



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20156000000201

Fecha: 02/01/2015 01:34:19 p.m.

Bogotá D.C.

Señor  
**NESTOR AMAYA**  
[Angac\\_231@hotmail.com](mailto:Angac_231@hotmail.com)

**REF. VARIOS.** ¿Qué fortalezas y debilidades encontramos en la Ley 1474 de 2011?  
¿Con esta norma se puede hablar de una verdadera herramienta de la administración pública? **RAD.** 2014-206-019477-2 de fecha 18/11/2014

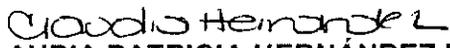
Respetado señor Amaya, cordial saludo.

En atención a los interrogantes relacionados con la ley 1474 de 2011 "*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*", me permito señalar que dichas respuestas pueden derivar de la interpretación en la exposición de motivos en que se basó el legislador para aprobar esta norma, por lo que me permito remitirle en 11 folios el documento para su conocimiento y fines pertinentes.

Respeto al interrogante relacionado con el concepto de coadministración que plantea la Contraloría General de la República y sus respectivas implicaciones, me permito informarle que el competente para responder al mismo es la misma Contraloría, por lo que hemos remitido a este organismo esta consulta.

El presente concepto se emite de conformidad con los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

  
**CLAUDIA PATRICIA HERNÁNDEZ LEÓN**  
Directora Jurídica

**HA** Víctor Edward Cubillos V - JFC / GCJ - 601  
600.4.8

Anexo 11 folios

## PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO DE

**Por medio del cual se reforma el artículo 272 de la Constitución política de Colombia, se fortalecen las medidas anticorrupción y se dictan otras disposiciones.**

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Dentro de la concepción de Estado moderno que se comenzó a estructurar para regular los poderes sociales, el poder público se ha instituido como la base para construir una sociedad más equitativa y justa, este poder público desde el siglo XVII con montesquie fue dividido en tres ramas de poder (Ejecutiva, Legislativa y Judicial) las cuales en la teoría del mencionado autor se encargaban de ejercer *pesos y contrapesos* entre si para garantizar que entre el ejercicio del poder no existieran poderes absolutos que llevarán a procesos tiránicos o dictatoriales.

Esta teoría de la tridivisión del poder público, ha tenido desarrollos importantes, para fortalecer el Estado, lo cual ha llevado a que en la actualidad la típica tridivisión de poder se encuentre desdibujada por la existencia de órganos autónomos e independientes de las ramas del poder público. Estos órganos autónomos e independientes son reconocidos en el texto Constitucional de 1991 y en leyes específicas que trae en diferentes artículos la creación de estos, otra fuente de estos órganos autónomos la constituye la jurisprudencia constitucional que le ha dado a las Corporaciones Autónomas Regionales y a la Comisión Nacional del Servicio Civil esta connotación de Autónomos e independientes.

Dentro de esta nueva estructura del Estado se tiene a estos órganos autónomos e independientes divididos en dos principales tipos - Los órganos de Control y los órganos Electorales.- que encuentran su razón de independencia y autonomía en la necesidad de mantener funciones del Estado por fuera de las tradicionales ramas del poder público, en aras de garantizar la transparencia y evitar la ingerencia de los otros poderes en asuntos que no les compete.

Aquí es donde se ubican las Contralorías Territoriales y la Contraloría General de la Nación, como órganos autónomos e independientes encargadas de ejercer el control fiscal dentro de las jurisdicciones territoriales de su competencia.

El marco constitucional de la Función Fiscal que ejercen de manera conjunta la Contraloría General de la República y las diferentes Contralorías Territoriales esta dado en el Capitulo X de la Constitución Política de Colombia, que en su primer capitulo establece lo pertinente al Control Fiscal.

El artículo 267 superior comienza por definir quién es la competente para desarrollar la Función de Control Fiscal y la forma y condiciones en que este opera (selectivo y posterior) y puede ser un control de resultados, financiero o de gestión, como lo denomina la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional un Control integral que participa de manera autónoma e independiente durante el proceso administrativo de la Entidad pública.

Acto seguido el mismo artículo define la forma y la competencia para elegir el Contralor General de la Nación, definiendo que dentro de el primer mes de sus sesiones el Congreso elegirá de una terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, para un período igual al del Presidente de la República, el Contralor General de la Republica. Prohibiendo la norma superior la reelección.

El texto Constitucional trae las condiciones para ser elegido Contralor General de la República: Ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

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

En el artículo 272 superior se faculta a las Asambleas y Concejos municipales para crear órganos de control fiscal territorial, denominados como Contralorías Territoriales que en virtud de mandato constitucional poseen las mismas facultades que la Contraloría General de la Republica dentro de su jurisdicción.

Contemplando para estos mismos órganos un proceso de elección similar al de la Contraloría General de la Republica, donde las Asambleas y Concejos distritales y municipales son las competentes para organizar las Contralorías y elegirlos de una terna enviada por dos candidatos presentados por el Tribunal Superior de distrito judicial y uno por el correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El periodo de elección será conforme el mismo artículo 272 superior igual al del Gobernador o Alcalde.

Se prohíbe al igual que con el Contralor General, la reelección y las calidades para hacerse elegir son: Ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

Este es el escenario actual que se presenta en el ejercicio de la Función Fiscal donde el periodo de quien ostenta el liderazgo del Control Fiscal coincide de manera precisa con la del Presidente, Gobernadores y Alcaldes.

Como se observa al tener su elección los responsables de liderar el Control Fiscal dentro del mismo periodo de los funcionarios que audita, se generaría una situación similar a la contemplada en la exposición de motivos del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), al referirse a Control Interno.

Miremos que se consideró en su momento por la exposición del Estatuto Anticorrupción; en su numeral segundo (2) Contenido del proyecto subnumeral 2.1. Primer capítulo: medidas administrativas para la lucha contra la corrupción, literal D se toma como una medida administrativa para evitar la complicidad entre los sujetos que tienen que realizar tareas de inspección y vigilancia y sus supervisados, tales como los encargados de Control Interno y los Revisores Fiscales, la modificación en cuanto a la elección de los encargados del Control Interno (se eligen por cuatro (4) años en un periodo que inicia en la mitad del periodo presidencial, del Gobernador y Alcalde respectivamente) y su elección es por el Presidente, Gobernador o Alcalde.

Esta medida como se sustentó en su momento buscaba evitar que la injerencia de los nominadores evitará la posibilidad que las oficinas de Control Interno ejercieran con independencia y autonomía su función.

Si tenemos en cuenta que uno de los insumos del Control Fiscal son los informes de las oficinas de Control Interno, y que estas a su vez se encargan de verificar los compromisos adquiridos con los órganos fiscales dentro de sus planes de mejoramiento, vemos como todo dentro de un Sistema de Control eficiente y eficaz lleva a concluir que en aras de fortalecer las medidas administrativas tomadas en la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) se hace necesario que el periodo de los líderes del Control fiscal (Contralor General de la República y Contralores Territoriales) también sea diferente al periodo de sus sujetos de control.

Esto indica que la elección se debe realizar para que inicie el periodo a los dos años de la elección del Presidente, Gobernadores y Alcaldes, por un periodo de cuatro años, logrando así mejorar la autonomía e independencia del Control fiscal y fortaleciendo las medidas anticorrupción que ya se han venido tomando.

Si se observan los diferentes referentes de estudio en el caso de la corrupción en el país las cifras que alcanza son preocupantes, en el año 2011 Colombia se

ubicaba en el puesto 80 de 183 evaluados en el Índice de Percepción de la Corrupción<sup>1</sup>

Dentro de los retos que se presentan en el informe publicado como "La corrupción en Colombia - radiografía y retos" publicado en la pagina Web de la organización Transparencia por Colombia.

Se mencionan:

**1. Volver a posicionar la corrupción como prioridad en la agenda pública:** La corrupción no es percibida como el mal mayor y los colombianos no parecen percibir las conexiones y los efectos de este fenómeno sobre la efectividad y legitimidad de las instituciones, la equidad y la justicia social, el acceso a los derechos, la generación y distribución de riqueza, el fortalecimiento de la democracia, y sus propias vidas.

**2. Vencer el círculo perverso entre violencia, narcotráfico y delincuencia organizada como escenarios para corrupción:** El narcotráfico y el fortalecimiento de los grupos armados ilegales como expresiones de la violencia, han conducido al debilitamiento de la gobernabilidad, han movido la frontera de la ética en el país y han presionado una mutación mucho más peligrosa de la corrupción: la captura y la reconfiguración cooptada del Estado.

**3. Comprender y actuar con decisión y audacia para cerrar las puertas a la captura y la reconfiguración cooptada del Estado:** La corrupción en Colombia ha evolucionado a formas más sofisticadas y complejas, los actores son más diversos, organizados y con frecuencia están vinculados a redes delincuenciales con objetivos de largo plazo que buscan afectar aspectos neurálgicos del Estado. Combatir este fenómeno creciente requiere comprender cómo y dónde se manifiesta, y diseñar reformas y medidas más complejas, profundas e integrales que las convencionalmente aplicadas.

**4. Romper con la cultura del atajo y la ilegalidad.** Hay cierta tolerancia social de parte de los colombianos a la 'cultura del atajo', entendida como la obtención de resultados mediante la utilización de métodos ilegítimos sin considerar las consecuencias. Con frecuencia, los comportamientos no éticos siguen siendo vistos como actos de audacia y astucia. Además, una proporción importante de la población justifica la corrupción en función de los fines perseguidos; desconfía de las actuaciones de sus conciudadanos y justifica sus comportamientos en el inadecuado comportamiento de la mayoría.

---

<sup>1</sup> Mirar Índice de percepción de la Corrupción 2001, Transparencia Internacional. –  
[WWW.transparenciacolombia.org.co](http://WWW.transparenciacolombia.org.co)

**5. Ser más estrictos en el cumplimiento de la legislación existente.**

Colombia ha ratificado Convenciones internacionales anti-corrupción y cuenta con un conjunto de lineamientos constitucionales, leyes y normas para avanzar en la lucha contra la corrupción. La tarea consiste en ser más estrictos en su cumplimiento y en cerrar la brecha entre la existencia de normas y su poca aplicación en la práctica.

**6. Estimular una sociedad civil vibrante motivada por el cuidado a lo público.**

Los ciudadanos cada vez creen menos que es posible derrotar la corrupción. Esto genera un desaliento a exigir compromisos y resultados de los gobernantes y empresarios. Es necesario hacer esfuerzos para crear conciencia colectiva sobre el impacto nefasto de la corrupción y el rechazo social a ella; e igualmente incentivar la actuación de la sociedad civil en torno al cuidado de lo público, en especial a través de los ejercicios de control social.

**7. Los empresarios deben asumir un fuerte y claro liderazgo en la lucha contra la corrupción.**

La condición básica de una empresa socialmente responsable es la conducción de sus negocios con principios éticos y de transparencia. Los empresarios pueden asumir su corresponsabilidad en la lucha contra la corrupción poniendo en marcha de programas de ética organizacional al interior de sus empresas y sus cadenas de valor, e implementando esquemas para prevenir el soborno en la gestión empresarial.

**8. Consolidar un sistema de pesos y contrapesos.**

Es necesario revertir en el país la tendencia de concentración de poder en el Ejecutivo y alcanzar un mayor equilibrio e independencia entre los poderes. La lucha contra la corrupción requiere que estos controles operen de forma efectiva y que la interacción entre los actores se ciña a reglas democráticas y transparentes.

**9. Sellar las fisuras de la institucionalidad estatal que expresan los escenarios de riesgo de corrupción en la gestión administrativa de las entidades públicas.**

La institucionalidad colombiana, especialmente en el nivel territorial, presenta fallas en los terrenos de la visibilidad, el cumplimiento de las normas y la existencia de pesos y contrapesos. Todo esto favorece la ocurrencia de hechos de corrupción. Es urgente equilibrar el desarrollo institucional del país, profundizar la descentralización y posicionar la lucha contra la corrupción como una de las primeras tareas para el logro de la autonomía local.

**10. Recuperar la legitimidad y confianza en la institucionalidad democrática y en la política.**

La falta de transparencia y rendición de cuentas atenta contra la democracia, pues lleva a que las instituciones públicas colombianas no gocen de confianza ciudadana y sean percibidas como proclives a la corrupción. Entre otras medidas, es preciso impulsar en ellas

mayor transparencia y rendición de cuentas, regular el lobby y el manejo adecuado del conflicto de intereses, implantar del voto nominal y cerrar las posibilidades a la filtración de intereses indebidos en la formación de las leyes.

Como se observa este Proyecto de Acto Legislativo apunta a fortalecer el reto número 8 de los pesos y contrapesos, fortaleciendo la autonomía e independencia de los órganos de Control fiscal frente al poder que representa la rama ejecutiva y legislativa dentro de la organización territorial en el país.

En concordancia a los soportes transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "Prosperidad para todos", el cual señaló unas acciones claras del actual Gobierno Nacional frente al fortalecimiento y modernización del Control Fiscal, entre otras disposiciones, de la siguiente manera:<sup>2</sup>

### **"VII. Soportes transversales de la prosperidad democrática**

#### **A. Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción**

##### **1. Buen Gobierno**

##### **2. Estrategias contra la corrupción**

(...)

#### **"f) Fortalecimiento y modernización de los órganos de control**

*Se apoyarán procesos de fortalecimiento y modernización de los órganos de control, teniendo en cuenta que sus labores preventiva, de control fiscal y disciplinaria son esenciales para que los servidores públicos apropien la transparencia en su actuar y sean responsables en caso de fallar a sus deberes.*

En conclusión, se busca mediante este Acto Legislativo fortalecer el ejercicio del control fiscal, mediante la variación de inicio del periodo de los Contralores, para que no concuerde con el de sus sujetos de control, en aras a evitar ingerencias de estos en su elección. Garantizando una independencia real y una operación más efectiva para el desempeño de sus *funciones*.

El proyecto "fortalecimiento del ejercicio del control fiscal", tiene identificado otros aspectos que por ser del orden legal, se tramitarán de manera separada al presente Acto Legislativo, para que sean discutidos y aprobados mediante el trámite que surten las Leyes.

---

<sup>2</sup> Documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. Prosperidad para todos". DNP, páginas 470, 497 y 498. Incorporado a la Ley 1450, según lo dispuesto en su artículo 2°.

PROYECTO ACTO LEGISLATIVO \_\_\_\_\_ DE 2013  
POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL ARTICULO 272 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, SE  
FORTALECEN LAS MEDIDAS ANTICORRUPCION Y OTRAS DISPOSICIONES.

1. Régimen especial de la carrera administrativa fiscal de las contralorías territoriales.
2. Fortalecimiento del sistema de financiación de contralorías.
3. Reglamentar el control prevalente y excepcional.
4. Aplicabilidad del Estatuto General de contratación estatal, sin restricción alguna para que contralorías departamentales puedan suscribir contratos de prestación de servicios.
5. Articulación del control fiscal interno y el control fiscal externo posterior inmediato.

## PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO DE

**Por medio del cual se reforma el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, se fortalece las medidas anticorrupción y se dictan otras disposiciones.**

### EL CONGRESO DE COLOMBIA

#### DECRETA:

**Artículo Primero: El Artículo 272 de la Constitución política quedará así:** La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde hayan contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Igualmente les corresponde elegir contralor para un período de 4 años que empezará a contar en la mitad del periodo del respectivo gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la

República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año, miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

La elección se realizará en el último periodo de sesiones ordinarias anteriores al mes en que se cumpla la mitad del periodo de los alcaldes o gobernadores.

**Artículo Segundo.** Adiciónese un párrafo transitorio del siguiente tenor:

Para ajustar los periodos de que trata el inc. 4º del Art. 272 los contralores que estuvieren ocupando el cargo a 31 de diciembre de 2015, permanecerán en el mismo hasta que se haga la elección en la mitad del periodo de los alcaldes y gobernadores elegidos para el periodo de 2016-2019.

**Artículo Tercero.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

## FIRMAS

### SENADO DE LA REPUBLICA

1. Aurelio Irragorri Hormaza
2. Edgar Gómez Román
3. Juan Carlos Vélez Uribe
4. Iván Name Vásquez

PROYECTO ACTOLEGISLATIVO \_\_\_\_\_ DE 2013  
POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL ARTICULO 272 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, SE  
FORTALECEN LAS MEDIDAS ANTICORRUPCION Y OTRAS DISPOSICIONES.

5. Mauricio Aguilar Hurtado
6. Carlos Alberto Zuluaga
7. Efraín torrado García
8. Doris Vega
9. Jaime Duran Barrera
10. Hemel Hurtado
11. Samuel Arrieta
12. Honorio Galvis
13. Rodrigo Romero
14. Gabriel Zapata
15. Bernabe Celis Carrillo
16. Juan Manuel Galán
17. Antonio Guerra
18. Juan Córdoba

## **CAMARA DE REPRESENTANTES**

1. Augusto Posada Sánchez
2. Holger Díaz
3. Mario Suarez
4. Rafael romero
5. José Ignacio Mesa Betancur
6. German Blanco
7. Carlos Neri López
8. Didier Alberto Tavera Amado
9. Jaime Rodríguez Contreras
10. German Varón
11. Carlos Ávila Duran
12. Hugo Velásquez Jaramillo
13. Fernando De La Peña
14. Heriberto Sanabria Astudillo