente, sin que ello implique, por sí mismo, la creación de una fuente de financiación distinta de las previstas en el ordenamiento jurídico.

La financiación de las actividades de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías se enmarca en las disposiciones del artículo 361 de la Constitución Política y en su desarrollo legal, particularmente en la Ley 2056 de 2020. En consecuencia, la ejecución de la medida deberá sujetarse a las reglas de financiación aplicables y a las apropiaciones presupuestales que se establezcan para el bienio 2027-2028.

En todo caso, la continuidad de la planta temporal deberá guardar correspondencia con la disponibilidad efectiva de recursos destinados a este propósito. Por consiguiente, los ajustes que realice el Contralor General de la República deberán atender las necesidades del servicio, las apropiaciones

presupuestales correspondientes y el comportamiento efectivo del recaudo, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

En este sentido, la evaluación del impacto fiscal de la iniciativa deberá considerar los costos asociados a la continuidad de la planta temporal durante el bienio 2027-2028 y su consistencia con los recursos disponibles para financiarla. Lo anterior permitirá establecer la viabilidad presupuestal de la medida y verificar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7.º de la Ley 819 de 2003.

V. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, los ponentes señalan que el proyecto contiene disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto, por lo que, en principio, no genera un beneficio particular, actual y directo para los congresistas. Lo anterior no exime a cada congresista de examinar otras causales que pueda encontrar.

VI. PERTINENCIA DE LA INICIATIVA Y CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

JUSTIFICACIÓN TÉCNICA DE LA NECESIDAD DE LA PLANTA DE TEMPORAL PARA EL BIENIO 2027 – 2028

A. Riesgo de interrupción de la función constitucional de control fiscal

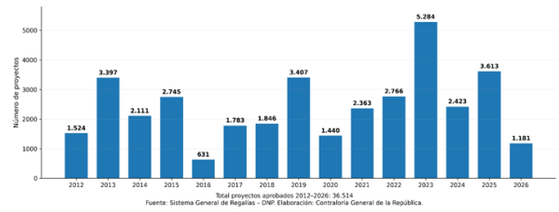
La arquitectura institucional para la vigilancia de los recursos del Sistema General de Regalías exige una capacidad técnica especializada, suficiente y continua en la Contraloría General de la República, la cual tiene una duración temporal que se alinea con la duración del presupuesto del Sistema General de Regalías para cada Bienio. La planta de empleos temporales actualmente vigente, prorrogada mediante la Ley 2443 de 2024, tiene una vigencia legal que expira el 31 de diciembre de 2026.

De no aprobarse la presente iniciativa legislativa antes de dicha fecha, la CGR perdería a partir del 1° de enero de 2027 la totalidad del talento humano dedicado de manera exclusiva al seguimiento macro y micro de los recursos de regalías, y a los procesos de responsabilidad fiscal. Lo anterior, generaría una parálisis en las actuaciones de auditoría, en el trámite de indagaciones preliminares, en los procesos sancionatorios y en la atención de las solicitudes de la ciudadanía sobre proyectos financiados con el SGR en los territorios.

B. Evolución de los proyectos del SGR

La implementación de la Ley 2056 de 2020, junto con la consolidación del nuevo modelo de distribución y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, incrementó de manera significativa el número de proyectos financiados en todo el territorio nacional. Esta dinámica ha ampliado de forma permanente el universo de vigilancia y control fiscal asignado a la Contraloría General de la República, demandando una mayor capacidad operativa para garantizar el adecuado seguimiento a la ejecución de los recursos públicos.

Gráfica 1. Evolución de los proyectos de inversión aprobados por el Sistema General de Regalías 2012-2026 (corte julio de 2026)



En la Gráfica 1 se observa la evolución del número de proyectos de inversión aprobados por el Sistema General de Regalías durante el período 2012–2026.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 2056 de 2020, el universo de proyectos sujetos a vigilancia y control fiscal ha mantenido un comportamiento significativamente superior al registrado en los primeros años del Sistema, alcanzando su máximo histórico en **2023 con 5.284 proyectos aprobados.** Posteriormente, **durante 2025 se aprobaron 3.613 proyectos**, lo que evidencia que la dinámica de formulación y aprobación de inversiones financiadas con recursos del SGR continúa siendo elevada. En total, entre 2012 y julio de 2026 se han **aprobado 36.514 proyectos de inversión, por un valor superior a $122,7 billones**, ampliando de manera sustancial el universo de control que debe atender la Contraloría General de la República en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales.

Por esta razón, la CGR a través del Grupo Interno de Trabajo para la Vigilancia y Control Fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, durante las vigencias 2022 y lo corrido del primer Semestre 2026 ha revisado, por medio de 205 Actuaciones Especiales de Fiscalización, 73 Auditorias de Cumplimiento, y 14 Seguimientos Permanentes**, 2.028 proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías por $38.4 billones.**

PERIODO	No. PROYECTOS	VALOR $ AUDITADO SGR
2022 - II SEMESTRE	315	$ 15.312.490.477.421
2023-2024	1122	$ 13.769.219.223.897
2025-2026 I SEMESTRE	591	$ 9.318.851.854.508
TOTAL	**2028**	**$ 38.400.561.555.826**

Estas actuaciones representan aproximadamente el 6% del total de proyectos aprobados por el Sistema General de Regalías desde 2012 y cerca del 31% del valor total de los recursos aprobados durante dicho período, lo que evidencia una estrategia de priorización orientada hacia proyectos de mayor impacto y cuantía.

C. Cobertura PNVCF – Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal.

En desarrollo de las estrategias de fortalecimiento de la vigilancia y el control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías, la Contraloría General de la República, a través del Grupo Interno de Trabajo para la Vigilancia y Control Fiscal de los Recursos del SGR, adelantó entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2026 diversas actuaciones orientadas a verificar la adecuada inversión y ejecución de estos recursos en el territorio nacional.

En el marco de la ejecución del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal – PNVCF, el GIT Regalías auditó un total de 2.028 proyectos financiados con recursos del SGR, cuya cuantía asciende a $38,4 billones, contribuyendo al fortalecimiento del control fiscal y a la protección del patrimonio público.

Proyectos auditados por región / transversal GIT Regalías.

Región y /o transversal	No. Proyectos					
	2022*	2023	2024	2025	2026*	Cuantía (billones y millones de pesos) *
Caribe	120	143	246	67	76	$ 9.197.167.444.453
Centro	56	101	79	62	28	$ 3.554.945.331.547
Eje cafetero	23	43	28	3	11	$ 1.456.299.779.119
Llanos	51	69	62	85	44	$ 4.761.828.822.728
Pacífico	58	155	82	15	16	$ 3.007.058.606.531
Transversal Minas y Energía	7	0	0	0	0	$ 11.850.911.996.379
Transversal Agricultura, Desarrollo rural y Ctel	0	0	9	0	0	$ 84.497.752.658
Transversal Corporaciones Autónomas Regionales	0	0	14	0	0	$ 165.842.630.438
Transversal CTel	0	0	24	23	0	$ 620.784.480.630
Transversal CTel, TIC y Educación	0	0	0	0	16	$149.429.375.894
Transversal Fondos Mixtos	0	0	21	0	0	$ 63.921.096.132
Transversal PAE	0	0	17	4	4	$919.701.996.766
Transversal Salud	0	0	18	16	12	$ 505.697.804.600
Transversal Transporte, Vivienda, Ciudad y Territorio	0	0	11	0	0	$172.535.993.043

Transversal Cultura, Transporte, Educación y Vivienda.	0	0	0	5	0	$ 51.947.084.109
Transversal Vivienda y Saneamiento Básico	0	0	0	15	0	$ 166.752.902.197
Transversal vivienda, ciudad y territorio, transporte, gobierno territorial, minas y energía.	0	0	0	5	0	$ 70.216.308.459
Transversal Fondo Mixto Sierra Nevada	0	0	0	43	.0	$ 312.635.102.210
Transversal Posconflicto	0	0	0	23	18	$ 1.288.387.047.934
Total	315	511	611	366	225	$38.400.561.555.826

***Vigencias 2022 IIS a 2026 IS**
Fuente: Grupo Interno de Trabajo para la Vigilancia y Control Fiscal de los Recursos del Sistema General de Regalías – GIT Regalías. Archivos internos.

Las auditorías del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal (PNVCF) se desarrollan principalmente por departamento, evaluando los proyectos de inversión financiados y/o cofinanciados con recursos del Sistema General de Regalías, que han sido identificados como críticos o de mayor riesgo por su impacto social, económico y financiero, los cuales pueden pertenecer a distintos sectores como vivienda, ciudad y territorio, infraestructura y educación. La Contraloría General de la República a través del GIT Regalías, vigila los recursos del SGR que requieren un análisis consolidado en todo el territorio nacional o parte de él y se denominan **"transversales"** así como también temas de especial relevancia y alcance nacional o regional, tales como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), salud, Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI), Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y el OCAD Paz, con el fin de realizar un análisis integral de su ejecución, impacto y resultados en el territorio.

La Contraloría General de la República, a través del Grupo Interno de Trabajo (GIT) de Regalías, selecciona proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías, correspondientes a diferentes vigencias y ubicados en distintos departamentos del país.

La cobertura alcanzada evidencia un incremento sustancial de la capacidad institucional para ejercer vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías. Además de las actuaciones regionales, el GIT Regalías ha fortalecido el desarrollo de auditorías transversales orientadas a sectores estratégicos y de alto riesgo, permitiendo una vigilancia especializada sobre inversiones de mayor impacto nacional y fortaleciendo la capacidad preventiva y correctiva del ejercicio de control fiscal.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se propone modificar el artículo 2° con la finalidad de precisar el fundamento normativo de la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República destinada a la vigilancia y el control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, para que se armonice la disposición propuesta con los antecedentes normativos que regulan su conformación y vigencia.

En efecto, si bien la planta temporal tuvo su antecedente en el Decreto Ley 1755 de 2020, esta fue objeto de una modificación sustancial mediante el Decreto Ley 2651 de 2022, norma que suprimió los empleos existentes y creó una nueva conformación de la planta para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2023 y el 31 de diciembre de 2024. Adicionalmente, el artículo 2° de la Ley 2443 de 2024 prorrogó expresamente dicha planta hasta el 31 de diciembre de 2026.

En consecuencia, se considera pertinente ajustar la redacción del artículo para identificar como referente normativo directo de la planta temporal el Decreto Ley 2651 de 2022, en concordancia con la Ley 2443 de 2024, que constituye su antecedente inmediato en materia de prórroga. Asi, se busca garantizar la precisión, y claridad normativa de la disposición, evitando referencias que puedan generar confusión respecto de la norma que regula la conformación vigente de la planta.

Esta modificación es de carácter aclaratorio y de técnica legislativa, por cuanto no altera el objeto de la iniciativa ni su propósito de garantizar la continuidad de las funciones de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías durante el bienio 2027-2028. Por el contrario, contribuye a que la disposición identifique de manera precisa los antecedentes normativos pertinentes y facilite su interpretación y aplicación.

De igual manera, se propone modificar el inciso segundo del artículo 2 para circunscribir la atribución del Contralor General de la República a la provisión y distribución interna de los empleos de la planta y precisar que no comprende la creación, supresión o fusión de empleos ni la modificación de su denominación, grado o asignación básica, materia reservada al legislador conforme al numeral 10 del artículo 150 y al numeral 10 del artículo 268 de la Constitución Política y a lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-527 de 1994.

PROYECTO ORIGINAL	**MODIFICACIÓN**	**JUSTIFICACIÓN**
Título "Por la cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías en el bienio 2027-2028"	Sin modificaciones	
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto dar continuidad a la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías durante el bienio 2027-2028.	Sin modificaciones	
Artículo 2°. Planta global de duración temporal.	**Artículo 2°. Planta global de duración temporal**.	Se ajusta
Prorróguese hasta el 31 de diciembre de 2028 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, creada mediante el Decreto Ley 1755 de 2020, modificada por el Decreto Ley 2651 de 2022 y prorrogada por la Ley 2443 de 2024. Corresponderá al Contralor General de la República, en el marco de sus competencias, efectuar los ajustes que resulten necesarios en la planta, de conformidad con los montos apropiados para ese órgano de control en el presupuesto del bienio 2027-2028, las necesidades del servicio y el comportamiento efectivo del recaudo.	Prorróguese hasta el 31 de diciembre de 2028 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, creada mediante el Decreto Ley ~~1755 de 2020~~ 2651 de 2022 ~~modificada por el Decreto Ley 2651 de 2022~~ y prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2026 por la Ley 2443 de 2024. Corresponderá al Contralor General de la República, ~~en el marco de sus competencias, efectuar los ajustes que resulten necesarios en la planta,~~ de conformidad con los montos apropiados para ese órgano de control en el presupuesto del Sistema General de Regalías del bienio 2027-2028, las necesidades del servicio y	Inciso segundo: se delimita la atribución del Contralor a la provisión y distribución interna de los empleos, en atención a la reserva de ley prevista en el numeral 10 del artículo 150 y en el numeral 10 del artículo 268 de la Constitución Política y a la Sentencia C-527 de 1994.

	el comportamiento efectivo del recaudo, determinar la provisión de los empleos de la planta y distribuirlos internamente. Esta atribución no comprende la creación, supresión o fusión de empleos ni la modificación de su denominación, grado o asignación básica.	
Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y modifica, en lo pertinente, las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, deroga y modifica, en lo pertinente, las disposiciones que le sean contrarias.	Se ajusta en el sentido de incluir la derogatoria, por técnica legislativa.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **ponencia positiva** y, en consecuencia, solicito a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en sesiones conjuntas, **dar primer debate** al Proyecto de Ley número 499 de 2026 Cámara – 288 de 2026 Senado, *"por la cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías en el bienio 2027-2028"*, conforme al texto propuesto que se adjunta.

Cordialmente;

Héctor Olimpo Espinosa Oliver
Senador de la República

Rafael Nieto Loaiza
Senador de la República

Esmeralda Hernández Silva
Senadora de la República

Manuel Antonio Virgüez P.
Senador de la República

Alfredo Rafael Deluque Zuleta
Senador de la República

Juan Carlos García Gómez
Senador de la República

José Nicolás Gómez Medina
Senador de la República

Jonathan Pulido Hernández
Senador de la República

ANDRÉS FELIPE GUERRA HOYOS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

JULIO CESAR TRIANA
Representante a la Cámara
Ponente

MANUEL ORLANDO CORREA BEDOYA
Representante a la Cámara
Ponente

NIXON PERDOMO JURAGARO
Representante a la Cámara
Ponente

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Ponente

JUAN DAVID LONDOÑO ARANGO
Representante a la Cámara
Ponente

MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA
Representante a la Cámara
Ponente

ALEJANDRA GABRIELA ABASOLO GOMEZ
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2026 SENADO Y 499 DE 2026 CÁMARA

"Por la cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías en el bienio 2027-2028"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto dar continuidad a la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías durante el bienio 2027-2028.

Artículo 2°. Planta global de duración temporal. Prorróguese hasta el 31 de diciembre de 2028 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, creada mediante el Decreto Ley 2651 de 2022 y prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2026 por la Ley 2443 de 2024.

Corresponderá al Contralor General de la República, de conformidad con los montos apropiados para ese órgano de control en el presupuesto del Sistema General de Regalías del bienio 2027-2028, las necesidades del servicio y el comportamiento efectivo del recaudo, determinar la provisión de los empleos de la planta y distribuirlos internamente. Esta atribución no

comprende la creación, supresión o fusión de empleos ni la modificación de su denominación, grado o asignación básica.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación deroga y modifica, en lo pertinente, las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente;

Héctor Olimpo Espinosa Oliver
Senador de la República

Rafael Nieto Loaiza
Senador de la República

Esmeralda Hernández Silva
Senadora de la República

Manuel Antonio Virgüez P.
Senador de la República

Alfredo Rafael Deluque Zuleta
Senador de la República

Juan Carlos García Gómez
Senador de la República

José Nicolás Gómez Medina
Senador de la República

Jonathan Pulido Hernández
Senador de la República

ANDRÉS FELIPE GUERRA HOYOS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

JULIO CESAR TRIANA
Representante a la Cámara
Ponente

MANUEL ORLANDO CORREA BEDOYA
Representante a la Cámara
Ponente

NIXON PERDOMO JURAGARO
Representante a la Cámara
Ponente

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Ponente

JUAN DAVID LONDOÑO ARANGO
Representante a la Cámara
Ponente

MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA
Representante a la Cámara
Ponente

ALEJANDRA GABRIELA ABASOLO GOMEZ
Representante a la Cámara
Ponente