



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 153

Bogotá, D. C., miércoles, 27 de marzo de 2019

EDICIÓN DE 36 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

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 355 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 116 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

La Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República ejercerán función jurisdiccional para la determinación de la responsabilidad fiscal, en los términos que defina la Ley.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.

Artículo 2°. El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con prevalencia de aquella sobre estas.

El control fiscal podrá ser concomitante y preventivo o posterior y selectivo, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control concomitante será de naturaleza preventiva y no implica el ejercicio de coadministración.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. Ejercerá funciones jurisdiccionales en las materias que determine la ley. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

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

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos”.

Artículo 3°. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. *Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.*
2. *Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado; así como imponer las sanciones pertinentes cuando no cumplan lo prescrito en la ley y los reglamentos expedidos por el Contralor General de la República en relación con el registro contable o cuando impidan u obstaculicen el cumplimiento de sus funciones.*
3. *Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.*
4. *Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.*
5. *Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. El trámite y decisiones del proceso de responsabilidad fiscal tendrán carácter jurisdiccional.*
6. *Evaluar la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.*
7. *Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.*
8. *Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.*
9. *Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.*
10. *Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control. Este tampoco podrá designar a ningún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los magistrados de la Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral, del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, ni el Auditor General de la República.*
11. *Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.*
12. *Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y*

territorial, e implementar, en coordinación con la Auditoría General de la República, un Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia de la gestión fiscal.

13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.
14. Intervenir, en el marco de la función de vigilancia y control fiscal, cuando una Contraloría territorial requiera apoyo técnico, se tenga evidencia de falta de imparcialidad y objetividad o lo solicite el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana o la propia contraloría territorial. La ley reglamentará la materia.
15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.
16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en desarrollo del control fiscal.
17. Las demás que señale la ley.

Parágrafo transitorio. La Ley determinará la ampliación de la planta de personal y la modificación de la estructura orgánica de la Contraloría General de la República con ocasión del presente acto legislativo garantizando la estabilidad laboral, los derechos de carrera y prestacionales de sus empleados inscritos en el registro de carrera administrativa. Se garantizará la estabilidad y continuidad laboral de los funcionarios de las Contralorías Territoriales en la Contraloría General de la República como resultado de procesos de intervención. Así mismo, el Congreso de la República expedirá con criterios unificados una ley que garantice la autonomía presupuestal la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal”.

Artículo 4°. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya Contralorías, corresponde a estas en

forma concurrente con la Contraloría General de la República. La vigilancia de los municipios incumbe a las Contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales. La ley regulará las competencias concurrentes entre Contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

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

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268.

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para período igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso. Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

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

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal.

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

Artículo 5°. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las Contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República elegido mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género para periodo igual al del Contralor General de la República.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal”.

Artículo 6°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

General de la República para la determinación de la responsabilidad fiscal y el fortalecimiento del proceso de cobro coactivo.

Introducción

El control fiscal tiene una gran connotación social, económica y política en un Estado social y democrático de derecho, como garante de la finalidad programática de los recursos públicos y la efectiva realización de los derechos de la población, lo cual redundará en el incremento de la legitimidad institucional y en un adecuado balance de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público.

De allí la importancia del control al gasto público y a la administración de los recursos, pues la optimización de estos hace parte integral y razón de ser del Estado moderno. En ese propósito, el control fiscal ha sido organizado de distinta manera y su consagración normativa y los sistemas de control utilizados también ha sido diversa.

Las diferencias entre uno u otro modelo de control tienen justificación en la sociedad misma, el grado de desarrollo social, económico, industrial e incluso técnico y tecnológico, así como las formas de gobierno y la estructura del Estado. Así mismo, las características propias de cada modelo de control fiscal se enmarcan en las realidades sociopolíticas de cada nación y de su aparato gubernamental, sus deficiencias, obstáculos y prioridades.

Colombia heredó en primera instancia, los sistemas de control coloniales, así es como tuvieron lugar en su momento el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo de 1511 y el Tribunal de Cuentas de Santa Fe de Bogotá, creado en 1604 por iniciativa del entonces rey de España Felipe III.

Ya en la etapa republicana (como nación independiente) tuvieron lugar la Contaduría General de Hacienda, la Corte de Cuentas y la Oficina General de Cuentas, con facultades que iban desde examinar y fenecer las cuentas hasta el ejercicio de jurisdicción coactiva. El control fiscal que tenía lugar se caracterizaba por la formalidad, el examen de cuentas y la revisión técnico-numérica.

El control fiscal tuvo una primera transformación con ocasión de la denominada misión Kemmerer, que formuló una serie de cuestionamientos sobre la Corte de Cuentas, las cuales llevaron a la creación del Banco de la República, la reorientación de la contabilidad de la Nación y la creación del Departamento de Contraloría, mediante la Ley 42 de 1923.

En el marco de lo fiscal cobró importancia la creación de un departamento administrativo especializado para el tema del control fiscal y las facultades atribuidas a este fueron “*aumentando y especializando*”, en los años venideros, de las



**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 355 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de acto legislativo contiene la propuesta de reforma constitucional del control fiscal elaborada por la Contraloría General de la República, la cual responde a la demanda de la sociedad colombiana por mejorar los niveles de desempeño de los órganos de control fiscal en términos de eficiencia y oportunidad, para lo cual se proponen los ajustes institucionales necesarios para articular los distintos niveles de control e implementar un sistema nacional de control fiscal, al tiempo que se redefinen las competencias de las contralorías y se les atribuye funciones jurisdiccionales para determinar la responsabilidad fiscal.

La exposición de motivos del proyecto de acto legislativo se desarrolla en tres aspectos: (i) la inclusión de un nuevo modelo de control fiscal: el control fiscal concomitante y preventivo, complementario al control posterior y selectivo; (ii) la unificación de competencias de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales; (iii) la asignación de funciones jurisdiccionales a la Contraloría

cuales destacamos: (i) prescribir los métodos de la contabilidad de la Administración Nacional y sus entidades descentralizadas, y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales; (ii) exigir informes a los empleados públicos nacionales, departamentales o municipales, sobre su gestión fiscal; y (iii) revisar y fenecer las cuentas de los responsables del Erario.

Otro hito en la historia del control fiscal lo constituyó la Ley 20 de 1975, mediante la cual se definió el objeto y alcance de los sistemas de control utilizados por la Contraloría hasta entonces: “control previo”, “control perceptivo” y “control posterior”¹. En esta ley se hizo un primer acercamiento al control posterior; sin embargo, el mismo era restrictivo. Al respecto, la Corte Constitucional con suma claridad señaló:

“El control fiscal previo, ejercido desde entonces por el Departamento de Contraloría -que en 1945 recibió estatus constitucional al ser incorporado como Contraloría General de la República a la Carta Política-, seguiría implementándose en el país hasta recibir plena consagración en la Ley 20 de 1975, promulgada bajo el gobierno de Alfonso López Michelsen con el fin de moralizar la Administración Pública. La consolidación del control previo y preceptivo unido a un control posterior de carácter restringido- constituiría una de las reformas más importantes al esquema de control fiscal en Colombia, pues aumentaría la facultad del organismo para fiscalizar a entes públicos y privados garantizando la correcta ejecución de los gastos del tesoro Nacional”².

Las características fundamentales del control previo estaban descritas en el artículo 2° del Decreto número 925 de 1976 en el cual se enunciaba: “El control previo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su fiscalización, consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las originan o respaldan para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes,

reglamentaciones y procedimientos establecidos” (Subrayado por fuera de texto).

Así mismo, las características del sistema quedan expuestas en el articulado de dicho decreto y en la mencionada Ley 20 de 1975, como por ejemplo la potestad del Contralor de no autorizar el pago de un contrato administrativo bajo ciertas circunstancias (artículo 9°).

Entre las ventajas de este modelo de control, que precavía y prevenía la comisión de irregularidades en la ejecución y manejo de los bienes públicos, se resalta que dicho modelo tendía:

“...a prevenir y evitar que se realicen operaciones ilegales o fuera de los límites de las autorizaciones, de que goce el administrador, y por ese aspecto representa la máxima aspiración en materia de fiscalización, pues el control perfecto sería aquel que obtuviera que el reconocimiento y la liquidación de las rentas e impuestos fueran revisados y aprobados por la entidad fiscalizadora antes o en el momento mismo del ingreso de los fondos a las arcas del erario, y el que consiguiera que el reconocimiento, la liquidación y la comprobación de las erogaciones públicas fueran revisadas y aprobadas por el fiscalizador antes de que salgan los dineros de las cajas públicas”³.

En conclusión, resulta evidente que el control fiscal previo, ejercido por la Contraloría General de la República con anterioridad a la Constitución de 1991, tenía por finalidad realizar los actos de control antes de que tuviese lugar el gasto público y con esto la administración del recurso público.

Así pues, una de sus funciones se constituía en la verificación anticipada del cumplimiento de normas y requisitos por parte de las entidades sometidas a su vigilancia, esto es, previo a la ejecución o actuación de la administración. No obstante, las ventajas antes referidas e incluso destacadas por diferentes tratadistas y recogidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el modelo de “control previo” fue objeto de críticas.

La Corte Constitucional enunció las principales quejas así:

- (i) *propiciaba la intrusión directa del organismo de vigilancia en la toma de decisiones ejecutivas, intromisión que frecuentemente obstaculizaba, cuando no vetaba, el normal desenvolvimiento de la Administración;*
- (ii) *el ejercicio del control previo, pese a sus connotaciones administrativas, no implicaba responsabilidad administrativa alguna para*

¹ La Ley 20 de 1975, por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal, en el artículo 3° establece: “La Contraloría General de la República, aplicará sobre las dependencias incluidas en el Presupuesto Nacional, los sistemas de control fiscal que ha venido empleando dentro de sus etapas integradas de “Control Previo”, “Control Perceptivo” y “Control Posterior”. El control de estas dependencias administrativas será ejercido por los auditores fiscales o por funcionarios designados por el Contralor, directamente sobre caja, inventarios, comprobantes, libros, máquinas de contabilidad y sistemas de computación electrónica que se estén utilizando”.

² Corte Constitucional. Sentencia C-716 de 2002. Demanda de Inconstitucionalidad contra la Ley 598 de 2000. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá, D. C., tres (3) de septiembre de dos mil dos (2002).

³ Lascarro, Leopoldo “Administración Financiera y el Control Fiscal”, citado por Abel Cruz Santos, “el presupuesto colombiano. Editorial Temis, 1963, pág. 245. Citado a su vez por Diego Younes Moreno, Régimen del Control Fiscal y del Control Interno. Editorial Legis, tercera edición, Bogotá, 1998. Pág. 192.

la Contraloría y además comprometía la necesaria independencia y autonomía del ente fiscalizador;

(iii) paradójicamente, se consideraba que dicho sistema constituía un foco de corrupción⁴.

Este contexto sumado al momento histórico en el que se centraron dichas críticas, condujo a que en la Constitución Política de 1991 se incorporara un nuevo modelo de control fiscal que tuviese por objeto no solo la vigilancia de la gestión fiscal sino sobre todo el control de resultado de la administración⁵; es decir, la fiscalización tendría un enfoque evaluativo de la gestión. Para ese fin, a la autoridad pública encargada de esa función se le otorgó el carácter de órgano de control autónomo e independiente de las tres ramas del Poder público y taxativamente se indicó que ese control sería posterior y selectivo, alejado de las malas prácticas que el modelo de control previo había dejado, con la esperanza de que los ciudadanos pudieran evaluar los resultados del ejercicio de las administraciones y el manejo de los recursos.

Así, la Constitución Política en su artículo 267 estableció:

“...El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá; sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial” (Subrayado por fuera de texto).

El nuevo modelo se constituyó entonces a partir de establecer el contrario u opuesto conceptual al “control previo y universal”, y se fundó en los conceptos de “**posterioridad**” y “**selectividad**”, resolviendo las críticas dirigidas a la denominada

“**intromisión**” del órgano fiscal en la ejecución del recurso y gasto público, lo cual conllevaba necesariamente a una forma de coadministración.

Es así como la Ley 42 de 1993 en su artículo 5°, estableció de forma diáfana las características del control posterior y selectivo:

Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal” (Subrayado agregado).

El cambio introducido fue radical, toda vez que delimitó el ejercicio del control fiscal a un momento posterior a la administración de los recursos, bajo un criterio selectivo y con un espectro amplio, esto es, que no se reduce a lo contable o numérico, sino que abarca la gestión y los resultados, introduciendo análisis en principios jurídicos-políticos, tales como la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Esto implicó un **cambio de paradigma pasando de una mera revisión financiera o contable del gasto público y la administración del patrimonio estatal a un control integral**, el cual pretendía abarcar la eficiencia y economía del gasto público, así como la consecución de resultados y la efectiva satisfacción de necesidades a través de este y la administración del patrimonio público. A nivel legal, la materialización de esta nueva concepción constitucional del control fiscal se ve reflejada en la Ley 42 de 1993, artículo 8°, que señaló los principios de la vigilancia fiscal⁶.

El salto cualitativo del control fiscal conllevó a que pasara de ser formalista y contable a ser además un control orientado en gestión y resultados, lo que implica evaluaciones respecto de la necesidad del gasto o la indebida administración de los recursos;

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2015. Demanda de Inconstitucionalidad contra el numeral 7^{1/4} del artículo 5° del Decreto Ley 267 de 2000, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. MP: María Victoria Calle Correa. Bogotá, D. C., once (11) de marzo de dos mil quince (2015).

⁵ Artículo 119 de la Constitución Política de 1991.

⁶ La Ley 42 de 1993, artículo 8°, preceptúa: La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos”.

aunque de forma posterior a la ejecución del patrimonio público por parte de la administración.

El artículo 9° de la precitada ley, en concordancia con el modelo constitucional, indicó los sistemas de control que podría utilizar la Contraloría, así:

“...Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes.

Parágrafo. Otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, podrán ser adoptados por la Contraloría General de la República, mediante reglamento especial...” (Subrayado por fuera de texto).

Como se observa, el legislador otorgó amplias facultades a la Contraloría General de la República para determinar los sistemas y procedimientos de control aplicables para la vigilancia de la gestión fiscal, en concordancia con las atribuciones conferidas por el artículo 268 superior, numerales 1 y 12, para expedir la reglamentación necesaria sobre la rendición de la cuenta, los criterios técnicos de evaluación y la armonización procedimental con las Contralorías territoriales.

Ahora bien, la aplicación de los sistemas de control puede conducir a la detección de daños al patrimonio público; en tal caso, procede el segundo momento del control fiscal relativo a la determinación de la responsabilidad fiscal, para lo cual se expidió la Ley 610 de 2000, que introdujo un nuevo esquema procesal mucho más complejo y estructurado con respecto al establecido en la Ley 42 de 1993, de manera que las instituciones jurídicas de la responsabilidad fiscal fueron definidas de forma más precisa y se plasmaron los lineamientos jurisprudenciales para garantizar el debido proceso administrativo.

De lo reseñado se concluye que si bien el régimen constitucional y legal del control fiscal ha tenido mejoras significativas, la restricción competencial de la “*posterioridad*” requiere ser atenuada, con miras a complementar su función, desde la óptica de la vigilancia fiscal⁷.

⁷ La Corte Constitucional en Sentencia C-103 de 2015, fundamentos jurídicos 49 y 50, aceptó la tesis de la Contraloría General de la República en el sentido que el control fiscal puede ser comprendido en sus categorías de vigilancia fiscal y control fiscal, en sentido estricto. Así, halló ajustada a la Carta Política la función de vigilar, esto es, de observar atenta y permanentemente la manera como son gestionados los recursos públicos, aunque precisó que: “*si bien la Constitución faculta a la Contraloría puede (sic) observar atentamente a las entidades sometidas a control mientras estas ejecutan sus procesos y adoptan sus decisiones, aquella no debe anticiparse ni inmiscuirse en unos y otras, sino que ha de permanecer un paso atrás, para vigilarlas a prudente distancia y con ello respetar el carácter a posteriori de su actuación y salvaguardar la necesaria autonomía del ente de control*”.

Recordemos, pues, que en el modelo actual el control fiscal se lleva a cabo en dos grandes fases⁸: (i) la primera de ellas la vigilancia fiscal a nivel micro o proceso auditor, consistente en la revisión al gasto de una vigencia en concreto, bajo criterios que permiten, en principio, la detección de los casos más relevantes a través de los mecanismos de selectividad, y (ii) la segunda fase que es el proceso de responsabilidad fiscal o juzgamiento para determinar la responsabilidad de los presuntos autores del daño.

La propuesta plantea la adaptación del modelo de fiscalización a los cambios en la gerencia pública asociados a la disponibilidad y acceso a grandes fuentes de información y las inmensas posibilidades que ofrece su procesamiento y análisis, con apoyo en las tecnologías de la información y las comunicaciones.

La inclusión en el texto constitucional del modelo de control que hemos denominado “*concomitante y preventivo*”, complementario del posterior y selectivo, permitirá superar los obstáculos que se presentan para que la vigilancia de la gestión fiscal en tiempo real sea efectiva, con el objetivo de hacer seguimiento a las fuentes y usos del recurso público, buscando la defensa y protección del patrimonio del Estado.

Igualmente, se incorporará la función de advertencia, como herramienta del nuevo control preventivo y concomitante, y la función de intervención para el mejoramiento del control fiscal territorial, lo que se articulará con un procedimiento de declaración de responsabilidad fiscal robustecido.

Con estas nuevas herramientas se busca facilitar a los entes de control fiscal la posibilidad de cumplir su mandato constitucional, combatir la corrupción y generar espacios para la renovación institucional y el fortalecimiento de su legitimidad.

I. EL CONTROL FISCAL CONCOMITANTE Y PREVENTIVO, COMPLEMENTARIO AL CONTROL POSTERIOR Y SELECTIVO

Las exigencias sociales requieren la adaptación de las instituciones de control fiscal a las nuevas realidades de la administración de los recursos, que permitan mitigar las dificultades que actualmente se presentan para cumplir su objeto principal, esto es, la protección del recurso público en el marco de la lucha contra la corrupción.

Una de las mayores críticas a las que se ha enfrentado el actual sistema, corresponde a que el ente de control solo actúa después de la ocurrencia del daño; es decir, cuando este se ha materializado,

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-557 de 2009, MP. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta sentencia la Corte declaró exequibles algunos apartes del artículo 37 de la Ley 42 de 1993, que asignan al Contralor General de la República, las funciones de consolidar la ejecución del presupuesto general del sector público, incluyendo los presupuestos de los particulares o entidades que manejan fondos de la Nación.

lo que implica en muchas ocasiones que, en contratos o ejecuciones plurianuales, el ente de control deba permanecer inerte, mientras el daño al patrimonio tiene lugar y se consolida.

Esto se ha transformado en una verdadera barrera para la efectiva protección del patrimonio público, fin último de los entes de control fiscal; pues son innumerables los casos en los que el daño al patrimonio público resulta previsible e inminente; sin embargo, como la consolidación o materialización de este, en términos jurídicos y económicos aún no ocurre, no es procedente la actuación de los organismos de fiscalización.

Para superar ese estado de cosas, el legislador extraordinario incluyó dentro de las funciones de la Contrataría, previstas en el artículo 5° del Decreto número 267 de 2000, la de advertir sobre el riesgo que se cernía sobre el erario. Pese a su plausible finalidad, la función de advertencia fue declarada inexecutable. Al respecto, la Corte Constitucional consideró:

“...Examinada la constitucionalidad del artículo 5° numeral 7 del Decreto número 267 de 2000, a la luz de los cargos propuestos, la Sala concluye que la función de advertencia que dicha norma atribuye a la Contrataría General de la República, si bien apunta al logro de objetivos constitucionalmente legítimos, relacionados con la eficacia y eficiencia de la vigilancia fiscal encomendada a esta entidad, desconoce el marco de actuación trazado en el artículo 267 de la Constitución, el cual encuentra dos límites claros en (i) el carácter posterior y no previó que debe tener la labor fiscalizadora de la Contraloría y de otro lado, (ii) en la prohibición de que sus actuaciones supongan una suerte de coadministración o injerencia indebida en el ejercicio de las funciones de las entidades sometidas a control”. (Subrayado por fuera de texto)⁹.

Por ello, se propone fortalecer a las Contralorías en su rol de auditoría, retroalimentado y revitalizado por el nuevo modelo concomitante y preventivo, conservando la posterioridad del control en aras de la evaluación de gestión y resultados.

1.1. Control concomitante y preventivo

Como se expuso, los modelos aplicados en Colombia se han caracterizado por una dualidad conceptual construida a partir de la relación consustancial de dos aspectos del control, históricamente considerados: el control previo y universal, y luego, el control *posterior y selectivo*. Esta relación conceptual tiene fundamento en la dualidad **momento y forma**; el concepto de momento se refiere al lapso que media entre la administración del recurso y el ejercicio del

control sobre esta, es decir, responde a la pregunta: ¿cuándo se realiza el control con referencia a la actividad de la administración?

En cuanto a la forma del control, este concepto alude a la cuestión del universo objeto de control (universo entendido en términos de cantidad). El modelo anterior indicaba que el objeto del control por parte del ente fiscalizador era toda la actividad de la administración, puesto que la revisión y vigilancia del contralor era incluso requisito previo para la ejecución de la administración. En contraste, el actual modelo constitucional opera sobre la posterioridad y selectividad; es decir, su oportunidad es posterior a la administración y se realiza en forma selectiva. La selección consiste en una muestra representativa del universo, a partir de la cual se obtienen conclusiones sobre las condiciones de este. El carácter posterior implica que los actos de gestión fiscal ya han sido ejecutados, de manera que tanto la administración como el control son independientes.

Al observar las virtudes y carencias de ambos modelos, es preciso reconocer que mientras el anterior entorpecía el ejercicio de la administración, el actual modelo se queda corto en la real y efectiva protección del patrimonio público, porque por sus límites competenciales puede actuar única y exclusivamente cuando los procesos administrativos se han ejecutado, lo que muchas veces equivale a decir: cuando el daño se ha consumado. Situación que pone de presente la necesidad de complementar y fortalecer el actual modelo constitucional.

Entonces, ¿Qué representa el modelo propuesto? Es la respuesta a las problemáticas asociadas a las nuevas dinámicas de la gerencia pública y al reclamo de la sociedad que exigen a las contralorías actuar en tiempo real, esto es, que su control y vigilancia se dé en términos de efectividad y protección oportuna del patrimonio desde el momento en que el riesgo surge.

Se requiere, sin duda, que la Contraloría responda eficientemente a la ciudadanía, a sus quejas y denuncias, pero no únicamente bajo el prisma de la posterioridad, sino que también responda a los ciudadanos sobre aquellos daños que son evidentes o cuya materialización es perfectamente predecible. Afianzar la confianza de la ciudadanía pasa por brindar a los entes de control la posibilidad de actuar una vez se avizora el daño, cuando el ciudadano lo advierte y lo denuncia y no únicamente cuando este se ha consolidado.

Resulta entonces impostergable modificar el modelo constitucional de control fiscal, de manera que no impida la actuación del ente de control, frustrando la expectativa ciudadana bajo el tecnicismo de la posterioridad y creando la percepción de complicidad del órgano de control con las entidades ejecutoras de recursos en la configuración y materialización del daño.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2015 MP: María Victoria Calle Correa. Bogotá, D. C., once (11) de marzo de dos mil quince (2015).

No obstante, la Contraloría General de la República viene realizando esfuerzos ingentes con las limitaciones que impone el actual sistema, de ello da cuenta el Informe de Resultados en Control Fiscal Micro de las denuncias formuladas ante el órgano de control fiscal durante la vigencia 2016¹⁰, el cual señala por ejemplo que de 1.198 derechos de petición con respuestas de fondo, 213 contenían información que llevaron a confirmar presuntas irregularidades, es decir, el 18% del total atendido, lo que denota la importancia del componente de Participación Ciudadana para el ejercicio que se propone.

En ese sentido, debemos llamar la atención que con la introducción del nuevo parámetro de control “*concomitante y preventivo*”, la ciudadanía jugará un papel protagónico en la prevención del daño, a través de las distintas modalidades de intervención de control fiscal participativo¹¹, lo que activará de manera significativa el control micro, con miras no necesariamente a que se inicien las acciones tendientes al resarcimiento al patrimonio, sino a que se evite la configuración y materialización del daño, resultados que se verán reflejados cuantitativamente en los denominados beneficios de auditoría y en factores de medición de las entidades públicas.

1.1.1. Objeto y alcance del control concomitante y preventivo

Concomitancia y prevención son dos aspectos del control mutuamente interrelacionados. El control **concomitante** debe entenderse con referencia al “*momento*” en que puede intervenir el órgano de control fiscal, el cual estará determinado por la identificación de un riesgo o daño inminente sobre el patrimonio público, que se realiza en desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal. Esa circunstancia entonces activa el control, aun cuando se trate de operaciones o procesos en ejecución. Obviamente, el riesgo que habilita la intervención de control es aquel que supere el riesgo inherente¹² a la gestión y que, por

lo mismo, tiene alta probabilidad de ocurrencia y sus efectos sobre la gestión son mayores.

La concomitancia en el marco del nuevo modelo de control fiscal implica que la Contraloría no intervendrá sobre un universo indeterminado de actos de gestión fiscal, su objeto de control no será abstracto, sino que lo será el riesgo o daño potencial, es decir, “*aquel daño que ha surgido y que ha nacido*”, pero que por la lógica de la ejecución o de la administración aún no se puede estudiar bajo el concepto de “*posterioridad y selectividad*”.

Su naturaleza no es la coadministración, ni la actuación previa y universal. No se trata de revivir el control previo y perceptivo. Lo que se pretende es brindar o dotar a las contralorías de las herramientas constitucionales para cumplir en un alto grado de eficiencia y eficacia su función constitucional, que es la de proteger y defender el patrimonio, y no la de únicamente identificar y registrar el daño una vez este se configura, para proceder a su posterior enjuiciamiento y cobro.

Las medidas propias de este nuevo modelo de control se conciben frente a un riesgo actual y que pueda configurar un daño futuro, ya que aquí el daño no se encuentra consolidado o materializado desde lo jurídico o económico, pero el riesgo sí es cierto; siendo su característica principal la verificación inmediata de la efectividad de los controles implementados por la entidad ejecutora de recursos en la administración de riesgos. Los aspectos procedimentales del control propuesto serán regulados por la ley, de manera que este no implique en ningún momento coadministración.

Esta fase de fiscalización no conlleva el juzgamiento de la conducta del servidor público o del particular que administra recursos públicos, sino que implica el seguimiento de la situación presuntamente irregular y, eventualmente, la formulación de una advertencia tendiente a evitar la configuración del daño o en el caso que este se produzca, actuar de forma inmediata y oportuna.

Este modelo de control permitirá otorgar preponderancia a la denuncia fiscal y, en general, a la participación activa de la ciudadanía en el control fiscal, lo que redundará en legitimidad institucional y crecientes niveles de efectividad y eficacia.

Volviendo, pues, a la dualidad conceptual “*momento*” y “*forma*”, al modelo de control propuesto debe asociarse un concepto de *forma*, que es consustancial a la finalidad del mismo; esto es, el control **preventivo**, puesto que la concomitancia solo tiene sentido si contribuye a la adecuada gestión del riesgo y al mejoramiento de la gestión pública. Se repite, sin invadir el ámbito de decisión del gestor fiscal.

Con ese propósito, se requiere la inclusión de la “**función de advertencia**” en el marco constitucional de competencias del órgano de control fiscal. Esta importante herramienta, que fue restringida bajo el modelo de la Constitución de

¹⁰ Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, 13 de junio de 2017, disponible en el sitio web <https://www.contraloria.gov.co/documents/487635/633691/Informe+resultados+de+denuncias+2016.pdf/d27b6ca4-2213-4963-9f2f-d4f7cf-68b9c2>

¹¹ El control fiscal participativo es entendido como la integración del control social a lo público y el control fiscal, con el propósito de incrementar la eficacia de la vigilancia fiscal y contribuir a la mejora y transparencia en la gestión pública. La promoción y desarrollo del control fiscal participativo es competencia de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, de acuerdo con las funciones que le otorga el Decreto número 267 de 2000, artículos 55 a 57.

¹² Se entiende por riesgo inherente “aquel al que se enfrenta la entidad en ausencia de acciones por parte de la Dirección para modificar su probabilidad o impacto”. Departamento Administrativo de la Función Pública, Guía para la administración del riesgo, 2011, p. 32.

1991, tendrá su fundamento constitucional dentro del marco de un moderno Régimen de Vigilancia y Control Fiscal complementado y fortalecido por esta potestad en el ejercicio de control.

La función de prevención por tanto en este esquema no constituirá control previo ni colisionará con el actual esquema de fiscalización, y la función de advertencia se constituirá entonces en una herramienta esencial para su efectividad.

1.1.2. Función de advertencia en cifras

A nivel institucional se cuenta con un registro en cifras y sectores que muestran el impacto de la función de prevención en su aplicación, y que determinan la importancia y el rol que cumplirá en el ejercicio de un control fiscal preventivo de rango constitucional.

Así, en el periodo comprendido entre el 2006 y 2015¹³, según datos registrados por la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República y los registrados en los informes de gestión al Congreso de la República se formularon y comunicaron 1.549 funciones de advertencia que alcanzaron la suma de 25.7 billones de pesos, y que se discriminan de la siguiente manera:

**FORMULACIÓN DE FUNCIONES DE ADVERTENCIA
COMPARATIVO ENTRE VIGENCIAS
Valores en Pesos**

Vigencia	Número de funciones de advertencia	Cuantía	Porcentaje de participación
2006	8	3.159.652.019	0,00%
2007	30	407.787.870.696	2%
2008	64	1.600.878.712.709	6,24%
2009	62	502.895.509.801	2%
2010	144	860.834.890.520	3,35%
2011	171	1.512.800.402.747	6%
2012	328	4.832.363.349.130	18,82%
2013	322	2.683.928.749.413	10%
2014	417	13.267.017.914.608	51,68%
2015	3	0	0%
TOTALES	1.549	25.671.667.051.643	100%

Fuente: CGR-Applicativo SIIGEP a 2/10/2018.

El impacto de este instrumento, también fue medido en términos de su aplicabilidad por sectores y su porcentaje de participación, lo que muestra la necesidad e importancia en sectores tan sensibles como los de Infraestructura, Defensa y Social, este último que agrupa entre otros aspectos la evaluación de recursos del Sistema General de Participaciones, y que comprende a las entidades territoriales, léase Departamentos, Municipios y Distritos, y el Sistema General de Regalías. Las Gerencias Departamentales de la CGR, por su parte, realizaron un ejercicio importante a nivel territorial lo que muestra una extensión en la cobertura a nivel desconcentrado. Veamos:

**FORMULACIÓN DE FUNCIONES DE ADVERTENCIA
COMPARATIVO POR SECTORES - EN LAS VIGENCIAS 2006-2015**

Valores en Pesos

DEPENDENCIA	CUANTÍA	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
CONTRALORÍA DELEGADA SECTOR AGROPECUARIO	918.174.003.716	3,58%
CONTRALORÍA DELEGADA SECTOR SOCIAL	2.267.340.784.066	9%
CONTRALORÍA DELEGADA GESTIÓN PÚBLICA	2.644.902.708.779	10,30%
CONTRALORÍA DELEGADA INFRAESTRUCTURA	3.430.122.718.871	13%
CONTRALORÍA DELEGADA SECTOR DEFENSA	9.224.859.656.485	35,93%
CONTRALORÍA DELEGADA MEDIO AMBIENTE	198.886.792.153	1%
CONTRALORÍA DELEGADA DE MINAS	2.076.860.005.871	8,09%
REGALÍAS	63.764.682.854	0%
GERENCIAS DEPARTAMENTALES	4.846.755.698.848	18,88%
TOTALES	25.671.667.051.643	100%

Fuente: CGR-Applicativo SIIGEP del 1/09/2010 al 31/05/2014.

Tras estas cifras, se revelan verdaderas situaciones de impacto nacional y territorial que habiendo sido evaluadas por el organismo de control, tanto a nivel central como desconcentrado, permitieron a los gestores fiscales adoptar las acciones necesarias para evitar el daño advertido, corregir aspectos jurídicos, técnicos y financieros en sus operaciones y, en algunos casos, mitigar o eliminar daños futuros.

Así que el nuevo modelo constitucional de vigilancia y control se sustenta en el funcionamiento articulado de los sistemas “concomitante y preventivo” y “posterior y selectivo”. La coexistencia de estos dos modelos, no conlleva simultaneidad sino complementariedad y su aplicación no conlleva de manera alguna intromisión en la administración.

En tal sentido, el control fiscal micro, mediante el proceso auditor, seguirá siendo el principal procedimiento de control posterior y selectivo; mientras que el modelo “concomitante y preventivo” complementará el régimen actual en busca de garantizar la actividad de los entes de control dirigidos a la protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante servirá en algunas situaciones como insumo para un control posterior y selectivo, cuando habiéndose advertido al gestor fiscal del daño futuro, este se materialice.

En definitiva, la capacidad de actuar de forma “concomitante y preventiva” es un complemento efectivo dirigido a la mitigación o eliminación de los potenciales riesgos de gestión y a reducir los daños previsibles. Cabe recordar que la dimensión preventiva del control fiscal ya tiene consagración legal en el artículo 129, literal d), de la Ley

¹³ Se incluyen datos hasta el año 2015 debido a la declaratoria de inconstitucionalidad vigente ocurrida el 11 de marzo de 2015 (Sentencia C-103 de 2015).

1474 de 2011¹⁴; entonces, lo que se pretende es elevar a rango constitucional esa facultad de las contralorías.

1.1.3. Naturaleza del daño en el control fiscal concomitante y preventivo

En la consagración legal actual, la definición de daño fiscal tiene como principal característica el constituirse en una “lesión” patrimonial que se produce a partir de acciones o verbos rectores¹⁵ en el escenario de la gestión fiscal, sobre los cuales dicha lesión se consolida.

En el sentido teleológico de la norma, la lesión consiste en la imposibilidad de cumplir los fines esenciales del Estado, los cuales se particularizan a través de los objetivos funcionales, los programas y los proyectos a los que se encamine la entidad o sujeto de control; es decir, el daño adquiere tal carácter cuando a causa de una gestión fiscal presuntamente irregular se desatienden los principios de eficiencia, eficacia y economía propios de la función pública, lo que da al traste con la vocación programática de los recursos públicos y, por ende, no se logran proveer los bienes y servicios requeridos para la satisfacción de necesidades sociales.

Así las cosas, en el actual sistema constitucional bajo los criterios del control fiscal “posterior y selectivo”, al tenor de lo interpretado por la Corte Constitucional al referirse a la acepción intereses patrimoniales del Estado, el daño debe ser cierto y cuantificable, a fin de que posteriormente pueda ser objeto de reproche en el trámite del proceso fiscal. Al respecto señaló:

“(…) a partir del análisis del anterior contenido normativo es que la expresión “intereses patrimoniales” es una referencia al objeto sobre el que recae el daño.

¹⁴ La Ley 1474 de 2011. Artículo 129, establece: “ARTÍCULO 129. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES. Cada Contrataría departamental, distrital o municipal elaborará su plan estratégico institucional para el período del respectivo Contralor, el cual deberá ser adoptado a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su posesión. La planeación estratégica de estas entidades se armonizará con las actividades que demanda la implantación del modelo estándar de control interno y el sistema de gestión de calidad en la gestión pública y tendrá en cuenta los siguientes criterios orientadores para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional:

(…)

d) Énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados;

(…)”.

¹⁵ Menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado (artículo 6º, Ley 610 de 2000).

De manera general puede decirse que el objeto del daño es el interés que tutela el derecho y que, tal como se ha reiterado por la jurisprudencia constitucional, para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad, razón por la cual entre otros factores que han de valorarse, están **la existencia y certeza del daño y su carácter cuantificable con arreglo a su real magnitud**. De este modo, no obstante la amplitud del concepto de interés patrimonial del Estado, el mismo es perfectamente determinable en cada caso concreto en que se pueda acreditar la existencia de un daño susceptible de ser cuantificado. Tal como se puso de presente en la Sentencia C-840 de 2001 [18], los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias, y la norma demandada, de talante claramente descriptivo, se limita a una simple definición del daño, que es complementada por la forma como este puede producirse. Así, la expresión intereses patrimoniales del Estado se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la Constitución(…)”¹⁶.

A partir de la consagración del control concomitante y preventivo, se ofrece entonces la posibilidad de referirse a la existencia ya no de un daño cierto, cuantificable y especialmente consolidado a título de lesión en la actividad administrativa, sino que también tiene cabida la determinación de un “riesgo inminente” que en su intangibilidad pueda ofrecer la posibilidad de evitar o prevenir el daño. En esa gerencia del riesgo, la certeza se produce a partir de su propia existencia, pero el daño adquiere el rango de potencial o dudoso, y el cual siendo advertido y no corregido tiene la potencialidad de convertirse en real, cierto y cuantificable.

Por esta razón, en este nuevo modelo la valoración del riesgo será una herramienta esencial en los mecanismos de evaluación en el control fiscal preventivo.

1.1.4. Implementación de innovadoras técnicas de auditoría y procesamiento de información en el control fiscal

Este nuevo modelo de control fiscal basado en la complementariedad entre el “concomitante y preventivo” y el “posterior y selectivo” propicia igualmente la introducción de innovadoras técnicas de analítica de datos, inteligencia de información y desarrollo de instrumentos de big data, todo lo cual redundará en el fortalecimiento e implementación a nivel nacional de herramientas

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-340 de 2017 M.P.: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D. C., 9 de mayo de 2007.

y mecanismos idóneos de auditoría y control, utilizando datos abiertos, datos públicos digitales, bases de datos de registro y control de la contratación pública, etc., como mecanismos de revisión “*en tiempo real*” de las actuaciones de las diferentes entidades.

La “datificación” en la gerencia pública actual sería desaprovechada si los órganos de control permanecen rezagados empleando procedimientos de seguimiento y control convencionales. El mejor escenario para incorporar los avances tecnológicos de gestión de información lo ofrece el modelo de control concomitante y preventivo, que sería alimentado por un permanente flujo de información obtenida mediante la vigilancia fiscal.

Así que, se requiere con urgencia la implementación de herramientas tecnológicas idóneas que permitan los procesos de generación, recolección, agregación, compartición, explotación e innovación para el aprovechamiento de datos públicos digitales, la centralización de la información de los diversos actores de la administración pública, la accesibilidad a sistemas de información institucionales, la interoperabilidad de bases de datos, que faciliten la identificación de riesgos de gestión, el control y mitigación de posibles daños y pasar a un verdadero control anticipativo, que redunde en una mejor gestión pública y la adopción de buenas prácticas de gobernanza.

La construcción y manejo de enormes cantidades de información es un punto central en la evolución y modernización no solo en la administración pública sino en los órganos de control, para el crecimiento social *per se*, hoy en día negado por un esquema que propicia el aislamiento institucional y una capacidad orgánica que se diluye en un ejercicio misional antinatural e ineficiente, como ya hemos referido.

La evolución en términos técnicos y tecnológicos se dirige hacia la capacidad de filtrar información idónea y oportuna sobre la cual se construyan programas de control fiscal de índole nacional, regional, departamental y municipal, donde el órgano de control, a través del principio de desconcentración, logre llegar con toda su capacidad a la extensión del territorio nacional.

Con esta nueva visión de control, las Contralorías evolucionarán en su modelo de auditoría hacia una nueva forma de hacer control fiscal, mediante auditorías en línea u otros procedimientos técnicos, por medio de los cuales se obtenga mayor y mejor información en tiempo real, herramienta que sin duda facilitará el control permitiendo apuntar, a través de los programas de auditoría, hacia los puntos neurálgicos de relevancia nacional y estatal, de cara a construir verdaderas acciones fiscales de resarcimiento que serán juzgadas por la Contraloría General de la República dentro del marco de un modelo integral de protección y defensa del patrimonio público.

1.1.5. ¿Cómo se materializará el control concomitante y preventivo?

La materialización del control, requerirá entonces de estrategias y elementos cuyas características se describen a continuación:

- *Las medidas preventivas siempre se tomarán frente a un riesgo actual, que se encuentre técnicamente probado.*
- *El principio de prevención está soportado en la debida diligencia del gestor fiscal.*
- *En este nuevo modelo el riesgo es cierto y el daño es potencial.*
- *Se caracteriza por propiciar la administración de riesgos y la verificación de la eficiencia de los controles a efectos de la implementación anticipada de medidas para mitigar o prevenirlos daños.*
- *El nuevo modelo busca que las acciones de la Contraloría se encaminen a prevenir daños y no solo a su identificación posterior.*
- *La función de advertencia será un destacado instrumento de la vigilancia fiscal, en defensa y protección del patrimonio público.*
- *Uno de los pilares del nuevo modelo será la actuación oportuna del ente de control, realizando el seguimiento a las fuentes y uso del recurso público en tiempo real, sobre operaciones financieras o presupuéstales que generen un riesgo.*
- *El principio de verdad sabida y buena fe guardada, establecido en el numeral 8 del artículo 268 de la Carta Política, es justamente uno de los fundamentos y expresiones del modelo concomitante y preventivo.*
- *Requerirá por vía legislativa la facultad de investigar bienes en la etapa del proceso auditor.*
- *La vigilancia y control fiscal se adelantarán con énfasis en procedimientos expeditos, sin descuidar el carácter instrumental de las auditorías de regularidad respecto de la evaluación del desempeño de las entidades públicas.*
- *El Informe Técnico se constituirá en uno de los elementos esenciales de la actividad probatoria para otorgarle certeza técnica a la actuación del control fiscal en tiempo real y su elaboración oportuna permitirá fortalecer jurídicamente la validez del medio de prueba.*
- *La participación de la ciudadanía a través de las denuncias fiscales se convertirán en el principal insumo para activar en forma rápida y oportuna el modelo concomitante y preventivo; sin embargo, no se restringe únicamente a estas. Será de gran importancia el ejercicio de las auditorías articuladas.*

- *La prevención no se efectuará al universo total de las actividades de la administración pública; sino que estará focalizado en los riesgos.*
- *Con el nuevo modelo se fortalecerá el aparato auditor y de fiscalización de cara a consolidar los insumos de la acción fiscal de resarcimiento del patrimonio público ante la Contraloría General de la República.*

II. UNIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES

Como bien se sabe, el constituyente originario de 1991 diseñó el control fiscal en cabeza de tres autoridades: la Contraloría General de la República, encargada de la vigilancia de la gestión fiscal de los recursos de la Nación; las Contralorías territoriales, que se ocupan de la vigilancia de la gestión fiscal realizada por las entidades correspondientes a su nivel territorial, y la Auditoría General de la República, que vigila la gestión fiscal de las Contraloría¹⁷. Este diseño obedece a la organización estatal como República unitaria, con descentralización administrativa y autonomía territorial, y a que no pueden existir espacios de exclusión del control fiscal, respectivamente.

Así mismo, la norma suprema previó que excepcionalmente la Contraloría General de la República podría efectuar control fiscal sobre cuentas de cualquier entidad territorial¹⁸, difiriendo a la ley el señalamiento de las causales para ello y los sujetos calificados para solicitar el control fiscal excepcional¹⁹.

En tratándose de los recursos transferidos desde la Nación a las entidades territoriales, la Contraloría General de la República y las Contralorías territoriales tienen competencia concurrente para el control fiscal. Empero, como la conurrencia no conlleva simultaneidad en su

ejercicio, el legislador extraordinario, mediante Decreto número 267 de 2000, “por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias”, en el artículo 5° numeral 6, asignó a la Contraloría General de la República competencia prevalente para ello, en coordinación con las Contralorías territoriales²⁰.

No obstante, son frecuentes los conflictos de competencia, positivos o negativos, que se suscitan entre la Contraloría General de la República y las Contralorías territoriales para el control de los recursos nacionales, los cuales corresponde resolverlos a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado; eventos que no contribuyen a la prestación eficiente y oportuna de los servicios de control fiscal, porque entre tanto los términos de la actuación administrativa se suspenden.

De otra parte, existen 65 Contralorías sumadas las departamentales, distritales, municipales y la Contraloría General de la República; todas ellas, de rango constitucional y con autonomía e independencia. De manera que en un municipio del país pueden confluír las oficinas de representación de la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, de la Contraloría departamental y de la Contraloría distrital o municipal; lo que sin duda genera en la ciudadanía una percepción de hipertrofia y desarticulación del control fiscal. Paralelamente, la Auditoría General de la República es otro órgano de control fiscal, que goza de los mismos atributos, encargado de la vigilancia de la gestión fiscal de las Contralorías, circunstancia que en el caso de la Contraloría General de la República deviene en un control recíproco.

En contraste con esta situación, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación tienen atribuida una competencia única, a nivel nacional, que se distribuye en forma desconcentrada a sus respectivas seccionales o regionales; lo que facilita la gestión organizacional y la planeación estratégica. No ocurre lo propio con la competencia para el control fiscal, pues esta se distribuyó en forma descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales, lo que ha generado dispersión competencial, inexistencia de gestión sistémica y acefalismo.

Por ello, urge una reforma constitucional al régimen competencial de las Contralorías. Nuestra propuesta consiste en la que la misma se asigne sin distingo del origen del recurso público o de la ubicación del ente vigilado en la estructura del Estado —que son los criterios básicos que rigen el actual modelo—, sino por el ámbito territorial

¹⁷ Por disposición del artículo 17, numeral 12, del Decreto número 272 de 2000, la Contraloría de Bogotá está exceptuada del control fiscal de la Auditoría General de la República, estando en cabeza del Auditor Fiscal del Distrito Capital de Bogotá. Así mismo, la competencia de la Auditoría General de la República debe entenderse sin perjuicio de la competencia de las Contralorías departamentales respecto de las Contralorías distritales y municipales, por mandato del artículo 162 de la Ley 136 de 1994.

¹⁸ El inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Política establece: “...En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial”.

¹⁹ Las siguientes disposiciones legales rigen las solicitudes de control fiscal excepcional: artículo 26 de la Ley 42 de 1993; artículo 122 de la Ley 1474 de 2011; artículo 81 de la Ley 617 de 2000; artículo 68 de la Ley 1757 de 2015, y artículo 95 de la Ley 1523 de 2012. Y para su admisión y trámite se siguen los lineamientos trazados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en las Sentencias C-364 de 2001 y C-292 de 2003.

²⁰ La Contraloría General de la República expidió la Resolución Orgánica 5678 de 2005, por la cual se adopta el Sistema de Vigilancia Especial a los recursos del Sistema General de Participaciones, que permite coordinar acciones por competencia concurrente y determinar en qué casos procede la prevalencia competencial.

correspondiente al tipo de Contraloría. Como consecuencia de la reforma, en el nivel nacional la competencia de la Contraloría General de la República se mantendría igual; mientras que en el nivel local esa competencia se ampliaría a toda clase de recursos, en concurrencia con las Contralorías territoriales. La ley regularía las competencias concurrentes entre Contralorías y la forma en que la Contraloría General de la República podría realizar control prevalente sobre la gestión fiscal de las entidades territoriales.

Adicionalmente, se asignaría al Contralor General de la República la función de organizar, en coordinación con la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la armonización y estandarización de la vigilancia de la gestión fiscal.

El diseño propuesto preserva la descentralización administrativa y la autonomía territorial, identificadas por la jurisprudencia constitucional como ejes axiales de la Constitución Política; permite la formulación de políticas de control fiscal con visión sistémica y propicia la delimitación funcional en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Por último, en este aspecto, se propone sustituir la facultad de control excepcional, pues sería innecesaria si la Contraloría General de la República tiene competencia respecto de toda clase de recursos, por la “función de intervención” a sus pares territoriales.

2.1 Inclusión de la función de intervención respecto de las Contralorías Territoriales

En aplicación de los principios constitucionales de concurrencia y subsidiariedad, se plantea entregar a la Contraloría General la facultad de intervenir en la gestión de los órganos de fiscalización territorial, cuando se realicen acciones de control fiscal de alta complejidad, que demanden la participación de personal especializado, el uso de tecnologías o equipos técnicos de los que carezcan o, en general, cuando no tengan la capacidad operativa o la capacidad instalada para cumplir eficientemente su labor²¹. Igualmente, procederá la intervención cuando se tenga evidencia de la falta de imparcialidad y objetividad del órgano de control local.

Ahora bien, la función de intervención también podría ejercerse, como ocurre hoy con las solicitudes de control fiscal excepcional, a solicitud del Gobernador Departamental, del Alcalde Distrital o Municipal, o de la corporación de elección popular correspondiente al nivel territorial y de una comisión constitucional permanente del Congreso de la República. Lo

²¹ Esa debilidad institucional se explica, entre otras causas, por las restricciones que impone el límite de gasto presupuestal que establece la Ley 617 de 2000; lo que impide, por ejemplo, que la Contraloría territorial pueda contratar en un momento dado servicios especializados o adquirir equipos técnicos.

propio, podrá hacer la ciudadanía a través de veedurías ciudadanas u otros mecanismos de participación democrática y control social a la gestión pública. Incluso, la misma Contraloría territorial podrá solicitar la intervención. Con todo, la solicitud de intervención no será vinculante para la Contraloría General de la República, siguiendo la subregla jurisprudencial aplicada para las solicitudes de control excepcional²², toda vez que la admisión de la misma está sujeta a criterios jurídicos y técnicos que son expresión de la autonomía para el ejercicio de sus funciones.

A ese efecto, la Contraloría General de la República podrá requerir la información pertinente para identificar los asuntos que ameritan apoyo técnico o el esclarecimiento de los hechos por los cuales se dude de la transparencia y probidad de la Contraloría. La obtención de información previa es imprescindible por cuanto la función de intervención no podría ser ejercida en forma ilimitada o abstracta, a riesgo de incurrir en el vaciamiento de la competencia del órgano de control natural. La ley reglamentará los procedimientos y métodos para la selección de los eventos sobre los cuales la Contraloría General de la República desplazará la competencia de la Contraloría territorial, con el fin de asegurar el cumplimiento de los principios que orientan la vigilancia fiscal y de contera salvaguardando el recurso público involucrado.

La institucionalidad y experticia de la Contraloría General de la República ofrece mayores posibilidades de superar las dificultades para llevar a cabo el control fiscal y los desafíos técnicos que requiere su ejercicio²³, dentro

²² En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-292 de 2003, al realizar la revisión de constitucionalidad del Proyecto de ley 022/2001 Senado, 149/2001 Cámara, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, señalando respecto del artículo 16, literal d, de la Ley 850 de 2003: “por otra parte, en cuanto al literal d), la expresión solicitud supone que la petición de control que se hace ante la Contraloría General de la Nación (sic), no la vincula. Ello por cuanto se trata del ejercicio de la función pública, sometida a criterios dictaminados por el constituyente y legislador, y sujetos a las condiciones fijadas por la propia institución. Esta goza de autonomía, que resulta indispensable para garantizar el cumplimiento de su función constitucional”. La disposición examinada fue reproducida por el artículo 68, literal d, de la Ley 1757 de 2015 y, por tanto, su contenido fue declarado conforme a la Constitución en la Sentencia C-150 de 2015.

²³ El monto de recursos que hay que vigilar aumenta, en 1965 el gasto del gobierno nacional era de 6.93% del PIB, en 1985 fue 11.49% y en el 2016 fue de 23.33%. La modernización de los sistemas financieros avanza y se sofistican, las modalidades de contratación evolucionan y, el acceso a la información es cada vez mayor, por lo cual, la Contraloría General de la República, como ente rector del control fiscal no puede rezagarse.

del marco de la utilización de la función de intervención. Más aun con el programa de fortalecimiento institucional que actualmente adelanta, financiado con recursos del préstamo brindado por el Banco Interamericano de Desarrollo - Contrato de Préstamo BID 3593/OC-CO, con el cual se busca fortalecer la efectividad del sistema de control fiscal a través del mejoramiento de la calidad y eficiencia de las acciones de control, y la promoción de la transparencia y participación ciudadana.

En ese propósito, según la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría (INTOSAI)²⁴, las auditorías de desempeño se constituyen como una evaluación independiente, objetiva y confiable de la eficiencia y eficacia de una administración pública, con estricto énfasis en el principio de economía y tendiente a generar mejoras de la gestión, insumo que viene siendo considerado por la Contraloría General en la implementación de un nuevo enfoque de control fiscal; además de las recomendaciones planteadas a Colombia en el Comité de Gobernanza Pública de la OECD, en mayo de 2013²⁵.

Por consiguiente, el otorgamiento de esta nueva función al Contralor General de la República, propicia la colaboración armónica entre autoridades de control fiscal, promueve la unificación de criterios de auditoría y la estandarización de procedimientos, lo que redundará en mayor coordinación y sinergias entre los distintos niveles de control.

Esta reforma ofrece, pues, inmensas posibilidades de mejoramiento y optimización del desempeño de los órganos de control fiscal, al permitir que se identifiquen debilidades o riesgos de gestión y procesos a fortalecer, al tiempo que hará posible la transferencia tecnológica y el aprendizaje de buenas prácticas de control.

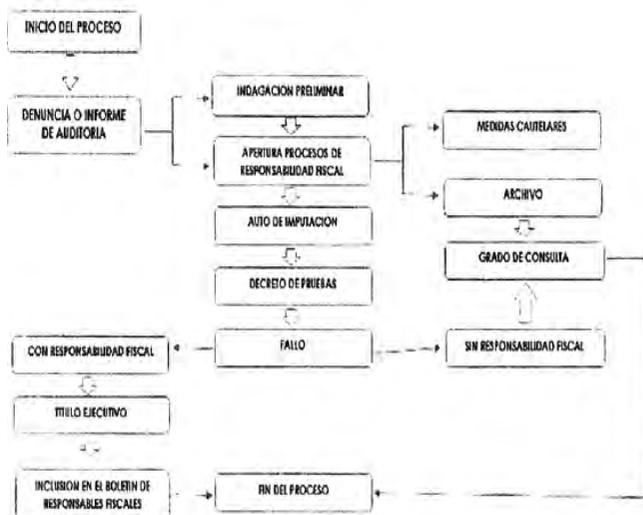
III. ATRIBUCIÓN DE FACULTADES JURISDICCIONALES A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

3.1 Declaratoria de responsabilidad fiscal

Actualmente, el procedimiento administrativo para la determinación de la responsabilidad fiscal está contenido en las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 que establecen, respectivamente, dos tipos de proceso: (i) el proceso ordinario, de corte inquisitivo y de doble instancia, y (ii) el proceso

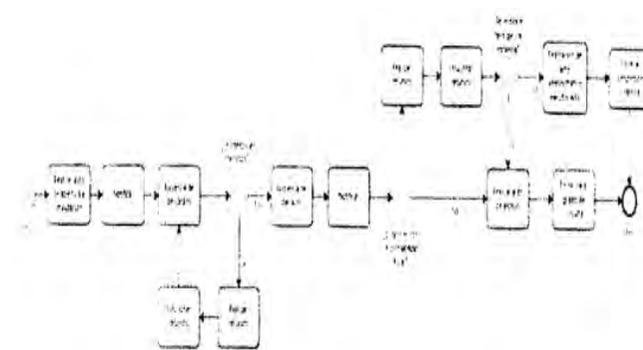
verbal, que puede ser de única o doble instancia dependiendo del presupuesto de la entidad estatal afectada. Gráficamente los procedimientos se desarrollan así:

Proceso ordinario de responsabilidad fiscal.



Fuente CGR

Proceso verbal de responsabilidad fiscal.



Fuente CGR

La declaración de responsabilidad fiscal conlleva la inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales²⁶, con vocación de generar una inhabilidad para contratar con el Estado en lapsos proporcionales a la cuantía del daño²⁷, y cuya permanencia en este se supedita al resarcimiento del mismo.

No obstante, el acto administrativo de declaración de responsabilidad fiscal, por su misma naturaleza, es susceptible de ser controvertido por vía jurisdiccional; es decir, carece del efecto de cosa juzgada. En tal caso, el cobro coactivo se suspende a la espera de que en sede judicial se decida sobre la nulidad del acto administrativo, lo que conlleva un nuevo debate procesal con las dilaciones propias de los procesos judiciales.

3.1. Críticas al esquema procesal actual

La actuación administrativa que conduce a la declaración de responsabilidad fiscal ha sido objeto de críticas, por los siguientes aspectos: (i) aparente

neral-Presentación-Nuevo-Enfoque-del-Control-Fiscal.pdf/8fce253d-b304-4604-b02e-f43aa504c9f9

²⁴ La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior, como una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), fundada en 1953.

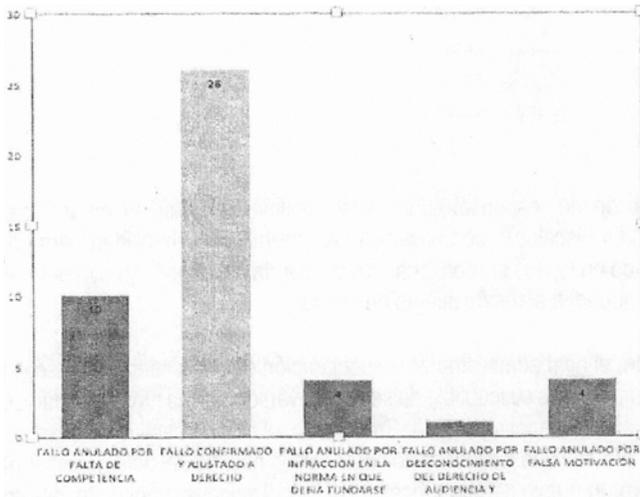
²⁵ Documento disponible en <http://www.oecd.org/centro-demexico/laocde/colombia-y-la-ocde.htm>

²⁶ Entre los años 2012 a 2016, se encuentran reportadas 2.609 personas jurídicas y naturales en el boletín de responsables fiscales de la Contraloría General de la República.

²⁷ Véase el artículo 38 parágrafo 1º de la Ley 734 de 2002.

falta de imparcialidad del ente de control, en tanto es la misma autoridad pública la que valida el hallazgo de auditoría y la que realiza la función de juzgamiento de la responsabilidad de los presuntos autores del daño; es decir, ambas fases se realizan por el mismo ente fiscal, indicándose entonces que la Contraloría funge como juez y parte en el proceso de responsabilidad fiscal, y (ii) por tratarse de un proceso de naturaleza administrativa la decisión final del mismo, es susceptible de ser demandable, lo que de un lado puede retrotraer la acción fiscal y generar un mayor desgaste para el aparato estatal en términos de recursos, y (iii) el anterior aspecto obedece a que frente a la decisión final no existe un cierre definitivo del proceso en sede administrativa.

Así, en una revisión del control jurisdiccional a los fallos de responsabilidad fiscal se encontró que de 47 fallos que conoció la Sección Primera del Consejo de Estado²⁸ entre los años 2012 a 2016, 19 fueron anulados y 26 confirmados, lo que representa un porcentaje del 55% de intangibilidad de las decisiones de las Contralorías en esa materia. Las causales de anulación, en su orden, fueron: (i) falta de competencia para proferir el fallo, (ii) infracción en la norma en que debía fundarse el fallo, (iii) falsa motivación y (iv) desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.



Si bien pueden existir debilidades en la gestión procesal de las Contralorías, lo anterior también pone de presente las discrepancias interpretativas sobre los institutos jurídicos de la responsabilidad fiscal por parte de los jueces, de un lado y, por el otro, la excesiva congestión judicial, especialmente en la jurisdicción contenciosa administrativa, lo que conlleva a que las decisiones de responsabilidad fiscal terminan adquiriendo firmeza después de trámites judiciales de 3 a 4 años, en promedio.

Como lo han demostrado diversos estudios²⁹, la mora en los tribunales administrativos para decidir un proceso en primera instancia va desde

1.094 días, en tribunales como el de Bucaramanga, y hasta 3.557 días en tribunales como el de Antioquia, para citar un ejemplo; sin contar con el término que tarda un proceso contencioso en segunda instancia en donde puede demorarse entre 400 y 500 días en ser decidido³⁰, situación que llevó precisamente a la reforma contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ese estado de cosas que caracteriza la administración de justicia se traduce en que la duración de un proceso en la jurisdicción de lo contencioso y, por ende, la definición total de un asunto supere ampliamente los 5 años previstos para la prescripción de la acción fiscal en la Ley 610 de 2000³¹.

Siendo así, ¿por qué no concebir el proceso de responsabilidad fiscal como una actividad jurisdiccional? máxime si se tiene en cuenta que actualmente cursan 1.544 medios de control de nulidad y de restablecimiento de derecho contra actos administrativos de las Contralorías, circunstancia que puede presentar un reproceso en decisiones resultado de la responsabilidad fiscal.

3.2. Otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos - Viabilidad de asignarlas a la Contraloría General de la República

Tal como lo ha establecido la Corte Constitucional, el fundamento jurídico de la responsabilidad patrimonial de los agentes frente al Estado no es otro que, garantizar la indemnidad del patrimonio público, el cual debe ser objeto de protección integral con el propósito de lograr y asegurar: “la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho”, en los términos de lo estatuido por los artículos 2° y 209 de la Constitución Política³².

Así, la Carta Constitucional desde el preámbulo establece la obligación del Estado de asegurar a sus habitantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, lo que a su vez se traduce en los fines esenciales del Estado, como son garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes consagrados en la Constitución, siendo las autoridades de la República debidamente instituidas, las llamadas a asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El logro de tales pretensiones se posibilita a partir de la ejecución de políticas, planes y proyectos financiados con los presupuestos públicos y, en general, con la disposición de los bienes del Estado; lo que ubica al patrimonio

²⁸ Entre el año 2012 a 2016 la Sección Primera del Consejo de Estado, solo conoció de 45 fallos con responsabilidad fiscal, según información de la AGR.

²⁹ Restrepo Medina Manuel, Estudio regional de la congestión en la jurisdicción administrativa, Universidad del Rosario, Estudios Socio-Jurídicos. ISSN: 0124-0579.

³⁰ *El Espectador*, Justicia administrativa, a paso de tortuga, sábado 1° de octubre de 2010.

³¹ La prescripción de la acción fiscal está prevista en el artículo 9° de la Ley 610 de 2000.

³² Corte Constitucional, Sentencia C-340 de 2017, MP: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D. C., nueve (9) de mayo de dos mil siete (2007).

público como elemento supremo en esta ecuación. Esta naturaleza especial del patrimonio público y, su protección para garantizar el cumplimiento de las finalidades del Estado, ubica a las labores de vigilancia y control fiscal en un lugar privilegiado respecto de otras actividades asociadas a la función pública.

Por tanto, mayor relevancia cobra aquella función que derivada de las labores de vigilancia y control, puede posibilitar el resarcimiento al patrimonio estatal cuando frente a este se haya producido una lesión o daño, pues su visión teleológica contribuye al cumplimiento de las labores y fines de Estado.

La realización de los principios y valores constitucionales relativos a la protección del patrimonio público hallan expresión en los postulados del artículo 29 de la Constitución Política, cuando se trata de establecer responsabilidades por la administración del mismo; es decir, observando las formas propias del juicio y especialmente ante juez o tribunal competente, tanto más cuando este se fija en razón de la especialidad. En cualquier caso, sea que la responsabilidad la determine la autoridad judicial o administrativa, ambas son especies de la función pública; aquella función jurisdiccional y esta función de vigilancia y control fiscal.

De modo que las garantías procesales que integran el derecho al debido proceso y los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, que rigen la función administrativa³³, pueden tener pleno cumplimiento si se otorga facultades jurisdiccionales a la Contraloría General de la República para determinar la responsabilidad fiscal, lo que conllevaría la modificación del artículo 116 constitucional. Precepto normativo que, como bien se sabe, permite excepcionalmente a la ley atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas.

Si bien, la atribución de función jurisdiccional a la Contraloría General de la República puede hacerse por vía legal, en razón a que la facultad para establecer la responsabilidad fiscal es de estirpe constitucional³⁴, cualquier modificación a la misma debiera tener la misma jerarquía normativa, lo cual realzaría la naturaleza de la función de defensa y protección del patrimonio público y prevendría la ocurrencia de antinomias con disposiciones de orden legal,

³³ Artículo 209 Constitucional.

³⁴ El artículo 268, numeral 5, de la Constitución Política establece: “Artículo 268. El Contralor General de la República <sic> tendrá las siguientes atribuciones: (...)

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma”.

tanto estatutarias como ordinarias, que prescriben facultades jurisdiccionales a algunas autoridades administrativas.

Así que, otorgar la intangibilidad de la cosa juzgada material a los fallos con responsabilidad fiscal proferidos por las Contralorías, permitiría superar las dificultades mencionadas, que impiden la pronta resolución de la situación jurídica del presunto responsable de un daño fiscal y, por consiguiente, el resarcimiento del perjuicio económico sufrido por el Estado.

El argumento de que es necesario mantener el control jurisdiccional a las decisiones que en esa materia tomen las Contralorías en aras de preservar el ordenamiento jurídico y las garantías procesales de las personas vinculadas al proceso de responsabilidad fiscal se desestima, debido a que la ley de enjuiciamiento fiscal –Ley 610 de 2000, con las modificaciones introducidas por la Ley 1474 de 2011– establece distintos mecanismos de defensa y contradicción que han superado el escrutinio de la Corte Constitucional y que, junto con el Consejo de Estado, han producido abundantes lineamientos jurisprudenciales que iluminan la aplicación de los institutos jurídicos de la responsabilidad fiscal, al tiempo que las Contralorías, luego de 18 años de aplicación de la ley, han decantado una doctrina fiscal con base en la cual pueden decidir con acierto los distintos casos sometidos a su conocimiento.

Por si fuera poco, en cualquier momento del procedimiento administrativo será procedente la acción de tutela para amparar los derechos fundamentales de quienes consideren que se han transgredido sus derechos fundamentales, en particular el derecho al debido proceso, o cuando se estime que concurren las causales de procedencia de la esta acción constitucional contra actos administrativos definitivos.

3.3. La extensión del artículo 116 posibilita la lucha contra la corrupción y la defensa del patrimonio público

Como vimos, el artículo 116 constitucional consagra la posibilidad de atribuir funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas en materias precisas. En su desarrollo jurisprudencial, la Corte Constitucional se ha pronunciado³⁵ señalando que el legislador goza de libertad configurativa para la asignación eficiente de competencias, de atribuir funciones

³⁵ Al respecto pueden consultarse las siguientes sentencias de la Corte Constitucional, Sentencia C-156/13 M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, D. C., veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013). Sentencia C-117/08, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, D. C., trece (13) de febrero de dos mil ocho (2008). Sentencia C-384 de 2000 M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa. Santafé de Bogotá, D.C., abril cinco (5) de dos mil (2000) y Sentencia C-141, M. P.: Antonio Barrera Carbonell. Santafé de Bogotá, D.C., a los veintinueve (29) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

jurisdiccionales de manera específica, clara y concreta sobre materias legalmente asignadas a la entidad administrativa y en virtud de las funciones que ordinariamente desempeña.

La doctrina también apoya el tema y son varios los tratadistas que han conceptualizado sobre ello:

“(…) Con total seguridad, que la rama judicial no es la única que tiene asignada la función de administrar justicia, lo cual dicho en otros términos conlleva a sostener que la Constitución Política no establece un monopolio a favor del poder judicial para administrar justicia, pues en realidad lo que existe es un oligopolio con un operador dominante representado en la rama jurisdiccional, quien en la práctica dirime la casi totalidad de los conflictos, pero no todos, pues reiteramos, hay otros operadores judiciales en nuestro país (...)”³⁶.

Es así como el desarrollo jurídico actual ha permitido la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, tales como las Superintendencias, lo cual ha posibilitado y extendido el marco de aplicación del artículo 116, con la finalidad de obtener una justicia especializada en materias donde se ha estimado que son las autoridades administrativas las que podrían coadyuvar a la descongestión de la administración de justicia de una mejor forma.

De esta manera, si se le atribuyese funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República sus decisiones –meramente en lo que corresponde a la responsabilidad fiscal– mutarían su naturaleza pasando de ser administrativas a judiciales, otorgándoles vocación de permanencia para su labor misional de resarcimiento del patrimonio público. En este sentido, se aplica el criterio según el cual, **la defensa del patrimonio público opera como principio constitucional, en tanto hace posible el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.**

En este punto, resulta pertinente recordar que la Constitución Política concibe el poder público como uno solo e indivisible (artículo 3°), que se ejerce a través de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial (artículo 113) y que, dada la cantidad de funciones públicas a atender, existen otras organizaciones encargadas de funciones disímiles a las funciones clásicas, y de otros órganos constitucionales, autónomos e independientes, a quienes también se les asignaron otras funciones públicas (artículos 117 y 120).

Así que, por virtud del principio de separación funcional entre órganos del Estado, opera un criterio de distribución de competencias según la cual cuando una materia ha sido asignada taxativa y exclusivamente a una autoridad, por

especialidad, debiera ser el órgano de cierre en la misma. En otras palabras, si el constituyente originario no estableció una competencia privativa en cabeza de la Rama Judicial para controlar los actos administrativos que deciden sobre la responsabilidad fiscal, nada se opone a que los actos proferidos por el órgano al que le fue asignada dicha función tengan la firmeza suficiente para finiquitar la función pública en cuestión.

De otra parte, la notoria congestión de la Rama Judicial y su falta de especialización en responsabilidad fiscal³⁷, expone un argumento en favor de la inconveniencia de mantener la competencia judicial para revisar la legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal y, por el contrario, apoyan la propuesta de atribuir funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República, tanto a nivel central como desconcentrado y descentralizado.

Esto implicará un rediseño institucional en el que con la actual planta de personal de la Contraloría General de la República y aquella que se llegue a incorporar en su sistema especial de carrera, sea objeto de los ajustes legales necesarios en la estructura interna, así como aquellos permitidos a la potestad reglamentaria del Contralor General de la República, lo cual resolvería los problemas de parcialidad de la que infundadamente se acusa al ente de control.

Por tanto, la asignación de funciones jurisdiccionales a los órganos de control fiscal es una de las soluciones viables para el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción.

3.4. El principio de especialidad y el control fiscal

La atribución de funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República, es pues coherente con el principio de especialidad funcional, en razón a que el control fiscal por mandato constitucional y legal está asignado a las Contralorías y no a ninguna otra rama u organismo público.

En este sentido, la doctrina³⁸ ha señalado que “la especialidad” de un órgano o lo que se denomina su “elemento sustantivo”, está constituido por sus “atribuciones”, es decir, su materia, objeto o sus cometidos, así como por las “funciones” que este puede realizar, de acuerdo a su objeto y las “potestades” o poderes jurídicos para la ejecución del o de los cometidos atribuidos.

³⁷ La Corte Constitucional en la Sentencia C-189 de 1998, ha expresado que existe una particular naturaleza de los juicios fiscales que amerita una mejor comprensión y más adecuado desarrollo legal.

³⁸ Méndez Manfredini, Aparicio; “Teoría del Órgano”, edición definitiva, Montevideo - año 1971 y Sayagués Laso, Enrique; “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo I, 8ª edición, Montevideo - año 2002, págs. 183 y ss.

³⁶ Pablo Felipe Robledo del Castillo, “Funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas”, Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

Así, por principio de especialidad fiscal, el control y la vigilancia de los recursos públicos, como también la determinación de las responsabilidades que de ellas se deriven, está asignada única y expresamente a las Contralorías; es decir, frente a estas funciones aplica un principio de competencia exclusiva. Ningún otro poder, rama o entidad puede involucrarse en el control que, a través del macroproceso de control fiscal micro o de responsabilidad fiscal, adelanta la Contraloría General de la República, por lo que podría implementarse un pluralismo metodológico y funcional al poseer no solo atribuciones administrativas, sino además funciones jurisdiccionales, las cuales desarrollarían cabalmente el espíritu del Constituyente de 1991: la autonomía del órgano de control fiscal y el otorgamiento de plenas facultades para procurar el buen uso de los recursos públicos.

Tan relevante es el carácter especializado del control fiscal, que la Corte Constitucional lo ha definido así:

“(…) En la Constitución Política de 1991 se reconoce expresamente la función de control fiscal, como una actividad independiente y autónoma y diferenciada de la que corresponde a las clásicas funciones estatales, lo cual obedece no solo a un criterio de división y especialización de las tareas públicas, sino a la necesidad política y jurídica de controlar, vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de la Nación, los departamentos, distritos y los municipios, cuyo manejo se encuentra a cargo de los órganos de la administración, o eventualmente de los particulares (artículos 267, 268 y 272 C.P.)”.

“(…) el control fiscal constituye una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir a aquella y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las Contralorías (nacional, departamental, municipal), aunque con la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública (artículos 1°, 2°, 103, inciso 3 y 270 de la C.P.)”³⁹.

Siendo el control fiscal el mecanismo a través del cual se pretende establecer el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado, su finalidad constitucional se orienta al ejercicio del control y al establecimiento no solo del daño, sino de la responsabilidad, aristas inescindibles en el marco estructural del Estado colombiano; toda vez que se trata de establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y

materiales en las que se traduce la gestión fiscal, se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración.

Entonces, ostentando una aptitud legal y jerárquica sobre la vigilancia de los recursos públicos ejercida de manera técnica a través de personal especializado, la declaratoria de responsabilidad fiscal debe ser resuelta por otro funcionario que, integrando la Contraloría General de la República, dentro de los márgenes de autonomía funcional y técnica que la Constitución y la ley reconocen, posea la identidad de un juez en este aspecto, con conocimiento y tecnicidad sobre los asuntos puestos a su consideración.

Lo anterior, garantizará la efectividad plena del control del patrimonio público y la determinación de la responsabilidad fiscal, con suficiente fuerza jurídica que, a su vez, protegería los principios de confianza legítima, de autoejecutoriedad y de continuidad de las funciones administrativas atribuidas por mandato constitucional⁴⁰.

3.5. Naturaleza judicial de los procesos resarcitorios

Uno de los aspectos de amplio debate relacionado con la naturaleza de los procesos declarativos y resarcitorios obedece a que estos son en su esencia de naturaleza judicial. Si se revisa el actual marco normativo tanto en materia civil como contencioso administrativa, los procesos cuya finalidad pretenden la declaratoria de responsabilidad y la cuantificación de su condena o indemnización de perjuicios, en efecto son de naturaleza judicial y no administrativa.

Basta con analizar los actuales medios de control judicial en materia contencioso administrativa (nulidad y restablecimiento, reparación directa, controversias contractuales, etc.) para observar su naturaleza y similitud frente al proceso de responsabilidad fiscal; entre ellos, el trámite de la acción de repetición por vía contenciosa administrativa, la cual como se ha descrito, si bien tiene fuentes del daño de distinta índole, coincide con la finalidad de resarcimiento al patrimonio público.

Siendo finalidad de la acción fiscal la determinación de la responsabilidad, bajo el mismo régimen de culpa de las acciones contenciosas, con el objeto de generar una condena pecuniaria a favor del Estado, su naturaleza debe hacer tránsito de administrativa a judicial, tal y como se plantea en este documento.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-374 de agosto 24 de 1995, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.

⁴⁰ http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/personai/derecho_administrativo.pdf

3.6. Lo adversarial visto desde la acción de responsabilidad fiscal

Basados en el principio de especialidad, la posibilidad de que la Contraloría General de la República tenga funciones jurisdiccionales para el trámite de la acción de responsabilidad fiscal, ubica el criterio de adversariedad como un componente especial en su trámite que no puede ser entendido en la literalidad o en los términos de la administración de la justicia ordinaria.

Desde el punto de vista formal, se requiere la adaptación de la estructura organizacional de la entidad para salvaguardar el respeto del debido proceso; es decir, se garantizará que quien indaga o investiga no sea quien finalmente juzgue, situación que con las funciones jurisdiccionales se dará por descontada.

En cuanto al punto de vista material, la acción fiscal contendrá un elemento esencial aplicable a los trámites adversariales, esto es, la existencia del componente de la participación ciudadana, como parte de la estructura que operará y ubicará al ciudadano como sujeto importante en la relación procesal.

No es desconocida la importancia que adquieren los ciudadanos en la activación de los mecanismos de control fiscal; sin embargo, ellos a pesar de conocer de primera mano los hechos materia de posterior indagación o proceso, no cuentan con el arsenal técnico y jurídico requerido en esta materia para participar activamente en el trámite procesal; razón por la cual quien asume tal responsabilidad es el mismo organismo de control. Por decirlo así, el ciudadano en nuestro esquema es nada más y nada menos que el “adversario” de lo que hoy denominamos corrupción y serán nuestros auditores quienes coadyuven al papel del ciudadano bajo criterios técnicos dentro del trámite. Será esta pieza, y lo es hoy, en los procedimientos actuales el protagonista de un proceso que de naturaleza jurisdiccional dará una rápida y eficaz respuesta a sus requerimientos.

Por lo anterior, desde el punto de vista de la acción de responsabilidad fiscal, la adversariedad tiene un carácter diverso y especial.

3.7. La asignación de facultades jurisdiccionales a la Contraloría General de la República no riñe con los compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos

La Corte Constitucional ha expresado que los procedimientos que adelanten las autoridades administrativas en ejercicio de facultades jurisdiccionales, deben observar los siguientes criterios: “(...) (i) que atienda principios como la justicia y la igualdad, (ii) que asegure la vigencia de los derechos fundamentales al debido proceso que implica el derecho de defensa y la vigencia del acceso a la administración de justicia, (iii) acatamiento de los principios de razonabilidad y

proporcionalidad de las formas, (iii) la primacía del derecho sustancial (...)”⁴¹.

Así mismo, el adecuado ejercicio de facultades jurisdiccionales exige atender las disposiciones normativas que en materia de derechos humanos están contenidas en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, las cuales son de obligatorio cumplimiento en el marco del control de convencionalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991.

De esta manera, la propuesta encaminada a dotar de facultades jurisdiccionales a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Territoriales, para tramitar los procesos de responsabilidad fiscal, debe estar en armonía con la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴², en el sentido de respetar las garantías judiciales a los procesados contenidas en el artículo 8° de la citada Convención, en particular las siguientes:

“(...) Artículo 8°. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)

- h) Derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior”. (Subrayas fuera de texto).

En cuanto al derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior, la Corte ha señalado que es “una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica, que procure la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias al derecho”⁴³.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-170 del 19 de marzo de 2014. M. P. Alberto Rojas Ríos.

⁴² Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, ratificada por Colombia y posteriormente aceptada el 21 de junio de 1985.

⁴³ Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada (2014). Obtenido en: <http://www.corteidh.or.cr/tab/as/30237.pdf>

En ese orden de ideas, con el presente proyecto se busca respetar dichas garantías judiciales, entre ellas, la posibilidad de **recurrir de manera extraordinaria** la decisión que emitan las Contralorías ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; atendiendo con ello, los deberes que tiene Colombia como Estado miembro de la mentada Convención⁴⁴.

Adicionalmente, el otorgar carácter jurisdiccional a las decisiones de las Contralorías contribuye a satisfacer las exigencias de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴⁵, la cual tiene efectos vinculantes para las autoridades públicas, no solo judiciales sino administrativas, en virtud del bloque de constitucionalidad⁴⁶ y del control de convencionalidad que se deriva de este. Exigencias jurisprudenciales referidas a la imposibilidad de restringir los derechos políticos por mandato de autoridades administrativas, puesto que la declaración de responsabilidad fiscal conlleva inhabilidad⁴⁷.

⁴⁴ “Artículo 1°. Obligación de Respetar los Derechos: 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna (...)”.

“Artículo 2°. *Deber de adoptar disposiciones de derecho interno.* (...) los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

⁴⁵ La Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de la sentencia proferida el 1° de septiembre de 2011, en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, en la que condenó al estado venezolano por transgredir el artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que concede tres garantías: i) la de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; ii) la de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y iii) la de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país; ha venido construyendo una jurisprudencia según la cual esas garantías no pueden ser restringidas como resultado de un proceso surtido ante autoridades administrativas.

⁴⁶ Artículo 93, inciso 1, de la Constitución Política.

⁴⁷ El numeral 2 del artículo 23 de la Convención establece que la ley reglamentará el ejercicio de tales derechos en caso de “condena” impuesta por “juez competente, en proceso penal”. Más allá del debate acerca de la argumentación de la sentencia y de los alcances de los salvamentos de voto, y de que en el ordenamiento jurídico colombiano algunas autoridades administrativas están constitucionalmente facultadas para ello, como lo ha expuesto la Corte Constitucional, entre otras, en las Sentencias C-028 de 2006 y SU-712 de 2013; lo cierto es que constituye un precedente que es tenido en cuenta en el sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Ahora bien, la independencia de todo órgano que realice funciones de carácter jurisdiccional es un presupuesto indispensable para el cumplimiento de las normas del debido proceso, presupuesto que estaría garantizado al ser las Contralorías órganos autónomos e independientes a las demás ramas del poder público, requiriéndose únicamente modificaciones a la estructura interna de tales organismos que aseguren separación e independencia entre la etapa de investigación (auditoría) y la de juzgamiento (proceso de responsabilidad fiscal), aunado a la posibilidad extraordinaria de controvertir judicialmente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo las decisiones que establezcan responsabilidad fiscal, respondiendo de esta forma al esquema constitucional interno en armonía con el marco de convencionalidad, lo cual será objeto de regulación legal, a partir de la consagración de acciones especiales de revisión que no constituyan un proceso judicial adicional.

Como se ha indicado en párrafos anteriores, las actuaciones que vienen adelantando autoridades administrativas, como las Superintendencias de Sociedades, Industria y Comercio y Financiera de Colombia, constituyen un referente exitoso a nivel nacional, para otorgarle el mismo tratamiento al proceso de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías, como alternativa para superar la problemática de la corrupción.

3.8. Las facultades de cobro coactivo

La Contraloría General de la República tiene atribuida la función de cobro coactivo de los fallos con responsabilidad fiscal. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado la inescindibilidad de las atribuciones constitucionales exclusivas y excluyentes del órgano superior de fiscalización en la Sentencia C-919 de 2002⁴⁸, providencia en la cual aclaró que en materia fiscal existe una etapa de conocimiento, donde con la plenitud de las garantías propias del debido proceso se establece la existencia o no de una responsabilidad fiscal patrimonial, cuya incertidumbre se le pone fin con el fallo que culmina el proceso; y una etapa de ejecución en la que no hay incertidumbre de la obligación fiscal a cargo de alguien y a favor del Estado, porque ya se sabe quién y cuánto debe al erario por haber sido declarada su responsabilidad mediante fallo en firme. Se parte de la acreencia cierta a favor del Estado de la cual la Contraloría debe procurar su recaudo mediante su ejecución coactiva. Por ende, se busca el pago de la obligación de manera compulsiva a través de un proceso cuyo objeto es la “realización coactiva del derecho” que ya tiene definida su certeza y no está en discusión. Por lo tanto, la facultad coactiva fiscal no es una actividad ajena a la Contraloría General de la República sino que, por el contrario, constituye

⁴⁸ M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

una de las materias fundamentales de su función, por ser de naturaleza constitucional⁴⁹.

No obstante ello, algunos jueces, administradores concursales y liquidadores desconocen el precepto constitucional establecido en el numeral 5 del artículo 268, en menoscabo de la atribución de cobro coactivo fiscal para el resarcimiento de recursos públicos que no han debido perderse. Para solucionar esta problemática, se propone que de manera taxativa se estipule la prevalencia del mismo sobre los procesos concursales, liquidatorios o de insolvencia, en razón a la naturaleza de los recursos que fueron objeto de malversación patrimonial y, por lo tanto, que las medidas cautelares decretadas durante el trámite del proceso de responsabilidad fiscal o del proceso de cobro coactivo no se levanten a solicitud del juez del concurso; es decir, que ante el cobro coactivo de las deudas de carácter fiscal que ejerce la CGR, estas no concurren con otras deudas o procedimientos de naturaleza concursal, según lo consagrado en los artículos 119, 267 y 268-5 de la Carta Política.

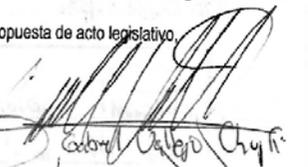
Si bien, la prelación de créditos es asunto de orden legal, el otorgar preferencia constitucional a los créditos del fisco es consecuente con la

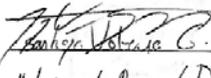
naturaleza pública de los recursos objeto de recaudo y facilita el cobro coactivo frente a otro tipo de acreencias y procedimientos que están enfocados en la salvaguarda de la empresa y sus acreedores, mientras que aquellos están destinados a financiar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

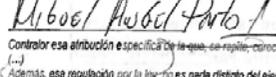
Del honorable Congreso de la República,


 CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE
 Contralor General de la República


 Gabriel Santos

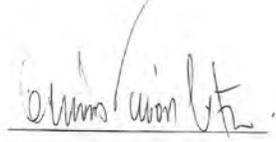

 Miguel Ángel Chyfi


 Miguel Ángel Chyfi

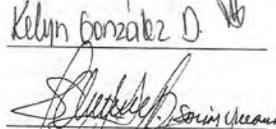

 Miguel Ángel Chyfi

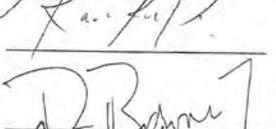

 Miguel Ángel Chyfi

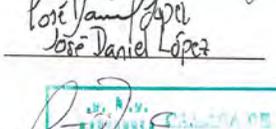
Controlador esa atribución e específica de la que se repite, carecía ese funcionario antes de la Constitución de 1991.
 (...) Además, esa regulación por la ley, no es nada distinto del ejercicio por el legislador de la función de darle contenido concreto y específico a los mandatos del constituyente para que las normas de la Carta tengan luego cabal realización a través de los funcionarios del Estado y con los procedimientos que se señalen por la ley, como ocurre, en este caso, con respecto de la función de ejercerla atribución del numeral 5 del artículo 268 de la Constitución".


 Miguel Ángel Chyfi

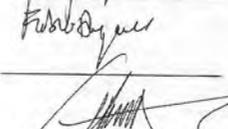

 Miguel Ángel Chyfi

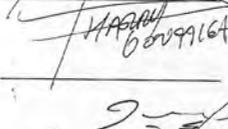

 Miguel Ángel Chyfi

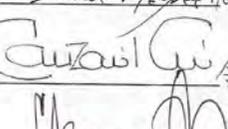

 Miguel Ángel Chyfi

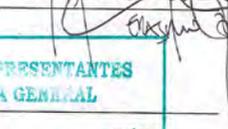

 Miguel Ángel Chyfi


 Miguel Ángel Chyfi


 Miguel Ángel Chyfi


 Miguel Ángel Chyfi


 Miguel Ángel Chyfi


 Miguel Ángel Chyfi

C. R. V. V. CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL
 el día 27 de MARZO del año 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de marzo de 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 355 Cámara, con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por el doctor Carlos Felipe Córdoba – Contralor General de la República; honorable Representante Gabriel Santos, honorable Senador Miguel Pinto, y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

49 En este sentido aclaró la Corte Constitucional que: “Siendo ello así, surge entonces con claridad que adelantar los procesos respectivos de carácter ejecutivo para reintegrar al patrimonio público dineros de propiedad del Estado o de entidades suyas, así como, en algunos casos, las sumas en que se haya fijado el resarcimiento de perjuicios a favor del Estado, no es una actividad ajena a la Contraloría General de la República sino que, por el contrario, constituye una de las materias fundamentales de su función. No culmina la actividad de la Contraloría con el simple examen de las cuentas, ni se detiene tan sólo en la “vigilancia de la función fiscal”, ni se limita a la exigencia de informes a los empleados encargados de ella, como antes acontecía. Ahora se extiende al cobro ejecutivo de las sumas de dinero que adeude el servidor o ex servidor público, e inclusive, el particular, respecto de quien se estableció la existencia de una responsabilidad fiscal a su cargo, cuando voluntariamente no se produce el pago de la acreencia a favor del fisco. Se trata, así, de una atribución nueva que no tenía la Constitución anterior y que, en ese punto, hacía nugatoria la labor desarrollada por la Contraloría General de la República”.

(...)

Para llevar a cabo este segundo proceso, de manera expresa, el artículo 268, numeral 5 de la Constitución le asigna al Contralor esa atribución específica de la que se repite, carecía ese funcionario antes de la Constitución de 1991.

(...)

Además esa regulación por la ley, no es nada distinto del ejercicio por el legislador de la función de darle contenido concreto y específico a los mandatos del constituyente para que las normas de la Carta tengan luego cabal realización a través de los funcionarios del Estado y con los procedimientos que se señalen por la ley, como ocurre, en este caso, con respecto de la función de ejercerla atribución del numeral 5 del artículo 268 de la Constitución”.

INFORME DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN, TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2018 CÁMARA, 135 DE 2017 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la Fuerza Aérea Colombiana.

Bogotá, D. C., marzo 27 de 2019

Doctores

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Presidente Senado de la República

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Informe de conciliación al Proyecto de Ley 205 de 2018 Cámara, 135 de 2017 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la Fuerza Aérea Colombiana.

Señores Presidentes:

De acuerdo con las designaciones efectuadas por las Presidencias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos, Representantes y Senadores integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter a consideración de las plenarios de Senado y de la Cámara de Representantes, para continuar con el trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados en Sesión Plenaria de la Cámara y la Sesión Plenaria del Senado.

Dadas las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar ante las Plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el texto conciliado por la Cámara de Representantes, que a continuación transcribimos:

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2018 CÁMARA, 135 DE 2017 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la Fuerza Aérea Colombiana.

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se vincula a la conmemoración, exaltación y reconocimiento de los cien (100) años de la Fuerza Aérea Colombiana, que se cumplen el 8 de noviembre de 2019, dados a los invaluable aportes otorgados a la República de Colombia.

Artículo 2º. Autorícese al Gobierno nacional para gestionar, adelantar y desarrollar todas las actividades inherentes, incluidas las apropiaciones presupuestales necesarias para exaltar, organizar y promover los cien (100) años de la Fuerza Aérea Colombiana.

Parágrafo. Autorícese al Gobierno nacional para crear una beca de estudios para posgrados o pregrado dirigida al personal de la Fuerza Aérea que integra el grupo de Oficiales, Suboficiales, Infantes de Aviación y personal civil con el propósito de fomentar la excelencia académica al interior de la institución.

Parágrafo 2º. El Gobierno nacional a través de la Agencia Nacional de Televisión destinará un espacio en horario *prime* por una única vez en razón de la conmemoración de los 100 años de la Fuerza Aérea de Colombia, para que mediante una producción audiovisual muestre a los colombianos la evolución de la Fuerza Aérea y los logros obtenidos en estos 100 años.

Artículo 3º. Autorícese al Banco de la República acuñar una moneda metálica de curso legal conmemorativa de los cien (100) años de la Fuerza Aérea Colombiana.

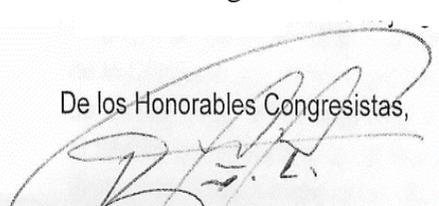
Parágrafo. La aleación, monto de emisión, valor facial, condiciones, precio de venta y demás características de la moneda metálica conmemorativa de los cien (100) años de la Fuerza Aérea Colombiana serán determinados por el Banco de la República.

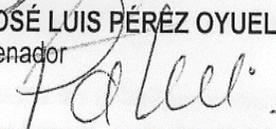
Parágrafo 2º. El Banco de la República incluirá una figura alusiva a la Fuerza Aérea Colombiana en una próxima emisión de moneda legal.

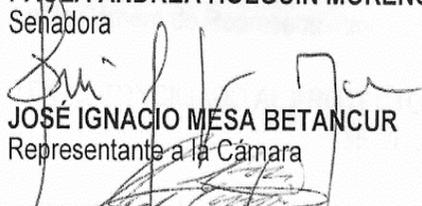
Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,


JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador


PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO
Senadora


JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR
Representante a la Cámara


JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Representante a la Cámara

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2018 CÁMARA, 30 DE 2018 SENADO

por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.

Honorable Representante

GABRIEL SANTOS GARCÍA

Presidente Comisión Primera

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera de Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara, 30 de 2018 Senado, por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para primer debate en segunda vuelta ante la Comisión Primera que usted preside al Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara, 30 de 2018 Senado, por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Gubernamental y parlamentario

Autores: Ministra del Interior, *Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda*; Ministra de Justicia y del Derecho, *Gloria María Borrero Restrepo*; y Representante a la Cámara *Álvaro Hernán Prada Artunduaga*.

Fecha de radicación: 8 de agosto de 2018

Publicación: El Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara, 30 de 2018 Senado se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 665 de 2018.

Aprobación en Comisión Primera de Cámara: 2 de octubre de 2018 con ponencia positiva publicada en la *Gaceta del Congreso* número 750 de 2018.

Plenaria de Cámara: Se publica ponencia positiva mayoritaria en la *Gaceta del Congreso* número 849 de 2018 y aprobada el 23 de octubre de 2018 adicionando un párrafo del siguiente tenor:

Parágrafo. Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política en ningún caso afectarán las disposiciones de acuerdos de paz anteriores ni sus respectivas disposiciones.

La ponencia negativa derrotada en el debate, con firmas de los Representantes Juanita María Goebertus Estrada, Luis Alberto Albán Urbano y Ángela María Robledo se encuentra publicada en la *Gaceta del Congreso* número 860 de 2018.

Aprobación en Comisión Primera de Senado: 28 de noviembre de 2018. *Acoge texto de Cámara.*

Aprobación en Plenaria de Senado: 16 de diciembre de 2018. *Acoge texto de Cámara.*

CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En el orden constitucional colombiano no existe un concepto de lo que es delito político, así como tampoco de aquellos delitos que pueden ser considerados conexos a los delitos políticos.

Al respecto son decisiones judiciales las que han aportado elementos útiles para determinar lo que debe considerarse delito político no en un intento de definirlo, sino para determinar los límites que tendría el legislador al emplear un concepto así de indeterminado. Es decir, sentencias de la Corte Suprema de Justicia –en vigencia de la Constitución de 1886–, así como de la Corte Constitucional han aportado elementos en casos en que el legislador ha decidido excluir ciertos delitos del ámbito de los delitos políticos para los precisos efectos de la concesión de amnistías o indultos.

En este sentido encontramos que los delitos políticos se han caracterizado como aquellas conductas que, lejos de perseguir un fin egoísta, tienen como motivación principal el mejoramiento de la situación social en general. Por esto, aunque por los medios equivocados –a través de conductas que son delictivas– quieren instaurar un orden constitucional y legal que redunde en mejores condiciones para todos los miembros de la sociedad, no es otra la razón para encontrar una motivación o un fin altruista en su realización. En la sentencia C-695 de 2002 se recordó que el trato privilegiado dado al delito político se presenta “[e]n consideración a los fines altruistas de mejoramiento social que subyacen a él. Ese tratamiento privilegiado consiste en la concesión de amnistías e indultos a los autores o partícipes de tales delitos y en la exclusión, entre las inhabilidades para ocupar altas dignidades estatales, de la existencia de condenas por delitos políticos”.

Que la Constitución no aporte mayores elementos en su definición no significa que en nuestro orden constitucional no existan –o puedan establecerse– límites a la libertad del Congreso para reconocer ciertas conductas como delitos políticos para los específicos propósitos de reconocer amnistías o indultos.

En este sentido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en sentencia C-456 de 1997, al estudiar sobre la posibilidad general que preveía el Código Penal de 1980 de conceder amnistías e indultos por lesiones y muertes producidas en combate, estableció que “[e]l trato favorable a quienes incurrían en delitos políticos está señalado taxativamente en la propia Constitución. Por lo mismo, el legislador quebranta ésta cuando pretende legislar por fuera de estos límites, ir más allá de ellos. (...) En todo caso, a la altura del tiempo presente y de los desarrollos constitucionales del país, dando por descontada la existencia de la delincuencia política –a su modo contemplada en la misma Constitución–, lo que todavía le presta apoyo a la consagración de un régimen menos severo para el delito político son los ideales que encarnen los rebeldes, **no así el recurso constante a la violencia que los caracteriza. Por lo demás, la tendencia que se observa en el mundo es la de no amparar bajo el concepto del delito político las conductas violentas**” –negrilla ausente en texto original–. En esta ocasión se consideró que el legislador había excedido el concepto de delito político, pues había incluido conductas de una violencia excesiva e injustificada, razón por la que declaró inexecutable una interpretación excesivamente amplia del concepto delito político.

Otro tanto ocurre con los delitos conexos, para cuya determinación se ha entendido que deben tenerse en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, tal y como ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al respecto manifestó la ya citada sentencia C-695 de 2002 “[c]uando el constituyente determina el ámbito de aplicación de la amnistía y del indulto, lo circunscribe a los delitos políticos por oposición a los delitos comunes. No obstante, guarda silencio en relación con los delitos conexos. De este modo, si se tiene en cuenta que, como se lo expuso, al legislador le asiste una amplia capacidad de configuración normativa siempre que se ejerza dentro de los límites constitucionales, es claro que de esa capacidad hace parte la posibilidad de extender tales beneficios a los delitos conexos con los delitos políticos. **No obstante, se trata de una facultad que, como cualquier otra, también está sometida a límites superiores, fundamentalmente los criterios de razonabilidad e igualdad. De acuerdo con estos criterios, el legislador no puede extender arbitrariamente esos beneficios a conductas ajenas a su naturaleza, ni tampoco realizar inclusiones o exclusiones que comporten un tratamiento diferenciado injustificado**” –negrilla ausente en texto original–. Posición expresamente reiterada en la sentencia C-577 de 2014, cuando se refirió a la conexidad de ciertas conductas al delito político para efectos de la concesión de amnistías e indultos.

Siendo este el marco constitucional, es necesario hacer una breve referencia a los parámetros constitucionales que existen respecto de cada una de estas conductas.

Delito de secuestro

Lo primero que debe decirse es que actualmente el delito de secuestro no puede ser objeto de amnistía ni indulto. En este sentido, la situación en que se encuentra el secuestro es acorde con los parámetros internacionales existentes¹ y con la libertad como bien constitucional protegido por nuestro orden jurídico.

¹ Al respecto, resulta conducente mencionar las exigencias que respecto del delito del secuestro existen en el orden internacional vinculante en nuestro Estado:

1. La convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo y configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencia internacional (Ley 195 de 1995), en su preámbulo, inciso 2°, manifiesta que el secuestro de personas es un delito común grave. Por su parte, el artículo segundo de este mismo tratado reconoce que el secuestro se considera un delito común de trascendencia internacional; por lo tanto, se excluye su naturaleza de delito político o conexo.

2. La Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (Ley 837 de 2003), en el preámbulo, inciso 4°, manifiesta que toda persona que cometa el delito de toma de rehenes deberá ser sujeta a juicio o a extradición, con lo cual afirma su naturaleza y tratamiento de delito común. Por su parte, el artículo 8°, inciso primero del mismo tratado, establece que el Estado que no conceda la extradición por dicho delito “estará obligado a someter el caso a las autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, sin excepción alguna”, y al final del inciso destaca que las autoridades “tomarán decisión con respecto al delito en las mismas condiciones que las aplicables a los delitos comunes de carácter grave de acuerdo con el derecho de tal Estado”. De lo anterior se concluye que es un delito común, no considerado de naturaleza especial alguna.

3. La Convención Interamericana contra el Terrorismo (Ley 1108 de 2006), en su artículo 2°, considera como delito la toma de rehenes a los fines de dicho tratado, y en relación con su naturaleza, el artículo 11, prevé que “ninguno de los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2° se considera como delito político o delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos. En consecuencia, una solicitud de extradición o de asistencia jurídica mutua no podrá denegarse por la sola razón de que se relaciona con un delito político o con un delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos”.

4. De acuerdo con el Derecho Internacional, los crímenes de guerra y lesa humanidad no son amnistiables y son imprescriptibles. De acuerdo con lo anterior:

En el Estatuto de Roma, la conducta individual de secuestro puede ser cometida como crimen de guerra cuando se cometa “como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes”, tal como lo señala el artículo 8°, numeral 1. La conducta individual del secuestro se encuentra estipulada en el numeral 2, literal a, numeral VIII), del Estatuto de Roma como toma de rehenes.

El Estatuto de la Corte Penal Internacional también prevé el secuestro como modalidad del crimen de lesa humanidad cuando se lleva a cabo la conducta de “desaparición forzada de personas”, tal como lo establece el artículo 7°, numeral 2, literal i), del Estatuto de Roma siempre y cuando se cometa como parte de un ataque sistemático o generalizado en contra de la población civil y con conocimiento de dicho ataque.

Valga resaltar que, como común denominador, se tiene que el secuestro debe ser considerado como un delito común e incluso el artículo 11 de la Convención contra el Terrorismo –Ley 1108 de 2006– expresamente consagra la prohibición de considerarlo como delito político o delito conexo al delito político.

Criterios que están en armonía con otros valores de la Constitución, tal y como recordó la reciente sentencia C-007 de 2018 al estudiar el artículo 23 de la Ley 1820 de 2017, referente a las conductas excluidas de amnistía e indulto. Al respecto consagró “[e]n el caso objeto de estudio, la Sala considera importante indicar que las leves diferencias que se observan en la Ley 1820 de 2016 al hablar del móvil del delito político no implican un desconocimiento de la Constitución por dos razones. (...) En el artículo 23, *ibídem*, esta norma sirve de criterio orientador a los jueces de la JEP quienes, en el escenario judicial, podrán utilizar el criterio, manteniendo presente la obligación de no beneficiar delitos comunes en las amnistías e indultos a su cargo” –negrilla ausente del texto original–.

Por estas razones se concluye que, respecto del delito del secuestro, el proyecto de Acto Legislativo

- i. Es coherente con los parámetros derivados de tratados internacionales vigentes en nuestro orden jurídico en el sentido de entender el delito de secuestro como un delito común.
- ii. Consagra, con rango constitucional, un contenido que se ha encontrado como determinante en los límites del legislador para el reconocimiento de los delitos políticos y los conexos a ellos.

Delitos relacionados con la fabricación, tráfico y porte de estupefacientes

La propuesta que incluye el Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 se ajusta a los lineamientos mostrados en la jurisprudencia constitucional, así como a los objetivos planteados en la política para combatir el fenómeno del narcotráfico por parte del Estado colombiano.

En efecto, en un primer momento, la Corte Constitucional en sentencia C-689 de 2002 consagró que la tipificación de delitos relacionados con el narcotráfico no solo protege bienes jurídicos como la seguridad pública y el orden económico y social, sino que, además, busca preservar la salud pública y el cuidado integral de la salud personal y de la comunidad.

Así, el Estado colombiano tiene que emprender todas las acciones jurídicas y políticas en aras de proteger la salud pública ante vulneraciones a raíz de conductas que tengan relación con el narcotráfico. Dicho compromiso viene dado asimismo por disposiciones internacionales que ha ratificado Colombia.

Precisamente la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, ratificada por la Ley 67 de 1993, dispone en su artículo 2° que “en el cumplimiento de las obligaciones que hayan contraído en virtud de la presente Convención, las Partes adoptarán las medidas necesarias, comprendidas las de orden legislativo y administrativo, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos”. En adición, el numeral 2 del artículo 3° consagra lo siguiente: “[a] reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971”.

A raíz de lo anterior, el Estado colombiano ha tipificado ciertas conductas que guardan relación con el fenómeno del narcotráfico, el cual no está tipificado en sí mismo. En efecto, el Código Penal, Ley 599 de 2000, tipifica, entre otras, las siguientes: conservación o financiación de plantaciones (artículo 375), tráfico o porte de estupefacientes (artículo 376), destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377), estímulo al uso ilícito (artículo 378), suministro o formulación ilegal (artículo 379), suministro o formulación ilegal de deportistas (artículo 380), suministro a menos (artículo 381), tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos (artículo 382), porte de sustancias (artículo 383), entre otros.

No obstante, dadas las anteriores tipificaciones de conductas penales, es menester que el Estado colombiano continúe con la implementación de políticas normativas, en aras de cerrar posibilidades o puertas que animen un tratamiento benévolo con estos delitos.

Precisamente, el presente proyecto de acto legislativo busca que las personas naturales que se dedican a las actividades relacionadas con la fabricación, el tráfico o porte de estupefacientes (narcotráfico) no sean beneficiadas con amnistías e indultos, ni se entienda que estas conductas son conexas al delito político. Con esto se protegen valores constitucionales como la seguridad, el orden social y económico y, principalmente, la salud pública y el cuidado integral de la salud de las personas y de la comunidad.

Por esto resulta no solo coherente desde la perspectiva constitucional, sino conveniente desde una perspectiva política que las conductas relacionadas con la fabricación, tráfico y porte de estupefacientes puedan ser investigadas, juzgadas y sancionadas por quienes integran el sistema judicial colombiano. Una posición distinta sería

claudicar ante quienes no dudaron en realizar una conducta que destruye de muy diversas formas los cimientos de nuestra sociedad, con el objeto de financiar las actividades también delictivas, aunque realizadas con una motivación altruista.

En este sentido, vale resaltar que el Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2017:

- i. Resulta elemento clave en la política criminal del Estado colombiano, a la vez que envía un mensaje claro de cara a las futuras negociaciones de paz que entable el Gobierno con grupos subversivos.
- ii. No contradice ningún elemento que pueda entenderse definitorio de nuestro orden constitucional, respecto de la naturaleza de las conductas relacionadas con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes.

Como corolario de la anterior explicación del proyecto, es prudente tener presente que el mismo se refiere a las precisas consecuencias del delito político como fundamento de amnistías o indultos. *Contrario sensu*, su contenido no afecta otras consecuencias que el delito político tiene en nuestro ordenamiento y que resultan útiles en desarrollo de un eventual proceso de paz, como son la prohibición de extradición y la participación en política, tal y como distinguió la Corte Constitucional en la reciente Sentencia C-577 de 2014.

COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES:

Durante la discusión de la ponencia surgieron varias dudas, las mismas se aclaran a continuación;

- **Honorable Representante Adriana Magali Matiz Vargas**

Realiza un análisis sobre la completa atipicidad del “delito político”, sobre su singular existencia dentro de la Constitución Política. Requiere dos solicitudes.

1. Frente al secuestro, agregar la frase “en cualquier modalidad”, toda vez que considera que dejarlo como lo propone el texto, llevaría al entendido de que solo se trata del tipo penal *secuestro simple*.
2. Revisar o aclarar el término “relacionados”.

- **Honorable Representante Ángela María Robledo**

Considera que desconectar del delito político, el narcotráfico pondría en riesgo la negociación con la guerrilla del ELN.

Resalta la facultad que les dan los Convenios de Ginebra a los pueblos para adoptar las medidas necesarias que los lleve a salir de la guerra, por lo que restringirlo implicaría siempre no salir de ella. Concluye su intervención, considerando que el “delito político” es un derecho de los pueblos y de los insurgentes.

- **Honorable Representante Juanita María Goebertus**

Manifiesta que el proyecto crea incertidumbres dentro de los desmovilizados, además de enviar el mensaje al ELN de que el periodo de acuerdo tiene límite.

También cuestiona el porqué de solo esos dos delitos, que, a su juicio, el acuerdo con las FARC fue significativamente más estricto, y que el mensaje simbólico que envía el proyecto es que el resto de delitos cometidos con ocasión al conflicto no son tan graves.

- **Honorable Representante Germán Navas Talero**

Hace referencia a los crímenes cometidos por las fuerzas armadas, así como los cometidos por los grupos Paramilitares y cómo cuando se discutía los suplementos jurídicos de *Justicia y Paz*, se pretendía pasar a los sometidos por tal como delincuentes políticos, situación que declaró inexecutable la Corte Constitucional.

- **Min. Justicia y Derecho, doctora Gloria Borrero**

La señora Ministra resaltó la importancia que tiene el Proyecto de Acto Legislativo, el cual pretende dejar zanjadas historias tenebrosas que se repitieron por años en el país y que también pretende dejar los derroteros mínimos fijados para la continuación de los diálogos con el ELN.

COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES:

Dentro de los comentarios más frecuentes se encontraron aquellos dirigidos hacia la pérdida de maniobra del Gobierno en los diálogos con el ELN, no obstante el artículo de la vigencia, y el apego a los principios de favorabilidad y de legalidad, el proyecto podría causar en las bases desmovilizadas de las FARC, una incertidumbre innecesaria por su situación jurídica dada la desconexión del Estado con las zonas transitorias de reincorporación, sumada a la circunstancia de baja escolaridad de varios de los excombatientes. Lo anterior podría, a juicio de varios representantes, desencadenar en la desertión de los excombatientes a los programas de reincorporación y su probable anexión a alguna banda criminal o al mismo ELN.

Se aprueba in inserción de un párrafo aclarando la aplicación temporal y contextual del Proyecto de Acto Legislativo, el cual quedó consignado en el siguiente tenor:

Parágrafo. Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en ningún caso afectarán las disposiciones de acuerdos de paz anteriores ni sus respectivas disposiciones.

COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA:

- *Honorable Senador Luis Fernando Velasco*

En el mismo sentido de varios congresistas que lo antecedieron en los debates, en la Cámara de Representantes, manifiesta su preocupación frente a los límites que impondría el proyecto en una eventual negociación con otras guerrillas, en particular con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). De acuerdo con el senador, estas barreras podrían evitar que se adelante un proceso de diálogo y negociación.

COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA:

- *Honorable Senador Efraín Cepeda*

Solicita que se revise la redacción para que los límites del proyecto no se extiendan sin restricción a la tropa en el caso de los GAO.

- *Honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo*

Arguye que, dado que en la actualidad el ELN es el último de los grupos armados con origen político, este proyecto está dirigido a ellos y a evitar la consolidación de un acuerdo con este grupo.

Interpelaciones y Aclaraciones

Escuchadas las diferentes intervenciones a lo largo del debate sostenido en Comisión Primera, consideramos la imperiosa necesidad de clarificar ciertos puntos que acaecen sobre el Proyecto por Discutir. Así las cosas, resaltamos los puntos más relevantes del proyecto.

I. Tipificación del Secuestro

De acuerdo a los comentarios hechos por la honorable Representante Adriana Matiz, se procedió a corroborar el estatus de los delitos dentro de la legislación penal vigente. En efecto, la Ley 599 del 2000 concibe la comisión del tipo secuestro en dos modalidades, simple (artículo 168) y extorsivo (artículo 169), siendo aquellos complementos de uno y otro, ya que el simple se aplica cuando se evidencien razones distintas a las previstas por el artículo 169 para la comisión del delito. Por su parte, el secuestro extorsivo trae una amplia gama de intenciones objetivas de la comisión, dentro de las que se encuentra “*el carácter político*”, que nos ocupa para el proyecto. Más aun no diciéndolo, el secuestro a secas, no es un tipo penal específico, es de hecho el título del capítulo segundo, del título tercero, que habla sobre los *Delitos contra la libertad individual y otras garantías*.

Se puede concluir entonces, que dado que el secuestro es el título que precede los dos artículos típicos y descriptivos, al mencionar el proyecto solo “*secuestro*” incluiría siempre

ambos tipos, que, de nuevo, se trata de artículos complementarios.

II. Alcance del término “relacionados” frente al tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.

Ya en el año 2002, la Corte Constitucional en su Sentencia C-689, habló de los delitos “relacionados” con el narcotráfico y hace referencia a aquellos que en Código Penal tienen nexos con el artículo 376 de la Ley 599 del 2000. Así pues, tenemos que debido al amplio arsenal de verbos rectores que trae el tipo, se despliegan irremediamente los artículos 375 (Verbo recto del 376: Conserve y financie), 377 (V.R. 376: almacene, elabore, venda), 378 (V.R. 376: ofrezca, suministre), 382 (V.R. 376: elabore), 383 (lleve consigo), estando así cubiertos por el proyecto todos los artículos que guardan relación con el tipo penal del 376.

III. De los delitos que atentan contra el Régimen Constitucional y legal”

Durante el debate se puso sobre la mesa que encuadrar dentro del proyecto que ni el secuestro ni los delitos relacionados con el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes pueden ser conexos a los delitos que atentan contra *el régimen constitucional y legal* podría llevar a pensar que se trata de no conexas los anteriores tipos a ningún delito, ya que todos los delitos atentan contra el régimen constitucional y legal. En efecto, siendo el Código Penal el mecanismo por el cual se pretende sancionar a aquellos que violenten los bienes jurídicos establecidos por la Constitución, podría de forma exegética concluirse la inserción total del Código Penal al Proyecto; mas es menester recordar que el Código Penal establece en cada uno de sus títulos el bien jurídico por tutelar. Así pues, si bien el hurto atenta contra el régimen constitucional al violentar la Propiedad Privada, dentro del marco penal, el bien jurídico tutelado con la sanción del hurto es *El Patrimonio Económico*.

Así las cosas, dentro de la Ley 599 del 2000, se estableció que los delitos específicos que atentan contra *El Régimen Constitucional y Legal* están descritos en su capítulo único, la rebelión (467), la sedición (468), la asonada (469), conspiración (471), y la sedición, usurpación y retención ilegal del mando (473), nótese cómo el Código Penal no habla *per se* del *delito político*, y esto responde a que tal no se trata de un delito en sí mismo, como lo establecieron el Constituyente en 1991 y diferentes doctrinantes, sino que es llamado en ocasiones un “*recurring criminal phenomenon of history*”², su inserción constitucional se dio para facilitar la maniobra del presidente en eventuales acuerdos, por lo que desconectarlo al delito político propiamente dentro del proyecto, no tendría efecto jurídico-penal por su atipicidad, y establecer uno a

² SCHAFER, Stephen. The Concept of the Political Criminal, Journal of Criminal Law and Criminology. 1972.

uno los descritos, dejaría por fuera algún otro que surja con posterioridad, ya que es el dinamismo y mutación propio de los delincuentes políticos.

IV. *El Delito Político*

Como ya se esbozó brevemente en el numeral que precedió al anterior, el delito político resulta un fenómeno variable en su aplicación, por lo que no es de recibo el decir de la Representante Robledo señala que es un derecho de los pueblos, pues ni esta legislación, ni ninguna otra, concibe el delito político como una potestad legítima de ejercer por un individuo o un colectivo.

Sin embargo, sí es absolutamente cierto que el delito político está presente en casi cualquier coyuntura política mundial, más el trato benevolente o, por el contrario, severo, que se les aplique depende del trasegar histórico de los Estados y de su libre determinación. Así, en la guerra civil americana, a los confederados que cometieron traición o *treason*, en contra de la Unión, no se les aplicó la pena capital por su traición como lo establecía la ley³. Caso contrario tenemos a Filipinas, que en la actualidad discute la aplicación de la pena de muerte a los Rebeldes⁴ de manera que asumir que el trato complaciente y casi martirizante de un Estado a los insurgentes, no tiene mucho asidero en la realidad histórica, ni siquiera luego de que triunfa la insurgencia, ya que vemos que luego del derrocamiento del reino Español, el primer Código Penal de la Nueva Granada en 1837, estableció la pena de muerte para los rebeldes y sediciosos⁵.

Por supuesto lo anterior solo es mencionado para desvirtuar los argumentos contrarios al proyecto, ya que en un Estado Social de Derecho, resulta absurdo hablar de penas de muerte, en cualquier caso. A un líder justo y bueno jamás se le pasaría por la cabeza arrebatarse la vida a otro ser humano por más deleznable que se considere la falta, lamentablemente esta hidalguía no la aplicaron los subversivos al condenar mediante consejo de guerra a sus pares.

V. *¿Por qué secuestro y narcotráfico?*

Un cuestionamiento reiterativo durante el debate fue el de por qué solo se incluían como inconexas el secuestro y el narcotráfico, ya que esto podría llevar a la suposición de que otros delitos iguales o más terribles como la tortura, la desaparición, los delitos sexuales no revisten igual importancia.

Al respecto cabe aclarar que el proyecto no atenúa ni material ni simbólicamente la gravedad

³ <https://news.psu.edu/story/319621/2014/06/30/research/historian-explores-how-civil-war-northerners-reconciled-treason>

⁴ <https://www.ucanews.com/news/philippine-congress-punishes-death-penalty-rebels/78669>

⁵ VARGAS, Anderson. Pena de muerte, destierro o presidio: La suerte de los neogranadinos sediciosos y rebeldes en el siglo XIX. *REVISTA VIS IURIS*. 2015

de los demás delitos cometidos con ocasión al conflicto, delitos con categoría *ius cogens o erga omnes* como la tortura o el genocidio siguen teniendo el mismo grado de reprochabilidad y deben ser llevados a juicio sin excusa, haya sido quien haya sido el perpetrador.

No obstante, lo anterior, se debe recordar que la ley está mayormente moldeada por el devenir histórico de las sociedades, y que, en las mismas líneas, el derecho es hijo de las circunstancias. En el caso de Colombia, la circunstancia es evidente, pocos delitos están tan marcados en la mente de los colombianos como el secuestro y el narcotráfico. Los días en los que al encender la televisión se hablaba del número de secuestros, de pescas milagrosas, de los años y años de personas privadas de la libertad están aún hoy latentes en la mente de la población. En igual o mayor medida tenemos el narcotráfico; si hay algo que ha causado un lastre de estigmatización sobre todos y cada uno de los colombianos es ese negocio. Buena parte de la historia del país del finales del siglo XX se cuenta desde el narcotráfico y sus actores, y cómo de grado tanto a la sociedad que términos como prepago, sicario se volvieron de uso cotidiano. Por supuesto no se puede apartar la cantidad de bosques talados, las bombas sembradas para proteger los sembradíos y los laboratorios, el consumo que crece y crece, el costo social y de salud que tiene, lamentablemente el narcotráfico es hasta hoy, es factor por el que en buena parte del mundo nos siguen definiendo.

Frente al ELN y el Acuerdo suscrito entre el Estado colombiano y las FARC en el teatro Colón.

Fue un comentario recurrente durante el debate en comisión la necesidad de clarificar la situación en la que quedaría el grupo armado ELN, que actualmente se encuentra con proceso de negociación suspendido con el Gobierno nacional, así como también en relación con los antiguos miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, a propósito del Acuerdo Final suscrito en el teatro Colón.

Frente a este respecto es fundamental reiterar la aplicación material normativa, tal implica la aplicación irretroactiva de la ley –en este caso de un Acto Legislativo reformativo de la Constitución, por lo que hechos causados y concluidos con anterioridad a su promulgación quedan excluidos del espectro de aplicación del proyecto.

Como consecuencia de lo anterior, es absolutamente necesario clarificar que este proyecto no tiene ni vocación ni intención de ser aplicado a supuestos de hechos anteriores a su debida promulgación, por lo que sus consecuencias jurídicas rigen a futuro.

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente hacer un llamado al Gobierno nacional para que, a través de los órganos competentes, avance en campañas de sensibilización y pedagogía a los ex combatientes

de las antiguas FARC con el objetivo de ilustrar el alcance jurídico del proyecto y precaver posibles inducciones a error y su consecuente deserción de los programas de desmovilización y reinserción.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

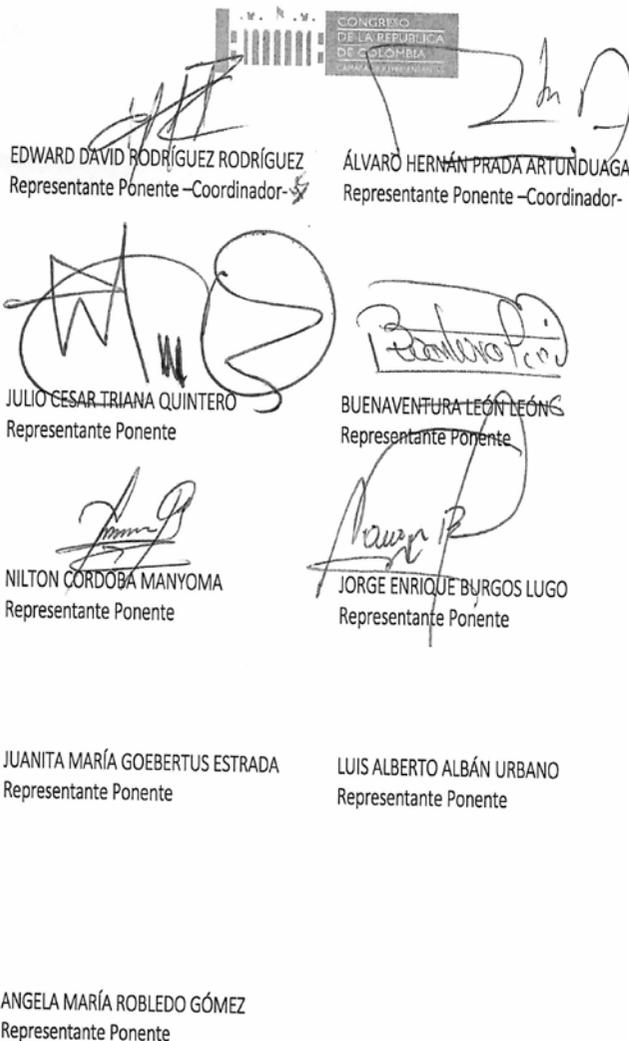
Se solicita a la honorable comisión cambiar el título del proyecto, toda vez que no solo se agregó un inciso, sino también un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política. Se propone el siguiente título:

TÍTULO ORIGINAL	TÍTULO PROPUESTO
“Por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la constitución política”	“Por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política”

PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones y de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy amablemente a los honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar Primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara, 30 de 2018 Senado, *por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política*, acogiendo la modificación propuesta en el pliego.

De los honorables Congressistas,



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Representante Ponente –Coordinador–

ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA
Representante Ponente –Coordinador–

JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Representante Ponente

BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante Ponente

NILTON CORDOBA MANYOMA
Representante Ponente

JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Representante Ponente

JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA
Representante Ponente

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante Ponente

ANGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ
Representante Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2018 CÁMARA, 030 DE 2018 SENADO

por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes.* Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Parágrafo. Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en ningún caso afectarán las disposiciones de acuerdos de paz anteriores, ni sus respectivas disposiciones.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congressistas,



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Representante Ponente –Coordinador–

ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA
Representante Ponente –Coordinador–

JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Representante Ponente

BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante Ponente

NILTON CORDOBA MANYOMA
Representante Ponente

JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Representante Ponente

JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA
Representante Ponente

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 103 DE 2018 CÁMARA

por el cual se expide la ley estatutaria que desarrolla el derecho fundamental al mínimo vital de la población de la tercera edad y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley Estatutaria número 103 de 2018 Cámara, del cual es autor el honorable Representante José Élvor Hernández Casas, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 22 de agosto del presente año. Posteriormente, fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 675 de 2018 y repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara, por ser este un Proyecto de Ley estatutaria. La mesa directiva de esta Comisión me designó como ponente único para primer debate mediante el Acta número 009, y se me comunicó mediante Oficio C.P.C.P.3.1-0153-2018 de fecha 7 de septiembre de 2018.

2. OBJETO

La presente ley tiene por objeto garantizar los derechos fundamentales de la dignidad humana y del mínimo vital a la población de la tercera edad, a partir de un auxilio de carácter pecuniario establecido en un monto de dinero, a manera de mesada pensional, para la congrua subsistencia de este grupo poblacional que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad por no poseer el derecho de pensión de vejez al no cumplir con los requisitos que exige la ley, ya sea porque no los cumplieron todos o no pudieron realizar las cotizaciones necesarias para adquirirla, logrando así un plano de igualdad material bajo los postulados de una garantía social, propia del Estado Social de Derecho.

2. CONTENIDO DE LA PONENCIA

- TÍTULO
- ARTÍCULO 1°. OBJETO
- ARTÍCULO 2°. DEFINICIÓN
- ARTÍCULO 3°. REQUISITOS
- ARTÍCULO 4°. LINEAMIENTOS
- ARTÍCULO 5°. GRADUALIDAD
- ARTÍCULO 6°. DEROGATORIAS
- ARTÍCULO 7°. VIGENCIA

4. JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política de Colombia, desde su Preámbulo, ha desarrollado el Estado Social de Derecho con un gran catálogo de garantías para la sociedad colombiana, con especial protección a los grupos poblacionales más afectados, de manera histórica y permanente, como las personas de la tercera edad.

Es así como en el artículo 46 superior estatuye como deber del Estado, la familia y la sociedad la protección de las personas mayores, y aún más asertivo fue el constituyente al darle el deber al Estado de garantizarles a los adultos mayores la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

La honorable Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2015 reiteró la consolidación del mínimo vital de las personas de la tercera edad como derecho fundamental inmerso dentro de otro, del mismo rango, como lo es la seguridad social, y agregó:

“La jurisprudencia constitucional ha sido consistente en el sentido de reconocer la existencia de un derecho fundamental constitucional al mínimo vital en cabeza de las personas de la tercera edad, derivado de múltiples mandatos constitucionales en los que se reconocen, entre otros, los derechos a la vida digna (artículo 11, C.P.), a la integridad personal (artículo 12, C.P.), a la seguridad social integral (artículo 48, C.P.) y a la salud (artículo 49, C.P.). En otras palabras, la Constitución Política contempla una serie de sujetos que necesitan de un “trato especial” por la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran. En particular, a este grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena (C.P. artículos 1°, 13, 46 y 48). En relación con estos sujetos, la Corte ha sentado la doctrina del derecho fundamental a la seguridad social. Así se le ha dado preciso alcance al mandato constitucional de defender, prioritariamente, el mínimo vital que sirve, necesariamente, a la promoción de la dignidad de los ancianos (C.P., artículos 1°, 13, 46 y 48)”. (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Es por esto que el trámite a seguir frente al proyecto que se presenta es el de una ley estatutaria, ya que, como lo ha expresado la Alta Corporación, quien en sendas providencias ha desarrollado su facultad interpretativa de los derechos fundamentales, el objeto y objetivo de este proyecto normativo es proteger y salvaguardar derechos fundamentales de la población del adulto mayor.

De consuno a lo anterior, la máxima autoridad jurisdiccional constitucional ha recalcado que las leyes estatutarias también tienen en su eje esencial regular procedimientos y recursos para la guarda de los derechos fundamentales:

“Las Leyes Estatutarias constituyen un tipo de leyes de especial jerarquía, que tienen como fin esencial salvaguardar la entidad de las materias que regula, que son: los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos para su protección; [...]”.

Si bien cualquier proyecto para convertirse en ley debe cumplir con los siguientes requisitos: ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; surtir los

correspondientes debates en las comisiones y plenarias de las Cámaras, luego de que se hayan efectuado las ponencias respectivas y respetando los quórum previstos por los artículos 145 y 146 de la Constitución y los procedimientos exigidos por la Ley 5ª de 1992 en sus artículos 142 y siguientes; realizar los anuncios del proyecto de ley previo a la discusión y votación en cada una de las comisiones y plenarias, exigencia que también se aplica a los debates sobre los informes de las comisiones de conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos un día antes de darse su discusión y aprobación; respetar los términos para los debates previstos por el artículo 160, esto es ocho días entre el primer y segundo debate en cada Cámara, y quince días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra; respetar los principios de unidad de materia, de identidad y consecutividad, y, además de lo anterior por tratarse de un proyecto de ley estatutaria, es necesario que el proyecto haya sido aprobado por mayoría absoluta y haya sido tramitado en una sola legislatura como lo expresa el artículo 208 de la Ley 5ª de 1992:

Artículo 208. Condiciones. Los proyectos que se refieran a leyes estatutarias serán tramitados, además, bajo las condiciones siguientes:

1. Deberán expedirse en una sola legislatura.
2. La Corte Constitucional procederá a la revisión previa de los proyectos aprobados por el Congreso.
3. Estas leyes no podrán expedirse por facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República.

Es por esto que el Estado, en cabeza del legislador, debe de realizar acciones tendientes a proteger la población mayor colombiana, más a los ancianos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad manifiesta; en este tópico la Corte Constitucional en Sentencia T-252/17 expresó:

Los adultos mayores son un grupo vulnerable, por ello han sido catalogados como sujetos de especial protección constitucional en múltiples sentencias de esta Corporación. Desde el punto de vista teórico, esto puede obedecer a los tipos de opresión, maltrato o abandono a los que puede llegar a estar sometida la población mayor, dadas las condiciones, físicas, económicas o sociológicas, que la diferencian de los otros tipos de colectivos o sujetos.

*Respecto de los adultos mayores existe una carga específica en cabeza del Estado, la sociedad y la familia para que colaboren en la protección de sus derechos, ya que estos se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor en comparación con otras personas. **Sin embargo, el Estado es el principal responsable de la construcción y dirección de este trabajo mancomunado, que debe tener como fin último el avance progresivo de los derechos de la población mayor.***

Así entonces, y bajo la amplia configuración legislativa que posee el Congreso de la República, se hace necesario que se realicen acciones positivas en pro de la población mayor de Colombia, y en punto específico de la garantía fundamental al mínimo vital; la Alta Corporación Constitucional en distintas oportunidades¹, ha desarrollado el concepto del mínimo vital, desde la Sentencia T-426/92, en la medida de que **“el derecho fundamental al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas constitucionalmente ordenadas con el fin de evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano debido a que no cuenta con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Este derecho fundamental busca garantizar que la persona, centro del ordenamiento jurídico, no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean. Tal derecho protege a la persona, en consecuencia, contra toda forma de degradación que comprometa no sólo su subsistencia física sino por sobre todo su valor intrínseco”**.

Por lo tanto, esta normativa a implementar se hace más garantista del derecho, no solo del mínimo vital, sino de la dignidad humana de las personas de la tercera edad como sujetos de especial protección constitucional, otorgándole un medio económico de subsistencia mejor que el establecido al día de hoy, ya que, como se ha podido demostrar bajo las estadísticas del DANE², es casi imposible vivir con menos de trescientos mil pesos mensuales.

Por consiguiente, y en aras de proteger a quienes le han aportado tantos años a sus familias y a la sociedad, se crea el auxilio económico de la tercera edad y paliar, sin estrangular el fisco nacional, la situación de muchos ancianos que ni sus propias familias pueden sostener.

5. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Respecto a las funciones y atribuciones del Congreso en materia legislativa, para presentar leyes:

- Artículo 114 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

¹ Cfr. entre otras las siguientes Sentencias: T-005 de 1995 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-015 de 1995 (M. P. Hernando Herrera Vergara); T-144 de 1995 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-198 de 1995 (M. P. Alejandro Martínez Caballero); T-500 de 1996 (M. P. Antonio Barrera Carbonell); T-284 de 1998 (M. P. Fabio Morón); SU-062 de 1999 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

² <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-de-tiempo-e-ingreso>

- Artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso hacer las leyes.
- Artículo 154 de la Constitución Política, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.
- Ley 5ª de 1992, Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 6°. Entre las funciones que se le otorgan al Congreso mediante el artículo 6° de la Ley 5ª de 1992, está la función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y los códigos en todos los ramos de la legislación.

Artículo 140. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas pueden presentar proyectos de ley.

- El artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, que definió las competencias de cada una de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, estableció que:

“Artículo 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber: Comisión Primera Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos”.

6. DERECHO COMPARADO

Esta norma, netamente social, busca aunarse a las normativas internacionales que conminan al Estado colombiano a proteger a la tercera edad de Colombia; si bien no existe una norma internacional exclusiva, que en su generalidad se dedique por completo a la protección de las personas de la tercera edad, se han creado especificidades al respecto en algunos instrumentos creados con el fin de salvaguardar los derechos humanos.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, el cual hace parte de

los tratados internacionales que conforman el Bloque de Constitucionalidad, establece:

“Artículo 17. Protección de los ancianos. Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: a) *Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;* b) *Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;* c) *Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.*

Como bien lo señala la Sentencia T-025 de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución A46/91, adoptó los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad. Este documento solicita a los Estados a incluir dentro de sus políticas internas los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad para este grupo poblacional. Específicamente, se incorpora el derecho de los adultos mayores a tener acceso a bienes y servicios básicos como “[...] alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia.” También consagra el derecho que tienen los adultos mayores a tener acceso a otras fuentes de ingresos, a redes de apoyo y cuidado provenientes de su familia, la comunidad y el estado, a servicios sociales que les permitan vivir de manera autónoma, libre e independiente y dispone que deben “[...] recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica”.

Así, desde un ámbito internacional también se protegen los derechos fundamentales de las personas de la tercera edad, a través de disposiciones que exigen a los Estados velar por el cuidado de este grupo poblacional, por lo que con esta ley cumpliría con ese cometido.

Junto a lo anterior, estamos cumpliendo con las recomendaciones que dio a Colombia la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la cual recalcó que uno de los grandes desafíos para los Estados Iberoamericanos es diseñar e implementar políticas y estrategias que, a partir de los postulados de la equidad, la redistribución y la inclusión, permitan a los adultos mayores en condición de pobreza y vulnerabilidad vivir con dignidad.

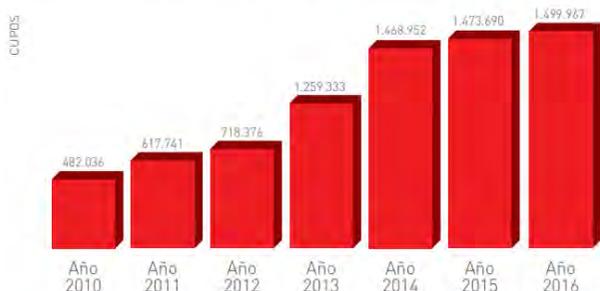
Esta organización expresó:

“Fortalecer los programas de apoyo al adulto mayor es beneficiar a las familias reduciendo sus cargas por atención a personas dependientes mayores; es saldar la deuda social con quienes por la informalidad y el desempleo no tuvieron oportunidad de obtener una pensión; es construir futuro, al consolidar en la conciencia colectiva y, especialmente en la de niños y jóvenes, que una comunidad debe ser incluyente e integrada; es hacer sostenible la sociedad, mediante la reincorporación a los ámbitos político, social y económico de quienes con su trabajo la hicieron posible.

Surge entonces, como mandato ético, económico y político para los Estados, la construcción de pisos de protección dentro de los sistemas de seguridad social, que permitan coberturas básicas a poblaciones con especial protección constitucional, entre ellas, fundamentalmente los adultos mayores en pobreza. Ese propósito se contiene en la Recomendación 202 de 2012 de la OIT, tanto como se desprende de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas, a la vez que emerge claramente de las disposiciones y principios de la Constitución Política de Colombia y de su desarrollo, a través de la doctrina de la Corte Constitucional”³.

7. EXPOSICIÓN DE LA CONVENIENCIA

GRÁFICO DE CRECIMIENTO DEL PROGRAMA COLOMBIA MAYOR



Actualmente existe el programa de “Colombia Mayor 2013” donde, como se muestra en la gráfica⁴, se asignaron un número de cupos que alcanzó casi el millón quinientos de beneficiarios, lo que incumple claramente con los principios de solidaridad y universalidad que posee el régimen de seguridad social de nuestro país, limitando ostensiblemente la entrada de más personas que requieren pisos económicos para lograr su subsistencia mínima en condiciones de dignidad.

Es así que la ley de auxilio económico de la tercera edad buscaría que este estado de

vulnerabilidad en el que se encuentran parte de las personas de la tercera edad en nuestro país sostenga un nivel de dignidad en sus vidas, se suplan necesidades básicas de ellos y exista una vinculación estatal entre los estamentos nacionales y territoriales para ayudar con el progreso social de nuestros ancianos.

Dicho lo anterior, esta ley también se estructura en un fuerte sentido de guarda de los dineros públicos a destinar para los pagos a los beneficiarios de este programa, por lo que vincula a la Defensoría del Pueblo, entidad que vela por la protección de los derechos constitucionales de los colombianos, para que se satisfagan los derechos constitucionales ya desarrollados anteriormente y que la corrupción no dilapide estos rubros necesarios para el progreso social de Colombia.

Junto a lo expresado, es necesario hacer hincapié, una vez más, en la necesidad de elevar a rango fundamental, declarándolo en la ley estatutaria y no como mera construcción jurisprudencial, la garantía del mínimo vital de las personas de la tercera edad, en pro de que el Estado colombiano supere las dificultades actuales que tiene en materia de garantizar los mínimos económicos a esta población, además de que ya existe ese mandato constitucional dentro de los derechos sociales de todas los colombianos.

Elevar a rango fundamental, bajo el apoyo jurisprudencial de la Honorable Corte Constitucional, a partir de la Ley Estatutaria tiene asidero en el compromiso del Estado Social de Derecho de lograr una igualdad material contemplada en el artículo 13 superior; lo anterior ha llevado a que innumerables ancianos interpongan acciones de tutela para lograr acceder a pensiones o bonos pensionales por su alto grado de vulnerabilidad⁵; pero esa situación se encuentra en las personas que lograron cumplir con los requisitos que la ley exige, quienes no pudieron quedar totalmente desamparados, a su merced, y sin una ayuda efectiva del Estado, que al día de hoy, como se mostró, limita el acceso a un derecho, ya declarado por la Alta Corporación jurisdiccional como derecho fundamental.

Y es que debe tenerse en cuenta que los derechos fundamentales son de carácter universal, por lo que limitar a un puñado de beneficiarios a acceder a estos pisos económicos es una flagrante violación a la prerrogativa fundamental, así entonces crear esta Ley Estatutaria garantizará que toda la población vulnerable de la tercera edad, en las condiciones exigidas por este proyecto, accedan al auxilio que ayudará a la consecución de una vida en condiciones propias de la dignidad humana.

³ Recomendaciones dadas desde la página 163 a 169. <http://fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/documentos/Colombia-mayor-una-vejez-mas-digna-para-un-pais-en-paz.pdf>

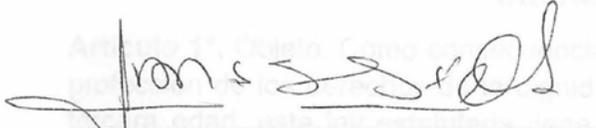
⁴ <http://fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/documentos/Colombia-mayor-una-vejez-mas-digna-para-un-pais-en-paz.pdf> Pág. 65.

⁵ Parra-Dussán, Carlos, & Alejandro Quintero-Romero. “El mínimo vital y los derechos de los adultos mayores.” *Estudios Socio-Jurídicos* [En línea], 9. Especial (2007): 236-261. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/462>

8. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito solicitar a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley Estatutaria número 103 de 2018** Cámara, por el cual se expide la ley estatutaria que desarrolla el derecho fundamental al mínimo vital de la población de la tercera edad y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Honorable Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2018 CÁMARA

por el cual se expide la ley estatutaria que desarrolla el derecho fundamental al mínimo vital de la población de la tercera edad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Como consecuencia del Estado Social de Derecho y la protección de los derechos de la dignidad humana y del mínimo vital de la tercera edad, esta ley estatutaria tiene como objeto crear el programa de auxilio económico al adulto mayor, junto con su regulación para el acceso, sus procedimientos y posteriores pagos de este, como parte integral del Sistema General de la Seguridad Social.

Artículo 2°. *Definición.* El programa de auxilio económico del adulto mayor es una prestación económica en dinero, a manera de mesada pensional, para la población de la tercera edad, que no alcanzaron a cumplir los requisitos de ley para acceder a la pensión de vejez, y que además se encuentren en estado de vulnerabilidad, bajo los requisitos exigidos por esta ley.

Este programa estará en cabeza del Ministerio del Trabajo, quien realizará el manual operativo que fije los lineamientos del programa con base en los lineamientos dados por esta ley.

Artículo 3°. *Requisitos.* Para ser beneficiario del programa de auxilio económico del adulto mayor se requiere:

5. Ser colombiano.
6. Ser mayor de sesenta (60) años.
7. Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones: Viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle o de la caridad pública;

o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un centro de bienestar del adulto mayor; o asisten como usuarios a un centro diurno; o poseen alguna discapacidad física o mental.

8. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional.

Parágrafo 1°. Los adultos mayores de escasos recursos que se encuentren en protección de centros de bienestar del adulto mayor y aquellos que viven en la calle de la caridad pública, así como a los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos, a quienes por dichas circunstancias no se les aplica la encuesta Sisbén, podrán ser identificados mediante un listado censal elaborado por la administración de cada municipio.

Artículo 4°. *Lineamientos.* Se fijarán los siguientes lineamientos para el desarrollo del programa:

- j) Las administraciones municipales, por contratación de personal externo conforme a los parámetros de las normas de contratación estatal, realizarán el censo de la población mayor a sesenta años, por una única vez, y enlistarán a los que cumplen con los requisitos exigidos por esta ley.

Serán las alcaldías de cada municipio las que verificarán y realizarán el procedimiento de acceso a los nuevos beneficiarios posteriores al censo.

- k) El monto por pagar a cada uno de los beneficiarios será de 8 salarios mínimos diarios legales vigentes, girados a la cuenta bancaria que se creará, para cada beneficiario, en el Banco Agrario de Colombia.
- l) Se creará el SISTEMA NACIONAL DEL CENSO DEL ADULTO MAYOR, donde reposarán los datos personales de cada uno de los beneficiarios, domicilio y número de cuenta bancaria personal; será el Ministerio del trabajo y las administraciones municipales quienes operarán este sistema.
- m) La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá presentar informe del registro de defunción, al Ministerio de Trabajo, cada dos meses, para actualización del SINACAM.
- n) La Defensoría del pueblo y las personerías municipales velarán porque los recursos sean asignados a todos los beneficiarios, directamente a sus cuentas bancarias abiertas en el Banco Agrario de Colombia, en pro de la protección de garantías constitucionales y legales a la población de la tercera edad.
- o) La entidad Defensorial y las personerías municipales tendrán la obligación especial de denunciar, frente a los entes de control, el desvío, mal uso o apropiación de los recursos destinados a los beneficiarios del programa.
- p) El beneficiario hará el reclamo del giro dentro del mes; quien no lo reclamare en un término acumulado de tres mensualidades,

estos rubros serán devueltos al erario y el beneficiario perderá la vinculación al programa de auxilios, salvo que se demuestre fuerza mayor o caso fortuito. Estos dineros devueltos serán nuevamente repartidos de conformidad a las exigencias poblacionales.

- q) El Banco Agrario deberá presentar informes trimestrales del estado de las cuentas de los beneficiarios que no hacen reclamo del giro bajo las condiciones anteriores.
- r) Los beneficiarios serán libres de retirarse, en cualquier momento, de recibir los auxilios, con la consecuencia de perder la oportunidad de ser reintegrado al programa.

Parágrafo. Deberán las administraciones municipales realizar el censo de la población de la tercera edad dentro del primer año a la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 5°. Gradualidad. Los beneficiarios del programa de auxilio del adulto mayor accederán al pago, de manera gradual, para el cumplimiento de la regla fiscal del país, conforme al siguiente porcentaje:

- Dentro del primer año a la entrada en vigencia de la ley, los que estén adscritos a programas de subsidio relacionados con el adulto mayor que otorgue el Estado, serán los primeros inscritos dentro de este nuevo programa de auxilio económico del adulto mayor, para hacer una transicionalidad entre esos programas ya existentes y el nuevo programa hasta alcanzar la cobertura del 40% de esta población.
- 30% del censo dentro del segundo año a la entrada en vigencia de la ley: los beneficiarios a acceder al pago dentro de este segundo porcentaje serán los que no tengan ningún tipo de subsidio que otorgue el Estado, quienes vivan en estado de indigencia o condiciones de pobreza extrema en las ciudades capitales de departamento, quienes residan en las zonas rurales más apartadas de cada municipio.
- 30% del censo dentro del tercer año a la entrada en vigencia de la ley: los beneficiarios a acceder al pago dentro de este tercer porcentaje serán los restantes que cumplan con los requisitos exigidos por esta ley y no tengan ningún tipo de subsidio relacionado con el adulto mayor que otorgue el Estado.

Parágrafo 1°. La entrega del auxilio económico del adulto mayor, dentro de cada uno de los porcentajes, será entregado de manera proporcional entre todos los departamentos, per cápita, al censo de la población de la tercera edad, en aras de garantizar el principio de igualdad material.

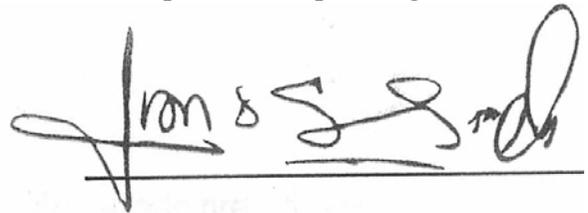
Parágrafo 2°. Los beneficiarios que ya estén adscritos a programas de subsidio relacionados con el adulto mayor que otorgue el Estado deberán renunciar a éste para acceder al auxilio

económico del adulto mayor en el momento de recibir el primer giro; estos beneficiarios seguirán recibiendo los subsidios a los que están adscritos mientras realizan el cobro del primer giro del auxilio económico del adulto mayor.

Parágrafo 3°. El Ministerio del Trabajo verificará que no exista doble vinculación a programas relacionados con auxilio o subsidio para la población del adulto mayor que otorgue el Estado.

Artículo 6°. Derogatorias. A la entrada en vigencia de esta ley deróguense los literales a, b, c, d, e, los párrafos 1° y 3° y la expresión “indigentes” del artículo 257, la expresión “y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente,” y el párrafo del artículo 258 y los incisos primero y tercero del artículo 260 de la Ley 100 de 1993; los numerales 1, 2, 3, 4 y el párrafo 1° del artículo 2.2.14.1.31, inciso 7° del artículo 2.2.14.1.32, la expresión “la asignación de cupos” del párrafo 3° del artículo 2.2.14.1.35, las expresiones “indigentes” del inciso 1°, “del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor,” del inciso 2° del artículo 2.2.14.1.36, el artículo 2.2.14.1.38 del Decreto número 1833 de 2016 y todas las demás normas que sean contrarias a esta ley.

Artículo 7°. Vigencia. La vigencia de esta norma iniciará a partir de su promulgación.



CONTENIDO	
Gaceta número 153 - Miércoles, 27 de marzo de 2019	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Págs.	
Proyecto de Acto legislativo número 355 de 2019 Cámara, por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.	1
INFORMES DE CONCILIACIÓN	
Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 205 de 2018 Cámara, 135 de 2017 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la Fuerza Aérea Colombiana.	23
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera de Cámara de Representantes y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 072 de 2018 Cámara, 30 de 2018 Senado, por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.	24
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley estatutaria número 103 de 2018 Cámara, por el cual se expide la ley estatutaria que desarrolla el derecho fundamental al mínimo vital de la población de la tercera edad y se dictan otras disposiciones.	31