



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 752

Bogotá, D. C., martes, 25 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE MODIFICACIONES

CARTA DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2018 CÁMARA, 59 SENADO

por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2019.

5.1.2.

Bogotá, D. C., 21 de septiembre de 2018.

Doctores:

ÉDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN

Presidente Comisión Cuarta.

H. Cámara de Representantes.

MIGUEL AMÍN ESCAF

Presidente Comisión Cuarta

Honorable Senado de la República.

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes.

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA

Presidente Comisión Tercera

Honorable Senado de la República.

Asunto: Alcance Carta de Modificaciones al Proyecto de ley número 052 de 2018 Cámara, y 59 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2019.

Honorables Presidentes:

Me permito dar alcance a la Carta de Modificaciones radicada el pasado 20 de

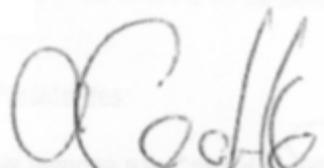
septiembre, toda vez que en el cuadro en el cual se presenta la propuesta de reducción al presupuesto del servicio de la deuda por \$14 billones y de adiciones al presupuesto de funcionamiento en \$4 billones y al presupuesto de inversión en \$10 billones, se presentó un error en las fórmulas de la columna "Proyecto con carta" lo que generó un error.

Por lo cual se presenta a continuación el cuadro con las respectivas correcciones:

Concepto	2018	2019		Var %		% del PIB			
		Proyecto Inicial	Carta	Proyecto Con carta	19P18	19A18	2018	2019 P	2019 A
FUNCIONAMIENTO	146.634	157.189	3.970	161.159	7,2	9,9	14,7	14,8	15,2
Gastos de personal	30.160	31.176		31.176	3,4	3,4	3,0	2,9	2,9
Adquisición de Bienes y Servicios	9.029	8.926	170	9.096	(1,1)	0,7	0,9	0,8	0,9
Transferencias	105.099	113.756	3.800	117.556	8,2	11,9	10,6	10,7	11,1
SGP	35.748	41.257		41.257	12,3	12,3	3,7	3,9	3,9
Pago de Mesadas Pensionales	39.401	39.415		39.415	0,0	0,0	4,0	3,7	3,7
Pensiones sin Colpensiones	27.560	27.085		27.085	(2,1)	(2,1)	2,8	2,6	2,6
Pensiones Colpensiones	11.741	12.330		12.330	5,0	5,0	1,2	1,2	1,2
Aseguramiento en Salud	14.071	16.796	2.900	19.696	19,4	40,0	1,4	1,6	1,9
Universidades sin pensiones	3.114	3.250		3.250	4,4	4,4	0,3	0,3	0,3
FOMAG sin pensiones	2.006	2.036		2.036	1,5	1,5	0,2	0,2	0,2
Resto de transferencias	9.758	11.002	900	11.902	12,7	22,0	1,0	1,0	1,1
Gastos de Comercialización y Producción	1.336	2.267		2.267	69,7	69,7	0,1	0,2	0,2
Adquisición de Activos Financieros	382	305		305	1,2	1,2	0,0	0,0	0,0
Disminución de Pasivos	186	229		229	23,3	23,3	0,0	0,0	0,0
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	523	530		530	1,4	1,4	0,1	0,1	0,1
DEUDA	47.930	66.435	(14.000)	52.435	38,6	9,4	4,8	6,3	5,0
Principal	18.480	36.089	(14.000)	22.089	95,3	19,5	1,9	3,4	2,1
Intereses	28.866	29.599		29.599	2,5	2,5	2,9	2,8	2,8
Comisiones y Otros Gastos	35	253		253	622,9	622,9	0,0	0,0	0,0
Fondo de Contingencias	549	493		493	(10,2)	(10,2)	0,1	0,0	0,0
INVERSIÓN	39.037	35.374	10.030	45.404	(9,4)	16,3	3,9	3,3	4,3
TOTAL	233.601	259.997	-	259.997	10,9	10,9	23,5	24,5	24,5
TOTAL SIN DEUDA	185.671	192.562	14.000	206.562	3,7	11,3	10,7	10,2	10,5

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Se solicita que este alcance haga parte integral de la Carta de Modificaciones al Proyecto de ley número 052 de 2018 Cámara y 59 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2019, radicada el 20 de septiembre de 2018.


ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

INFORME DE SUBCOMISIÓN

INFORME SUBCOMISIÓN AL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA LA VIGENCIA 2019

por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2019.

C.P.C.P. 3.1-0268 - 2018

Bogotá, D. C., 20 de septiembre de 2018.

Doctor:

JORGE HUMBERTO MANTILLA
SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia. Publicación informe subcomisión al Proyecto de Presupuesto General de la Nación para la Vigencia 2019.

Respetado doctor Mantilla:

Para que sea publicada en la *Gaceta del Congreso*, me permito remitir el informe presentado por la Subcomisión de la Comisión Primera Constitucional Permanente al Proyecto de ley número 052 de 2018 Cámara, 059 de 2018 Senado, por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2019.

Cordialmente,



AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaría Comisión Primera Constitucional

Anexo: Lo enunciado.

Bogotá, D. C., 20 de septiembre de 2018.

Honorable Presidente:

SAMUEL HOYOS MEJÍA

Presidente Comisión Primera Constitucional
Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Referencia. Oficio C.P.C.P. 3.1 – 0035 - 2018. **Informe Subcomisión al Proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2019. Proyecto de ley número 052 de 2018 Cámara, 059 de 2018 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de**

capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 1° de enero al 31 de diciembre de 2019.

Distinguida Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Por medio de la presente nos permitimos rendir el informe encomendado por ustedes en el oficio de la referencia, con relación al Proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2018, este último presentado a consideración del Congreso Nacional por parte del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público el pasado 28 de julio del año en curso.

El presente informe se compone de las siguientes secciones:

Introducción

1. Generalidades Presupuesto General de la Nación.
2. Generalidades entidades de la Comisión I.
3. Apropriación y ejecución por sectores.
4. Demandas, pagos y pretensiones de las entidades de la Comisión I.
5. Conclusión.

Introducción

Este informe se presenta con el objeto de que las recomendaciones acá formuladas sean atendidas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y las Comisiones Económicas del Congreso de la República antes de la aprobación del monto definitivo del presupuesto de gastos y de la aprobación del proyecto por parte de las Comisiones (20 de septiembre), de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 56 del Decreto número 111 de 1196, *por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

Esta Comisión, en concordancia con el artículo 4° de la Ley 3ª de 1992; y los artículos 342 y 346 de la Constitución Política de Colombia, en donde está previsto que “cada Comisión rendirá informes y recomendaciones sobre los temas de su conocimiento a las Comisiones Económicas Tercera y Cuarta”, presenta este informe con relación a lo dispuesto en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación de las entidades de la Comisión I, cuyos temas versan principalmente sobre los Ministerios del Interior, y de Justicia y del Derecho, así como los de sus entidades adscritas, además de los organismos de control, Notariado y Registro, la Rama Judicial y la Justicia Especial para la Paz.

Para la elaboración de este informe, los abajo firmantes tuvieron en consideración las repuestas de las diferentes entidades, y las peticiones y observaciones de los asistentes en las sesiones

llevada a cabo los días 4 y 10 de septiembre de 2018, referente al Proyecto de ley número 052 de 2018 Cámara, 059 de 2018 Senado “Presupuesto General de Nación 2019”.

1. Generalidades Presupuesto General de la Nación

El presupuesto de 2019 asciende a \$259 billones, es decir, un incremento de \$23,4 billones, un 10.9% en comparación con el presupuesto presentado por el Ministerio para el 2018; de estos, \$31,2 billones (12%) corresponden a gastos de personal, \$8,9 billones (3,4%) a adquisición de bienes y servicios, \$113,8 billones (43,9%) a transferencias de ley, \$2,2 billones (0,9%) a comercialización y producción, \$66,4 billones (25,7%) al pago del servicio de la deuda, \$35,4 billones (13,7%) a inversión, y \$1,1 billones (0,4%) a otras cuentas. Al analizar el comportamiento del gasto respecto al año 2018, sin considerar el servicio de la deuda, los gastos de funcionamiento e inversión proyectados para 2019 registran un crecimiento del 3,7%. Este comportamiento equivale a una reducción del gasto como porcentaje del PIB de 0,5 puntos, al pasar de 18,7% de PIB en 2018 a 18,2% de PIB en 2019. Es una demostración de que el Gobierno obra con moderación en materia de gasto, sin propiciar el desbordamiento del mismo y con respeto a las metas que fija la regla fiscal.

Los gastos de personal y adquisición de bienes y servicios presentan un incremento del 2,3%, al pasar de \$39,2 billones en 2018 a \$40,1 billones en 2019. Las transferencias de ley se incrementan en 8,2%, al pasar de \$105,1 billones en 2018 a \$113,8 billones en 2019.

Las partidas presupuestales con mayor incidencia son las siguientes:

Salud, educación, agua potable y propósito general a través del SGP: \$41,3 billones.

Pensiones: \$39,4 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación.

Aseguramiento en salud: \$16,8 billones.

Otras transferencias para educación (universidades, FOMAG): \$5,3 billones.

El siguiente cuadro explica más claramente lo anterior y se compara el subtotal de las entidades de la Comisión I:

RUBRO	2017	2018	2019
	Apropiaciones	Apropiaciones	Apropiaciones
TOTAL	232,986	233,6	259
Funcionamiento	140,523	146,6	157,1
Inversión	41,223	39	35,3

Cuadro 1. Apropiaciones PGN 2017, 2018, 2019. Cifras en miles de millones de pesos.

El mayor monto de las amortizaciones de 2019 frente a las de 2018 se debe en primera medida a que en 2018 no se tuvieron amortizaciones de bonos de deuda externa, mientras que en 2019 se vencerá

un bono en dólares por USD 2.000 millones y otro en yenes por JPY 45.000 millones, los cuales fueron emitidos en el año 2009 y que equivalen aproximadamente a \$7 billones. De igual forma, las amortizaciones de deuda interna de 2018 se redujeron de manera importante gracias a unas operaciones de redención anticipada realizadas en 2017, las cuales redujeron las necesidades por concepto de amortizaciones para 2018 por un monto de \$5.5 billones.

2. Generalidades presupuesto entidades de la Comisión I

Previo a la adición presupuestal, para 2017 el crecimiento nominal de la apropiación para las entidades de la Comisión I era negativo en -1.44% (\$183 mil millones), pero con la adición al presupuesto de 2017 se aumentó en un 5.81%, es decir, pasó de 12.7 billones a 13.4 billones en el presupuesto; de estos 13.4 billones, 11.55 billones corresponden a gastos de funcionamiento, mientras 1.87 billones corresponde a gastos para inversión. Con la adición presupuestal aprobada gracias a los recursos provenientes de la reforma tributaria y para ayudar a mantener una senda de crecimiento económico positivo fueron aprobados 8,56 billones, por tanto, se tiene un consolidado para 2017 de 233,1 billones, de los cuales el 60,3% corresponden a gastos de funcionamiento (140,5 billones) y el 17,7% (41,2 billones) corresponden a inversión.

Para 2017, en términos porcentuales, quienes tuvieron un **mayor aumento** de presupuesto fueron la *USPEC* (391 mil millones) y la *Registraduría* (170 mil millones); mientras quienes tuvieron las **mayores reducciones** fueron el *Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses* (98 mil millones) y el Ministerio de Justicia y del Derecho (15 mil millones).

Para el 2018 el presupuesto aprobado fue de \$233,6 billones, cifra que es superior en 3 puntos porcentuales a la del 2017. Sobre la asignación aprobada hubo una participación del 63% de los gastos de funcionamiento (\$146,6 billones); 17% de los gastos de inversión (\$39 billones) y 20% del servicio de la deuda (\$47.9 billones).

Para el 2019, según lo plantea el Proyecto de Presupuesto hay un crecimiento del 3.1% en las apropiaciones de las entidades de la Comisión I, es decir, aumentándolas en \$14.5 billones de pesos.

En términos porcentuales, quienes tienen un **mayor aumento** según el proyecto de presupuesto son la Jurisdicción Especial para la Paz 166% (111 mil millones), explicado por el inicio de actividades de la jurisdicción; mientras quienes proyectan unas **mayores reducciones** son la *Registraduría Nacional del Estado Civil* -32% (-563 mil millones) y *La Contraloría General de la República* (93 mil millones).

A continuación se presentan resumidos los anteriores datos:

	Apropiación 2017	Apropiación 2018	Apropiación 2019	Variación 2017-18	Variación 2018-19	Variación % 2017-18	Variación % 2018-19
Ministerio del Interior	474	461	418	-13	-43	-2,74%	-9,33%
Unidad Nacional de Protección – UNP	634	693	714	59	21	9,31%	3,03%
Ministerio de Justicia y del Derecho	78	93	106	15	13	19,23%	13,98%
Superintendencia de Notariado y Registro	892	329	354	-563	25	-63,12%	7,60%
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	1.027	1.073	1.138	46	65	4,48%	6,06%
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC	929	928	1.038	-1	110	-0,11%	11,85%
Total Sector Interior y Justicia	4034	3577	3768	-457	191	-11,3%	5,3%
Contraloría General de la República	609	628	535	19	-93	3,12%	-14,81%
Procuraduría General de la Nación	627	612	658	-15	46	-2,39%	7,52%
Registraduría Nacional del Estado Civil	742	1.712	1.149	970	-563	130,73%	-32,89%
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	48	53	55	5	2	10,42%	3,77%
Total órganos de Control	2026	3005	2397	979	-608	48,32%	-20,23%
Rama Judicial	3.814	3.798	4.291	-16	493	-0,42%	12,98%
Fiscalía	3.226	3.385	3.549	159	164	4,93%	4,84%
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	213	217	229	4	12	1,88%	5,53%
Total Rama Judicial y Fiscalía	7253	7400	8.069	147	669	2,03%	9,04%
Justicia Especial para la Paz - JEP	0,2	112	299	111,8	187	5.81%	166,96%
TOTAL	13313,2	14094	14.533	780,8	439	5,86%	3,11%

Cuadro 2. Presupuesto entidades Comisión I.

Apropiaciones, recursos no ejecutados, no apropiados y reservas presupuestales en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos propios.

Apropiación y ejecución por sectores

1. SECTORES DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

INTERIOR:

MINISTERIO DEL INTERIOR

Entre 2016-17 la entidad tuvo un aumento de más de 88 mil millones, y según lo asignado en el proyecto de ley, para 2017 tuvo una reducción de

más de 13 mil millones quedando así para el 31 de agosto de 2017 con una apropiación total de 461.827 miles de millones.

2017

Con respecto a la ejecución del presupuesto asignado para 2017, se dejaron de ejecutar 66.755 mil millones; con esto la ejecución de la entidad alcanzó el 92% sobre los compromisos y 87% sobre las obligaciones.

Por rubros, la mayor parte de los 66 mil millones no ejecutados corresponde a gastos de funcionamiento, por los cuales se dejaron de comprometer 43.258 miles de millones, resaltando los 6.364 millones no comprometidos por el concepto: *FORTALECIMIENTO A LOS PROCESOS ORGANIZATIVOS Y DE CONCERTACIÓN DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, MINORÍAS Y ROM, los 1.823 millones no comprometidos por el concepto de: OTRAS TRANSFERENCIAS PREVIO CONCEPTO DGPPN*, y los 4.390 millones por concepto: *PUEBLO NUKAK MAKÚ ARTÍCULO 35 DECRETO NÚMERO 1935 DE 2014*.

De los 23,497 millones no comprometidos en Inversión se destacan los 376 millones que dejaron de ejecutarse dentro del programa *FORTALECIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LOS CANALES DE ATENCIÓN AL CIUDADANO*

NACIONAL, los 755 millones que dejaron de ejecutarse dentro del programa *ACTUALIZACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR BOGOTÁ – PREVIO CONCEPTO DNP*, y los 1.233 millones que dejaron de ejecutarse del programa *FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR INTERIOR*.

2019

Según lo planteado por la entidad, para el próximo año el total de recursos que quedarían desfinanciados es de 43.048 mm (-9%); siendo el desfinanciamiento en funcionamiento de 21.725 mm y en inversión de 21.322 mm.

Teniendo en cuenta que: a) los recursos de funcionamiento comprometidos en 2017 fueron de 381.833, b) para 2018 cuentan con una apropiación de 401.701 mm, y c) lo asignado para 2019 son 379.975 mm; se alerta sobre los posibles efectos que pueda tener sobre la entidad las reducciones acentuadas que ya se configuran por dos años consecutivos.

Al igual que con el funcionamiento, la inversión presenta un recorte, resaltando que el presupuesto asignado para 2019 es inferior en más de 21 mil millones a lo comprometido en 2018; dejando así parcialmente desfinanciados varios programas de la entidad (ver cuadro 5).

CONCEPTO	2016			2017			2018		
	Funcionamiento	Inversión	Total	Funcionamiento	Inversión	Total	Funcionamiento	Inversión	Total
Apropiación	347,207	87,330	434,537	383,196	84,095	467,292	305,617	66,184	371,802
Porcentajes	79.90%	20.10%	100.00%	82.00%	18.00%	100.00%	82.20%	17.80%	100.00%

Cuadro 3. Presupuesto Ministerio del Interior.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos propios.

Apropiación	2016			2017				Totales
	Compromisos (julio)	Obligaciones	% Ejecución (julio 2016)	Apropiación 2017	Compromisos (julio)	Obligaciones (julio)	% Ejecución (julio 2017)	
434,537	305,377	72,613	16.71%	476,754	346,445	125,609	26.35%	% Variación ejecución julio 2016-2017 9.64%

Cuadro 4. Ejecución Presupuestal Ministerio del Interior.

Comparativo compromisos y obligaciones julio 2016-2017 en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos propios.

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)

2018

La Unidad Nacional de Protección en lo corrido del 2018, no ha podido ejecutar la apropiación de \$1.032.000.000 para el proyecto de inversión BPIN 2016011000156 “Implementación de la Ruta de Protección Colectiva de la UNP a Nivel Nacional”

con ocasión a las disposiciones del Decreto número 662 del 17 de abril de 2018 expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el que aplazó recursos presupuestales por la suma de \$852.000.000 correspondiente al 82.56%. De este presupuesto a corte a 31 de julio de 2018, se han desarrollado 32 reuniones de acercamiento con los colectivos, 20 talleres de evaluación de riesgo a los colectivos, se expidieron 15 actos administrativos para implementar las medidas de protección colectiva y se otorgó 1 medida de protección colectiva, alcanzado una ejecución de valor obligado de \$179.000.000 correspondiente al 17.34%.

2019

Para la vigencia fiscal de 2019, la Unidad Nacional de Protección registra un total de \$712,811,000,000 para gastos de funcionamiento, lo que representa un incremento de \$20.858.000.000 respecto a la apropiación para 2018.

En cuanto a Inversión, para el 2019 se registra un monto por \$1,489,241,558 lo que representa un incremento por \$341.241.558 en comparación con 2018.

RUBRO	2017	2018	2019
	Apropiaciones	Apropiaciones	Apropiaciones
TOTAL	634	693,1	714,3
Funcionamiento	631,7	691,9	712,8
Inversión	2,3	1,1	1,5

Cuadro 5. Apropiaciones PGN 2017, 2018, 2019. Cifras en miles de millones de pesos.

JUSTICIA

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

2017

Durante la vigencia fiscal de 2017, al Ministerio de Justicia y de Derecho le fueron asignados \$78.223.867.811, de los cuales la apropiación presupuestal en funcionamiento fue de \$56.911.306.718. En el informe presentado a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, muestra que para programas y rubros presupuestales más importantes se apropiaron \$20.913.399.835, de los cuales comprometieron \$20.586.951.485, dejando \$326.448.350 por fuera de la ejecución presupuestal en funcionamiento.

En cuanto a inversión se apropiaron \$21.312.561.093 de los cuales comprometieron para programas y rubros presupuestales más importantes \$20.972.576.637, dejando de \$339.948.456 por fuera de la ejecución presupuestal en inversión.

El total de apropiación presupuestal en funcionamiento e inversión, para programas y rubros presupuestales más importantes del Ministerio de Justicia y del Derecho, fue de \$42.376.481.593 de los cuales se comprometieron \$39.641.399.977, evidenciando un cumplimiento aceptable de la ejecución presupuestal para esos rubros y programas importantes entre los cuales se encuentran, por funcionamiento: *el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 Población Desplazada; Fondo para la rehabilitación. Inversión social y lucha contra el crimen organizado; Fondo para la Lucha contra las Drogas, entre otros;* y por inversión: *Apoyo institucional para el sistema de justicia penal, implementación del Sistema Centralizado de Estadísticas en Justicia Nacional entre otros.*

CONCEPTO	Apropiación
Gastos de Funcionamiento	56.911.306.718
Gastos de Inversión	21.312.561.093
Total	78.223.867.811

Cuadro 6. Presupuesto Ministerio de Justicia y del Derecho.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos propios.

2018

Para el 2018 al Ministerio de Justicia y de Derecho le fueron asignados \$93.492.217.546; la apropiación presupuestal para funcionamiento fue de \$68.020.003.354, de los cuales la apropiación presupuestal para programas y rubros presupuestales más importantes en funcionamiento fue de \$26.732.463.452, de los cuales las obligaciones presupuestales fueron \$10.889.661.291, evidenciando que los recursos asignados para esos rubros y programas a corte 31 de julio, faltaban por ejecutar \$15.842.802.161 para los siguientes 5 meses de este año.

En relación con la inversión, se obtuvo una apropiación presupuestal por valor de \$25.472.214.192, de los cuales la apropiación presupuestal para programas y rubros presupuestales más importantes en inversión fue \$25.049.299.610, de los cuales comprometió al 31 de julio de 2018 \$7.161.176.949, quedando por ejecutar los últimos meses del año recursos por valor de \$17.888.122.661.

De acuerdo a lo anterior se evidencia que la ejecución presupuestal para este rubro es bajo, teniendo en cuenta que a 31 de julio aún no se había comprometido ni la mitad del presupuesto de inversión.

Corte: Julio 31 de 2018.

CONCEPTO	Apropiación
Gastos de Funcionamiento	68.020.003.354
Gastos de Inversión	25.472.214.192
Total	93.492.217.546

Cuadro 7.

Fuente: Respuesta cuestionario Proyecto de ley número 052 de 2018 Cámara, 059 de 2018 Senado.

Cifras en millones de pesos.

2019

Para la vigencia fiscal de 2019, el Ministerio de Justicia y de Derecho registró la suma de \$88.505.624.945 para gastos de funcionamiento, lo que representa un incremento de \$20.485.621.591 respecto a la apropiación para 2018.

En cuanto a inversión, para ese año se registró un monto por \$65.016.237.492, lo que representa un incremento por \$39.544.023.300 en comparación con 2018.

CONCEPTO	Apropiación
Gastos de Funcionamiento	88.505.624.945
Gastos de Inversión	65.016.237.492
Total	153.521.862.437

Cuadro 8.

Fuente: Respuesta cuestionario Proyecto de Ley 052/2018 Cámara, 059/18 Senado.

Cifras en millones de pesos.

**INSTITUTO NACIONAL
PENITENCIARIO Y CARCELARIO
(INPEC)**

2017

El Inpec tuvo una apropiación total de 1.027.790 millones de pesos en 2017, de los cuales el 99,67% se destinaron a gastos de funcionamiento y el restante 0,33% a inversión. En términos de ejecución, en este año se comprometieron el 97,45% de las apropiaciones y se ejecutaron como obligaciones el 97,44% de las obligaciones.

Durante este año se realizaron 5 áreas muy pertinentes, proyectos de atención y tratamiento, seguridad penitenciaria (41.196 operativos y 369.760 remisiones/traslados), gestión del conocimiento institucional (1723 reentrenamientos), derechos humanos, atención al cliente y talento humano (45 funcionarios con auxilios mediante convenio Icetex).

2018

En este año se apropió un 4,49% más de recursos (46.167 millones) que el año 2017, de estos se aumentó aún más el porcentaje destinado a gastos de funcionamiento (99,75%) y el restante a inversión, dejando así un total de 1,073 billones de pesos como apropiación total. La ejecución a 27 de agosto de este año es del 63,86% de funcionamiento y del 40,37% de inversión. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) presentó unas necesidades presupuestales para la vigencia fiscal de 2018 por \$1,365,833 millones. Sin embargo, en el proyecto de ley para la vigencia fiscal de 2018 no se consignaron todos

los recursos solicitados, y por tanto, reporta un déficit de \$291.876 mil millones (equivalente al 21,37%).

Debido a esto, la entidad informa que hay situaciones que afectan el desarrollo óptimo de sus funciones:

- Cobertura deficiente en programas de atención integral y tratamiento penitenciario.
- Traumatismo en el traslado.
- Mantenimiento de bienes, enseres e infraestructura.
- Baja cobertura en la entrega de la dotación para cuerpos de custodia y vigilancia.
- Se afectan en el área de inversión los proyectos para hacer mejora, archivo y promoción y prevención del consumo de sustancias psicoactivas.
- Déficit en el pago de impuestos.
- Baja cobertura en programas de bienestar y capacitación.

2019

Para el presente proyecto se aumentó en un 6,01% las apropiaciones frente al 2018, para funcionamiento se pretende destinar el 99,76% y el restante a inversión, disminuyendo aún más este rubro, en total se esperan apropiar 1,138.553 millones de pesos. De igual manera, la entidad informa de un déficit respecto del valor solicitado en el anteproyecto por una cantidad de 411.244 millones de pesos. A continuación, se presentan los anteriores valores:

C O N - CEPTO	2017			2018			2019		
	Funciona- miento	inver- sión	Total	Funciona- miento	inver- sión	Total	Funciona- miento	inversión	Total
Apropia- ción	1.024.438	3.352	1.027.790	1.071.260	2.697	1.073.957	1.135.856	2.697	1.138.553
Porcenta- jes	99.67%	0.33%	100.00%	99.75%	0.25%	100.00%	99.76%	0.24%	100.00%

Cuadro 9. Presupuesto Inpec.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos propios.

2017				2018				Totales
Apropia- ción	Compromi- sos	Obligaciones	% eje- cución	Apropiación (agosto)	Compromi- sos (agosto)	Obligaciones (agosto)	% ejecu- ción (agos- to)	% variación ejecución 2017-2018
1.027.790	1.001.569	1.027.790	97.45%	1.073.957	685.243	1.073.957	63.81%	33.64%

Cuadro 10. Ejecución Presupuestal Inpec.

Comparativo compromisos y obligaciones julio 2016-2017 en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos propios.

**UNIDADDESERVICIOSPENITENCIARIOS
Y CARCELARIOS (USPEC)**

2017

Para 2017 se apropiaron 929 mil millones de pesos, lo que representa un aumento del 57,6% (442 mil millones) frente al 2016, de estos el 66,12% se destinaron a gastos de funcionamiento y el

restante a inversión. La ejecución a diciembre del 2017 mostró que se comprometieron el 86,4% de los recursos y se ejecutaron como obligaciones el 59,16%. Para este año se había establecido una Meta de Acuerdo de Desempeño de Compromisos del 99,69%, pero a 31 de diciembre de 2017 se había ejecutado solo el 86,44%, por lo que se observa que la entidad no cumplió con las metas propuestas por la misma en los indicadores.

2018

Para este año se asignó un presupuesto de 928 mil millones de pesos, de los cuales el 69,48% corresponde a funcionamiento, y el 32,87% corresponde a inversión.

Respecto al presupuesto del año anterior se dio una variación de -0,1%. Con los recursos apropiados se lograron ejecutar los temas misionales más sensibles, tales como el suministro de alimentación para la población privada de la libertad, la implementación del sistema de salud en el

sistema penitenciario, el servicio de vigilancia electrónica, la dotación de equipos de seguridad y la adecuación de salas para la realización de audiencias virtuales al interior de los ERON, la construcción y ampliación de infraestructura para generar cupos y el mantenimiento de la infraestructura existente.

Para el mes de agosto del presente año, el USPEC reporta un porcentaje total de ejecución del 61,41%, donde el 73,83% del presupuesto de funcionamiento ha sido ejecutado, mientras que de inversión se habla de un 36,05%.

2019

Para el proyecto en estudio se esperan apropiar 1,03 billones de pesos, de los cuales \$721 mil millones serán destinados para gastos de funcionamiento, equivalente al 69,48% y para el rubro de inversión 317 mil millones, correspondientes al 30,52%. Las sumas mencionadas se encuentran en las tablas siguientes:

C O N - CEPTO	2017			2018			2019		
	Funcio- namiento	Inversión	Total	Funciona- miento	Inversión	Total	Funcionamiento	Inversión	Total
Apropiación	614.494	314.878	929.372	639.528	288.594	928.123	721.859	317.131	1.038.991
Porcentajes	66.12%	33.88%	100.00%	68.91%	31.09%	100.00%	69.48%	30.52%	100.00%

Cuadro 11. Presupuesto USPEC.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos propios.

Apropiación	2017			2018				Totales
	Compromisos (diciembre)	Obligaciones	% ejecución (diciembre)	Apropiación	Compromisos (agosto)	Obligaciones (agosto)	% ejecución (agosto)	% variación ejecución diciembre 2017 - agosto 2018
1.014.511	876.920	600.168	86.44%	998.821	613.387	239.842	61.41%	25.03%

Cuadro 12. Ejecución Presupuestal USPEC.

Comparativo compromisos y obligaciones julio 2017-2018 en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos propios.

Más allá de la asignación de recursos, es preciso señalar la necesidad de establecer mecanismos de control que permitan ejercer un monitoreo efectivo sobre el desarrollo y ejecución de las metas misionales de la entidad.

- Hacinamiento:

Para la generación de cupos penitenciarios y carcelarios, la unidad desarrolló el proyecto de inversión, construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los ERON, a través de los siguientes programas:

- Rehabilitación de espacios dentro de la infraestructura penitenciaria existente.
- Establecimientos tipo colonia.
- Ampliación de establecimiento.
- Construcción de pabellón y/o sector de mínima, mediana o máxima seguridad.
- Diseño y construcción de nuevos ERON.

De esta manera, la entidad reporta que se entregaron un total de 2408 cupos nuevos.

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

2017

Los recursos apropiados para la entidad en este año fueron de 213.511 millones de pesos. De este total, el 83,94% corresponden a gastos de funcionamiento y el 16,06% restante para inversión. La ejecución de recursos de la nación fue del 99,41%, mientras que de los recursos propios fue del 99,78%. El total de ejecución de la entidad para el año 2017 fue del 99,42%.

Los gastos de funcionamiento alcanzaron los 179.226 millones de pesos, mientras que en inversión fueron 34.283 millones.

2018

La apropiación aprobada para este año fue de 217.539 millones de pesos, lo que representa un aumento de 2.625 millones de pesos respecto al año 2017. A funcionamiento corresponde el 83,60% y el restante a inversión (16,40%). Hasta el 29 de

agosto del presente año se han ejecutado como compromisos el 61,81% de los recursos. Frente al mismo periodo de 2017 se había comprometido el 57,25% de los recursos. A la fecha se ha ejecutado el 58,80% de los compromisos de inversión.

Para este año se dio un aumento en el presupuesto de 4.028 millones de pesos respecto al año 2017; esto se vio en los 2.625 millones de incremento en el funcionamiento y 1.403 millones de incremento en inversión.

En el anteproyecto para la asignación presupuestal del año 2018, se habían contemplado 269.838 millones de pesos para esta entidad, sin embargo, la asignación final fue de 214.197

millones de pesos, disminuyendo el 20% de la cuantía apropiada de funcionamiento. Para el 2019 esta disminución plantea ser del 37% sobre lo solicitado en el anteproyecto.

2019

En el proyecto estudiado se espera aprobar 229.590 millones de pesos, lo cual representa un aumento de 12.051 millones frente al año anterior, de estos, el 84,28% corresponden a gastos de funcionamiento y el restante a inversión (15,72%). Esto representa una disminución del 0,7% en el porcentaje asignado de inversión respecto al 2017, el cual se ve asignado al funcionamiento. Los siguientes cuadros muestran los anteriores datos.

CONCEPTO	2017			2018			2019		
	Funcionamiento	inversión	Total	Funcionamiento	Inversión	Total	Funcionamiento	Inversión	Total
Apropiación	179.226	34.283	213.510	181.852	35.687	217.539	193.509	36.081	229.590
Porcentajes	83.94%	16.06%	100.00%	83.60%	16.40%	100.00%	84.28%	15.72%	100.00%

Cuadro 13. Presupuesto Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos propios.

2017				2018				Totales	
Apropiación 2017	Compromisos (julio)	Obligaciones (julio)	% ejecución (julio 2017)	Apropiación 2018	Compromisos (agosto)	Obligaciones (agosto)	% ejecución (agosto 2017)	% variación ejecución julio 2017 - agosto 2018	
213.510	116.585	95.67	46.99%	217.539	134.464	142.118	65.33%	39.03%	

Cuadro 14. Ejecución Presupuestal Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Comparativo compromisos y obligaciones julio 2017-2018 en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos propios.

2. ORGANISMOS DE CONTROL

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR)

2017

Durante la vigencia fiscal de 2017, la Contraloría General de la República (CGR) tuvo un total de apropiación presupuestal de \$609 mil millones, el total de gastos de funcionamiento ascendió al valor de \$449 mil millones, es decir, destinó el 73.7% del total de presupuesto en este ítem, y el restante, es decir, el 26,3%, se destinó en inversión, para un total de funcionamiento de \$159 mil millones.

Para la vigencia 2017 y al respecto de lo anterior, dentro del presupuesto asignado para el año 2017 (y lo que va corrido del 2018), no se permitieron cumplir con algunos de los objetivos misionales de la entidad, por carencia de apropiación presupuestal, por lo que no se alcanzó a implementar el siguiente proyecto:

- Mejoramiento de las condiciones de acceso, uso y consulta de la documentación e información generada por la Contraloría General de la República durante el periodo de 1923 a 2000 nacional: para la vigencia de 2017 lo requerido

ascendió al valor de \$500 millones de pesos y el valor aprobado fue cero, y para la vigencia de 2018 lo requerido ascendió al valor de \$1.000 millones de pesos y el valor aprobado fue cero.

Proyectos que se vieron afectados parcialmente:

- Proyectos de inversión “Adquisición y ampliación de la infraestructura física de la Contraloría General de la República” y “Desarrollo institucional de la CGR para un control fiscal oportuno y eficiente nacional: fueron asignados recursos para la vigencia 2017 en el orden de \$123.450 millones y \$1.000 millones, respectivamente; con los recursos destinados al proyecto mencionado en primer término solo fue posible suplir las necesidades originadas en el cubrimiento del pago parcial del valor de adquisición de la sede del nivel central de la CGR, por lo que se vieron desfinanciados los montos dirigidos a atender las necesidades de las distintas Gerencias Departamentales como adquisiciones de inmuebles para su funcionamiento, adecuaciones, reforzamientos estructurales, restauración, dotación, entre otras.

- Desarrollo institucional de la CFR para un control fiscal oportuno y eficiente nacional: el

valor necesario fue de \$8.525 millones de pesos frente a un valor aprobado de \$1.000 millones, lo que conllevó a un desfinanciamiento de \$7.525 millones de pesos, lo que afectó directamente el componente dirigido a desarrollar, implementar y actualizar metodologías, procedimientos, instrumentos y modelos de seguimiento del control fiscal en temas estratégicos de política pública y, si es el caso, socializarlos para fortalecer el control fiscal territorial.

Total de la ejecución presupuestal:

Para la vigencia de 2017, el total de la ejecución fue de \$589.409 millones de pesos, es decir, la entidad tuvo una pérdida de apropiación presupuestal de \$19.858 millones de pesos.

2018

Para lo que va corrido de la vigencia de 2018 (a 31 de agosto) la apropiación presupuestal en gastos de funcionamiento es de \$476.674 millones, es decir, el 75.8% frente al presupuesto total, y para la inversión se destinó el 24.2%, con un total de \$152.072 millones de pesos.

A modo de comparación, en cuanto a los gastos de funcionamiento del año 2017 frente a lo que va corrido del 2018 (a 31 de agosto) hubo una variación del 5.7%, es decir, hubo un aumento en \$27.366 millones de pesos, en cuanto al total de inversión hubo una variación del -5.2%, es decir, \$7.887 millones de pesos menos que la vigencia anterior, y la variación del presupuesto total de una vigencia frente a la otra fue del 3.1%, es decir, para la vigencia de 2018 (a 31 de agosto) hubo un aumento en \$19.479 millones de pesos.

Al respecto de lo anterior, el presupuesto asignado para la vigencia de 2018, no permitió cumplir con algunos de los objetivos misionales de la entidad, dentro de los que encontramos:

- Adquisición y ampliación de la infraestructura física de la CGR: se solicitó el valor de \$132.209 millones, siéndole asignados únicamente \$112.000 millones, los cuales fueron orientados al pago del inmueble requerido para el funcionamiento del nivel central de la Contraloría, lo que no ha permitido a la fecha la adquisición, adecuación y dotación de sedes para las Gerencias Departamentales de Antioquia y Santander. En la Gerencia Departamental de Boyacá no se han podido adelantar los estudios de factibilidad para decidir si se adecúa y amplía la actual sede considerada patrimonio histórico, o si se adquiere una nueva sede. En la Gerencia de Nariño no se ha podido adelantar el reforzamiento estructural y la dotación de un ascensor, como tampoco los trabajos de mantenimiento, modificación y adecuación en las sedes de las Gerencias de Atlántico y Arauca.

- Desarrollo institucional de la CFR para un control fiscal oportuno y eficiente nacional: Respecto a la vigencia 2018, se solicitaron \$11.980 millones y fueron asignados \$4.072 millones, lo que afectó principalmente el fortalecimiento del componente relacionado con capacitaciones y actividades de mejoramiento de competencias y habilidades en cabeza del Centro de Estudios Fiscales, que permiten incrementar las capacidades técnicas de los funcionarios de la CGR en el ámbito del control fiscal micro y macro establecidos en el Decreto Ley 267 de 2000, así como la encuesta de víctimas y otros informes relacionados con el mismo tema.

Total ejecución presupuestal:

Para la vigencia de 2018, de enero a la fecha, y un proyectado a 31 de diciembre, el total de la ejecución presupuestal es de \$628.746 millones de pesos, es decir, aparentemente no habrá pérdidas de apropiación presupuestal.

	Funcio- namiento	Inversión	Total	Funcio- namiento	Inversión	Total	Funciona- miento	Inversión	Total
Apropia- ción	436,426	43,088	479,514	448,182	158,359	606,541	475,675	143,072	618,747
Porcenta- jes	91.01%	8.99%	100.00%	73.89%	26.11%	100.00%	76.88%	23.12%	100.00%

Cuadro 15. Presupuesto CGR.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos propios.

2019

Los principales rubros presupuestales incorporados en el proyecto de presupuesto para la vigencia 2019 son, gastos de funcionamiento un valor aprobado de \$490.951 millones de pesos, frente a un valor total de \$535.951, es decir, el 91.6%, y para el rubro de inversión el valor aprobado es de \$45.000, es decir, el 8.4%, tenemos entonces que frente a la vigencia de 2018 se

presenta una variación en el total del presupuesto de \$92.813 millones de pesos, teniendo menor presupuesto la mencionada entidad para esta vigencia de 2019.

RUBROS	APROBADO
FUNCIONAMIENTO	\$490.951
Gastos de personal	\$413.601
Adquisición de bienes y servicios	\$74.638
Transferencias corrientes	\$1.712
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	\$1.000
INVERSIÓN	\$45.000
TOTAL	\$535.951

Cuadro 16. Presupuesto CGR.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Cifras en millones de pesos.

Proyectos desfinanciados para la vigencia:

Se evidencia entonces un total solicitado de \$106.125 millones de pesos frente a un total aprobado de 45.000, teniendo entonces una desfinanciación de \$61.125 millones de pesos, es decir, del 57.5%.

PROYECTO	SOLICITADO 2019	APROBADO 2019	DESFINANCIADO	ACTIVIDADES AFECTADAS
ACTUALIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA, FUNCIONAL Y OPERATIVA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR); A NIVEL NACIONAL	\$37.325		\$37.325	Adquisición Sedes Adecuación Sedes Reforzamiento Estructural Sedes Restauración Sedes Mantenimiento Sedes Dotación Sedes
MEJORAMIENTO DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A NIVEL NACIONAL	\$14.823	\$14.000	\$823	Renovar la infraestructura de cómputo
IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE SEGURIDAD DE PERSONAS, BIENES E INFORMACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA NACIONAL	\$9.546	\$4.000	\$5.546	Renovar infraestructura para apoyo misional, adquirir licenciamiento de <i>software</i> de seguridad, Implementar infraestructura para seguridad de la información.
MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE ACCESO, USO Y CONSULTA DE LA DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN GENERADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA DURANTE EL PERIODO DE 1923 A 2000 NACIONAL	\$2.443		\$2.443	organización documentos físicos 5692 metros lineales
FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD TÉCNICA Y OPERATIVA DE LA CGR PARA DESARROLLAR EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN VÍCTIMA Y LAS RELACIONADAS CON POSCONFLICTO. NACIONAL	\$10.308	\$2.823	\$7.485	Elaborar material de comunicación (1.000) presentación de experiencias exitosas e intercambios de prácticas metodológicas y conocimientos a nivel nacional que permitan fortalecer los procesos de control social en el posconflicto (1.000) video de sistematización de experiencias CGR
DESARROLLO PARA LA FORMACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE LA CGR, DE OTROS ORGANISMOS DE CONTROL FISCAL Y DE LA CIUDADANÍA, EN INVESTIGACIÓN Y HERRAMIENTAS TÉCNICAS RELACIONADAS CON EL CONTROL FISCAL NACIONAL.	\$11.300	\$3.797	\$7.503	Capacitar en el enfoque de servicio al ciudadano, empoderar en las estrategias de control fiscal participativo a través de las TIC, desarrollar investigaciones propias
TOTAL	\$106.125	\$45.000	\$61.125	

Cuadro 17. Presupuesto CGR. Proyectos desfinanciados.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Cifras en millones de pesos.

Proyectos no tenidos en cuenta en su totalidad:

- Actualización de la infraestructura física, funcional y operativa de la CGR a nivel nacional.

- Mejoramiento de las condiciones de acceso, uso y consulta de la documentación e información generada por la CGR durante el periodo de 1923 a 2000 nacional.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

2017

En la vigencia fiscal de 2017, la Procuraduría tuvo una apropiación en funcionamiento e inversión por \$627.316,56 de los cuales \$594.855,08 corresponden a funcionamiento y \$32.461,48 a inversión.

En cuanto a los compromisos por funcionamiento, el valor total para este año fue por \$583.823,54, dejando de ejecutar en este rubro \$11.031,54. En relación con la inversión, fueron comprometidos \$24.091,95, dejando de ejecutar \$8.369,53.

En este sentido, el presupuesto que no ejecutó la Procuraduría para el 2017 en estos rubros fue por valor de \$19.401,07

CONCEPTO	Apropiación	Compromisos	Compromisos / apropiación
Gastos de funcionamiento	594.855,08	583.823,54	98,15%
Gastos de inversión	32.461,48	24.091,95	75,22%
Total	627.316,56	607.915,49	96,91%

Cuadro 17. Presupuesto PGN.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Cifras en millones de pesos.

2018

Para este año, la Procuraduría tuvo una apropiación en funcionamiento e inversión por \$612.255,21 de los cuales \$569.922,69 corresponden a funcionamiento y \$42.332,52 a inversión.

En comparación con 2017, se presentó una disminución que se representó en funcionamiento por \$24.932,39, sin embargo, en inversión se presentó un incremento por \$9.871,04

Con corte a agosto de 2018 se han comprometido en funcionamiento 337.504,45, de los cuales, faltaría ejecutar \$232.418,24 por los 4 meses siguientes de este año, que evidencian un retraso en la utilización de estos recursos.

En cuanto a inversión, se han comprometido \$12.546,02, de los cuales no se ha ejecutado \$29.876,50 faltando 4 meses para terminar el 2018, que también evidencia la baja ejecución.

Corte: agosto 2018

CONCEPTO	Apropiación	Compromisos	Compromisos / apropiación
Gastos de funcionamiento	569.922,69	337.504,45	59,22%
Gastos de inversión	42.332,52	12.456,02	29,42%
Total	612.255,21	347.433,63	56,75%

Cuadro 18. Presupuesto PGN.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Respuesta cuestionario Proyecto de Ley 052/2018 Cámara, 059/18 Senado.

Cifras en millones de pesos.

2019

Para la vigencia fiscal de 2019, la Procuraduría registró la suma de \$617.789.808,608 para gastos de funcionamiento, lo que representa un incremento de 8,40% respecto a la apropiación para 2018.

En cuanto a inversión, para ese año se registró un monto por \$46.647.000,000 lo que representa un incremento por \$14.185.520,000 en comparación con 2018; esos gastos representan la necesidad de dotar a la entidad con instrumentos tecnológicos y de gestión que posibiliten la modernización institucional.

CONCEPTO	Apropiación
Gastos de funcionamiento	617.789.808,608
Gastos de inversión	46.647.000,000
Total	664.436.808,608

Cuadro 19. Presupuesto PGN.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Respuesta cuestionario Proyecto de Ley 052/2018 Cámara, 59/18 Senado.

Cifras en millones de pesos.

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (RNEC)

2017

En la vigencia fiscal de 2017, la Registraduría tuvo una apropiación presupuestal por \$742.936 de los cuales se comprometieron \$720.303, ejecutando de esta manera un 97%, evidenciando un efectivo uso de recursos para este año. Los gastos más representativos fueron el pago de la nómina de enero a diciembre, la prima de servicios y remuneración electoral, la prima de navidad, entre otros.

Las gestiones de recursos más representativas fueron:

Acuerdo para la Paz \$3.500 millones.

Contratación elecciones 2018, base vigencias futuras \$192.837,8 millones.

Consulta Partido Liberal \$40.000 millones.

Elecciones atípicas \$3.000 millones.

Concepto	Apropiación	Compromisos	%
Gastos de personal	436.708	427.397	97,87
Gastos generales	157.625	152.826	96,96
Transferencias corrientes	98.300	89.784	91,34
inversión	50.304	50.295	99,98
Total	742.936	720.303	96,95

Cuadro 20. Presupuesto RNEC.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Respuesta cuestionario Proyecto de Ley 052/2018 Cámara, 059/18 Senado.

Cifras en millones de pesos.

2018

Para este año, la Registraduría tuvo una apropiación presupuestal por \$1.712.393, que muestra un incremento respecto del año 2018 por \$969.457; del presupuesto inicial ha comprometido, con corte al 31 de agosto de 2018, \$1.445.366, que representan el 84% de la ejecución, evidenciando de esta forma que faltando 4 meses para que finalice la vigencia fiscal de 2018, faltarían por comprometer \$267.027.

Para este año se celebraron contratos que contaban con autorización de vigencias futuras de 2017, entre los cuales se cuenta la realización de las elecciones de Congreso y Presidencia de la República, la contratación de los bienes y servicios para llevar a cabo la Consulta Anticorrupción, entre otros.

Acuerdo para la Paz \$2.800 millones.

Contratación bienes y servicios elecciones 2018: \$1.067.162 millones.

Consulta Interpartidista \$26.450 millones.

Consulta Anticorrupción \$310.000 millones.

Gastos de funcionamiento nuevo Partido FARC: \$1.634 millones.

Corte al 31 de agosto de 2018.

Ejecución presupuestal Registraduría Nacional del Estado Civil 2018			
Concepto	Apropiación	Compromisos	%
Gastos de personal	1.009.817	842.278	83
Gastos generales	516.006	490.924	95
Transferencias corrientes	136.571	64.028	47
Inversión	50.000	48.136	96
Total	1.712.393	1.445.336	84

Cuadro 21. Presupuesto RNEC.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Respuesta cuestionario Proyecto de Ley 052/2018 Cámara, 059/18 Senado.

Cifras en millones de pesos.

2019

Para la vigencia fiscal de 2019, la Registraduría registró la suma de \$2.428.660, sin embargo, en el proyecto de ley solo se apropiaron \$1.139.978, presentando una diferencia por \$1.288.682. En comparación con 2018, hay una disminución en presupuesto por \$423.711.

CONCEPTO	PGN 2018	PGN 2019	DIFERENCIA
TOTAL	1.712.393	1.139.978	423.711

Cuadro 22. Presupuesto RNEC.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Respuesta cuestionario Proyecto de ley número 052 de 2018 Cámara, 059 de 2018 Senado.

Cifras en millones de pesos.

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO (ANDJE)**Entidad adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho****2017**

Para la vigencia fiscal del 2017, la ANDJE tuvo una apropiación en funcionamiento e inversión por \$48.109, de los cuales, \$40.961 corresponden a funcionamiento y \$7.148 a inversión.

En cuanto a los compromisos por gastos de funcionamiento, el valor total para este año fue por \$39.515.076 (96,47%), dejando de ejecutar en este rubro \$1.445. En relación con la inversión, fueron comprometidos 6,936.419 (97,04%), dejando de ejecutar 211.581.

CONCEPTO	Apropiación	Ejecución 2017
Gastos de funcionamiento	40.961	96,47%
Gastos de inversión	7.148	97,04%
Total	48.109	96,6%

Cuadro 23. Presupuesto ANDJE.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Respuesta cuestionario Proyecto de ley número 052 de 2018 Cámara, 059 de 2018 Senado.

Cifras en millones de pesos.

2018

Para este año, la ANDJE tuvo una apropiación en funcionamiento e inversión por \$53.879, de los cuales, \$47.968 corresponden a funcionamiento y \$5.910 a inversión.

En comparación con 2017, se presentó un aumento que se representó en funcionamiento por \$7.007, sin embargo, en inversión hubo una disminución de presupuesto por \$1.238.

Con corte a 31 de agosto de 2018, se han comprometido en funcionamiento \$41,180.528 (85,85%), de los cuales faltaría ejecutar \$6.787.472 por los 4 meses siguientes de este año.

En cuanto a inversión, se han comprometido \$5,577.267 (94,37%), de los cuales no se han ejecutado \$332.733.

Corte: 30 de agosto 2018

CONCEPTO	Apropiación	Ejecución 2017
Gastos de funcionamiento	47.968	85,85%
Gastos de inversión	5.910	94,37%
Total	53.879	86,8%

Cuadro 24. Presupuesto ANDJE.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Respuesta cuestionario Proyecto de ley número 052 de 2018 Cámara, 059 de 2018 Senado.

Cifras en millones de pesos.

2019

Para la vigencia fiscal de 2019, la ANDJE registró la suma de \$49.716 para gastos de funcionamiento, lo que representa un incremento por \$1.748 en comparación con 2018. En cuanto a inversión para ese año, se registró un monto por \$5.698, lo que representa una disminución por \$212.000 en comparación con 2018.

CONCEPTO	Apropiación
Gastos de funcionamiento	49.716
Gastos de inversión	5.698
Total	55.414

Cuadro 25. Presupuesto ANDJE.

Apropiaciones y gastos en funcionamiento e inversión en miles de millones de pesos - COP.

Fuente: Respuesta cuestionario Proyecto de ley número 052 de 2018 Cámara. 059 de 2018 Senado.

Cifras en millones de pesos.

Sin embargo, la ANDJE reporta un déficit de \$25.472 mil millones frente a lo solicitado en el anteproyecto de Presupuesto General 2019, de los cuales, \$21.527 son correspondientes a funcionamiento y \$3.945 correspondientes a inversión.

Finalmente, resaltamos que gracias a la gestión de la ANDJE en 2018, la Nación ahorró aproximadamente \$1.9 billones de pesos en procesos judiciales.

3. RAMA JUDICIAL Y FISCALÍA

RAMA JUDICIAL

La apropiación definitiva de la Rama Judicial en 2017 fue de 3.81 billones de pesos; para la vigencia actual contó con una disminución de recursos por valor de 15.817 mil millones; y para el 2019 tiene un aumento de \$492.747 mm y cuenta con \$4,29 billones en el proyecto de presupuesto.

2017

El porcentaje de ejecución en 2017 fue de 98% sobre los compromisos y se destaca que no se presentó el porcentaje de ejecución sobre las obligaciones. Con esto, la Rama Judicial dejó de comprometer \$58.789 mm.

De esta ejecución, se destaca que las mayores pérdidas de apropiación se dieron en funcionamiento (\$53.748 mm); y que las reservas presupuestales corresponden fundamentalmente a recursos de funcionamiento, pues estas suman \$58.789 mm.

Y dentro de las entidades que hacen parte de la Rama Judicial se observa que:

- El Consejo Superior de la Judicatura dejó de comprometer recursos en más del 10% del valor asignado en los siguientes conceptos: Aplicación de un sistema de información estadístico de gestión de la Rama Judicial (32 millones), capacitación, formación de funcionarios y empleados judiciales y del personal administrativo (\$2,680 millones), e implementación y fortalecimiento de la Unidad

de Registro Nacional de Abogados, Auxiliares de la Justicia, Sistemas de Control de Información y publicaciones a nivel nacional (402 millones).

- Los tribunales y juzgados dejaron de comprometer recursos en gastos de personal por \$46,691 millones.

2018

Para lo que va corrido del 2018, ya que no especifican fecha de corte, la Rama ha comprometido el 66% de los recursos asignados. No se especifica el porcentaje ejecutado sobre las obligaciones. Para este año se resaltan los bajos niveles de ejecución en los recursos de inversión: el porcentaje de compromisos sobre apropiaciones en este rubro es de 49%, mientras, puesto que no se muestra el porcentaje sobre las obligaciones. Esto último implica que no se puede verificar el porcentaje de ejecución real sobre las obligaciones contraídas por el sector, lo cual es alarmante, teniendo en cuenta que el porcentaje de ejecución sobre los compromisos resulta normalmente superior al de las obligaciones.

2019

La Rama reporta un desfinanciamiento de más de \$757.734 millones; de los cuales, el 100% de los recursos faltantes corresponden a desfinanciamiento de los gastos de funcionamiento.

En inversión, aunque reportan que no existe desfinanciamiento, por lo que se considera que los montos de esta entidad únicamente en lo relacionado a gastos de funcionamiento deben ser modificados.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Para 2017 la entidad contó con un presupuesto definitivo de \$3.226.679 millones de pesos, y para la vigencia del año en curso con la suma de \$3.385.632 millones de pesos. Sin embargo, para 2019 se prevé una disminución de \$241.614 millones, toda vez que la solicitud realizada por la FGN en el Anteproyecto de Presupuesto para dicha vigencia fue de \$3.851.051 millones, y la cifra presentada en el proyecto de presupuesto para 2019 es de \$3.609.437 millones de pesos.

2017

El porcentaje de ejecución medido por los compromisos fue de 99.4%; aunque para el rubro de funcionamiento fue de 99.4%, mientras que para inversión fue de 98.7%. De lo anterior, lo dejado de ejecutar para el año 2017 fue el 0.6%, correspondiente a \$19.930 millones de pesos.

- De lo asignado para inversión, por el concepto que menos se ejecutó fue EFECTIVIDAD DE LA INVESTIGACIÓN PENAL Y TÉCNICO-CIENTÍFICA por el que se dejaron de ejecutar 543 millones de pesos.

- Se destaca que como apropiaciones adicionales para fortalecer la infraestructura tecnológica y desarrollar el talento humano, la

FGN informa que hubiese sido necesario un total de \$24.930 millones de pesos.

2018

En lo que va corrido de este año, la ejecución presupuestal de la entidad es de 63.1% sobre el total de los compromisos, quedando pendiente por ejecutar en lo que resta de este año el 36.9%, correspondiente a la suma de \$1.248.317 millones de pesos.

- Se destaca que como apropiaciones adicionales para fortalecer la infraestructura tecnológica y desarrollar el talento humano, la FGN igualmente informa que hubiese sido necesario un total de \$17.750 millones de pesos.

2019

La entidad reporta un desfinanciamiento de \$241.614 millones de pesos; resaltándose en el presupuesto de funcionamiento un déficit de los gastos generales en el orden de los \$100.000 millones de pesos.

En lo que respecta al presupuesto de inversión, las necesidades para el 2019 ascienden a la suma de \$248.000 millones y, de acuerdo con el proyecto de presupuesto, se están apropiando \$130.438 millones, lo que representa una disminución del 48%.

Vale decir que el proyecto de presupuesto de la vigencia fiscal 2019 no se encuentra desagregado a nivel de cuentas y rubros presupuestales, por lo cual no se puede determinar el valor asignado para atender las sentencias y conciliaciones.

Necesidades no financiadas en el proyecto de ley de PGN 2019

De los \$241.614 millones de desfinanciamiento, \$218.000 millones indican gastos de inversión y funcionamiento que la FGN estima prioritarios y merecedores de ser incorporados en el proyecto de presupuesto de 2019, correspondientes a partidas destinadas a fortalecer la Policía Judicial (\$29.680 millones), TICS (\$33.000 millones), infraestructura física (\$47.869 millones), capacitación (\$7.451 millones) y gastos generales (100.000 millones).

PRESUPUESTO JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ

2017

De acuerdo con el informe presentado por la Secretaria Ejecutiva de la JEP, en razón a que con la expedición del Decreto número 2107 del 14 de diciembre de 2017 apenas se creó la sección presupuestal de la referida jurisdicción, los recursos asignados por el Gobierno nacional fueron destinados a gastos de funcionamiento (\$250.440.000) para el pago de salarios de la Presidenta y el Secretario Ejecutivo de la JEP (únicos servidores públicos para la fecha).

2018

Para la vigencia fiscal 2018, la apropiación por concepto de gastos de funcionamiento ascendió

a la suma de \$112.002.000.000. Por su parte, la distribución definitiva destinada a proyectos de inversión para este año fue de \$26.726.891.604, los cuales, de conformidad con la respuesta de la JEP, aún no se han podido implementar, dado que el proceso de asignación de estos recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación todavía se encuentra en trámite.

RUBROS PRESUPUESTALES POR CONCEPTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA JEP 2017-2018 (cifras en pesos)

CONCEPTO	APROPIACIÓN 2017	APROPIACIÓN 2018
FUNCIONAMIENTO	250.440.000	112.002.000.000
GASTOS DE PERSONAL	250.440.000	90.418.000.000
Sueldos de personal de nómina	40.440.000	33.283.743.646
Prima técnica	-	298.195.086
Otros	163.000.000	34.238.828.771
Horas extras, días festivos e indemnización por vacaciones	-	181.447.112
Otros gastos personales	-	-
Contribuciones inherentes a la nómina sector privado y público	47.000.000	22.415.785.385
GASTOS GENERALES	-	21.584.000.000
Adquisición de bienes y servicios	-	21.584.000.000
CONCEPTO	APROPIACIÓN 2017	APROPIACIÓN 2018
FUNCIONAMIENTO	250.440.000	112.002.000.000
GASTOS DE PERSONAL	250.440.000	90.418.000.000
Sueldos de personal de nómina	40.440.000	33.283.743.646
Prima técnica	-	298.195.086
Otros	163.000.000	34.238.828.771
Horas extras, días festivos e indemnización por vacaciones	-	181.447.112
Otros gastos personales	-	-
Contribuciones inherentes a la nómina sector privado y público	47.000.000	22.415.785.385
GASTOS GENERALES	-	21.584.000.000
Adquisición de bienes y servicios	-	21.584.000.000

En cuanto a los rubros presupuestales por concepto de inversión, se reitera que la JEP no recibió tales apropiaciones para el año 2017, pues estaba en fase de implementación, mientras que para la vigencia fiscal 2018 se aprobaron \$26.726.891.604 destinados a financiar 7 proyectos, los cuales aún no han comenzado a

ejecutarse, habida cuenta que la distribución de los recursos sigue en trámite.

Los 7 proyectos de inversión de la JEP para ejecución en segundo semestre de 2018 son:

PROYECTO	DISTRIBUCIÓN DEFINITIVA AJUSTADA (EN TRÁMITE)
1. Implementación del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y Garantías de No Repetición en el componente de Justicia Transicional y Restaurativa con Enfoques de Género y Diferenciales Nacional.	\$15.626.691.604
2. Difusión, estructura, funciones y logros de la JEP	\$1.107.200.000
3. Implementación de medidas de protección a la vida, integridad y seguridad personal de los sujetos de protección de la JEP Nacional (previo concepto DNP)	\$0
4. Desarrollo e implementación de herramientas de tecnología e información en la Jurisdicción Especial para la Paz Nacional	\$5.216.000.000
5. Implementación, desarrollo y fortalecimiento de herramientas que faciliten el acceso de la información a la ciudadanía nacional	\$100.000.000
6. Adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de las sedes de la Jurisdicción Especial para la Paz Nacional	\$117.000.000
7. Implementación de una solución inmobiliaria para la Jurisdicción Especial para la Paz JEP en Bogotá	\$4.560.000.000
TOTAL INVERSIÓN	\$26.726.891.604

2019

Para la vigencia fiscal 2019, la JEP solicitó por concepto de funcionamiento la suma de \$218.900 millones y en el Proyecto de ley Anual de Presupuesto se tiene previsto un rubro de \$209.308 millones (95%), advirtiéndose una diferencia de \$9.592 millones entre lo solicitado y lo asignado.

Por otro lado, frente al presupuesto por concepto de inversión, la JEP solicitó \$153.000 millones, de los cuales, se obtuvo una cuota de \$90.358.204.914 (59%), encontrándose una diferencia de \$62.641.795.086.

No obstante las precitadas diferencias, la JEP informa que no hay gastos de inversión o funcionamiento prioritarios que no se hayan incluido en el proyecto de presupuesto 2019. (Ver respuesta 7, suscrita por la Secretaría Ejecutiva de la JEP).

6. Conclusión

Con base a lo anterior, se recomienda muy respetuosamente al Ministro de Hacienda y Crédito Público y a las Comisiones Económicas Tercera y Cuarta, garantizar la asignación de los recursos faltantes para los proyectos de inversión estratégicos, tal como se evidenció en este informe de presupuesto, con el fin de que las entidades de la Comisión I puedan lograr el cumplimiento de los objetivos misionales.

Cordialmente,

GABRIEL JAIMÉ VALLEJO
Ponente Coordinador

ELBERT DÍAZ LOZANO
Ponente Coordinador

JULIO CESAR TRIANA
Ponente

ALEJANDRO VEGA
Ponente

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley fue radicado el 8 de agosto de 2018, por el honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán y por el honorable Senador Juan Diego Gómez Jiménez.

Proyecto Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 665 de 2018, páginas 22-26.

Recibido en la Comisión el 21 de agosto de 2018.

Designado como ponente el 22 de agosto de 2018.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Para los autores el proyecto de ley busca armonizar, conforme al principio de igualdad, los derechos de los servidores públicos acogidos por la Ley 909 de 2004, extendiendo el periodo en el cual puedan ocupar cargos en comisión; dicha propuesta se encuentra en consonancia con la evolución de la normativa colombiana en cuanto a la edad de retiro forzoso y de pensión de los trabajadores, como es el caso de la Ley 1821 de 2016 que aumentó la edad máxima para el retiro del cargo de las personas que desempeñen funciones públicas.

3. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

3.1 Situaciones Administrativas

El tema de las relaciones entre el Estado y sus servidores gira en torno a determinar en primera medida, a un sometimiento a unas normas y principios especiales. De este modo, se configuran las siguientes situaciones¹:

a) Los trabajadores particulares sometidos, tanto a sus relaciones individuales como colectivas al Código Sustantivo del Trabajo;

b) Los empleados de la administración que por regla general están sometidos a una situación de derecho público.

En este escenario los empleados típicamente administrativos se fundamentan en la llamada “carrera administrativa, la cual según la definición actual del artículo 27 de la Ley 909 de 2004², “es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público”. Con este planteamiento podría decirse que la carrera administrativa se traduce en el estatuto que reglamenta los derechos y deberes de los funcionarios.

Para enfatizar esta clasificación de los empleados públicos, también en la Ley 909 de 2004, en su artículo 1° se establece que los empleos públicos pueden ser de las siguientes clases, de lo cual puede deducirse que también los empleos públicos pueden clasificarse así: empleos públicos de carrera; empleos públicos de libre nombramiento y remoción; empleos de período fijo y aquellos que pueden denominarse temporales.

Para efectos de este proyecto de ley, tratando de diferenciar las dos primeras categorías, entre los empleados de carrera y empleados de libre nombramiento y remoción, cuya diferencia se establece en el régimen jurídico que regulan el ingreso, la permanencia y el retiro del servicio; se hará una pequeña referencia de dos primeros aspectos:

a) El ingreso al servicio: De conformidad con el artículo 23 de la Ley 909 de 2004, el ingreso al servicio se hace mediante dos clases de nombramiento: ordinario y en período de prueba. El nombramiento ordinario es el que utiliza para proveer un empleo de libre nombramiento y remoción. Y el nombramiento en período de prueba es el que procede cuando se trata de proveer un empleo de carrera, habiendo cumplido los requisitos de selección mediante sistema de mérito;

b) La permanencia en el servicio: El artículo 37 de la Ley 909 de 2004, los principios que orientan la permanencia en el servicio son:

a) Mérito. Principio según el cual la permanencia en los cargos de carrera administrativa exige la calificación satisfactoria en el desempeño del empleo, el logro de resultados y realizaciones en el desarrollo y ejercicio de la función pública y la adquisición de las nuevas competencias que demande el ejercicio de la misma;

b) Cumplimiento. Todos los empleados deberán cumplir cabalmente las normas que regulan la función pública y las funciones asignadas al empleo;

c) Evaluación. La permanencia en los cargos exige que el empleado público de carrera administrativa se someta y colabore activamente en el proceso de evaluación personal e institucional, de conformidad con los criterios definidos por la entidad o autoridad competente;

d) Promoción de lo público. Es tarea de cada empleado la búsqueda de un ambiente colaborativo y de trabajo en grupo y de defensa permanente del interés público en cada una de sus actuaciones y las de la Administración Pública. Cada empleado asume un compromiso con la protección de los derechos, los intereses legales y la libertad de los ciudadanos.

3.1.1 En este marco de la permanencia en el servicio, de acuerdo al artículo 75 del Decreto 1950 de 1973 los empleados públicos se encuentran en la situación administrativa de “Comisión” cuando por disposición de autoridad competente, ejerce temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atiende transitoriamente actividades oficiales a las inherentes al empleo de que es titular.

Clases de Comisión. Las comisiones pueden ser:

- a) Comisión de servicios;
- b) Comisión para adelantar estudios;
- c) Comisión para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción;
- d) Comisión para atender invitaciones de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales o de instituciones privadas.

En este estadio de análisis, se tomará como base el Concepto Marco 05 de 2015 del Departamento Administrativo de la Función Pública, con fecha de expedición del 27 de febrero de 2015.

Comisión para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción

Esta es la temática central de este proyecto y para su correcto análisis debe decirse que el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, fue reglamentada por el artículo 43 del Decreto número 1227 de 2005, y modificado por el Decreto Nacional 2809 de 2010, el cual quedaría así:

¹ RODRÍGUEZ R. Libardo. Derecho Administrativo. General y Colombiano. Decimoséptima edición. Editorial TEMIS S. A. Bogotá - Colombia. 2011.

² *Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 43. Modificado por el Decreto Nacional 2809 de 2010. *Cuando un empleado de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente sea nombrado en un cargo de libre nombramiento y remoción o de período, tendrá derecho a que el jefe de la entidad a la cual esté vinculado le otorgue, mediante acto administrativo motivado, la respectiva comisión para el ejercicio del empleo con el fin de preservarle los derechos inherentes a la carrera.*

En el acto administrativo mediante el cual se confiera la comisión, deberá señalarse el término de la misma a cuyo vencimiento el empleado debe reintegrarse al cargo de carrera o presentar renuncia a este. De no cumplirse lo anterior, el jefe de la entidad declarará la vacancia del empleo y procederá a proveerlo en forma definitiva, teniendo en cuenta el orden de prioridad establecido en el presente decreto.

Es facultativo del jefe de la entidad otorgar comisión a empleados de carrera para ejercer empleos de libre nombramiento y remoción o de período cuando su última calificación de servicios haya sido satisfactoria sin alcanzar el nivel sobresaliente.

Igualmente, es facultativo del jefe de la entidad otorgar prórroga de la comisión concedida a empleados de carrera para ejercer empleos de libre nombramiento y remoción o de período.

Cuando la comisión y sus prórrogas para ejercer empleos de libre nombramiento y remoción o de período se otorguen para ocupar el mismo empleo, la suma de estas no podrá superar los seis (6) años, so pena de que el empleado sea desvinculado del cargo de carrera administrativa en forma automática.

Superado el término señalado en el inciso anterior, al empleado público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de período, para lo cual se podrá tomar la calificación en los términos del artículo 38 de la Ley 909 de 2004, la calificación en el empleo de libre nombramiento y remoción o los resultados del Acuerdo de Gestión del último período evaluado del cargo ocupado en comisión, los cuales deben ser satisfactorios. (Párrafo anulado por el Consejo de Estado - sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, mediante sentencia del 15 de mayo de 2014. Número de referencia: 11001032500020110006600).

El Jefe de la Unidad de Personal o quien haga sus veces informará sobre estas novedades a la Comisión Nacional del Servicio Civil”.

Como puede observarse la norma en cita establecía que superado el término de los seis (6) años a los servidores públicos se les podían conceder nuevas comisiones para desempeñar otros cargos de libre nombramiento y remoción o de período en los que fueran nombrados,

prorrogativa esta que al ser demanda la Comisión Nacional del Servicio Civil fue anulada por el Consejo de Estado mediante sentencia del 15 de mayo de 2014.

Al revisar esta jurisprudencia del Consejo de Estado, y ratificado por el Concepto Marco 05 de 2015 del Departamento Administrativo de la Función Pública, ya mencionado, la Sala de Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente Alfonso Vargas Rincón, en Sentencia del 15 de mayo de 2014, declaró la nulidad del aparte del artículo 1° del citado Decreto número 2809 de 2010, que modificó el artículo 43 del Decreto número 1227 de 2005, y que permitía que una vez superado el término de seis (6) años de estar el empleado de carrera en comisión, se le otorgaran nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de período. En dicha sentencia, el Consejo de Estado expresó:

“La Corte Constitucional al analizar la exequibilidad de inciso final del citado artículo 26 de la Ley 909 de 2004, indicó que la ley consagra dos situaciones a favor de los empleados de carrera para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción o de período (8):

a) Quienes hayan obtenido evaluación de desempeño sobresaliente tienen derecho a que se les otorgue comisión hasta por el término de tres (3) años, prorrogable por el mismo término, para desempeñar dichos cargos. La concesión de la comisión es obligatoria para el nominador;

b) Quienes hayan obtenido evaluación del desempeño satisfactoria, tienen la posibilidad de que se les otorgue la comisión en las mismas condiciones antes mencionadas. En este caso la concesión de la comisión es una mera expectativa, pues depende de la discrecionalidad del nominador.

Es decir, que quienes han logrado ingresar a la carrera administrativa en razón de sus méritos, pueden solicitar que se les otorgue comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período, para lo cual el nominador tendrá en cuenta las situaciones antes mencionadas.

En relación con el término de duración de la comisión, en principio se puede solicitarla hasta por tres (3) años, prorrogable por el mismo término, es decir que no puede ser superior a seis (6) años. Una vez finalizado este término, el servidor debe reintegrarse a su empleo so pena de ser desvinculado del cargo de carrera administrativa en forma automática (9).

Así las cosas, al confrontar el Decreto número 2809 de 2010, con las normas citadas como vulneradas, la Sala observa que la disposición demandada establece los mismos requisitos que la Ley 909 de 2004 para la solicitud de la Comisión, establece el mismo término de duración, y coincide en la desvinculación automática por no

reintegrarse al cargo, es decir, en estos aspectos el Decreto 2809 de 2010 no contraría normas superiores.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con el penúltimo párrafo del artículo 1° del Decreto número 2809 de 2010. (...).

Sin embargo, y como se mencionó anteriormente, la Ley 909 de 2004, artículo 26, establece que “En todo caso, la comisión o la suma de ellas no podrá ser superior a seis (6) años, so pena de ser desvinculado del cargo de carrera administrativa en forma automática”. Es decir que la norma no contempló excepciones para otorgar nuevas comisiones una vez finalizados los seis años.

La comisión busca atender la solicitud de un funcionario al que por sus méritos y calificaciones le asiste el derecho a desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción por un tiempo determinado, pero al que le impone el deber de reintegrarse a su empleo de carrera una vez terminada la comisión so pena de la desvinculación automática.

Permitir comisiones por un término superior a los seis años y sin límite de tiempo, contraría el querer del legislador, pues se debe acudir a suplir el cargo con otro tipo de nombramiento y la esencia de la carrera administrativa es que la función pública se preste con los mejores y más capaces funcionarios en aras de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado.

(...)

En las anteriores condiciones, al establecer el Decreto número 2809 de 2010 la posibilidad de conceder nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de periodo una vez vencido el término máximo de los seis (6) años, excede la potestad reglamentaria conferida al Presidente de la República”. (Subrayado fuera de texto).

Revisando el Decreto número 1227 de 2005 reglamentario del Departamento Administrativo de la Función Pública, y el Decreto Nacional 2809 de 2010, los dos amplían el contenido del artículo 26 de la Ley 909 de 2004, pero todas las normas mencionadas parten de los siguientes preceptos esenciales para el desarrollo de la Comisión para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción, en concordancia con los parámetros y principios de la administración pública, como serían³:

- La comisión para el desempeño de empleos de libre nombramiento y remoción es una figura contemplada exclusivamente para preservar derechos de carrera administrativa.

- Previo al otorgamiento de la comisión debe efectuarse el nombramiento en un empleo de

libre nombramiento y remoción. No obstante, para tomar posesión de un cargo de libre nombramiento y remoción debe haber mediado la comisión respectiva, de conformidad con lo señalado en el artículo 42 de la Ley 909 de 2004, so pena de ser desvinculado del cargo de carrera administrativa en forma automática.

- La Comisión para el desempeño de cargos de libre nombramiento y remoción, es una situación administrativa que se confiere a los empleados que ostentan derechos de carrera que cumplan los requisitos establecidos para el otorgamiento de esta figura, lo cual no implica pérdida ni mengua en los derechos de carrera.

- Mientras dura esta comisión, el empleado queda regido por la relación laboral del cargo de libre nombramiento y remoción, suspendiéndose la del empleo de carrera.

- El empleado que ostenta derechos de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente tiene el derecho a ser comisionado para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción, en el caso de los empleados de carrera con evaluación de desempeño satisfactoria, será facultativo de la administración concederla.

- El empleado que pudiera llegar a ser comisionado por derecho o por decisión facultativa de la Administración, debe cumplir con los requisitos exigidos para el desempeño del cargo de libre nombramiento y remoción.

- La comisión podrá ser otorgada para el desempeño de cargos de libre nombramiento y remoción en la misma entidad a la cual se encuentra vinculado el empleado, o en otra entidad de la Administración Pública.

- La comisión debe conferirse mediante acto administrativo, resolución en la cual se debe determinar el término de duración de la misma, una vez cumplido el término, el empleado deberá regresar al cargo del cual es titular de derechos de carrera, so pena de ser desvinculado del cargo de carrera administrativa en forma automática.

- El empleado comisionado en un cargo de libre nombramiento y remoción, percibirá el salario y prestaciones sociales correspondientes al empleo de libre nombramiento y remoción para el cual fue nombrado. En consecuencia, será la entidad en donde se cumple la comisión, la responsable del reconocimiento y pago de estos emolumentos.

3.2 La perspectiva jurisprudencial y la competencia del legislador

Teniendo como base las clases de empleos públicos y la situación administrativa denominada “comisión” principalmente frente a la posibilidad que los empleados de carrera puedan desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción, y la competencia del legislador para determinar las características y límites de este tipo de comisión, es importante revisar la Sentencia C-175 de

³ Aspectos determinados en el Concepto 228371 de 2018 del Departamento Administrativo de la Función Pública, con fecha de expedición 25 de octubre de 2016. Radicado número 20166000228371.

2007, en la cual se presenta la Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 26 y 44 (parcial de la Ley 909 de 2004), del Magistrado Ponente doctor Rodrigo Escobar Gil.

En dicha sentencia, la Corte Constitucional indica que “los derechos que orientan la carrera administrativa contribuyen a fijarle condiciones al ejercicio de la competencia reconocida al legislador”, se desprende de la Ley 909 de 2004 que la carrera administrativa busca otorgar estímulos y beneficios a los empleados de carrera destacados en el desempeño de sus funciones.

4.1.2. El legislador y la carrera administrativa

Ahora bien, la disciplina constitucional de la materia, cuyas líneas básicas se han puesto de presente, también le otorga al legislador competencia para fijar los requisitos y condiciones que se deban observar cuando sea necesario determinar los méritos y calidades de los aspirantes a ingresar a los cargos de carrera y a ascender en ellos, para señalar algunas otras excepciones al sistema y para establecer causales de retiro distintas de las previstas en la Constitución que explícitamente alude, en el glosado artículo 125, a la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo y a la violación del régimen disciplinario.

(...)

Así pues, de todo cuanto se acaba de afirmar se deduce que, como lo ha precisado la Corte, la carrera administrativa se desarrolla en tres momentos diferentes, a saber: el ingreso, el ascenso y el retiro y que en cada uno de esos momentos al legislador se le reconocen espacios de regulación limitados por la configuración constitucional del sistema¹².

Esta potestad dada al legislador permite considerar en el presente proyecto de ley la búsqueda de la garantía del cumplimiento de los principios establecidos en las normas de carrera administrativa, encontrándose dentro de los límites de la configuración legislativa definidos por la Corte Constitucional, ajustándose por tanto a la Constitución.

3.3 Adicional, con el proyecto se garantiza el **derecho a la igualdad** en los empleos de carrera administrativa, el cual es pasado por alto en la normatividad vigente, y en el vacío generado por el fallo del Consejo de Estado que declara la nulidad del párrafo del artículo 1° del Decreto número 2809 de 2010 (anteriormente citado) dejando en desequilibrio a los servidores públicos acogidos por dicha ley, dado que solo permite la comisión por el término máximo de 6 años, lo cual al ser comparado con otras normas como el Decreto número 021 de 2014, la Ley 270 de 1996 o el Decreto número 1278 de junio 19 de 2002, deja en evidencia la falta de aplicación de este principio constitucional, como se pasará a explicar.

El Decreto número 021 de 2014, por el cual se expide el régimen de las situaciones

administrativas en las que se pueden encontrar los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas, en su artículo 35 se refiere al término que podrá durar una comisión:

“Artículo 35. Término. El término de la comisión podrá ser hasta por tres (3) años, en períodos continuos o discontinuos, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente cuando se trate de empleos de período.

Superado el término señalado en el inciso anterior, al servidor público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar otros cargos de libre nombramiento y remoción o de período, a juicio del jefe del organismo”. (Subrayas fuera del texto).

Por su parte la ley Estatutaria de la Administración de Justicia, 270 de 1996, en relación con los **empleados de la Rama Judicial** consagra en el párrafo del artículo 142:

“Parágrafo. Los funcionarios y empleados en Carrera también tienen derecho a licencia, cuando hallándose en propiedad pasen a ejercer hasta por el término de dos años, un cargo vacante transitoriamente en la Rama Judicial”.

Con respecto a esta norma se ha pronunciado el Consejo de Estado de la siguiente manera:

*“(…) En materia de derechos laborales de los servidores de carrera de la Rama Judicial, en punto de la situación administrativa denominada Licencias no Remuneradas, el parágrafo del artículo 142 de la precitada ley estatutaria de la administración de justicia, 270 de 1996, consagró que ... Los funcionarios y empleados en carrera también tienen derecho a licencia, cuando hallándose en propiedad pasen a ejercer hasta por el término de dos años, un cargo vacante transitoriamente en la Rama Judicial. La citada norma no consagró expresión alguna de restricción en el tiempo para su aplicación, es decir, no previó la posibilidad de que el servidor de carrera durante toda su vinculación tan solo pudiese hacer uso de ella por única vez y, menos aún, otorgó facultades a otra autoridad para imponerle restricciones, limitaciones, excepciones o prohibiciones, por lo que cualquier interpretación y aplicación diferente a su literal es totalmente ilegal”*⁴ (Subrayas propias).

Ahora bien, nótese cómo el Decreto número 1278 de junio 19 de 2002, por el cual se expide el **Estatuto de Profesionalización Docente**, tampoco consagra un límite de tiempo para ejercer el encargo:

“Artículo 14. Encargos. Hay encargo cuando se designa temporalmente a una persona ya

⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda E. N° 4252 de 2014.

vinculada en propiedad al servicio, para asumir otro empleo vacante por falta temporal o definitiva de su titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo. Los cargos directivos docentes vacantes de manera temporal, podrán ser provistos por encargo con personal inscrito en carrera, mientras dure la situación administrativa del titular. Y en caso de vacante definitiva, podrá suplirse por encargo mientras se surte el proceso de selección y se provee de manera definitiva.

Se evidencia en las normas citadas que no existe límite en el tiempo para desempeñar otros cargos para los empleados de carrera administrativa de la Rama Judicial, como tampoco existe para los docentes que ejercen encargos y se encuentran vinculados por carrera administrativa, por el contrario, en la Ley 909 de 2004 tal como quedó luego de ser declarada la nulidad del último párrafo del artículo primero del Decreto número 2809 de 2010, existe el límite de 6 años (término máximo que puede durar la comisión) lo que genera un tratamiento diferenciado injustificado con los empleados de carrera administrativa dentro del Estado.

Es pacífica y reiterada la jurisprudencia constitucional en cuanto a que frente a unos mismos supuestos de hecho debe otorgarse un mismo trato; el proyecto de ley busca corregir el trato desigual otorgado a los empleados de carrera de la Rama Ejecutiva del Poder Público frente a los pertenecientes a la Rama Judicial, respecto del término del derecho a disfrutar de comisión.

4. PROPOSICIÓN

En los términos anteriores, me permito rendir ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 077 - 18 Cámara, “*por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004*”. Conforme el texto del proyecto original.

De los honorables Representantes,



H.R. JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Ponente

5. TEXTO PROPUESTO

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

“Artículo 1°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 26. Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período. Los empleados de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente, tendrán derecho a que el jefe de la entidad a la cual están vinculados, les otorgue, mediante acto administrativo motivado, comisión hasta por el término de tres (3) años, en períodos continuos o discontinuos, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente cuando se trate de empleos de período, para los cuales hubieren sido nombrados o elegidos en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados o en otra.

Finalizado el término por el cual se otorgó la comisión, el de su prórroga o cuando el empleado renuncie al cargo de libre nombramiento y remoción o sea retirado del mismo antes del vencimiento del término de la comisión, deberá asumir el empleo respecto del cual ostenta derechos de carrera. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia de este y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Luego de su reintegro al cargo, al empleado público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de período, en las mismas condiciones consagradas en el párrafo primero del presente artículo.

Es facultativo del jefe de la entidad otorgar comisión a empleados de carrera para ejercer empleos de libre nombramiento y remoción o de período, cuando su última calificación de servicios haya sido satisfactoria sin alcanzar el nivel sobresaliente. El jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, informará sobre estas novedades a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Artículo 2°. La presente ley rige desde la fecha de su sanción.

Del Representante a la Cámara,



H.R. JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 066 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de

la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable

Bogotá, D. C., septiembre 20 de 2018

Señor Representante

SAMUEL HOYOS MEJÍA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 066 de 2018 Cámara.

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, se procede a presentar informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, correspondiente al Proyecto de Acto Legislativo de la referencia, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

La reforma propuesta, de iniciativa parlamentaria, pretende que, de manera excepcional, cuando se cometan los delitos de homicidio doloso, feminicidio, secuestro y acceso carnal violento contra menores de 14 años o contra menores de 18 años con discapacidad física y/o mental, se pueda imponer hasta la pena de prisión perpetua, la cual será revisable en un término de treinta (30) años en los términos que establezca la ley.

Esta iniciativa de reforma constitucional, frente a otras en el mismo sentido que no se han convertido en modificaciones al texto superior, difiere de ellas en que permite que la pena sea revisable cuando el condenado haya cumplido treinta años de ejecución de la condena, en función de los criterios que el legislador determine para tal efecto.

Es cierto, como lo plantea la exposición de motivos, que, a diferencia de lo que sucede con la pena de muerte, proscrita en tratados de derechos humanos a los cuales Colombia ha adherido, la pena de prisión perpetua podría llegar a ser establecida en el ordenamiento interno sin quebrantar compromisos internacionales de protección de los derechos humanos. No obstante, para el Consejo Superior de Política Criminal, el establecimiento de la pena de prisión perpetua, aún si es revisable, desconoce el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por lo anterior, la pregunta que surge es si el establecimiento de dicha pena para los delitos a los cuales se refiere la reforma propuesta es una medida de política criminal que sea conveniente para disuadir a los potenciales infractores de la comisión de tales comportamientos y proteger a los menores de edad, o si más bien se trataría, una

vez más, de un mecanismo de populismo punitivo, tan caro a los afectos del legislador colombiano.

Ya en pretéritas oportunidades la Comisión Asesora de Política Criminal ha tenido oportunidad de referirse a esta temática, señalando al respecto que “la cadena perpetua es una pena inhumana que desdeña toda la tradición ilustrada en torno a la cual se edifica la Constitución de 1991, por lo cual no tiene cabida en el ordenamiento punitivo”.

“Estas medidas suelen ser bastante populares a nivel de la opinión pública y dan buenos réditos políticos a quienes las defienden, pero no solo tienen una eficacia limitada y discutible para prevenir los crímenes, sino que pueden agravar muchos de los problemas del sistema penal, como el hacinamiento carcelario de la cadena perpetua. Pero un odio generalizado, por más explicable que sea, no constituye una razón”.

Su recomendación es más bien esforzarse por incrementar la eficacia del sistema penal en cambio de incrementar las penas: “Es mejor, entonces, perfeccionar la investigación de esos crímenes contra los niños, niñas y adolescentes, para reducir su impunidad, en vez de plantear la cadena perpetua. La iniciativa debatida no es, entonces, la expresión de una buena política criminal acorde con los postulados propios de la democracia, sino una forma de populismo o de demagogia punitiva.”

Si la novedad que el proyecto pretende reclamar es la eventual revisión de la pena, ello estaría a tono con las normas vigentes en Colombia que privilegian la resocialización como fin principal de la pena privativa de la libertad, lo cual es compatible con las consignas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumentos ratificados por Colombia.

Así mismo, en los términos de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, la pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización, y el tratamiento penitenciario es el conducto por el cual se alcanza tal objetivo, así que la posibilidad de una pena de prisión perpetua como la propuesta, esto es, que sea revisable después de 30 años de privación de la libertad del condenado, conduce necesariamente a examinar la capacidad resocializadora del sistema penitenciario en Colombia y las circunstancias actuales de los establecimientos de reclusión del país.

Al respecto, el Consejo Superior de Política Criminal señala:

“El sistema carece de recursos técnicos y humanos suficientes para que se prodigue un verdadero tratamiento penitenciario; la reinante sobreocupación, la falta de medidas de acompañamiento después de cumplida la pena, y las condiciones mismas en las que se puede acceder a las oportunidades y a los mercados de trabajo en la vida libre, entre otros factores,

impiden que se provea a las personas privadas de la libertad de las herramientas adecuadas para su reinserción social.

Las dificultades resocializadoras del Estado colombiano adquieren una mayor dimensión al observar el parágrafo del artículo 144 del Código Penitenciario y Carcelario, el cual supedita el fin principal de la pena privativa de la libertad a las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión.

De esta forma se condiciona el cumplimiento de la finalidad y objetivo del tratamiento penitenciario al talento humano existente y a las condiciones particulares del establecimiento, lo cual carece de fundamento razonable pues, como quedó dicho, la resocialización es, entre los fines que la ley le atribuye a la pena, el primordial, cuya gestión recae de manera exclusiva en el INPEC, entidad estatal que para lograr tal finalidad tiene la obligación de proporcionar los medios indispensables a la persona que ha sido condenada a pena de prisión”.

En función de este diagnóstico, se puede indagar por el criterio para la revisión de las condenas a prisión perpetua, pues si el mismo ha de guardar correspondencia con un eventual proceso de resocialización de los condenados, son fácilmente advertibles las dificultades para evidenciar avances en esa materia, lo que haría que la revisión de tales condenas derivara en un fracaso del sistema penitenciario. En otros términos, las posibilidades de que la revisión de una condena de prisión perpetua resulte en la libertad del peticionario se reducen ampliamente, haciendo inocua la previsión constitucional pretendida para morigerar el alcance de la drástica sanción que se plantea.

No se desconoce el impulso que hay en el país hacia el endurecimiento de las penas, en particular las relacionadas con aquellos delitos que socialmente se consideran especialmente reprochables. Esta situación pone de presente la divergencia entre el contenido de las reglas constitucionales y las normas internacionales sobre derechos humanos, que legitiman la pena en tanto conduzcan a la resocialización del delincuente, y el contenido de la presente propuesta que se centra en la reivindicación de la sola retribución.

En esa medida y es por ello que se concluye la inconveniencia de esta reforma, la pena de prisión perpetua afecta desproporcionadamente la dignidad humana, pues lo que ella en el

fondo pretende es autorizar al Estado a utilizar a los perpetradores de estas conductas como instrumentos ejemplarizantes para la sociedad en procura de generar un efecto disuasivo, y esto desconoce la función resocializadora de la pena.

PROPOSICIÓN:

De conformidad con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Acto Legislativo 066 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

De los señores Representantes,



CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 752 - martes 25 de septiembre de 2018	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
	Págs.
CARTAS DE MODIFICACIONES	
Carta de modificaciones al proyecto de ley número 052 de 2018 cámara, 59 senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2019.....	1
INFORME DE SUBCOMISIÓN	
Informe Subcomisión al Proyecto de Presupuesto General de la Nación para la Vigencia 2019, por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2019.....	2
PONENCIAS	
Informe de ponencia, Texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 077 de 2018 cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004.	16
Informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de acto legislativo número 066 de 2018 cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.....	21