

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 799

Bogotá, D. C., martes, 27 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 60 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE (SEGUNDA VUELTA) AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 39 DE 2019 SENADO Y 355 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal.*

Bogotá, D. C., agosto de 2019

Honorables Senadores

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

FABIO RAÚL AMÍN SALAME

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Senado

**Asunto:** Ponencia para primer debate (Segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo número 39 de 2019 Senado y 355 de 2019 Cámara, por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal.

Respetado Presidente:

Atendiendo lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y a la honrosa designación como ponentes que usted, en calidad de Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado, nos hiciera, cordialmente presentamos el siguiente informe de ponencia al proyecto de Acto Legislativo antes referido.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE (SEGUNDA VUELTA) EN LA HONORABLE COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY NÚMERO 39 DE 2019 SENADO Y 355 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal*

#### **I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El 27 de marzo del año en curso fue radicado el presente proyecto de acto legislativo ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el señor Contralor General de la República, doctor Carlos Felipe Córdoba Larrarte, y los señores congresistas honorable Senador Santiago Valencia González, honorable Senador Miguel Ángel Pinto Hernández, honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves, honorable Senador Germán Varón Cotrino, honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, honorable Senador Fabio Raúl Amín Sáleme, honorable Representante Gabriel Santos García, honorable Representante Édward David Rodríguez Rodríguez, honorable Representante Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, honorable Representante Kelyn Johana González Duarte, honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera, honorable Representante Fabio Fernando Arroyave Rivas, honorable Representante Harry Giovanni González García, honorable Representante Jorge Méndez Hernández, honorable Representante José Daniel

López Jiménez, honorable Representante Juan Carlos Rivera Peña, honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara, honorable Representante Édgar Alfonso Gómez Román, honorable Representante Salim Villamil Quessep, honorable Representante César Augusto Lorduy. Dicho proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 153 del 27 de marzo de 2019.

## II. TRÁMITE EN PRIMERA VUELTA

### Primer debate en Comisión Primera de Cámara de Representantes

Por tratarse de un acto legislativo, la presente iniciativa fue enviada a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, en donde fueron designados ponentes para primer debate los honorables Representantes honorable Representante Gabriel Jaime Vallejo Chujfi (coordinador), honorable Representante Alejandro Alberto Vega Pérez (coordinador), honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, honorable Representante Harry Giovanni González García, honorable Representante José Daniel López Jiménez, honorable Representante Juan Carlos Rivera Peña, honorable Representante Jorge Enrique Burgos Lugo, honorable Representante Juanita María Goebertus Estrada, honorable Representante Ángela María Robledo Gómez, honorable Representante Carlos Germán Navas Talero, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano y honorable Representante Juan Manuel Daza Iguarán.

En primer debate se presentaron dos ponencias positivas. La Ponencia mayoritaria, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 195 del 2 de abril de 2019, fue firmada por los honorables Representantes Alejandro Alberto Vega, Gabriel Jaime Vallejo, Jorge Enrique Burgos, Harry Giovanni González, Jaime Rodríguez, José Daniel López y Juan Manuel Daza.

La ponencia minoritaria, firmada por la honorable Representante Ángela María Robledo y Juanita María Goebertus, fue publicada en la *Gaceta del Congreso* 207 del 8 de abril de 2019.

En sesión del 9 de abril de 2019, la Comisión Primera de Cámara de Representantes aprobó la ponencia mayoritaria. Posteriormente la mesa directiva designa como ponentes para el segundo debate del proyecto a los honorables Representantes Gabriel Jaime Vallejo, Alejandro Alberto Vega, Harry Giovanni González, Jaime Rodríguez Contreras, José Daniel López, Juan Carlos Rivera, Jorge Enrique Burgos, Juan Manuel Daza, Adriana Magali Matiz, Juanita María Goebertus, Ángela María Robledo, Carlos Germán Navas y Luis Alberto Albán.

### Audiencia Pública

En cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, y producto de proposición presentada por el Representante José Jaime Uscátegui, se celebró el día

lunes 22 de abril de 2019 en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes Audiencia Pública presidida por el Representante coordinador Gabriel Vallejo, la cual contó con la participación del señor Contralor General de la República, el Auditor general, sindicatos de la CGR, un delegado del Consejo de Estado, así como expertos y académicos en la materia, allí se expresaron distintos puntos de vista y se manifestaron diversos sectores ciudadanos e institucionales, como consta en el expediente del proyecto, los cuales fueron considerados por los ponentes en el estudio del mismo.

### Segundo debate en Plenaria de Cámara de Representantes

Una vez realizada la audiencia pública referida, fueron radicadas dos ponencias positivas al proyecto, la primera y mayoritaria fue puesta a consideración de la plenaria de Cámara de Representantes con el pliego de modificaciones y fue suscrita por los honorables Representantes Gabriel Jaime Vallejo, Alejandro Alberto Vega, Harry Giovanni González, Jaime Rodríguez Contreras, José Daniel López, Juan Carlos Rivera, Jorge Enrique Burgos, Juan Manuel Daza y Adriana Magali Matiz. Dicha ponencia fue publicada en la *Gaceta* 245 del 23 de abril de 2019.

La ponencia minoritaria, igualmente positiva, suscrita por los honorables Representantes Ángela María Robledo, Juanita María Goebertus y Luis Albán, fue publicada en la *Gaceta* 260 del 24 de abril de 2019.

Surtida la discusión respectiva en la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, el día 30 de abril de 2019 fue considerada y aprobada con modificaciones la ponencia mayoritaria.

### Trámite en Comisión Primera de Senado

Surtido el respectivo trámite en la Cámara de Representantes, es decir, después de lograr su aprobación en primer y segundo debate, en el marco de la primera vuelta del procedimiento legislativo, el proyecto fue enviado a la Presidencia del Senado de la República, siendo posteriormente remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de dicha corporación.

La mesa directiva de la Comisión Primera de Senado designó como ponente para primer debate del proyecto de Acto Legislativo número 39 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara al Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, quien presentó la ponencia respectiva, publicada en la *Gaceta del Congreso* 360 del 16 de mayo de 2019.

El 22 de mayo de 2019 fue considerado y aprobado el texto y el título del referido Proyecto de Acto Legislativo, luego de lo cual fueron designados como ponentes para segundo debate los honorables Senadores Rodrigo Lara, Gustavo Petro, Julián Gallo, Alexander López, Iván Name,

Santiago Valencia, Juan Carlos García, Carlos Guevara, Fabio Amín, Esperanza Andrade y Roy Barreras como coordinador.

Una vez presentada la ponencia respectiva, la misma fue publicada en la *Gaceta del Congreso* 439 del 31 de mayo de 2019.

#### **Trámite en Plenaria de Senado**

El 5 de junio de 2019 el proyecto de acto legislativo 39 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara, fue aprobado en sesión plenaria del honorable Senado de la república, por la totalidad de los asistentes.

#### **Conciliación de textos**

Para efectos de superar las discrepancias presentadas entre los textos aprobados en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, fueron designados para conformar una comisión accidental de conciliación los honorables Senadores Roy Leonardo Barreras y Fabio Raúl Amín, así como los honorables Representantes Harry Giovanni González y Juan Carlos Lozada.

El referido informe fue presentado y publicado en las gacetas 488 y 507 del 10 de junio de 2019. Así mismo, los textos conciliados fueron aprobados por las respectivas plenarias de Senado y Cámara de Representantes los días 12 y 13 de junio, respectivamente.

#### **Publicación en *Diario Oficial***

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 375 de la Constitución Política, mediante Decreto número 1275 del 18 de julio de 2019, el señor Presidente de la República ordenó la publicación del Proyecto de Acto Legislativo 39 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara, por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal. (primera vuelta). Publicado en el *Diario Oficial* 51018, del 18 de julio de 2019.

### **III. TRÁMITE SEGUNDA VUELTA**

#### **PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA EN LA HONORABLE COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Para el primer debate en el trámite de la segunda vuelta ante la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes fueron designados como ponentes los honorables Representantes Alejandro Alberto Vega (coordinador), Gabriel Santos García (coordinador), Harry Giovanni González, Adriana Magali Matiz, José Daniel López, Jorge Eliécer Tamayo, Juanita Goebertus Estrada, Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán.

La ponencia positiva fue suscrita por todos los ponentes designados y publicada en *Gaceta del Congreso* número 676 del 30 de julio de 2019.

El debate adelantado el 31 de julio de 2019 inició con la presentación por parte del

Representante Alejandro Vega en su calidad de coordinador ponente de la iniciativa, exponiendo las generalidades de la reforma Constitucional, y haciendo un recuento de los antecedentes del proyecto a lo largo de su tránsito legislativo hasta llegar a este debate, el cual es el quinto de los ocho necesarios y el primero de la segunda vuelta. Resaltó que esta iniciativa ha logrado el respaldado y acompañamiento de los diferentes sindicatos que hacen parte de la Contraloría General de la República, así como de diferentes sectores académicos. El honorable Representante recalca la importancia del control fiscal preventivo y concomitante, aclarando que no se trata de coadministración; además, aclara que la Contraloría no va a quedar con funciones jurisdiccionales y que el presupuesto para esta entidad de control tendrá un aumento de 250.000 millones de pesos en las dos vigencias siguientes y 136.000 millones de pesos para el tercer año.

La siguiente intervención se dio por parte del también coordinador ponente, honorable Representante Gabriel Santos, el cual referenció las ventajas que trae la iniciativa. Menciona que la Contraloría hoy por hoy tan solo recupera el 0,4% de los hallazgos fiscales, esto, en primer lugar, dados los pocos recursos con los que cuenta la entidad, y en segunda medida por las limitaciones de ley con que el actual sistema se rige, puesto que el modelo selectivo y posterior solo llega después de que el daño se ha materializado y desafortunadamente hoy existen muchas maneras para evadir y hacer una reparación o devolución efectiva de los recursos saqueados al Estado. Finalmente, resalta que definitivamente este proyecto hace parte de la lucha contra la corrupción.

En el debate el honorable Representante José Daniel López asegura que este proyecto es una herramienta práctica y eficaz de lucha contra la corrupción, además de no ser de carácter coadministrativo, lo cual da un paso muy importante en cuanto a la autonomía presupuestal; el honorable Representante celebra que se haya eliminado la figura jurisdiccional ya que con esto se respeta la separación de poderes; se refirió a la elección de los contralores territoriales, aclarando que cree pertinente que los periodos de estos no coincidan con los de los alcaldes y gobernadores, pero sí con el del Contralor General de la República, y hace una observación final respecto al tema específico de la Contraloría Distrital de Bogotá y los tiempos de elección.

La honorable Representante Adriana Matiz menciona que el Proyecto de Acto Legislativo constituye una herramienta fundamental en la lucha frontal contra la corrupción, celebra que el control se realice en tiempo real, hace la aclaración que con este proyecto en ningún momento se busca suprimir las contralorías territoriales.

Por su parte, el honorable Representante Luis Albán manifiesta su apoyo a este proyecto, señalando que va en dirección de combatir la corrupción. Refiere que tenía algunas observaciones y dudas que fueron superadas durante el proceso legislativo y debates anteriores.

Por su parte, el honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo manifiesta no ser partidario de la supresión de las contralorías territoriales. Al contrario, cree que estas deben mejorarse y ponerse a tono con las necesidades de la región donde se encuentran.

La honorable Representante Juanita Goebertus señala que tiene unas dudas respecto al artículo transitorio parágrafo 2°, y anuncia que presentará algunas proposiciones al respecto.

El honorable Representante David Pulido hace una solicitud de ahondar en el tema de las contralorías territoriales para aclarar cómo quedarían.

El honorable Representante Élburt Díaz se refiere al control preventivo, en el cual tiene dudas de cómo se va a precisar, pues se debe tener en cuenta que este siempre es de carácter interno, por lo cual se debe dejar claro y explícito en el proyecto si es vinculante o no.

Agrega el honorable Representante Gabriel Vallejo que no está de acuerdo con que hayan archivado la posibilidad de que la Contraloría tuviera un poder jurisdiccional, propone que la Contraloría tenga jueces especializados en control fiscal que agilicen los procesos.

Por último, el honorable Representante Buenaventura León expresa que quisiera que fuera más claro todo el tema relacionado con la supresión de las contralorías territoriales, y también le gustaría que ahondaran más en cuanto a la capacidad de la Contraloría para que fuera un órgano de cierre jurisdiccional.

**PROPOSICIONES Y CONSTANCIAS TRAMITADAS EN EL DEBATE**

**Proposiciones**

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Contenido	Observación
Alejandro Vega-Gabriel Santos	Artículo 1°. Inciso 8°	Sustitutiva	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 <b>en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas y contables</b> y experiencia profesional no menor a cinco años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.	Se pretende restringir la aspiración para Contralores solo para aquellos que tengan instrucción académica relacionada con carreras afines a los temas que conciernen a la CGR.	Aprobada
Adriana Matiz- Alejandro Vega – Gabriel Santos	Artículo 2°. Numeral 17 e inciso 1° del parágrafo transitorio	Modificativa	17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, <b>así como también a quienes no obtengan una calificación que permita el fenecimiento de las cuentas, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos</b> y por incumplimiento de lo prescrito en la ley. <b>Parágrafo transitorio.</b> La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de	Pretende contemplar la potestad sancionatoria contra aquellos que no obtengan calificación suficiente para lograr el fenecimiento de las cuentas. Igualmente, propone eliminar la palabra suprimida, dado que este proyecto no pretende la eliminación de contralorías territoriales.	Aprobada

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Contenido	Observación
			<p>nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la Ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas <del>o suprimidas</del>.</p> <p>Para los efectos del presente párrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.</p>		
German Navas-Jorge Tamayo-Alejandro Vega-Juan Carlos Lozada	Artículo 2°. Numeral 8	Aditiva	<p>8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente 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 fiscales, penales o disciplinarios. <b><u>Igualmente, podrá ejercer la acción penal cuando la fiscalía no lo haga en los seis meses siguientes al envío de los hallazgos de auditoría con incidencia penal, para lo cual podrá formular la acusación en los mismos términos previstos en la ley para el acusador privado, conforme a lo previsto en el párrafo 2 del artículo 250 de la Constitución.</u></b></p>	<p>Pretende incorporar la acción penal en cabeza del Contralor General de la República cuando la fiscalía no la ejerza dentro de los seis meses siguiente al envío de los hallazgos con incidencia penal.</p>	Aprobada
Juan Carlos Lozada-Alejandro Vega-Gabriel Santos-Juan Carlos Rivera	Artículo 4°. Inciso 7°	Modificativa	<p>Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por <b><u>quienes obtengan los</u></b></p>	<p>Pretende establecer un mecanismo con el cual se elaboren las ternas para la elección de contralores regionales de tal manera que esta sea conformada por los mejores calificados en una convocatoria pública.</p>	Aprobada

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Contenido	Observación
			<b>mayores puntajes en convocatoria pública</b> concurso público de méritos conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.		
Adriana Matiz	Artículo 4°. Numeral 6	Modificativa	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 <b>en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiaridad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.</b>	Pretende acotar las funciones de los Contralores territoriales según los principios descritos y su desarrollo en la ley.	Aprobada

**Constancias**

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Constancia	Contenido
Gabriel Vallejo	Artículo 1°. Incisos 4° y 5°	Modificativa	El Control <del>jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal</del> gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional. <b>En todo caso, el proceso de responsabilidad fiscal será un procedimiento jurisdiccional en la forma en que lo establezca la ley, cuya titularidad de la acción fiscal estará a cargo de la Contraloría, en todos sus niveles, según corresponda.</b>	Pretende incorporar nuevamente en el texto la facultad de jurisdiccional en cabeza de la Contraloría.
Gabriel Vallejo	Artículo 2°. Numeral 1	Modificativa	1. Ejercer la titularidad de la acción fiscal en los procesos jurisdiccionales de responsabilidad fiscal, sin perjuicio de su facultad de delegación.	Pretende incorporar un nuevo numeral en el cual se otorgue la titularidad de la acción fiscal en los procesos jurisdiccionales.
Juanita Goebertus	Artículo 2°. Parágrafo Transitorio	Modificativa	<b>Parágrafo transitorio.</b> La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta imple-	Pretende eliminar las facultades Presidenciales y las apropiaciones presupuestales necesarias para el desarrollo del Presente Proyecto.

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Constancia	Contenido
			<p>mentación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la Ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas o suprimidas. Para los efectos del presente párrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley. Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.</p>	

En el curso del debate se aprobaron cinco proposiciones y se presentaron tres constancias, ninguna proposición fue votada de manera negativa. En tal sentido, el proyecto fue aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes con las modificaciones referidas y continuó el trámite respectivo.

**SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA)  
EN LA HONORABLE PLENARIA  
DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Para el segundo debate en el trámite de la segunda vuelta ante la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes fueron designados los mismos ponentes definidos para el debate anterior.

El miércoles 14 de agosto de 2019 se dio discusión al presente Proyecto de Acto legislativo. Dicho debate inició con la presentación de ponencia negativa de la honorable Representante Juanita

Goebertus, publicada en *Gaceta* 743 del 13 de agosto de 2019, en la cual expresa que este proyecto de acto legislativo no resuelve las problemáticas que actualmente se presentan en el control fiscal, formula observaciones a algunos de sus artículos y solicita el archivo del proyecto de reforma constitucional. Los principales reparos presentados en la ponencia negativa se circunscriben a que según la Representante el proyecto regresa al control previo eliminado en la Constitución de 1991, se otorgan facultades excesivas al Presidente de la república y las asignaciones presupuestales son antitécnicas y antidemocráticas.

Presentadas las razones que justificaban la referida ponencia, la misma fue votada de manera negativa por la plenaria de la Cámara de Representantes. Tal determinación fue adoptada en razón a que la mayoría de los integrantes de la corporación compartían la redacción y justificación

de la ponencia mayoritaria, que daba claridad en cada uno de los artículos propuestos.

Posteriormente inició la discusión de la ponencia positiva y mayoritaria, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 742 del 13 de agosto de 2019, y suscrita por los honorables Representantes Alejandro Alberto Vega (coordinador), Gabriel Santos García (coordinador), Harry Giovanni González, Adriana Magali Matiz, José Daniel López, Jorge Eliécer Tamayo, Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán.

En la referida sesión intervinieron los coordinadores ponentes del proyecto haciendo una presentación del mismo. Inició el honorable Representante Alejandro Vega, quien resaltó la importancia de un modelo de control preventivo y en tiempo real, y aclaró que con esta propuesta

de reforma constitucional se busca unificar la competencia de control fiscal, la cual se debe llevar de manera armónica entre la Contraloría General y las contralorías territoriales.

Por otra parte, precisa que el control jurisdiccional continuará en cabeza de la rama judicial, quienes contarán con un plazo máximo de un año para tramitarlo.

Acto seguido intervino el coordinador ponente, honorable Representante Gabriel Santos, quien explica que el aumento del presupuesto de la Contraloría es para fines de modernización y actualización, además de pretender el fortalecimiento de la carrera administrativa. Finalmente, hace una comparación entre los presupuestos de entidades similares, precisando que el de la Contraloría es el más bajo de todos.

**Relación de las Proposiciones y constancias radicadas en el trámite del debate en la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes**

**Proposiciones**

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Observación
Honorable Representante Juanita Goebertus- honorable Representante Fabián Díaz	Artículo 1°.	Modificativa	Modifica el inciso 2° del artículo primero así: “El control fiscal podrá ser preventivo, concomitante, posterior y selectivo, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El Control Preventivo y Concomitante no implicará coadministración, <u>pues será excepcional y no vinculante para el gestor fiscal y para la administración.</u> Se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente del recurso público, sus ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto, mediante el uso de tecnologías de la información y con la participación activa del control social. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control”.	Proposición negada. Al respecto, la plenaria consideró adecuado acoger la redacción consignada en la ponencia mayoritaria.
honorable Representante Juanita Goebertus- honorable Representante Fabián Díaz	Artículo 2°	Modificativa	Elimina el párrafo transitorio del artículo 2° del proyecto, el cual contiene las facultades otorgadas al Presidente de la República y la asignación de presupuesto para la CGR en el marco del desarrollo del nuevo modelo de control fiscal.	Proposición Negada. La plenaria no estimó conveniente esta eliminación por considerar adecuada la redacción que al respecto contempla la ponencia mayoritaria.
honorable Representante Juanita Goebertus- honorable Representante Fabián Díaz	Artículo 2°.	Modificativa	Adiciona al primer inciso del párrafo transitorio del artículo 2° lo siguiente: Párrafo transitorio. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la Ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de	Proposición Negada. Al respecto, la plenaria consideró adecuada la redacción contemplada en la ponencia mayoritaria.

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Proposición	Observación
			la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Exclusivamente para los efectos del presente párrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley <b><u>que incluyan el fortalecimiento de la carrera administrativa, para suplir los cargos provisionales y para la vinculación de nuevos funcionarios en virtud de la ampliación de la planta.</u></b>	
Honorable Representante Juanita Goebertus	Artículo 4°.	Modificativa	Elimina del inciso 7° del artículo 4° lo siguiente: Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos <b><u>por concurso de méritos las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley;</u></b> siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.	Proposición Negada. Al respecto, la plenaria acogió la redacción consignada en la ponencia mayoritaria.

### Constancias

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Constancia	Contenido
honorable Representante Adriana Magali	Artículo 1°	Modificativa	<b>Adiciona al inciso 2° del artículo primero la siguiente expresión;</b> El control fiscal podrá ser preventivo, concomitante, posterior y selectivo, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El Control Preventivo y Concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente del recurso público, sus ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto, mediante el uso de tecnologías de la información y con la participación activa del control social, <b><u>y con la articulación del control interno.</u></b> La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.	Considera la autora que esta redacción asegura y optimiza la articulación del control interno y el control que hace la CGR respecto de las entidades vigiladas.
honorable Representante Juan Diego Echavarría	Artículo 2°	Modificativa	<b>Modifica el numeral 3 del artículo 2° de la siguiente manera; “3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios”.</b>	Considera el autor que esta redacción se ajusta más al sentido del numeral en mención.
honorable Representante Carlos Ardila	Artículo 2°	Modificativa	Adiciona al numeral 5 del artículo 2° la siguiente frase; “5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones	Considera el autor que esta redacción da claridad respecto del procedimiento que menciona el numeral a modificar.

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Constancia	Contenido
			<p>pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.</p> <p><b><u>En todo caso las decisiones de la Contraloría podrán ser demandadas ante la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo a la ley</u></b></p>	
<p>Honorable Representante Carlos Ardila</p>	<p>Artículo 4°</p>	<p>Modificativa</p>	<p>Adiciona al inciso 6° del artículo 4° la siguiente frase;</p> <p>“Los controladores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 <b><u>y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.</u></b> En lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley”.</p>	<p>Considera el autor de la constancia que dicha redacción permite la eventual necesidad de contratar agentes privados expertos en vigilancia fiscal para el seguimiento y auditoría de los recursos públicos.</p>
<p>Honorable Representante Carlos Ardila</p>	<p>Artículo 1°</p>	<p>Modificativa</p>	<p>Adiciona el inciso 3° del artículo 1° la siguiente frase;</p> <p>“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la <b><u>valoración de los costos ambientales</u></b> sostenibilidad ambiental. <b><u>Se exceptúa de lo anterior los gastos reservados de las fuerzas militares cuya auditoria es competencia del congreso de la república, según lo determine la ley.</u></b> La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.</p> <p>El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley”.</p>	<p>Considera el autor de la constancia que esta redacción acota funciones de la CGR y es acorde a la interpretación del texto propuesto.</p>
<p>Honorable Representante Juan Diego Echavarría</p>	<p>Artículo 2°</p>	<p>Aditiva</p>	<p><b><u>Incorpora un nuevo numeral al artículo 2°;</u></b></p> <p>“Numeral nuevo: Prescribir los métodos y la forma para que los costos del proceso de responsabilidad fiscal no superen el valor del presunto detrimento patrimonial que sería objeto de investigación fiscal”.</p>	<p>Considera el autor que este nuevo numeral se ajusta a las realidades costo beneficio de las investigaciones fiscales.</p>
<p>honorable Representante Gabriel Vallejo</p>	<p>Artículo 1°</p>	<p>Modificativa</p>	<p>Sugiere el autor la siguiente redacción para los incisos 4° y 5° del artículo 1°;</p> <p>“El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recu-</p>	<p>El autor considera que otorgar facultades jurisdiccionales a la Contraloría brindará un procedimiento mucho más eficaz y eficiente respecto del actual modelo.</p>

Autor(es)	Artículo	Clasificación	Constancia	Contenido
			peración oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional. <b><u>En todo caso, el proceso de responsabilidad fiscal será un procedimiento jurisdiccional en la forma que lo establezca la ley, cuya titularidad de la acción fiscal estará a cargo de la Contraloría, en todos sus niveles, según corresponda</u></b> ".	
Honorable Representante Gabriel Vallejo	Artículo 2°	Aditiva	Adiciona un nuevo numeral al artículo 2 y modifica el numeral 17 del texto propuesto; "1. Ejercer la titularidad de la acción fiscal en los procesos jurisdiccionales de responsabilidad fiscal, sin perjuicio de su facultad de delegación". "18. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los Representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos".	Armoniza esta constancia el artículo 2° respecto de lo propuesto por el autor en el artículo 1° del PAL.
honorable Representante Jorge Tamayo	Artículo 4°	Modificativa	Modifica el inciso 10 del artículo 4° quedando de la siguiente manera; "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 <b><u>en la rama el nivel</u></b> ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal".	Considera el autor que dicha redacción se ajusta a la jurisprudencia establecida por la honorable Corte Constitucional al respecto de la Rama ejecutiva y el nivel ejecutivo.
honorable Representante Leonardo Rico y otros	Artículo 4°	Modificativa	Modifica el párrafo transitorio 1 del artículo 4 así; <b><u>"Prorróguese el periodo por dos años de los actuales contralores territoriales.</u></b>	Consideran los autores que con la incorporación de este ajuste en el periodo de los actuales contralores se genera menos traumatismo al momento de lograr la no concurrencia entre estos y alcaldes o gobernadores según el caso.

Una vez discutidas las proposiciones presentadas, las mismas fueron sometidas a votación, siendo negadas por la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, en razón a que, en los aspectos específicos que buscaban modificar o adicionar, se consideró acertada la redacción contenida en la ponencia mayoritaria.

Sometidos a consideración los artículos propuestos en la ponencia, el proyecto de acto legislativo fue aprobado sin modificaciones por la Plenaria de la Cámara de Representantes, con las mayorías exigidas por la constitución y la ley para

la segunda vuelta de esta iniciativa de reforma constitucional.

Posteriormente hizo su intervención el señor Contralor General de la República, quien manifestó que la presente iniciativa, construida de la mano de los ocho sindicatos con que cuenta la entidad, corresponde a la propuesta que durante el proceso de elección presentó ante el Congreso de la República. Así mismo, resalta la importancia del control preventivo y concomitante en la lucha contra la corrupción y precisa sus diferencias con el control previo existente antes de la Constitución de 1991.

Insistió en la necesidad de dotar al ente de control fiscal de herramientas que le permitan actuar oportunamente y vigilar el recurso público de todos los colombianos. Agradeció a los congresistas y a cada una de las bancadas el apoyo a esta importante iniciativa.

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO  
EN PLENARIA DE CÁMARA DE  
REPRESENTANTES AL PROYECTO  
DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 355  
DE 2019 CÁMARA, 039 DE 2019 SENADO**

*por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal” – segunda vuelta.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“**Artículo 267.** La vigilancia y el control fiscal son 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. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal podrá ser preventivo, concomitante, posterior y selectivo, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente del recurso público, sus ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto, mediante el uso de tecnologías de la información y con la participación activa del control social. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la sostenibilidad ambiental. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.

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 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 en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, 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.

Este control concomitante y preventivo será realizado en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia que deberá ser público”.

**Artículo 2°.** 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.
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 públicos.
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.
  6. Conceptuar sobre 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 fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente 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 fiscales, penales o disciplinarios. Igualmente, podrá ejercer la acción penal cuando la Fiscalía no lo haga en los seis meses siguientes al envío de los hallazgos de auditoría con incidencia penal, para lo cual podrá formular la acusación en los mismos términos previstos en la ley para el acusador privado, conforme a lo previsto en el parágrafo 2° del artículo 250 de la Constitución.
  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 carrera de la entidad creados por 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.
  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; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control 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 control 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 ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.
  17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los Representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.
  18. Las demás que señale la ley.
- Parágrafo transitorio.** La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el

término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos, respectivamente. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

**Artículo 3°.** El artículo 271 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 271.** Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente”.

**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, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

Mediante un estudio técnico realizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, se determinarán los requerimientos técnicos, organizacionales, humanos y presupuestales de las contralorías territoriales, con el fin de dotar a estos organismos de control de herramientas eficaces y eficientes que permitan realizar un control efectivo de los bienes y recursos públicos. La ley reglamentará lo correspondiente.

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 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

Los contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

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.

**Parágrafo transitorio 1°.** La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período de dos años. Los próximos contralores territoriales deberán elegirse y posesionarse entre el 1° de enero y el 28 de febrero de 2020.

**Parágrafo transitorio 2°.** En un término no superior a un año, la ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República.

**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 todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

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

**Parágrafo transitorio.** El periodo del Auditor dispuesto en el presente artículo se aplicará a quien

sea elegido con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo”.

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

#### **TRÁMITE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE SENADO (SEGUNDA VUELTA)**

El 22 de agosto de 2019 la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República designó como ponentes para debate ante esta comisión en segunda vuelta a los honorables Senadores: Roy Barreras (coordinador), Rodrigo Lara, Gustavo Petro, Julián Gallo, Alexander López, Iván Name, Santiago Valencia, Juan Carlos García, Carlos Guevara, Fabio Amín, Esperanza Andrade.

El día 27 de agosto de 2019 se realizó foro que contó con la participación de los gremios como Consejo Gremial Nacional, Asofondos y ANDI, entre otros. Así como también los diferentes sindicatos de la Contraloría, Contralores Territoriales, el Contralor General de la República, Auditor General y académicos.

En el foro referido se presentaron diferentes precisiones sobre el modelo de control preventivo y demás modificaciones que contiene el proyecto de reforma constitucional.

Las intervenciones realizadas en el foro serán publicadas en gaceta, sin embargo, se considera importante destacar que algunas de las observaciones efectuadas precisan que la presente iniciativa no está reviviendo el control previo establecido antes de la Constitución del 1991. Igualmente, se insistió en que el modelo de control preventivo no implicará una coadministración ni será vinculante, y que en ningún momento se presenta una sustitución constitucional.

#### **IV. MOTIVACIÓN DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de acto legislativo contiene la propuesta de reforma constitucional del control fiscal elaborada por la Contraloría General de la República, los sindicatos de las Contralorías y la Junta Central de Contralores Territoriales; 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.

La exposición de motivos del proyecto de acto legislativo desarrolla aspectos como la inclusión de un nuevo modelo de control fiscal: el control fiscal preventivo y concomitante, complementario al control posterior y selectivo; y la unificación de competencias de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales.

#### **V. 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 de la vigilancia y 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 socio-políticas 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 “*augmentando y especializando*” en los años venideros, de las 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”<sup>1</sup>. 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”<sup>2</sup>.*

Las características fundamentales del control previo estaban descritas en el artículo 2° del Decreto 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 tenía:

“...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”<sup>3</sup>.*

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 la Contraloría y además comprometía la necesaria independencia y autonomía del ente fiscalizador;*
- (iii) *paradójicamente, se consideraba que dicho sistema constituía un foco de corrupción*<sup>4</sup>.

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

<sup>1</sup> 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”.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-716 de 2002. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 598 de 2000. M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá, D. C., tres (3) de septiembre de dos mil dos (2002).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2015. Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 7<sup>1/4</sup> 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”. M. P.: María Victoria Calle Correa. Bogotá, D. C., once (11) de marzo de dos mil quince (2015).

no solo la vigilancia de la gestión fiscal, sino sobre todo el control de resultado de la administración<sup>5</sup>; 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).

<sup>5</sup> Artículo 119 de la Constitución Política de 1991.

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 jurídico-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 fiscal<sup>6</sup>.

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; 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

<sup>6</sup> 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”.

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 fiscal<sup>7</sup>.

Recordemos, pues, que en el modelo actual el control fiscal se lleva a cabo en dos grandes fases<sup>8</sup>: (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

<sup>7</sup> 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 de 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 cómo 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*”.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-557 de 2009, M. P. 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.

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.

## V. 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, 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 Contraloría, previstas en el artículo 5° del Decreto 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 5º, numeral 7º, del Decreto 267 de 2000, a la luz de los cargos propuestos, la Sala concluye que la función de advertencia que dicha norma atribuye a la Contraloría 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 previo 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)<sup>9</sup>.

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 exige 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.

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 2016<sup>10</sup>, 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 de 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 participativo<sup>11</sup>, lo que activará de

<sup>10</sup> 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+resultado+s+de+denuncias+2016.pdf/d27b6ca4-2213-4963-9f2f-d4f7cf68b9c2>.

<sup>11</sup> 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

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2015, M. P.: María Victoria Calle Correa. Bogotá, D. C., once (11) de marzo de dos mil quince (2015).

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. 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 presunción de un daño 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 que inician desde sus fases de planeación o procesos en ejecución. Obviamente, el riesgo que habilita la intervención de control es aquel que supere el riesgo inherente<sup>12</sup> 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 presunto 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

---

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 267 de 2000, artículos 55 a 57.

<sup>12</sup> 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.

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 vigilancia y 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, la vigilancia y control **preventiva**, 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 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.

### 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 2015<sup>13</sup>, 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:

<sup>13</sup> 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).

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%
<b>TOTALES</b>	<b>1.549</b>	<b>25.671.667.051.643</b>	<b>100%</b>

Fuente: CGR-Aplicativo 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%
<b>TOTALES</b>	<b>25.671.667.051.643</b>	<b>100%</b>

Fuente: CGR-Aplicativo 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, el proceso auditor, seguirá siendo el principal procedimiento de control posterior y selectivo; mientras que el modelo “concomitante y preventivo” complementará el régimen actual, incorporando el seguimiento en tiempo real del recurso público desde su fuente hasta su uso bajo esquemas de verificación de la totalidad de la contratación pública nacional haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información y sin restricciones en su acceso que le sean oponibles, y generando actuaciones especiales 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 1474 de 2011<sup>14</sup>; entonces, lo que se pretende es elevar a rango constitucional esa facultad de las Contralorías.

El carácter concomitante y preventivo del control fiscal que se pretende obtener con la reforma, en modo alguno representa un cambio sustancial en el diseño de competencias previsto por el Constituyente de 1991 y mucho menos podría considerarse una variación a los principios axiales de la Carta Política.

<sup>14</sup> La Ley 1474 de 2011, artículo 129, establece: “ARTÍCULO 129. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES. Cada Contraloría 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;

(...).”

En primer lugar, no es un retorno al control previo declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-103 de 2015, puesto que no supone la participación o aval de la Contraloría en los procesos administrativos propios de las diferentes ramas del poder. Lejos de eso, la concomitancia allana el camino a la vigilancia fiscal, función propia del órgano de control. En efecto, los dos extremos del parámetro de constitucionalidad utilizado por la Corte Constitucional para realizar el juicio de validez de las normas de control fiscal se mantienen: “*la vis expansiva del control fiscal, derivada de su carácter amplio e integral, y la vis restrictiva que acompaña la opción por un modelo de control posterior en el que además se proscriba toda forma de coadministración*”<sup>15</sup>.

En segundo término, la Corte Constitucional ya tuvo la oportunidad de analizar las funciones preventivas de los órganos de control, considerando que las mismas, i. constituyen una realización del principio de colaboración armónica; ii. No desvertebra el diseño constitucional de competencias públicas; y iii. Apunta a la protección del interés general representado el riesgo a vulneración al ordenamiento jurídico o el patrimonio público<sup>16</sup>.

Se resalta, entonces, que la concomitancia y función preventiva no contradicen la posterioridad del control, sino que en virtud de ella se establece una excepción a la oportunidad del pronunciamiento de control, para anticiparse a la conclusión del proceso administrativo y advertir sobre la existencia de un daño inminente contra el patrimonio público. Facultad que, además, está acorde con la función de conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno, puesto que se trata de eventos en los que se evidencia una debilidad en la administración de riesgos. De este modo, la concomitancia no autoriza la intervención prematura del órgano de control en todos los actos de gestión fiscal, sino únicamente en aquellos que amenacen la integridad del erario.

Desde esa óptica, el control concomitante y preventivo propuesto es una manifestación de la vigilancia fiscal, constitucionalmente atribuida a la Contraloría General de la República, con miras a la eficiencia y oportunidad del control, que realiza, a su vez, principios constitucionales tales como la eficiencia, la efectividad, la protección del interés general, la colaboración armónica entre entidades y ramas del poder público, entre otros.

### 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 rectores<sup>17</sup> 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 logra 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.

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 acudirse 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<sup>18</sup>.

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

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2015.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-977 de 2002.

<sup>17</sup> Menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado (artículo 6°, Ley 610 de 2000).

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-340 de 2017 M. P.: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D. C., 9 de mayo de 2007.

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.

#### **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 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.

#### **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 prevenir los 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 presupuestales 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.*

## **VI. 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 contralorías<sup>19</sup>. 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 territorial<sup>20</sup>, difiriendo a la ley el señalamiento de las causales para ello y

los sujetos calificados para solicitar el control fiscal excepcional<sup>21</sup>.

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 concurrencia no conlleva simultaneidad en su ejercicio, el legislador extraordinario, mediante Decreto 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 territoriales<sup>22</sup>.

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 confluir 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.

---

por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial”.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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*.

<sup>19</sup> Por disposición del artículo 17, numeral 12, del Decreto 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.

<sup>20</sup> El inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Política establece: “...En los casos excepcionales, previstos

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 descentralizada 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.

Porello, urge una reforma constitucional al régimen competencial de las contralorías. Nuestra propuesta consiste en que la misma se asigne sin distinción 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 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 preferente 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 labor<sup>23</sup>. 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 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 excepcional<sup>24</sup>, 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

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

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 ejercicio<sup>25</sup>, dentro 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)<sup>26</sup>, 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 2013<sup>27</sup>.

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.

Por otra parte, en relación con el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para desarrollar el presente acto legislativo, resulta pertinente precisar lo siguiente:

El Congreso de la República en uso de su poder constituyente secundario, tiene la potestad de habilitar constitucionalmente al Presidente de la República de manera extraordinaria para la expedición de decretos con fuerza de ley, de manera temporal y sobre temas específicos, sin que ello vulnere lo establecido en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, ya que esta disposición no se estatuye como parámetro para el control constitucional del poder de reforma que radica en el órgano legislativo.

En efecto, son diferentes los parámetros de control de constitucionalidad, en tratándose de actuación del Congreso cuando lo hace en su condición de legislador y cuando lo hace en ejercicio de sus facultades como órgano constituyente derivado.

En ese orden de ideas, las limitaciones establecidas en el numeral 10 del artículo 150 constitucional, en relación con la necesidad de solicitud expresa de facultades extraordinarias por el Gobierno nacional, no resultan aplicables al ejercicio del poder de reforma constitucional que el Congreso de la República ostenta. En efecto, así lo ha considerado la Corte Constitucional, por ejemplo en Sentencia C-1200 de 2003, en la cual expresó: *“El numeral 10 del artículo 150 de la Constitución regula el trámite y las condiciones para el otorgamiento de facultades extraordinarias legislativas por el legislador al Gobierno. Quizá debido a la circunstancia de que en esta oportunidad la reforma constitucional se surtió por el Congreso de la República, a través de un Acto Legislativo, los demandantes pretenden que para el enjuiciamiento de esa reforma se tengan en cuenta las limitaciones que se desprenden de esa norma superior, sin reparar que una es la función legislativa, y otra, de distinta naturaleza, la función de reformar la Constitución, y que son diferentes los parámetros normativos de referencia para la actuación del Congreso cuando lo hace en su condición de legislador y cuando lo hace en el carácter de poder constituyente derivado.*

*De este modo, las previsiones del artículo 150 numeral 10 de la Carta no son pertinentes para enjuiciar la regularidad del procedimiento de un Acto Legislativo reformativo de la Constitución, razón por la cual resultan ineptos los cargos formulados por los actores por violación de dicha norma constitucional”.*

Así mismo, el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República por parte del constituyente no genera *per se* sustitución de la Constitución, tal como lo analizó la Corte

<sup>25</sup> 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”.

<http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/455513/Palabras-del-señor-Contralor-General-Presentación-Nuevo-Enfoque-del-Control-Fiscal.pdf/8fce253d-b304-4604-b02e-f43aa504c9f9>

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Documento disponible en <http://www.oecd.org/centrode-mexico/laocde/colombia-y-la-ocde.htm>

Constitucional en Sentencia C-970 de 2004, en donde consideró:

*“Ello muestra, a todas luces que al configurar el principio de separación de poderes en la Constitución de 1991, el poder constituyente originario se apartó del dogma absoluto de la división del poder público, lo que revela que, si bien en la Constitución se establecieron expresas reservas de ley formal, ellas no constituyen reglas intangibles y nada se opone al espíritu y a la filosofía del sistema constitucional que en coyunturas excepcionales el poder de revisión o reforma de la Constitución faculte extraordinariamente al Gobierno para expedir normas en las materias sujetas a tales reservas.*

*Si el espíritu del constituyente hubiera sido adoptar el sistema absoluto de división del poder público, en las disposiciones transitorias no habría concedido facultades extraordinarias al Gobierno para expedir las normas que organizaran la Fiscalía General de la Nación, o para expedir el Código de Procedimiento Penal, o para reglamentar la acción de tutela, porque esta técnica legislativa habría repugnado con la filosofía y principios que orientaron la expedición de la Carta Política. No obstante, como el espíritu que animó al constituyente, fue la adopción de un modelo flexible de distribución de las distintas funciones del Estado, le permitió apelar a la técnica de la delegación legislativa para asegurar el efectivo funcionamiento de las nuevas instituciones jurídicas adoptadas por la Constitución de 1991.*

*(...) Afianza lo anterior, que tal como lo declaró la Corte Constitucional, en las recientes Sentencias C-551 y C-1200 de 2003 y C-572 de 2004, en la Constitución de 1991 no hay cláusulas intangibles, ni pétreas, razón por la cual la regla del artículo 150 numeral 10 del Texto Superior puede ser modificada por el poder de reforma de la Constitución, sin que por ello se altere el principio de división del poder público, ni se prive de sentido a la reserva especial de ley allí contenida”.*

Así mismo, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de avalar el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, a través de Actos Legislativos, en los siguientes términos:

*“La Corte no observa, sin embargo, que el Congreso de la República hubiera sustituido el principio de separación de poderes que identifica la Constitución. En primer lugar, no es un exceso del poder de revisión constitucional conferir facultades extraordinarias, pues ya lo ha hecho en el pasado por ejemplo en los Actos Legislativos 3 de 2002, 1 de 2003 y 5 de 2011. Esto es relevante no solo porque ya estos Actos forman parte de la Constitución, y por tanto, contribuyen a definir su propia identidad, sino además porque como se indicó, la Corte ha juzgado exequible la habilitación legislativa extraordinaria al Presidente de la República por parte de los órganos constituidos competentes para*

*reformular la Constitución (C-970 y 971 de 2004). Ciertamente, en algunos casos puede haber un vicio de competencia por sustitución del principio de separación de poderes que identifica la Constitución, en la delegación de funciones legislativa en órganos distintos al Congreso de la República. Sin embargo, y este es el punto que va en segundo lugar, en este caso no hay vicio de competencia de ese tipo”.* (Sentencia C-699 de 2016).

## VII. JUSTIFICACIÓN DEL PLIEGO DE MODIFICACIONES

En relación con el artículo 2° del presente proyecto, que modifica el artículo 268 constitucional, se considera pertinente suprimir de su numeral 8 la función en cabeza de la Contraloría de ejercer la acción penal cuando la Fiscalía no lo haga en los seis meses siguientes al envío de los hallazgos de auditoría con incidencia penal. Esto, en razón a que dicha función la ejerce actualmente la Fiscalía General de la Nación, sin que se aprecien claras las razones por las cuales debería igualmente ejercerla la Contraloría General de la República.

Por otra parte, en cuanto al artículo 4° del proyecto, que modifica el artículo 272 constitucional, en desarrollo de las diferentes propuestas y discusiones que a lo largo del trámite de la presente iniciativa se han suscitado frente a las contralorías territoriales, se propone modificar el inciso 5°, acogiendo la siguiente redacción:

**“La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia”.**

Finalmente, en relación con el artículo 5° del proyecto de acto legislativo, que modifica el artículo 274 de la Constitución Política, ante las discusiones y modificaciones que en el trámite de la primera vuelta del presente proyecto se han presentado en relación con la ampliación del periodo del Auditor General de la República, se considera acorde y consecuente modificar los requisitos actualmente establecidos para ejercer dicho cargo.

En tal sentido, si bien se estima necesario ampliar el periodo del Auditor General de 2 a 4 años para garantizar mayor continuidad y efectividad en el cumplimiento de sus funciones, tal modificación implica aumentar los requisitos definidos para el cargo, procurando la idoneidad y experiencia de los aspirantes, y precisando áreas específicas de conocimiento.

Así mismo, en cuanto a las restricciones para acceder al cargo, se propone acoger la actual redacción prevista para el Contralor General de la República.

**VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

<p align="center"><b>Texto Aprobado en plenaria (Segunda Vuelta) Cámara de Representantes</b></p>	<p align="center"><b>Texto propuesto para Primer Debate (Segunda Vuelta) Comisión Primera honorable Senado de la República</b></p>
<p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:  <b>“Artículo 268.</b> El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.</li> <li>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 públicos.</li> <li>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.</li> <li>6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.</li> <li>7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.</li> <li>8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente 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 fiscales, penales o disciplinarios. <b>Igualmente, podrá ejercer la acción penal cuando la fiscalía no lo haga en los seis meses siguientes al envío de los hallazgos de auditoría con incidencia penal, para lo cual podrá formular la acusación en los mismos términos previstos en la ley para el acusador privado, conforme a lo previsto en el párrafo 2° del artículo 250 de la Constitución.</b></li> <li>9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.</li> <li>10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por 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.</li> <li>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.</li> <li>12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.</li> <li>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 control sobre los hechos así identificados.</li> <li>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.</li> </ol>	<p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:  <b>“Artículo 268.</b> El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.</li> <li>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 públicos.</li> <li>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.</li> <li>6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.</li> <li>7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.</li> <li>8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente 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 fiscales, penales o disciplinarios.</li> <li>9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.</li> <li>10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por 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.</li> <li>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.</li> <li>12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.</li> <li>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 control sobre los hechos así identificados.</li> <li>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.</li> </ol>

<p><b>Texto Aprobado en plenaria (Segunda Vuelta)</b> <b>Cámara de Representantes</b></p>	<p><b>Texto propuesto para Primer Debate (Segunda Vuelta)</b> <b>Comisión Primera honorable Senado de la República</b></p>
<p>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.</p> <p>16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.</p> <p>17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el feneamiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.</p> <p>18. Las demás que señale la ley.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la Ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.</p> <p>Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo”.</p>	<p>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.</p> <p>16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.</p> <p>17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el feneamiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.</p> <p>18. Las demás que señale la ley.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la Ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.</p> <p>Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo”.</p>

<p><b>Texto Aprobado en plenaria (Segunda Vuelta)</b> <b>Cámara de Representantes</b></p>	<p><b>Texto propuesto para Primer Debate (Segunda Vuelta)</b> <b>Comisión Primera honorable Senado de la República</b></p>
<p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:  <b>“Artículo 272.</b> 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, y garantizar su sostenibilidad fiscal. Mediante un estudio técnico realizado por el departamento administrativo de la función pública, se determinarán los requerimientos técnicos, organizacionales, humanos y presupuestales de las contralorías territoriales, con el fin de dotar a estos organismos de control de herramientas eficaces y eficientes que permitan realizar un control efectivo de los bienes y recursos públicos. La ley reglamentará lo correspondiente.                  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 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:  <b>“Artículo 272.</b> 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, y garantizar su sostenibilidad fiscal.  <u><b>La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.</b></u>                  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 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.</p>

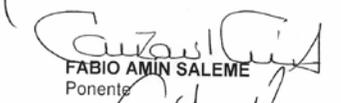
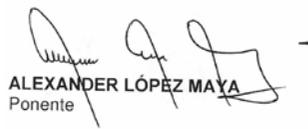
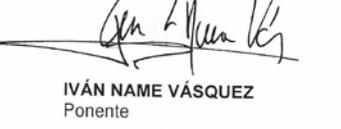
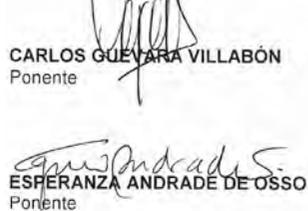
Texto Aprobado en plenaria (Segunda Vuelta) Cámara de Representantes	Texto propuesto para Primer Debate (Segunda Vuelta) Comisión Primera honorable Senado de la República
<p>Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.</p> <p>Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo transitorio 1°.</b> La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período de dos años. Los próximos contralores territoriales deberán elegirse y posesionarse entre el 1° de enero y el 28 de febrero de 2020.</p> <p><b>Parágrafo transitorio 2°.</b> En un término no superior a un año la ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República”.</p>	<p>Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.</p> <p>Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo transitorio 1°.</b> La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período de dos años. Los próximos contralores territoriales deberán elegirse y posesionarse entre el 1° de enero y el 28 de febrero de 2020.</p> <p><b>Parágrafo transitorio 2°.</b> En un término no superior a un año la ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República”.</p>

Texto Aprobado en plenaria (Segunda Vuelta) Cámara de Representantes	Texto propuesto para Primer Debate (Segunda Vuelta) Comisión Primera honorable Senado de la República
<p><b>Artículo 5°.</b> El artículo 274 de la Constitución Política quedará así: “<b>Artículo 274.</b> La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.</p> <p>La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> El periodo del Auditor dispuesto en el presente artículo se aplicará a quien sea elegido con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo”.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> El artículo 274 de la Constitución Política quedará así: “<b>Artículo 274.</b> La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.</p> <p><b><u>Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables; y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.</u></b></p> <p><b><u>No podrá ser elegido Auditor 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.</u></b></p> <p>La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> El periodo del Auditor dispuesto en el presente artículo se aplicará a quien sea elegido con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo”.</p>

## VIII. PROPOSICIÓN

En conclusión y con fundamento en lo anteriormente expuesto, se rinde Informe de Ponencia Positiva con Pliego de Modificaciones y, en consecuencia, se solicita a la honorable Comisión Primera del Senado de la República DAR PRIMER DEBATE al Proyecto de Acto Legislativo 039 de 2019 Senado y 355 de 2019 Cámara (Segunda Vuelta), *por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal*”.

De los honorables Congresistas,

 ROY BARRERAS MONTEALEGRE Coordinador	 SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ Ponente
 GUSTAVO PETRO URREGO Ponente	 FABIO AMIN SALEME Ponente
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Ponente	 IVÁN NAME VÁSQUEZ Ponente
 RODRIGO LARA RESTREPO Ponente	 JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ Ponente
 CARLOS GUEVARA VILLABÓN Ponente	 JULIÁN SALTO CUELLOS Ponente
 ESPERANZA ANDRADE DE OSSO Ponente	

**TEXTO PROPUESTO A LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 039 DE 2019 SENADO, 355 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.- Segunda Vuelta.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“**Artículo 267.** La vigilancia y el control fiscal son 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. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal podrá ser preventivo, concomitante, posterior y selectivo, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El Control Preventivo y Concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente del recurso público, sus ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto, mediante el uso de tecnologías de la información y con la participación activa del control social. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la sostenibilidad ambiental. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.

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 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 en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 5 años, o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, 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.

Este control concomitante y preventivo será realizado en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia que deberá ser público”.

**Artículo 2°.** 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.
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 públicos.
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.
6. Conceptuar sobre 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 fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente 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 fiscales, 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 carrera de la entidad creados por 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.

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, y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control 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 control 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 ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.
17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas enti-

dades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.

18. Las demás que señale la ley.

**Parágrafo transitorio.** La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos, respectivamente. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo”.

**Artículo 3°.** El artículo 271 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 271.** Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente”.

**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, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.

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 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, por un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

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.

**Parágrafo transitorio 1°.** La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período de dos años. Los próximos contralores territoriales deberán elegirse y posesionarse entre el 1° de enero y el 28 de febrero de 2020.

**Parágrafo transitorio 2°.** En un término no superior a un año la ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán

los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República”.

**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 todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables; y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

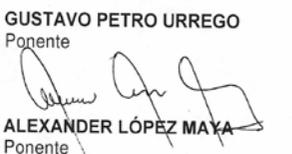
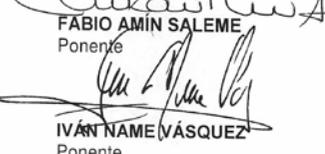
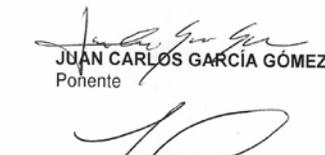
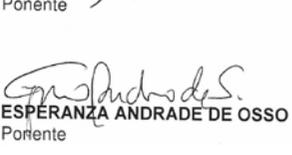
No podrá ser elegido Auditor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

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

**Parágrafo transitorio.** El periodo del Auditor dispuesto en el presente artículo se aplicará a quien sea elegido con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo”.

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

De los honorables Congresistas,

 ROY BARRERAS MONTEALEGRE Coordinador	 SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ Ponente
 GUSTAVO PETRO URREGO Ponente	 FABIO AMÍN SALEME Ponente
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Ponente	 IVÁN NAME VÁSQUEZ Ponente
 RODRIGO LARA RESTREPO Ponente	 JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ Ponente
 CARLOS GUEVARA VILLABÓN Ponente	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Ponente
 ESPERANZA ANDRADE DE OSSO Ponente	

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2019 SENADO**

*por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.*

Bogotá, 27 de agosto 2019

Honorable Senador

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2019 Senado, *por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2019 Senado, *por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República*, en los siguientes términos:

**1. INICIATIVA DEL PROYECTO**

Se trata de un proyecto de acto legislativo de origen parlamentario, presentado el 23 de julio de 2019 por varios congresistas del partido Centro Democrático entre los que se encuentran los Honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Paola Andrea Holguín Moreno, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Santiago Valencia González, Ruby Helena Chagüi Spath, Fernando Nicolás Araújo Rumié; y los honorables Representantes: Juan Fernando Espinal Ramírez, Jhon Jairo Bermúdez Garcés, José Jaime Uscátegui Pastrana, Juan David Vélez Trujillo, Yenica Acosta Infante, Enrique Cabrales Baquero, Margarita María Restrepo Arango.

La exposición de motivos fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 682 de 2019.

**2. OBJETO DEL PROYECTO**

Las disposiciones contenidas en el proyecto de acto legislativo bajo estudio buscan que a partir de la entrada en vigencia del mismo y por un término de 6 años, se reajuste la remuneración de los miembros del Congreso de la misma manera en que se incremente el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, es decir, propender por un modelo austero que garantice la buena salud de las finanzas públicas de la nación,

en razón a que la actual situación económica del país y las proyecciones de corto y mediano plazo, obligan de manera inmediata a intervenir con ajustes y recortes.

### 3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Para explicar los motivos que sustenta este proyecto de acto legislativo, es menester retomar algunos aspectos enunciados en la exposición de motivos, a saber:

La redacción del artículo 187 de la Constitución Política, tuvo buenas intenciones al momento de su aprobación, pero es el momento de que el Congreso la revise con el fin de que su estructura guarde relación directa con las circunstancias económicas y sociales de nuestro país. La actual coyuntura económica interna y externa, obliga a tomar medidas de choque para parar la tormenta económica que se avecina.

El estado actual de la economía nacional evidencia un retroceso en la tendencia creciente que traíamos del período 2002 a 2010, y obliga al honorable Congreso a tomar medidas que contribuyan al control en el gasto público y a dar ejemplo de austeridad y lucha por una mayor equidad.

El presente proyecto de Acto Legislativo establece un límite temporal necesario, fundamentado en la situación actual del país desde el punto de vista económico y social. Se propone un incremento atado al incremento en pesos del salario mínimo legal mensual vigente por espacio de seis (6) años, tiempo en el cual se espera que la economía responda positivamente a los cambios y estrategias que implemente el Gobierno nacional.

Las cifras evidencian la necesidad de racionalizar el gasto público sin afectar el crecimiento del país, aumentando la participación de la inversión en formación de capital y provisión de bienes públicos. Los Congresistas, además de representar en el Legislativo a todos los habitantes del territorio nacional, deben ser ejemplo de compromiso con la austeridad en el gasto público y burocrático, y de servicio público como un ejercicio predominantemente cívico y no económico.

Finalmente se tiene que, la situación que vive actualmente la economía colombiana, derivada de la incapacidad para afrontar los fenómenos económicos regionales y globales, y el excesivo incremento en el gasto público relacionado con el funcionamiento del aparato estatal, justifican proponer al Congreso de la República un ajuste por un período de 6 años, al incremento anual de los salarios de los Senadores y Representantes, consagrado en el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia.

La Reforma Constitucional propuesta se fundamenta en tres principios claves: 1) Equidad; 2) Austeridad en el Gasto y, 3) Ejemplo y Civismo en el Poder Legislativo. Los anteriores principios son, no solo los generadores de la propuesta de modificación constitucional, sino la base del ajuste serio y coherente con la situación económica actual que vive nuestro país.

### 4. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo consta de dos (2) artículos, que se describen a continuación:

El artículo primero establece la adición de un párrafo transitorio al artículo 187 constitucional de la siguiente manera: Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política el cual quedará así: “Párrafo transitorio. A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de seis (6) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República solo se reajustará anualmente, por el mismo valor en pesos en que se incremente el salario mínimo mensual legal vigente por parte del Gobierno nacional”. Esto es que el incremento o, mejor el reajuste, anual para todos los miembros del Congreso tendrá: i) un límite temporal de 6 años, en los que se espera, la economía responda positivamente a los cambios y estrategias propuestos; ii) un incremento atado al incremento en pesos del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

El artículo segundo enuncia de qué manera entrará en vigencia el acto legislativo, a saber, a partir de su promulgación: Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

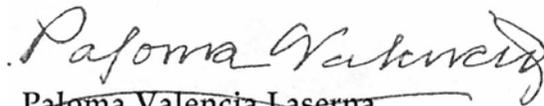
Así las cosas, a continuación se presenta el comparativo de la iniciativa de reforma constitucional:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE - SEGUNDA VUELTA
<p>Artículo 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> El artículo 187 de la Constitución Política quedará así: <b>Artículo 187.</b> La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República. <b>Parágrafo transitorio.</b> A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de seis (6) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República solo se reajustará anualmente, por el mismo valor en pesos en que se incremente el salario mínimo mensual legal vigente por parte del Gobierno nacional.</p>
	<p><b>Artículo 2°.</b> Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>

## 5. PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, respetuosamente solicito a los honorables senadores que integran la Comisión Primera dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2019 Senado, *por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República*, de conformidad con el texto del proyecto original, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 682 de 2019.

Atentamente,

  
 Paloma Valencia Laserna  
 Senadora de la República

\*\*\*

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14 DE 2019 SENADO

*por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular.*

Bogotá, D. C., 23 de agosto de 2019

Senador

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera Permanente Constitucional

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2019 Senado, *por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular.*

Respetado Presidente,

En cumplimiento con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, por medio del presente escrito rindo informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2019 Senado, *por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular*, con el fin de que se ponga a consideración para discusión de la honorable Comisión Primera del Senado de la República.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de Acto Legislativo, tiene como propósito reconocer la existencia

del Campesinado en consideración de todas las especificidades que revisten su condición, en observancia de la cosmovisión de su población y en el reconocimiento del principio de progresividad en materia de configuración normativa que garantice y supere la deficiente protección constitucional que estipula la Carta Política en los artículos 64, 65 y 66, los cuales solo son criterios orientadores de ordenamientos programáticos que en nada garantizan la dignidad humana del campesinado, pues se les trata, no como fines en sí mismos, sino como simples instrumentos para lograr finalidades estatales o sociales.

En consonancia con lo advertido con antelación, es menester analizar las condiciones propias del campesinado de una forma holística, que permita estructurar una protección constitucional que advierta en su contenido el avance en materia jurisprudencial que la Corte Constitucional ha realizado en sus sentencias, identificando claramente al campesinado como sujeto de especial protección constitucional<sup>1</sup>.

La protección anhelada en el presente proyecto de ley, contempla la inclusión del campesinado mediante su reconocimiento como sujeto, el cual está dotado de una identidad propia que supera la arcaica comprensión de “trabajador agrario”. Esto en advertencia de una reivindicación del campesinado como grupo social históricamente discriminado, que reclama acciones afirmativas tendientes a garantizar la permanencia del grupo. Dentro de estas acciones afirmativas, se encuentra el reconocimiento de nuevos derechos, como el derecho a la tierra (que excede los contenidos del derecho a la propiedad) el derecho al territorio y a las semillas, así como la adecuación de derechos existentes a las necesidades del campo, y el fortalecimiento de mecanismos de participación que le permitan al campesinado tomar parte activa en la construcción de su proyecto de vida.

## EL CAMPO COMO BIEN JURÍDICO ESPECIALMENTE PROTEGIDO POR LA CONSTITUCIÓN

Atendiendo a la deficiente protección constitucional del campesinado y al lento avance de la configuración legislativa frente a las nuevas condiciones fácticas, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a través de situaciones objetivas y concretas, las características que revisten al campo como bien jurídico de especial protección constitucional, desde los principios derroteros del Estado Social y Democrático de Derecho, hasta las realidades económicas y de competitividad comercial. Es así como mediante la Sentencia C-644 de 2012 se denominó la expresión “Campo” como una realidad “*geográfica, regional, humana, cultural y económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por*

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

los valores que en sí misma representa”<sup>2</sup>. Y a su vez, como un “conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados. Este bien jurídico en tanto tal encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64 y 66 C.P. (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta (4.2.3.), desde los cuales se advierte el valor constitucional específico y privilegiado de la propiedad rural y del campesino propietario (4.2.4.)”<sup>3</sup>.

### **CORPUS IURIS DE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que los campesinos y campesinas son sujetos de especial protección constitucional en diversos escenarios. Lo anterior, en observancia plena de las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que han afectado a este segmento poblacional históricamente. Aunado a esto, se suman los profundos cambios estructurales que se observan en materia de producción de alimentos y en el modelo económico extractivista desmedido que está fomentando un indebido uso sobre la explotación de recursos naturales. Es por esto que, en consonancia con la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación del campesinado con la tierra, la Corte Constitucional en una interpretación extensiva de los artículos 60, 64 y 66 C.P. (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta, reconoce en el Campo un bien jurídico de especial protección constitucional como ya se explicó con antelación y establece en cabeza del campesinado “*un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana*”.

Este Corpus Iuris, nace como alternativa, debido a que nuestro ordenamiento jurídico en todo su conjunto, no reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, sin embargo, el precedente jurisprudencial constitucional<sup>4</sup>, ha establecido unos criterios orientadores bajo los cuales se adquiere esta condición, veamos:

1. El nivel de Marginalización y Vulnerabilidad socioeconómica que ha afectado al campesinado históricamente.

Debido a la deficiente protección normativa desde la constitución, la jurisprudencia de la Corte

Constitucional, reconoce mediante un estudio holístico y una interpretación extensiva de los artículos 60, 64 y 66 C.P. (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta, la marginalización y vulnerabilidad que afecta al campesinado en Colombia.

Lo anterior comprendido desde la óptica de una economía extractivista y una explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en “*la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora*”<sup>5</sup>. Que impide que el campesinado satisfaga sus necesidades básicas insatisfechas. Es así como, el amplio precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional<sup>6</sup>, ha reiterado en varias ocasiones que, los campesinos y las campesinas, son una población vulnerable e históricamente invisibilizada y “tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación” por razones económicas, sociales, políticas y culturales.

2. Situarse además en otros grupos de especial protección constitucional, como lo es el caso de la población víctima del conflicto armado, madres cabeza de familia, los menores, las personas que se encuentren en el estatus personal de la tercera edad<sup>7</sup> y aquellas comunidades campesinas que dependen de los recursos naturales para su subsistencia y para su identidad cultural, teniendo en cuenta que se trata, en su mayoría, de personas con bajos recursos<sup>8</sup>.

En síntesis, de los derroteros fijados por la Corte Constitucional, es claro que, toda la población campesina, se encuentra dentro del rango de especial protección constitucional al atender a las especificidades fácticas que revisten a todo su conglomerado, por lo cual, es imperativo por parte del Congreso de la República, mediante este Proyecto de Acto Legislativo, tomar acciones afirmativas, que, en parte, ayuden a paliar la desigualdad y de la misma forma, satisfagan las necesidades básicas insatisfechas de los campesinos y las campesinas en general.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015. M. P.: Alberto Rojas Ríos.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994 (M. P. Antonio Barrera Carbonell). Reiterada en las sentencias C-006 de 2002 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), C-1006 de 2005 (M. P. Álvaro Tafur Galvis); C-255 de 2012 (M. P. Jorge Iván Palacio), C-644 de 2012 (M. P. Adriana Guillén Arango) y C-623 de 2015 (M. P. Alberto Rojas Ríos).

<sup>7</sup> “Dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que también gozan de especial protección constitucional como los desplazados, las personas de la tercera edad, y las mujeres cabeza de familia”. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M. P. Humberto Sierra Porto).

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. M. P.: Adriana María Guillén Arango.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. M. P.: Adriana María Guillén Arango.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

## EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA DEL CAMPESINADO

En la exposición de motivos del presente proyecto se reseñó que el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU presentó un estudio en febrero de 2010<sup>9</sup> sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación. El estudio concluyó que el hambre –como la pobreza– es un problema predominantemente rural, y que dentro de la población rural quienes más sufren sus efectos son los campesinos y campesinas. De acuerdo con este estudio, cerca del 50% de la población mundial que pasa hambre está compuesta por pequeños campesinos productores, cuya subsistencia depende principalmente de la agricultura pero que contradictoriamente no tienen suficiente acceso a medios productivos como la tierra, el agua y las semillas<sup>10</sup>.

Producto de los resultados arrojados por el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se le solicitó al Comité emprender un estudio sobre la importancia y la necesidad de adoptar un instrumento de protección de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales. En desarrollo de esta labor, el Comité emitió dos informes en los que recomendó explícitamente al Consejo de Derechos Humanos la adopción de una declaración particular para los campesinos y campesinas y otros trabajadores de zonas rurales<sup>11</sup>, luego de constatar que el campesinado es uno de los grupos más discriminados del mundo y que ello los hace especialmente vulnerables al hambre y a la pobreza. El Comité Asesor aseguró que era necesario reconocer los derechos de los campesinos como una medida específica orientada a brindar fundamento legal para luchar contra la discriminación que sufre este grupo social, y recomendó a los Estados que

protejan mejor los derechos de los campesinos y que aprueben nuevas leyes para proteger los derechos de los campesinos, preferentemente, reconociéndolos en sus constituciones nacionales<sup>12</sup>.

En la exposición de motivos se señala que el Comité encontró que existen al menos cinco causas de la discriminación que sufre este grupo social: la ausencia de reformas agrarias y de políticas de desarrollo rural; la expropiación de tierras, los desalojos y los desplazamientos forzados; la discriminación por motivos de género; la falta de salarios mínimos y protección social; la criminalización de los movimientos de defensa campesinos<sup>13</sup>. Para atacar esta discriminación, el Comité presentó el instrumento de derechos humanos que tendrá el estatus de una declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas, dirigido a proteger de manera específica los derechos del campesinado y el cual aún está en discusión.

El Estado está en el deber de adoptar medidas que progresivamente den solución a las condiciones de desigualdad que se viven dentro de los sectores más vulnerables, dando así cumplimiento a los mandatos que el Constituyente ha delegado en los fines esenciales del Estado y en la concreción del Estado Social de Derecho, la misma jurisprudencia ha exhortado a adoptar medidas para “*erradicar las injusticias presentes*”, a “*corregir las visibles desigualdades sociales y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos*”<sup>14</sup>.

Sin embargo, el campesinado sigue viviendo condiciones de vulneración de sus derechos, en donde los enunciados constitucionales han sido insuficientes para su protección, ya que sin importar que el desarrollo jurisprudencial ha hecho reconocimiento de derechos innominados a los campesinos y campesinas, estos derechos no han sido plenamente reconocidos. De igual forma sucede con los diversos instrumentos internacionales que tienden a su protección como población vulnerable.

## EXCLUSIÓN E INVISIBILIZACIÓN DEL CAMPESINADO EN EL CENSO NACIONAL

En la exposición de motivos del proyecto se manifiesta que, aunque no existen datos ciertos sobre la población campesina del país, sí hay cifras que revelan las enormes desigualdades que están

<sup>9</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13 período de sesiones, Preliminary study of the Human Rights Council Advisory Committee on discrimination in the context of the right to food, Distr.: General A/HRC/13/32, 22 de febrero de 2010.

<sup>10</sup> *Ibíd.* Párrafo. 21.

<sup>11</sup> El estado actual del proyecto de Declaración es el siguiente: luego de emitidos los dos informes del Comité Asesor, se integró un “Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales” con el mandato de “negociar, finalizar y presentar al Consejo de Derechos Humanos un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”. Este grupo presentó su primer informe en marzo de 2014 y en junio de este mismo año la Asamblea del Consejo de Derechos Humanos votó a favor de una resolución que autoriza la continuación del proceso de redacción de la declaración. El Estado boliviano, que detenta la Presidencia-Relatoría del Grupo, se encargará de iniciar unas consultas informativas con los Estados y la sociedad civil y de organizar una segunda sesión del grupo prevista para noviembre del 2014.

<sup>12</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 64.

<sup>13</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 19 período de sesiones, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Distr. General, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, párr. 24.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-536 de 2012, M. P. Adriana Guillén.

presentes en el campo y la discriminación que sufren quienes habitan en zonas rurales respecto de aquellos que lo hacen en zonas urbanas. Preocupa el hecho de que en Colombia no existan estadísticas del campesinado, lo cual hace pensar que existe una actitud negligente sobre millones de colombianos y colombianas que viven del campo. Mientras el censo poblacional del 2005 indagó por la pertenencia de las personas a algún grupo étnico, excluyó la categoría “campesinado”, impidiendo que quienes se reconocen como parte de este grupo social sean tenidos en cuenta como tal<sup>15</sup>. Lo mismo ocurrió en el Censo Agropecuario adelantado en 2014, que además incluyó la categoría de “productor”, pero no de campesino. Resulta claro en la exposición de motivos cómo la categoría de “campesino” ha sido decididamente desconocida por los distintos instrumentos de estadística que se ha tenido.

De acuerdo con el DANE, la categoría de “resto municipal”, agrupa las viviendas y explotaciones agropecuarias existentes, en ellas que no cuentan con nomenclatura de calles, avenidas y demás, y que por lo general tampoco disponen de servicios públicos<sup>16</sup>. Según sus proyecciones, la población comprendida de esta categoría para 2016 asciende a 11.414.753 personas, el 23,4% del total. De otra parte, el Tercer Censo Nacional Agropecuario identifica 2,7 millones de “productores” rurales, de los cuales 724.000 residen en el “área rural dispersa”<sup>17</sup>. Sobre las condiciones de la vivienda del área rural dispersa, establece que el 82,6% tiene conexión al servicio de energía, el 42,6% a acueducto y apenas 6% al alcantarillado. Acorde con estos mismos datos, a junio de 2015 la pobreza a nivel nacional era de 28,2%, mientras para las cabeceras municipales el porcentaje era 24,6%, en los “Centros poblados y rural disperso”, llegaba a 40,1. Asimismo, el porcentaje de pobreza monetaria extrema (indigencia) en las cabeceras municipales era del 5% a junio de 2015, mientras que para el “área resto” era del 17,6%<sup>18</sup>. De acuerdo al Censo Agropecuario, el Índice de Pobreza Multidimensional para el área rural dispersa era de 45,5%. De otro lado, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) para Colombia aseguró que el índice de ruralidad es más grande

de lo pensado, al establecer que en estas zonas habita cerca del 32% del total de habitantes del país, siendo su mayoría campesinos<sup>19</sup>.

La falta de datos resulta preocupante, más aún cuando estamos hablando de una población vulnerable, lo cual demuestra que es necesario que haya un reconocimiento del campesinado, que parta de lo constitucional y llegue hasta lo institucional.

### PREOCUPANTE SITUACIÓN DE LAS MUJERES CAMPESINAS

En la exposición de motivos se hace una clara semblanza de la grave situación que viven las mujeres campesinas, mujeres que han sido sistemáticamente invisibilizadas y cuyos derechos se encuentran en un espectro oscuro en la tutela de protección que hace el Estado:

La exclusión y discriminación del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. De acuerdo con el Comité Asesor de Naciones Unidas, para comprender los problemas que experimenta el campesinado es indispensable tener en cuenta la situación especial que enfrentan las mujeres campesinas. Este informe asegura que “aunque la proporción de las mujeres que son cabezas de familia rurales continúa creciendo (supera el 30% en algunos países en desarrollo), las mujeres poseen menos del 2% de la totalidad de la tierra”<sup>20</sup>. En el caso de Colombia, el PNUD ha asegurado que las mujeres campesinas viven condiciones sociales críticas, “altos niveles de pobreza e indigencia, escaso acceso a servicios básicos, poca inserción en el mercado laboral y condiciones más desfavorables en salud y educación, con respecto a las habitantes de las ciudades (...) Desde que se dispone de datos, los índices de pobreza e indigencia femenina han estado en forma constante por encima de los masculinos”<sup>21</sup>. Por su parte, el Censo Nacional Agropecuario indica que del total de las Unidades Productoras, apenas en el 24% las decisiones de producción son tomadas por mujeres, contra un 59,5% en que son tomadas por hombres, mientras en el 16,5% se decide de manera conjunta<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> De acuerdo con el Censo población realizado por el DANE en 2005, el 1'392.623 personas se identificaron como indígenas (3.04% del total de habitantes); 4'311.757 personas se reconocieron como afrocolombianos (10.6% del total de los habitantes), mientras que 8.865 personas se declararon como rom o gitanos (0.01% del total de los habitantes). En total, el 14.06% de los habitantes reconoce su pertenencia a algún grupo étnico.

<sup>16</sup> Respuesta del DANE a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 20141510092671 del 27 de agosto de 2014.

<sup>17</sup> Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>

<sup>18</sup> DANE (2015) “Pobreza Monetaria. Resultados Año Móvil Julio 2014-junio 2015”. Disponible en [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/pres\\_pobreza\\_mon\\_jul14\\_jun15.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/pres_pobreza_mon_jul14_jun15.pdf)

<sup>19</sup> El índice se diseñó con base en la combinación de la densidad demográfica y la distancia de los municipios a centros poblados mayores de 100.000 habitantes. Al respecto, ver, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *El campesinado. Reconocimiento para construir país*. Colección Cuadernos INDH 2011, disponible en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-cuadernocampesinado-2012.pdf>.

<sup>20</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 23.

<sup>21</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011.

<sup>22</sup> Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>.

## LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA

Otros factores que evidencian la discriminación y exclusión del campesinado están relacionados con la concentración de la tierra, la cual no ha cesado de crecer como lo reconoce la propia Corte Constitucional<sup>23</sup>. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la estructura de la propiedad en Colombia para el período 2000-2009 se concentraba en grandes y medianas propiedades: el 41% del área de propiedad privada era de gran propiedad o predios de más de 200 hectáreas (15.8 millones de hectáreas); el 40% de la propiedad privada se clasifica como mediana propiedad, es decir, predios entre 20 y 200 hectáreas. Los siete millones de hectáreas restantes están distribuidas entre pequeña propiedad, el minifundio y el microfundio<sup>24</sup>. Para el año 2014 la concentración de la tierra arrojaba las siguientes cifras: el 4% del área corresponde al micro y minifundio (predios entre 3 y 10 hectáreas), mientras que la gran propiedad (predios de más de 200 hectáreas) ocupa el 72% del área<sup>25</sup>.

La agudización de la concentración de la tierra también se evidencia con el coeficiente Gini de propietarios, que entre el 2000 y el 2010 pasó de 0,86 a 0,88<sup>26</sup>. En agosto de 2015, el Censo Nacional Agropecuario confirmó los elevados niveles de concentración de la tierra, al establecer que el 69,9% de las Unidades Agropecuarias tiene menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 5% del área censada, mientras el 0,4% tiene más de 500 hectáreas y ocupa el 41,1%<sup>27</sup>. Pero la elevada concentración de la tierra no es solamente un dato que nos hable de la situación de tierras en el país.

Refleja la situación de campesinos y campesinas cuyos derechos se ven vulnerados por su causa, principalmente su derecho a la alimentación y a una vida digna<sup>28</sup>. Además de que la concentración de tierras tiene nefastas repercusiones en los derechos de los campesinos y campesinas, no siempre se ha realizado de manera legal. Como está suficientemente documentado, existen casos de empresas nacionales y multinacionales que están siendo investigadas por la acumulación indebida de tierras baldías de la nación<sup>29</sup>.

Es clara la exposición de motivos sobre la preocupación existente en la concentración de la tierra, en donde los campesinos y campesinas han ido perdiendo la titularidad de la tierra y donde su acceso es cada vez más restringido.

## DESPOJO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO DEL CAMPESINADO (MARGINALIZACIÓN Y VULNERABILIDAD)

Otra de las preocupaciones desarrolladas en la exposición de motivos es la situación del despojo y desplazamiento del campesinado. Ellos han estado sometidos a violentos procesos de despojo y desplazamientos forzados, principalmente debido a esquemas de acumulación que requieren la reordenación y vaciamiento de los territorios. Se estima que 6 millones de hectáreas fueron abandonadas producto del conflicto armado y que gran parte de estas tierras aún continúan en poder de los usurpadores<sup>30</sup>. Según la Unidad de Restitución de Tierras, a diciembre de 2015 del total de 87.119 solicitudes de restitución, tan solo el 16% (14.931 solicitudes) habían sido incluidas en el Registro de

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M. P. Adriana María Guillén Arango. “Las cifras sobre distribución de la tierra rural en Colombia son dramáticas: Las 98.3 millones de hectáreas rurales que están escrituradas se distribuyen así: 52% son de propiedad privada, 32% de indígenas y negritudes, y el resto, 16%, del Estado. (...) Es muy probable que la concentración de la propiedad se haya agravado en el último decenio, si se considera el escalamiento del conflicto armado que generó la expropiación forzada de tierra a los pequeños propietarios, y la persistencia del narcotráfico como generador de capitales especulativos, que se concentran en la compra de tierras como mecanismo de lavado de activos ilícitos”.

<sup>24</sup> Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Disponible en: [http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas\\_de\\_la\\_distribucion\\_de\\_la\\_propiedad\\_rural\\_colombia.pdf](http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_rural_colombia.pdf)

<sup>25</sup> Respuesta del Ministerio de Agricultura a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 20141000192801.

<sup>26</sup> Ibáñez, Ana María y Muñoz Juan Carlos, *¿The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2010*, en *Distributive Justice in Transitions*. Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2010.

<sup>27</sup> Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>.

<sup>28</sup> En ese sentido se refirió el Comité Asesor en uno de sus informes sobre alimentación y campesinado. Ver al respecto, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité Asesor, Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation, preparado por Jean Ziegler, Distr.: General A/HRC/AC/3/CRP.5, 4 de agosto de 2009, pár. 35-46.

<sup>29</sup> La Contraloría General de la Nación ha analizado los casos de las siguientes empresas: Grupo Mónica de Colombia S.A.S, Multinacional Cargill, Riopaila Castilla S. A., la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo-Corficolombiana, la fiducia Helm Trust S. A. Predio El Brasil, The Forest Company (Wood/Timberland Holdings Limited), Agroindustria Guarrojo S. A., Carlos Aguel Kafruni, Aceites Manuelita S. A., Poligrow Colombia Ltda., familia Lizarralde-Ocampo, familiares del Ministro de Agricultura Aurelio Iragorri y Camilo Pabón Puentes. De acuerdo con el análisis de la Contraloría, estas personas naturales y jurídicas, de manera directa o indirecta mediante empresas constituidas para el efecto, adquirieron y acumularon de manera irregular bienes baldíos de la nación. Al respecto, ver, Contraloría General de la Nación, Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana, Imprenta Nacional de Colombia.

<sup>30</sup> Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia, 2013*, disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913spwebwcover.pdf>

Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. De estas, apenas 2.529 predios tienen orden de restitución en sentencia judicial, correspondientes a 179.502 hectáreas. Esto significa 4.445 familias con orden de restitución, 3.681 con goce material y 1.953 con entrega material del predio. Asimismo, la ONG Human Rights Watch ha registrado la compleja situación de los campesinos y campesinas desplazados que han reclamado la restitución de sus tierras, al reportar 52 asesinatos de líderes campesinos en los primeros meses de 2013<sup>31</sup>.

Entre 1988 y 2012, cerca de 17.559 campesinos y campesinas fueron víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario<sup>32</sup>.

### **CONTENIDOS Y OBJETIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCIÓN RECONOCIMIENTO DEL SUJETO CAMPESIÑO**

El campesinado no ha logrado que se reconozca su importancia como grupo social<sup>33</sup>. Esta es una de las conclusiones del informe de desarrollo humano de 2011 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el cual se prestó especial atención a la situación de las zonas rurales de Colombia. En este informe se aseguró, de manera contundente, que hay una falta de reconocimiento de los campesinos y campesinas como actores sociales plenos<sup>34</sup>, y se recomendó avanzar en procesos de inclusión social, política y económica del campesinado como pasos necesarios para profundizar la democracia en las zonas rurales, en las cuales este grupo social debe ser el principal protagonista<sup>35</sup>.

La exigencia de reconocimiento es una de las demandas fundamentales de los movimientos campesinos hoy día. En el plano nacional, los movimientos campesinos que acudieron al Congreso Nacional Agrario de 2003<sup>36</sup> y los que

conforman la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular<sup>37</sup>, han venido construyendo en los últimos años exigencias alrededor del reconocimiento del sujeto campesino y de los derechos aún no reconocidos a esta población. Estas exigencias se encuentran consignadas en documentos como el Mandato Agrario o como el Pliego de Exigencias de la Cumbre Agraria.

Por otro lado, diversos trabajos académicos coinciden en destacar la relevancia de la demanda de reconocimiento del campesinado como una precondition para avanzar hacia la justicia social en el campo. En palabras de Jaime Forero, la “demanda central de los campesinos a la sociedad y al Estado es, ante todo, que les reconozcan su condición de ciudadanos; de ciudadanos con acceso pleno a todos sus derechos”<sup>38</sup>. La necesidad de reconocimiento también ha sido defendida por el investigador Carlos Salgado, quien ha planteado que los modelos dominantes en política pública agraria y rural se han basado en la desvalorización relativa del campesinado. Este grupo social no ha sido considerado como un sujeto apto para el desarrollo por lo que se le asignan roles secundarios que lo subordinan: como peón de brega sin garantías en la apertura de nuevas tierras, como jornalero y como proveedor de alimentos baratos. Por lo anterior, Salgado considera que en una sociedad democrática no debe priorizarse el favorecimiento de un solo actor en el campo, sino generar garantías para los diversos grupos sociales

---

baron y firmaron el Mandato Agrario, en cuyos puntos se encuentran exigencias relacionadas con el reconocimiento del campesinado y demandas puntuales sobre el reconocimiento del derecho a la tierra y al territorio para todos los habitantes rurales, incluyendo al campesinado. Al respecto, ver, ILSA, Revista El Otro Derecho número 31-32, agosto de 2004, disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr031-32/elotrdr031-32-13.pdf>.

<sup>31</sup> Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia, 2013*, disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913spwebwcover.pdf>

<sup>32</sup> Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz - CINEPP-PP, *Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012*, agosto de 2013, disponible en: <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>.

<sup>33</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2011.

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> En el marco de la campaña “Por el derecho a la tierra”, impulsada por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, se realizó el Congreso Nacional Agrario el 7 y 8 de abril de 2003 en la ciudad de Bogotá. El Congreso contó con la participación de múltiples organizaciones campesinas, las cuales apro-

<sup>37</sup> La Cumbre Agraria es un proceso que agrupa diversas organizaciones y procesos del movimiento social y popular colombiano, el cual ha venido construyéndose a partir de los paros agrarios e indígenas del 2013. Hacen parte de la Cumbre las siguientes organizaciones y procesos: Mesa de Interlocución Agraria (MIA), la Marcha Patriótica, el Coordinador Nacional Agrario (CNA), el Congreso de los Pueblos, el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Mesa de Unidad Agraria (MUA), la Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (Comosoc), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el Movimiento por la Constituyente Popular (MCP), Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), Asociación nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc) y Asociación Campesina Popular.

<sup>38</sup> Forero, Jaime, -Presentación- en *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá, Universidad Javeriana, 2010, p. 9.

que allí desarrollan diversas prácticas y modos de vida<sup>39</sup>.

Ciertos grupos sociales sufren prácticas de injusticia socioeconómica y cultural a la vez. A estos grupos se les ha denominado “comunidades bivalentes”<sup>40</sup>, en tales casos los dos soportes de la injusticia se interrelacionan y se entrelazan de tal forma que tienden a fundirse. El campesinado también puede considerarse como una comunidad bivalente, ya que sufre tanto injusticias socioeconómicas como culturales que están bastante enraizadas, las cuales, aunque se puedan diferenciar no se pueden desligar. Los imaginarios que se tienen de los campesinos a la hora de plantear la política pública están repletos de estereotipos que son resultado de una construcción cultural que le atribuye arbitrariamente a campesinas y campesinos identidades donde se les ve como débiles, atrasados, incapaces o como un residuo histórico. Dichos imaginarios encuadran en el irrespeto, una forma de injusticia cultural que consiste en la sistemática producción de estereotipos culturales que provocan la marginación de los individuos que pertenecen a determinados grupos. Tal imaginario ha vulnerado seriamente la posibilidad de los campesinos para la participación y decisión en los escenarios que les competen. Asimismo, refuerzan la injusticia distributiva al no propiciar políticas que refuercen la autonomía campesina, su capacidad comunitaria, su rol como productor de alimentos, como protector del ambiente y como reproductor de la cultura popular.

Para evitar dicha condición bivalente que se ha reseñado en la exposición de motivos, es necesario que se abra paso a un cambio cultural pero también a un cambio de la estructura social, que tienen su fuente en un reconocimiento jurídico efectivo y por lo cual este proyecto no solo es necesario sino también indispensable, más aún cuando se está en un proceso de construcción de paz que no puede dejar a un lado los campesinos y campesinas.

**REPRESENTACIONES LEGALES Y SOCIALES SOBRE EL CAMPESINADO: TRABAJADOR AGRARIO Y SUJETO INCAPAZ DE PRODUCIR DE MANERA APROPIADA Y EFECTIVA**

Como se mencionó anteriormente, el campesinado colombiano cuenta con protección bajo los instrumentos universales de protección de derechos humanos, así como con artículos concretos en la Constitución que en principio buscan ampararlos. Sin embargo, esa protección

resulta insuficiente, en primer lugar, porque no hay un reconocimiento de su especificidad como grupo social; y en segundo lugar porque las comprensiones que existen sobre el campesinado, tanto a nivel legal como a nivel sociopolítico, son deficientes e incluso discriminatorias. En efecto, pese a que no haya un reconocimiento explícito del campesinado en la Constitución Política como grupo social, existen al menos dos visiones sobre el campesinado colombiano.

La primera de ellas corresponde a la visión legal, la cual consiste en reducir al campesino a un “trabajador agrario”, término que utiliza el artículo 64 de la Constitución Política y que se pretende reformar. Esta comprensión del campesinado no es en sí misma incorrecta, pero deja por fuera otros elementos constitutivos de la identidad campesina, resultando por ello poco adecuada para comprender las exigencias, identidades y prácticas de este grupo social en la actualidad. La categoría de trabajador agrario en efecto anula la identidad campesina al reducir al campesinado a un sector de sujetos individualizados que se reconocen en función de su relación laboral. Aunque los campesinos y campesinas son trabajadores del campo y productores de alimentos, la vida campesina abarca muchos más aspectos que se desconocen al reducirlos a la categoría de trabajador del agro. No puede reducirse a un sujeto social solo a su perspectiva productiva como lo ha pretendido actualmente la Constitución, ya que los fenómenos sociológicos que encierran las dinámicas propias del campesinado hacen que su comprensión y rol social sea mucho más complejo.

Otra categoría legal que generalmente agrupa al campesinado “*sin limitarse a este*” es aquella de “*persona en situación de desplazamiento forzado*”, la cual surge como consecuencia de la violencia y del despojo así como de las políticas públicas adoptadas para atender estos fenómenos<sup>41</sup>. El problema de esta categoría es que no todas las personas desplazadas son campesinas, aunque la mayoría de ellas sí lo sean o hagan parte de los habitantes rurales. En todo caso, esta categoría ubicó al campesinado, en virtud de la victimización y del estado de vulnerabilidad, en la condición de “*sujeto de especial protección*”<sup>42</sup>.

En efecto, en múltiples sentencias la Corte Constitucional ha reconocido que las personas en

<sup>39</sup> Salgado, Carlos, Procesos de desvalorización del campesinado y antidemocracia en el campo colombiano en el campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Bogotá, Universidad Javeriana, 2010.

<sup>40</sup> Ver. Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta*, Bogotá, Siglo del hombre, 1997.

<sup>41</sup> La sentencia que hizo notar la gravedad del fenómeno del desplazamiento forzado y la manera como vulnera múltiples derechos fue la que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en la materia, Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda y otros.

<sup>42</sup> La Corte Constitucional ha sido clara en reconocer que las víctimas del conflicto armado interno, particularmente los desplazados forzados, representan uno de los sectores más frágiles dentro de la sociedad y por ello requieren de una protección especial. Corte Constitucional, Sentencia C-609 de 2012, M. P., Jorge Iván Palacio.

situación de desplazamiento forzado son sujetos de especial protección constitucional debido a la gravedad del delito del que son víctimas, a su carácter estructural y a su naturaleza masiva, sistemática y continua. En virtud de lo anterior, la Corte ha reconocido que las víctimas del desplazamiento forzado “*se encuentran en un estado de indefensión y en una situación de extrema vulnerabilidad y de debilidad manifiesta, y que por tanto constituyen sujetos de especial protección constitucional*”<sup>43</sup>. La insuficiencia de esta categoría todavía reside en que está dirigida a atacar solo algunas de las violencias padecidas por el campesinado “*aquella proveniente del despojo con ocasión del conflicto armado*” y a que en todo caso substraer al campesino y a la campesina de su capacidad organizativa y de acción.

Los significados que oficialmente brinda la Real Academia de la Lengua al término campesino reflejan muy bien las representaciones sociales dominantes sobre estas personas. Según la RAE, la palabra campesino es “*en una de sus acepciones*” un adjetivo que califica a alguien como “*silvestre, espontáneo, inculto*”. Por supuesto estos son significados contruidos socialmente que reflejan los prejuicios y discriminación contra el campesinado, así como las relaciones de subordinación y servidumbre que han existido en el campo durante décadas, pero a la vez reflejan la otra cara de la ausencia de reconocimiento, basada en el desprecio por la identidad campesina. No es casualidad que habitualmente usemos términos como “urbanidad” para referirnos a las buenas maneras y las normas de etiqueta.

Este tipo de construcciones culturales han tenido consecuencias bastante nocivas en la administración pública frente al campo; valga al respecto un ejemplo. En Colombia el centro político-administrativo de lo rural sigue siendo el municipio, cuando debería centrarse en la vereda. Elemento que es criticado en la exposición de motivos.

Como bien ha mostrado Salgado, las políticas formuladas en los planes de desarrollo a lo largo del siglo XX privilegiaron imaginarios que invisibilizaron al campesinado, estimando que no tenía la fuerza suficiente para representarse por sí mismo. Así, el imaginario del campesinado pobre y atrasado se complementó con el imaginario opuesto del espíritu empresarial, oponiendo la cultura campesina a la modernidad, o la identidad campesina a la identidad occidental<sup>44</sup>. En 2002, Salgado planteó:

“En los últimos cinco planes (de Betancur, de Barco, de Gaviria, de Samper y de Pastrana) hay un rasgo similar: ninguno de ellos desarrolla ni un solo concepto acerca de los campesinos. Ni uno solo que permita entender a qué y a quiénes se hace referencia cuando se definen políticas de promoción del bienestar campesino, o programas de desarrollo integral campesino o de desarrollo rural campesino. En lugar de conceptos claros, es común encontrar palabras que pretenden englobar los campesinos, que tienen significados complejos y que, sin embargo, tampoco se explican: comunidad, ciudadanía, lo rural, grupos más pobres, lo agrícola, usuarios”<sup>45</sup>.

En los planes de desarrollo posteriores tales imaginarios no fueron superados, por el contrario, se profundizó una política que incentivó los apoyos a los grandes empresarios en desmedro de las comunidades campesinas y que promovió cultivos de exportación en detrimento de la economía campesina nacional. De esta manera, la ausencia de reconocimiento se funde con la carencia de redistribución, y los imaginarios informales de la sociedad hacen sinergia con la política pública impulsada por el Estado.

#### **FALLA DE RECONOCIMIENTO Y DE REDISTRIBUCIÓN FRENTE AL SUJETO CAMPESINO Y EL IMPERATIVO DE CORREGIRLAS**

Corregir la falla de reconocimiento y de redistribución de los sujetos campesinos es un imperativo ético y una exigencia constitucional. El Estado está en el deber de subsanarlas en desarrollo de al menos dos principios: el principio de diversidad cultural de la nación y el principio de igualdad, los cuales son principios fundantes y orientadores del Estado Social de Derecho plasmado en la Constitución de 1991.

El principio de diversidad étnica y cultural de la nación, contenido en el artículo 7° constitucional, parte de reconocer y valorar la dignidad que tienen las diferentes etnias y culturas que conviven en el territorio colombiano. La Corte Constitucional ha establecido que este principio es una muestra del carácter democrático, participativo y pluralista de la nación, el cual parte de “*la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental*”<sup>46</sup>. En desarrollo de este postulado, el Estado está en el deber de reconocer y respetar dicha diversidad, así como de reconocer derechos diferenciados en función del grupo y garantizar el derecho a la igualdad del mismo, que en estos casos implica

<sup>43</sup> Corte Constitucional, sentencia T-702 de 2012, M. P., Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>44</sup> Ver al respecto Salgado, Carlos, *Los campesinos imaginados*, Cuadernos Tierra y Justicia número 6, ILSA, Bogotá, 2002.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-380 de 1993. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

garantías para ejercer su derecho a la diferencia<sup>47</sup>. En el caso de los grupos étnicos, como los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, la Corte Constitucional ha reconocido como derechos diferenciados en función del grupo el derecho a la vida y a la integridad comunitaria; el derecho de la comunidad a la igualdad, entendida como el derecho al reconocimiento de la diferencia; los derechos políticos de representación y consulta; el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios; el derecho a la autonomía política, económica y social<sup>48</sup>.

Por su parte, el principio de igualdad, tratándose de grupos culturalmente diversos, impone al Estado colombiano la obligación de no discriminar a estos grupos (garantizar igualdad formal), lo cual implica que la ley no puede asignar cargas especiales o excluir a este grupo de ciertos beneficios por el hecho de serlo; demanda a su vez el deber de adoptar medidas de diferenciación positiva que permitan superar el estado de exclusión y marginación; y finalmente exige del Estado la adopción de medidas para garantizar que la igualdad sea real o que la discriminación no se produzca de facto, para lo cual existen los derechos diferenciados en función del grupo, ya mencionados.

Los campesinos y campesinas no son un grupo étnico, pero sí son un grupo culturalmente diverso que requiere, en esa medida, de reconocimiento y de la adopción de medidas que eliminen la discriminación que se ejerce en su contra y que materialicen tanto el derecho a la igualdad del campesinado como el derecho a ser reconocidos como un grupo social diferenciado que requiere de medidas y derechos específicos para garantizar sus derechos y su continuidad como grupo. Si bien la exigencia de reconocimiento del campesinado no se agota con su inserción en el texto constitucional, es importante tener en cuenta el significado que tiene su reconocimiento explícito en la Carta superior, el cual tiene efectos jurídicos, pero a la vez se constituye en un reconocimiento de la reivindicación social y política de este grupo.

### EL RECONOCIMIENTO QUE DEMANDA EL CAMPESINADO

En contraste con las representaciones sobre el campesinado presentadas anteriormente, existe otra cuyo reconocimiento demanda el campesinado. A pesar de la heterogeneidad al interior del grupo social campesino –tal como ocurre al interior de los pueblos indígenas o de las comunidades afrocolombianas– hay al menos dos características que diferencian este grupo de los grupos étnicos pero que además los hace ser

más que simples habitantes de zonas rurales. La primera está relacionada con su pertenencia al campo y al territorio con base en una particular forma de producción de alimentos y otros productos agrícolas. Este sistema de producción está basado a su vez en unos signos particulares, tales como tener a la familia como la unidad y base social de las comunidades campesinas, el integrar la producción animal y vegetal, priorizar la producción para el autoconsumo y el mercado local, preservar los recursos ambientales, combinar cultivos permanentes con cultivos transitorios, utilizar insumos locales y reutilizar productos, perseguir autonomía genética y tecnológica, y preservar conocimientos tradicionales sobre producción sin dejar de integrar nuevos conocimientos<sup>49</sup>. La segunda tiene que ver con su relacionamiento con la familia, la comunidad y el ambiente. Esta sociabilidad, en la que prima la organización del trabajo familiar y a pequeña escala, se basa en el respeto de lo local mediante los vínculos afectivos y familiares, en la valoración de las costumbres locales y populares, en el respeto del ambiente y los principales recursos para la producción agrícola como la tierra, el agua y las semillas<sup>50</sup>.

Es por ello que para el campesinado, como grupo social, resulta tan definitiva la defensa de lo que han denominado como soberanía alimentaria, que sostiene que la agricultura es mucho más que un negocio, pues es la forma de enfrentar el hambre y la pobreza; que entiende que la producción de alimentos debe hacerse de forma sostenible ambientalmente; y sobre todo que impulsa el derecho de los pueblos a decidir y definir sobre la producción de sus propios alimentos así como sobre las políticas agrarias. Es necesario anotar que, a pesar de la crisis del campo, el 70% de los alimentos que se producen en Colombia vienen de pequeños campesinos y campesinas<sup>51</sup>. Este grupo siembra el 70% del área cultivada de maíz, el 89% de la caña panelera, el 80% del frijol, el 75.5% de las hortalizas y 85% de la yuca<sup>52</sup>, entre muchos

<sup>49</sup> Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe-DESCCampesinosCIDH.pdf>.

<sup>50</sup> *Revista Semana*, Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>

<sup>51</sup> *Revista Semana*, Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>

<sup>52</sup> Grupo Semillas. Información disponible en: [http://www.lapluma.net/es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2352:las-leyes-de-semillas-aniquilan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos&catid=91:multinacionales&Itemid=423](http://www.lapluma.net/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2352:las-leyes-de-semillas-aniquilan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos&catid=91:multinacionales&Itemid=423)

<sup>47</sup> Catalina Botero, *Multiculturalismo y derechos de los pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*, Revista Precedente, Anuario Jurídico, Universidad Icesi. Cali, Colombia, 2003.

<sup>48</sup> *Ibíd.*

otros productos, constituyéndose de esta manera en la base de la soberanía y seguridad alimentaria. En efecto, contrario a las representaciones discriminatorias que se han fraguado en torno al campesinado y a las políticas adelantadas contra este sujeto, sus contribuciones a la sociedad son muy relevantes. En la línea anterior, podemos destacar, entre otros, sus aportes a la producción de alimentos, a la soberanía alimentaria, a la protección del ambiente y la apuesta por la construcción de un modelo económico distinto.

Diferentes estudios resaltan la eficiencia de la producción agrícola a pequeña escala y el importante porcentaje de los alimentos del país producidos por la economía campesina. Los recientes resultados del Censo Nacional Agropecuario indican que el 43% de la producción agrícola se genera por Unidades Productoras de menos de 50 hectáreas, a pesar de que estas ocupan apenas el 24,7% del área. Analíticamente, los clásicos estudios de Albert Berry consideran que la productividad de la tierra es sistemáticamente más alta en pequeños predios que en los grandes<sup>53</sup>. Por su parte, el investigador Jaime Forero concluye que existen niveles de eficiencia similares entre productores de diferentes escalas, grandes, medianos o pequeños, entre estos los productores campesinos. Plantea en su estudio que *“los productores agrícolas, independiente de la escala de su actividad productiva, logran ser eficientes cuando acceden a condiciones económicas y de entorno aceptables, y que los pequeños demuestran nítidamente no solamente su eficiencia sino también su capacidad para generar desarrollo económico y soluciones efectivas a la pobreza rural”*<sup>54</sup>. (Subrayado fuera del texto). También afirma que los campesinos perciben mayores ingresos trabajando en sus propias parcelas que los que obtendrían empleándose en otras opciones<sup>55</sup>.

El campesinado y sus prácticas productivas también pueden servir para contrarrestar el modelo de monocultivo agroindustrial que resulta perjudicial para el ambiente, debido a la deforestación que produce, la pérdida de biodiversidad, el uso intensivo de recursos como el agua y la contaminación derivada del uso de agroinsumos artificiales a gran escala. Enfoques como la agroecología, que reivindican el saber campesino y que lo fortalecen para construir un

modelo de producción alternativo a la –revolución verde–, trae importantes contribuciones al ambiente y al buen vivir de las comunidades rurales. Demanda mano de obra, conserva la biodiversidad, previene la erosión de los suelos, promueve la producción de alimentos sanos, contribuyendo así a mejorar la salud de toda la población<sup>56</sup>. La configuración de territorialidades campesinas va en esta misma dirección: acotar el monocultivo, la gran plantación, la ganadería extensiva, la gran minería y otras actividades que degradan el ambiente, promoviendo prácticas productivas más sustentables.

Organizaciones campesinas como la Cumbre Agraria han planteado entre sus exigencias la construcción de un modelo de economía propia, basada en el fortalecimiento de la economía campesina, indígena y afrocolombiana, que regule el libre mercado, promueva la agroecología, ofrezca garantías de comercialización y financiamiento para los productores campesinos y proteja la producción agropecuaria nacional.

Así las cosas, con base en el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación los seres humanos están en la capacidad de definir su propia identidad y de definir sus referentes y sus proyectos de vida, atendiendo valores culturales concretos<sup>57</sup>. En ese orden, el concepto de “campesinado” comprende a un grupo social diferenciado pero diverso, con un proyecto de vida comunitario o familiar ligado a actividades de sustento que dependen del aprovechamiento tradicional de la tierra y el territorio rural, que se ocupa de la protección del ambiente y los ecosistemas del campo, así como de la recreación de la cultura y las costumbres regionales. El concepto de “campesinado” incluye a pequeños agricultores, ganaderos a pequeña escala, guardianes de semillas, pescadores artesanales, pequeños mineros tradicionales, pastores, artesanos rurales, cazadores por supervivencia, recolectores, trabajadores agrarios, personas que derivan su sustento de la agricultura familiar y a pequeña escala, colonos tenedores de pequeñas extensiones de tierra, y otros sujetos con actividades e identidades similares.

Los campesinos y campesinas han construido una identidad con base en los anteriores supuestos y apuestas de vida como parte de un proceso histórico y en permanente construcción, el cual es deber del Estado reconocer. Es por ello que esta propuesta de reforma constitucional plantea el reconocimiento expreso del sujeto campesino y campesina, para enseguida derivar unos derechos diferenciados en función del grupo social, tal como también se

<sup>53</sup> Ver: Berry, Albert. The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations. En *Distributive Justice in Transitions*, 2010.

<sup>54</sup> Ver: Forero et al. La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos. En *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia*. Bogotá, 2013.

<sup>55</sup> Ver: Forero Jaime. El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.

<sup>56</sup> Ver: León, Tomás. *Perspectiva ambiental de la agroecología*. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional, 2014.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-496 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

propone en este proyecto de acto legislativo como pasa a exponerse.

### EL DERECHO A LA TIERRA Y AL TERRITORIO CAMPESINO

La palabra campesino nos remite a una relación con la tierra. De hecho, la etimología de la palabra está compuesta por el sustantivo “campo” y por el sufijo “ino”, el cual es indicativo de pertenencia o de relación. La palabra misma nos remite entonces a la relación del sujeto con un lugar de pertenencia. Sin embargo, desde el punto de vista legal la relación existente entre el campesino y el campo, o entre el campesino y la tierra, es desconocida desde sus dimensiones políticas y simbólicas. La manera como el derecho nacional e internacional reconocen esta relación es a través del derecho de propiedad. La Constitución de 1991 otorga una protección a la propiedad agraria, pero lo hace justamente desde los límites que ofrece el derecho de propiedad para quienes conciben la tierra como algo distinto “o como algo más” a un objeto que se puede usar, disfrutar y del que se puede disponer<sup>58</sup>. Esta protección recae, adicionalmente, sobre quienes son propietarios, es decir, sobre aquellos que de hecho tienen el dominio jurídico sobre el bien. Para quienes no lo tienen el Estado establece un deber de propender progresivamente por el acceso a la propiedad de la tierra, desconociendo las relaciones de hecho existentes con las tierras distintas a la propiedad.

Pero el hecho de que no se reconozca legalmente la relación del campesinado con la tierra no la hace inexistente. El reconocimiento de los derechos es un proceso histórico precedido de luchas sociales que implica la formalización jurídica de realidades y reivindicaciones previamente existentes. El derecho a la tierra y el derecho al territorio son exigencias de grupos étnicos y de grupos sociales como el campesinado, los cuales han tenido importantes avances en el derecho internacional y en el derecho interno. Los principales avances de estos derechos los encontramos frente a los grupos étnicos, sean pueblos indígenas o comunidades afrocolombianas. El derecho al territorio de estos grupos ha sido reconocido en normas internacionales como el Convenio 169 de la OIT o la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, y ha sido reconocido en Colombia como parte de esa normatividad (en virtud del bloque de constitucionalidad) y en virtud de una normatividad específica que reconoce los derechos diferenciados de grupos étnicamente diversos<sup>59</sup>.

El reconocimiento del derecho fundamental al territorio de los grupos étnicos tiene como fundamento la ocupación ancestral de los territorios en los que se comparten cosmovisiones, culturas e incluso lenguas particulares, y la necesidad de proteger estas relaciones y el espacio en el que se producen y reproducen como una forma de garantizar la pervivencia del grupo. Pero incluso el reconocimiento de estos derechos ha sido parte de un proceso del también reconocimiento de la dignidad de estos grupos y de la importancia que para ellos tiene el entorno en el que habitan.

Así, por ejemplo, la Corte Constitucional estableció que las comunidades negras, en cuanto pueblo tribal, son titulares de la protección derivada del principio de diversidad étnica y cultural, “*atendiendo las condiciones sociales, culturales y económicas que las distinguen de otros sectores de la colectividad nacional*”<sup>60</sup>, concluyendo que a estas comunidades se les debe una protección equiparable a la que reciben los pueblos indígenas, “*así no descendan de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales*”<sup>61</sup>. El reconocimiento de este derecho conlleva por lo menos tres garantías: el derecho a que se delimiten y titulen los espacios ocupados, bien sea a través de la figura de resguardo o de territorio colectivo; el derecho a que se preserven las tierras que, así no hayan sido ocupadas por estos grupos tengan algún valor cultural; la facultad de utilizar, administrar y conservar los recursos naturales<sup>62</sup>.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos también ha amparado en varias ocasiones el derecho al territorio de pueblos indígenas, haciéndolos extensivos a pueblos tribales posteriormente, en una interpretación ampliada del derecho a la propiedad contenido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según esta interpretación, el derecho a la propiedad también cubre el derecho a la propiedad comunal para las comunidades que tienen una especial conexión con la tierra, por ser esta la “*base fundamental de*

<sup>60</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-955 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>61</sup> *Ibíd.*

<sup>62</sup> La Sentencia T-693 de 2011 estableció que el derecho al territorio de los grupos étnicos les otorga las siguientes prerrogativas: el derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades indígenas han ocupado tradicionalmente; el derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de los resguardos; el derecho a disponer y administrar sus territorios; el derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; (iv) el derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica.

<sup>58</sup> Constitución Política de 1991, artículos 58, 60 y 64. A nivel internacional, el derecho a la propiedad también tiene prelación sobre otras formas de relacionamiento con la tierra. Ver, principalmente, Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 7°) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 21).

<sup>59</sup> Constitución Política, artículo 330 y 55 transitorio.

*sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica*”<sup>63</sup>.

El vínculo de los grupos étnicos con la tierra ha sido determinante como base para reconocer el derecho al territorio, no solo porque son su fuente de subsistencia sino porque son elemento integrante de su cosmovisión y de su identidad cultural<sup>64</sup>. En efecto, en el caso de los pueblos indígenas, su protección se debe a que son pueblos originarios que habitan territorios que guardan continuidad histórica con aquellos que habitaron antes de la conquista y la colonización de tierras, mientras que en el caso de las comunidades negras el reconocimiento del mismo se debe a que los territorios que ocupan fueron lugares de asentamiento histórico de población de ascendencia africana que se configuraron como espacios de libertad y solidaridad. El fundamento del derecho al territorio de las comunidades campesinas guarda similitudes con el de los grupos étnicos, pero a la vez es bastante diferenciable, como pasa a exponerse.

#### **EL SIGNIFICADO DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO PARA EL CAMPESINADO**

En realidad, como primer paso, es necesario subrayar que el concepto de territorio no necesariamente remite, como lo hace actualmente la normatividad que lo reconoce para grupos étnicos, a una conexión particular de los sujetos con la tierra, teniendo como fundamento aspectos étnicos y culturales ampliamente diferenciables del resto de la población. Por el contrario, el territorio es un concepto que remite a la apropiación y representación colectiva del espacio que se habita, indistintamente de que quienes lo hagan sean grupos étnicos o no. Evidentemente los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas tienen una apropiación del mismo que se basa en una historia como pueblo o comunidad compartida y en una visión particular de las relaciones sociales y de la relación entre la naturaleza y la sociedad. Ello no obsta, sin embargo, para que otras comunidades también construyan el territorio en función, no de cosmovisiones distintas sino de una relación diferente con la propiedad y de una apuesta distinta de construir dicha relación.

Como ya se ha mencionado, en la actualidad la tierra campesina está protegida bajo la visión clásica del derecho a la propiedad, el cual tiene una base privatista que impide ver las relaciones comunales que también se trazan con ella. En palabras de la Corte Constitucional, el derecho a la propiedad privada es *“el prototipo de los derechos patrimoniales y, junto con la libertad de*

*contratación, constituye la expresión más notable de la libertad económica del individuo en el Estado liberal o democrático, que permite a aquel obtener los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades*”<sup>65</sup>.

Lo anterior arroja como balance la existencia actual de dos visiones de la propiedad. Una que reconoce la propiedad colectiva solamente a aquellos grupos que han logrado demostrar que tienen especiales vínculos con la tierra, principalmente debido a que son grupos étnicamente diversos. Otra que reconoce la propiedad privada para la *“cultura occidental”*, la cual no está basada en relaciones culturales o simbólicas sino en relaciones materiales y en la capacidad de detentarla. En lo que respecta a su relación con la tierra y con el territorio que habitan, las comunidades campesinas no se ven necesariamente reflejadas en ninguna de estas dos visiones. Es bien conocido que la lucha por la tierra y las demandas de reformas agrarias han sido las exigencias clásicas del campesinado. Tales exigencias no han estado dirigidas solamente a acceder a una propiedad o a un bien; han estado orientadas a preservar el proyecto y modo de vida del sujeto campesino, para quien la tierra es sinónimo de dignidad en tanto provee su subsistencia y posibilita su reproducción social como sujeto, y en tanto le permite cultivar y trabajar la tierra con base en los conocimientos y saberes agrícolas campesinos. La construcción que del territorio hacen las comunidades campesinas apunta a estos mismos propósitos.

De hecho, el fundamento que ha llevado a tribunales regionales y a mecanismos internacionales de protección de derechos humanos a iniciar el análisis de los derechos territoriales de las comunidades campesinas, está relacionado con las limitaciones del derecho a la propiedad clásico para entender los problemas de derechos humanos que enfrentan estas comunidades, así como con la relación que existe entre el territorio y el derecho a una vida digna. Así lo ha entendido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos al asegurar que esta relación reside en la manera como la falta de acceso a la tierra y al territorio afecta el goce de otros derechos, muchos de los cuales están en directa relación con condiciones de dignidad para la vida, particularmente al generar una situación de pobreza que a la postre tiene como resultado la múltiple violación de derechos<sup>66</sup>. En igual sentido, el Relator para el Derecho a la Alimentación ha

<sup>63</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 149.

<sup>64</sup> *Ibíd.*, párr. 135.

<sup>65</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-864 de 2004, M. P. Jaime Araújo Rentería

<sup>66</sup> Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en:

hecho este vínculo al señalar que el acceso a la tierra es esencial para garantizar a los campesinos un nivel de vida digno<sup>67</sup>. En efecto, la tierra y el territorio campesino cumplen varias funciones: brinda alimentos para quienes la trabajan a la vez que es fuente de soberanía alimentaria para la comunidad en conjunto; alberga las viviendas en las que habitan las familias campesinas, constituyéndose en su hogar; es fuente de trabajo y de dignidad; y es la base para la reproducción de la vida individual, familiar y colectiva<sup>68</sup>.

Reconocer otras formas de relación con la tierra, distintas a la propiedad, y comprender la propiedad como un derecho que tiene contenidos más amplios, son necesidades para el campesinado. Lo son en la medida en que estas relaciones existen de hecho, pero se encuentran sin la debida protección. Las comunidades campesinas colombianas han impulsado figuras de ordenamiento territorial como las Zonas de Reserva Campesina (las cuales tienen base legal<sup>69</sup>, los Territorios Agroalimentarios, los Territorios Interétnicos e Interculturales, Zonas de Biodiversidad entre otras múltiples formas de apropiación del territorio que hoy son desconocidas y que impiden que la tierra cumpla con su función social, tal como ordena la Constitución. Este desconocimiento también permite la ordenación del territorio bajo criterios que no consultan el principio democrático ni respetan los derechos fundamentales de quienes de hecho los habitan. El Mandato Agrario y el Pliego de Exigencias de la Cumbre Agraria, referidos anteriormente, hacen clara la reivindicación del derecho al territorio de las comunidades campesinas.

### LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES CAMPELINAS FRENTE A LOS DERECHOS TERRITORIALES

La falta de reconocimiento del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. Como lo ha asegurado el Comité Asesor de Naciones Unidas, las mujeres campesinas sufren especialmente discriminación en el ya escaso acceso y control de los recursos productivos como

la tierra, el agua o los créditos<sup>70</sup>. La razón es que a las mujeres no se les reconoce como productoras, a pesar de que cumplan un rol fundamental en la producción agrícola al producir el 40% de la demanda de los mercados internos<sup>71</sup>. Por ello, muchas mujeres campesinas se ven excluidas, de hecho o de derecho, del acceso a medios básicos e indispensables para llevar una vida digna como mujeres del campo.

La estructura patriarcal de la sociedad colombiana, que también se refleja en el campo, genera una distribución desigual del acceso a estos recursos. Aunque no existen cifras exactas que permitan conocer qué porcentaje de las mujeres tiene acceso a títulos, el PNUD ha concluido, con base en información relacional y en la información estadística disponible, que el acceso a la propiedad femenina de la tierra es marginal<sup>72</sup>. Esta afirmación se agrava si se tiene en cuenta los altos niveles de informalidad de tenencia de la tierra. De acuerdo con la tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, elaborada por la Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, existe una disparidad entre hombres y mujeres respecto de la tenencia y otras formas de relacionamiento con la tierra<sup>73</sup>. La Corte Constitucional también lo ha comprobado en sus autos de seguimiento a la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. En uno de ellos, en el que analizó la situación de vulnerabilidad extrema en la que se encuentran las mujeres campesinas, la Corte aseguró que las estructuras sociales históricamente establecidas en el país evidencian que las mujeres que viven en zonas rurales están en una posición de desventaja y asimetría en relación a la propiedad de la tierra<sup>74</sup>.

Para dicha corporación es claro que “las mujeres del país históricamente acceden a la propiedad de la tierra y de bienes inmuebles a través de

<http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe-DESCCampesinosCIDH.pdf>.

<sup>67</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier de Schutter, Disrtr. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.

<sup>68</sup> Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*, julio de 2009.

<sup>69</sup> Las Zonas de Reserva Campesina son una figura de ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio que permiten el fortalecimiento de la economía campesina. Estas zonas son el fruto de la reivindicación de la tierra por parte de pequeños campesinos y quedaron consignadas y reconocidas en la Ley 160 de 1994.

<sup>70</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, *Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, 24 de febrero de 2012, Distr. General/HRC/19/75.

<sup>71</sup> Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe-DESCCampesinosCIDH.pdf>.

<sup>72</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2011.

<sup>73</sup> *Ibíd.*

<sup>74</sup> Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda.

sus compañeros de sexo masculino. Como consecuencia de este rasgo estructural, las mujeres enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas, incluso para acreditar la relación de pareja con su proveedor<sup>75</sup>. Es por ello que la Corte concluyó que la posición desventajosa de las mujeres campesinas frente a sus derechos sobre la tierra es un factor que causa un impacto manifiestamente desproporcionado en las mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado en el país.

Debido a la exclusión y a la falta de reconocimiento de las mujeres campesinas, es indispensable garantizar igualdad de género en el acceso a medios productivos, tal como lo propone este proyecto de acto legislativo. Lo anterior está además en consonancia con las obligaciones internacionales del Estado colombiano frente a las mujeres campesinas. En efecto, el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establece que los Estados deberán prestar especial atención a los problemas que sufre la mujer rural, y exige garantizar que las mujeres campesinas recibirán un trato igual en los planes de reforma agraria.

#### AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS TERRITORIALES PARA LOS CAMPESINOS

A pesar de lo anterior, es necesario anotar que existen avances en el reconocimiento de los derechos territoriales para el campesinado. A nivel internacional, por ejemplo, varios relatores especiales de Naciones Unidas se han pronunciado a favor de reconocer la tierra como un derecho humano. El Relator Especial del Derecho a una Vivienda Adecuada aseguró que los Estados tienen la obligación de promover y realizar el derecho a la tierra, al determinar la existencia de lo que el Relator denominó una laguna normativa, consistente en “*la falta de reconocimiento en el derecho internacional relativo a los derechos humanos del derecho a la tierra*”<sup>76</sup>.

En el sentir del Relator, garantizar el derecho a la tierra está en íntima relación con la garantía de otros derechos humanos. En efecto, aseguró que “*sin un reconocimiento jurídico adecuado de los derechos tanto individuales como colectivos sobre la tierra, el derecho a una vivienda adecuada en muchos casos no se puede ejercer de forma eficaz. No obstante, el derecho a la tierra no está únicamente*

*vinculado al derecho a una vivienda adecuada, sino que está integralmente relacionado con los derechos humanos a la alimentación, el sustento, el trabajo, la libre determinación y la seguridad de la persona y del hogar y el sostenimiento de los recursos comunes de propiedad. La garantía del derecho a la tierra es por tanto fundamental para la mayoría de la población mundial que depende de la tierra y los recursos de la tierra para sus vidas y sustento*”<sup>77</sup> (subrayado fuera del texto).

En igual sentido se ha pronunciado el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, quien ha asegurado que el acceso a la tierra es esencial para el goce del derecho a la alimentación y ha recomendado explícitamente consolidar el derecho a la tierra como un derecho humano. De igual manera señaló que, aunque la seguridad en la tenencia de la tierra es de la mayor importancia, la adjudicación de títulos individuales y el impulso de un mercado de tierras tal vez no son las mejores vías para garantizar este derecho. Por el contrario, aseguró que el reconocimiento de “sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra” así como la redistribución de la tierra podría mejorar la protección de quienes viven de la tierra, y de paso garantizar el derecho a la alimentación<sup>78</sup>. Este Relator ha resaltado como positivo el hecho de que países africanos hayan ampliado el reconocimiento jurídico de la propiedad para dar paso al reconocimiento de derechos consuetudinarios vigentes, los cuales incluyen la propiedad colectiva como una alternativa a la mera adjudicación de títulos individuales<sup>79</sup>.

Pero incluso hay un documento internacional que recomienda la protección de todas las formas de tenencia de la tierra, garantizando que todas las formas de tenencia brinden seguridad contra desalojos y otras medidas que puedan poner en peligro los derechos legítimos de tenencia. Se trata de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)*<sup>80</sup>. Estas Directrices en efecto promueven una visión cercana a aquellas que promueven la garantía explícita del derecho a la tierra, al no promover la propiedad individual como la vía para asegurar la tenencia de la tierra. El instrumento es,

<sup>77</sup> *Ibíd.* párr. 29.

<sup>78</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier de Schutter, Disrr. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> Las Directrices fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS por sus siglas en inglés) en su 38 período de sesiones, celebrado el 11 de mayo de 2012.

<sup>75</sup> *Ibíd.*

<sup>76</sup> Consejo de Derechos Humanos, 4° período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, Miloon Kothari, Distr. General. A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007.

además, el resultado de años de negociación entre los Estados, organizaciones sociales, movimientos campesinos y el sector privado, con la participación del Relator para el Derecho a la Alimentación.

A nivel regional también se han dado algunos pasos en este sentido. Como se mencionó anteriormente, el Sistema Interamericano ha adoptado una interpretación amplia del artículo 21 de la Convención que reconoce el derecho a la propiedad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la visión sobre las tierras de las comunidades que viven de ella no es del todo compatible con el derecho a la propiedad privada, pero que este hecho no puede dejar desprotegido el derecho al territorio, ya que *“desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que solo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas”*<sup>81</sup> (subrayado fuera del texto). En ese sentido, la propiedad comunitaria de la tierra ha sido reconocida en el SIDH debido a los vínculos de las comunidades con la tierra, la cual se define, según la CIDH, a partir de *“lazos particulares de uso de los recursos, lazos ceremoniales o espirituales o cualquier otra característica de la cultura”* (subrayado fuera del texto). Como características de la cultura se pueden destacar los valores y tradiciones campesinas, que distan de ser como los de los grupos étnicos, pero que tienen arraigo en estas comunidades.

Para el reconocimiento de la territorialidad campesina resulta de particular relevancia el caso de las masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, fallado por la CIDH. En este caso, en el que el ejército salvadoreño impulsó la política de *“tierra arrasada”* en varios poblados campesinos, se constató que la pérdida en este caso no había sido simplemente material, sino que la gravedad de los hechos residía en la pérdida de las condiciones más básicas de existencia, así como de *“todo referente social de las personas que vivían en esos poblados”*. El acabar con las tierras, los cultivos y el sacrificio de animales constituyó una *“pérdida de significación tanto afectiva como material en el universo campesino”*<sup>82</sup>. Como lo aseguró la CIDH, la política de tierra arrasada *“quiso acabar con la zona, con toda su gente, vaciar el territorio, expulsarles de allá”*. Asimismo, *“fue*

*una lógica de exterminio, una destrucción total de los espacios sociales (...) la masacre disolvió la identidad colectiva, al dejar un vacío social, donde la comunidad hacía sus ritos, sus intercambios afectivos, el contexto y el marco en el que se sabían parte de la comunidad”*<sup>83</sup>. La Corte concluyó que las víctimas sobrevivientes *“perdieron los vínculos comunitarios y afectivos de sus raíces identitarias, además de los bienes materiales”*, todo lo cual derivó en *“cambios forzados en la estructura social, lo cual implicó rupturas, pérdidas, dolor y mucho sufrimiento”*<sup>84</sup>.

Es precisamente la constatación del desarraigo que sufren las comunidades campesinas que han sido víctimas de violencia política, lo que también ha llevado a instancias nacionales a reconocer los vínculos que los campesinos tienen con su lugar de vida. Así, a pesar de que no exista en Colombia un reconocimiento explícito del derecho a la tierra o al territorio campesino, de manera implícita se ha reconocido la relación particular que este grupo social tiene con los territorios que habita. No de otra manera se entiende que uno de los efectos mayormente aceptados causados por el desplazamiento forzado de campesinos y campesinas sea el desarraigo. Este fenómeno implica que el desplazamiento forzado de campesinos y campesinas tiene efectos más allá del detrimento patrimonial o material, instalando la pérdida en la separación del lugar con el que se tienen vínculos simbólicos fuertes y en el que se han echado raíces.

Pero hay avances más recientes en este sentido. La Corte Constitucional ha venido analizando “el campo” como un “bien jurídico de especial protección constitucional”. De acuerdo con este tribunal, “el campo” es una *“realidad geográfica, regional, humana, cultural y económica que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados”* (subrayado fuera del texto)<sup>85</sup>. Con esta aproximación al espacio de vida campesino la Corte se acercó al concepto de territorialidad campesina, entendiendo su importancia y los deberes de protección que emanan de esta realidad.

Por lo anterior, el reconocimiento de la tierra como derecho humano y de los derechos territoriales de las comunidades campesinas formalizaría una relación de hecho existente cuyo reconocimiento

<sup>81</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 120.

<sup>82</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, sentencia de 25 de octubre de 2012, (Fondo, Reparaciones y Costas) párr. 180.

<sup>83</sup> *Ibíd.*, párr. 180.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, párr. 194.

<sup>85</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M. P. Adriana Guillén. De acuerdo con esta sentencia, el campo encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64, 66 y 150.18 de la C. P.

ha ido en evolución a nivel internacional, regional y nacional. Estos avances deben ser afianzados y estipulados de manera expresa en la Carta Política de manera que los derechos sean efectivamente protegidos y los campesinos y campesinas cuenten con garantías para ejercerlos, tal como lo propone este proyecto de acto legislativo.

### SENTENCIA C-623 DE 2015 Y LOS DERECHOS INNOMINADOS

En una de sus últimas providencias sobre el tema, la Corte Constitucional ha definido el concepto de tierra y territorio en relación con los diversos pronunciamientos jurisprudenciales anteriores en referencia a su interacción con el campesinado. Es así como en la Sentencia C-623 de 2015 señala: “ahora, acerca del concepto de tierra y territorio es relevante precisar que el primero hace alusión a la base física de un asentamiento humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra. Por ello, a la luz del artículo 64 Constitucional, el Estado debe garantizar no solo el acceso a la tierra de los campesinos sino también su derecho al territorio, así como proveer los bienes y servicios complementarios para el mejoramiento de su calidad de vida desde el punto de vista social, económico y cultural, entre otros”.

La Corte Constitucional ha sido clara, el alcance que tiene el artículo 64 no debe ser comprendido desde el mero dominio, como algunos piensan. Es más: en esa misma providencia enuncia lo siguiente:

*“A partir del reconocimiento de la importancia de tales relaciones, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, en el caso de los pueblos indígenas y tribales, el derecho al territorio es un derecho fundamental. Sin embargo, tal vínculo con el territorio existe también entre los campesinos y el espacio físico en el cual desarrollan sus labores diarias.*

*Esa relación constituye una de las particularidades de la cultura campesina. Aún más, esta perspectiva abarca a la población en general, con independencia de su condición étnica, pues el entorno juega un papel fundamental para el desarrollo del ser humano y la posibilidad de llevar a cabo sus aspiraciones más profundas.*

*Siguiendo esa línea argumentativa, la Corte introduce el derecho al territorio como ius fundamental, elevando la importancia que tiene este derecho para el campesinado de una simple visión de propiedad. La sentencia menciona:*

*Con respecto a la naturaleza ius fundamental del derecho al territorio de la población campesina, existen varios argumentos que fundamentan tal reconocimiento. Entre estos se encuentran los siguientes:*

- a) *El reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios integra el Capítulo 2, sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental.*
- b) *El derecho reconocido en el artículo 64 Constitucional se ha tornado subjetivo en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana.*
- c) *La jurisprudencia constitucional ha señalado que son fundamentales los derechos subjetivos dirigidos a la realización de la dignidad humana.*

(...)

*En particular, el artículo 64 hace alusión al deber estatal de garantizar ciertos bienes y servicios a la población rural en razón a su especial condición de vulnerabilidad, con el fin de que puedan desarrollar su plan de vida. En esta medida, no solo hace referencia a la garantía de un lugar físico “acceso a la tierra”, sino al deber estatal de posibilitar que en torno a ese lugar geográfico se desarrollen relaciones espirituales, sociales, económicas, culturales, etc.”.*

*Termina señalando la Corte Constitucional mencionando sobre el tema que el derecho al acceso a la tierra tiene los siguientes contenidos protegidos:*

- i) *Acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, mediante formas asociativas, de su arrendamiento, de la concesión de créditos a largo plazo, de la creación de subsidios para la compra de tierra, del desarrollo de proyectos agrícolas, entre otros;*
- ii) *Acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; y*
- iii) *Seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a estas. En definitiva, el debate actual sobre el derecho al territorio, específicamente su contenido de acceso a la tierra, abarca varias relaciones y, como punto importante, la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger la conexión que surge entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran a desarrollar su proyecto de vida, lo cual trasciende el campo*

*de la aclaración de títulos y los derechos reales sobre bienes”.*

Es claro que lo propuesto por este proyecto de acto legislativo no es contrario a lo que ya la jurisprudencia ha venido desarrollando con claridad. Es más, este proyecto solo pretende armonizar la realidad ya existente con el texto que actualmente está vigente, pero lo cual representaría un reconocimiento significativo por parte de los campesinos y campesinas que han buscado alternativas de reconocimiento por parte del Estado de su condición de especial protección.

### **DERECHO A LAS SEMILLAS**

Las semillas son fundamentales para la agricultura y para la vida campesina. Como lo asegura el movimiento campesino, diversas generaciones de agricultores y agricultoras se han encargado de conservar y mejorar las semillas a partir de técnicas colectivas tradicionales como la selección, el cruzamiento, la reproducción y la libre circulación de las variedades de semillas<sup>86</sup>. Ello ha provocado la ampliación de la base genética de las especies y la creación de los cultivos que durante décadas han sustentado nuestra alimentación.

De acuerdo con la FAO, el 50% de la alimentación global proviene del campesinado, mientras que el 30% proviene de la cadena alimentaria industrial<sup>87</sup>. A nivel nacional, el panorama es similar, pues cerca del 50% de los cultivos temporales, los cuales incluyen granos básicos, tubérculos y vegetales, son producidos por fincas pequeñas. Lo mismo ocurre con cultivos permanentes como el café y las frutas, para los que estas pequeñas fincas aportan el 48% de la producción<sup>88</sup>. De acuerdo con este estudio, las fincas pequeñas aportan a la producción nacional el 83% del trigo, el 81% de los frijoles secos, el 79% de la cebada, el 71% del maíz amarillo, el 61% del maíz blanco, el 35% de los cerdos, el 17% de los pollos y el 17% del ganado vacuno<sup>89</sup>. Sin embargo, según la FAO, el 75% de la diversidad agrícola mundial se perdió en el transcurso del siglo XX, lo cual ha afectado de manera particular cultivos como el trigo, el arroz, el maíz, la papa, los frijoles, el tomate, entre otros<sup>90</sup>.

La pérdida de la biodiversidad en la agricultura se puede atribuir a diversos factores. El más

relevante reside en los cambios en la producción agrícola, la cual ha privilegiado en los últimos años la producción agroindustrial. Ello ha afectado modelos tradicionales de producción agrícola impulsados por el campesinado que no solo aseguran nuestra alimentación, sino que además garantizan nuestra soberanía alimentaria. Allí reside el impacto en la pérdida de biodiversidad, ya que mientras la agroindustria promueve monocultivos y la estandarización de patrones de alimentación, la economía campesina permite que los alimentos que consumimos sean aptos para el ambiente en el que se producen y que sean adecuados culturalmente. Distintas organizaciones alertan sobre la simplificación de nuestra dieta alimentaria justamente debido al enfoque que la agroindustria pone en unos pocos cultivos, entre los que se cuentan el arroz, el maíz, el trigo, la soya, la papa y la caña de azúcar, los cuales representarían cerca del 90% de la alimentación mundial<sup>91</sup>. Es por ello que organizaciones campesinas aseguraron en una declaración sobre las semillas que “*unas cuantas variedades uniformes reemplazan a miles de variedades locales, erosionando la diversidad genética que sustenta nuestra alimentación*”<sup>92</sup>.

En el centro de esta problemática se encuentra el creciente interés de la industria por ampliar el mercado de semillas y por generar una legislación que proteja esta inversión, aun cuando ello afecte gravemente el derecho a la alimentación y ponga en peligro medios de subsistencia para comunidades campesinas. De acuerdo con el Relator para el Derecho a la Alimentación, el sistema comercial de semillas ha generado la concesión de privilegios de monopolio a las empresas productores de semillas, principalmente a través de instrumentos de propiedad intelectual, con lo cual se ha generado una dependencia de los agricultores más pobres y riesgos de endeudamientos, así como pérdida de biodiversidad propiciada por la extensión de las variedades comerciales<sup>93</sup>.

### **LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL SOBRE SEMILLAS**

En un informe que el Relator sobre el Derecho a la Alimentación preparó sobre las consecuencias de las políticas de semillas y los derechos de

<sup>86</sup> La Vía Campesina, Grain, Las leyes de semillas que criminalizan campesinas y campesinos. Resistencias y luchas, 2015, disponible en: <http://viacampesina.org/es/images/stories/pdf/Seed%20laws%20booklet%20ES%202.pdf>.

<sup>87</sup> Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, *Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores. Acciones sociales para enfrentar el colonialismo corporativo de las semillas en Colombia*, junio de 2015. p. 13.

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Declaración de Balí sobre semillas, disponible en <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/biodiversidad-y-recursos-gencos-mainmenu-37/1128-las-semillas-campesinas-son-dignidad-cultura-y-vida-campesinos-en-resistencia-defendiendo-sus-derechos-respecto-de-las-semillas-campesinas>.

<sup>93</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, *Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009.

propiedad intelectual aplicados a la agricultura en la realización del derecho a la alimentación, se aseguró que en los últimos años “hemos sido testigos de un importante fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual a nivel mundial, promovido por los países desarrollados y en beneficio de las empresas de estos países”<sup>94</sup>. Este fortalecimiento demuestra el poder de la industria agrícola y de alimentos que mediante la propiedad intelectual ha generado la desaparición y menosprecio de las semillas campesinas. Las dos vías principales mediante las cuales se ha generado un régimen de propiedad intelectual son las patentes y los derechos de los obtentores vegetales.

El primer mecanismo consiste en un instrumento que reconoce que una persona natural o jurídica es propietaria exclusiva de una semilla específica; en consecuencia, tiene derecho a evitar el uso, la reproducción, la venta o el intercambio de dicho producto sin su expresa autorización. Así las cosas, los agricultores que quieran utilizar semillas patentadas deben realizar un pago al propietario de la patente y aun al comprarlas tienen obligaciones que restringen su uso (como la no reutilización de la semilla para un cultivo subsiguiente, por ejemplo). Por su parte, los derechos de obtentores vegetales consisten en otra forma de privatizar las semillas que se diferencia sutilmente de las patentes, pero que tienen los mismos impactos negativos en los derechos de los agricultores. Esta normatividad surgió de la Unión para la Protección e Obtenciones Vegetales (UPOV) y del convenio que regula su funcionamiento y los derechos de los fitomejoradores, el cual fue adoptado en 1961 y fue revisado en diversas ocasiones, siendo la última de sus revisiones la más restrictiva para los derechos de los agricultores<sup>95</sup>.

El objetivo de este tipo de protección es fomentar un sistema que proteja variedades vegetales y estipular rangos de garantía de propiedad intelectual sobre el proceso de fitomejoramiento. El Convenio reconoce derechos al obtentor de nuevas variedades vegetales como una forma de propiedad intelectual que le permite su explotación exclusiva por un período específico. Aunque en sus primeras versiones UPOV otorgaba derechos sobre la producción y utilización de las semillas, los agricultores podían guardar y sembrar de nuevo las semillas. Sin embargo, en la última versión de 1991 la protección fue más amplia para los obtentores y más restringida para los agricultores,

pues bajo esta última revisión no hay posibilidad de reutilizar las semillas, y en caso de que así se haga, deben pagarse derechos de autor, entre otros reforzamientos que favorecen a las empresas que controlan este mercado.

En términos generales, las leyes sobre comercialización de semillas definen los criterios que las semillas deben cumplir para llegar al mercado. A nivel mundial, este tipo de legislación se ha justificado de manera doble. Por un lado, se ha dicho que es necesaria para proteger a los agricultores que contarán con semillas de calidad. Por otro lado, se ha asegurado que son necesarias para proteger a los consumidores mediante la producción de cultivos que cuenten con semillas certificadas. Sin embargo, como lo reconoce el Relator para el Derecho a la Alimentación, “*la expansión de derechos de propiedad intelectual puede constituir un obstáculo a la adopción de políticas que favorezcan el mantenimiento de la biodiversidad y de las variedades de los agricultores. Los derechos de propiedad intelectual recompensan y promueven la normalización y la homogeneidad, cuando lo que debería recompensarse es la diversidad biológica agrícola, en particular ante la creciente amenaza del cambio climático y la necesidad, por tanto, de aumentar la resistencia alentando a los agricultores a depender de diversos cultivos*”<sup>96</sup>.

Asimismo, aseguró que esta visión de las semillas privilegia los cultivos de alto rendimiento en detrimento de los cultivos tradicionales, bajo la falsa premisa de que lo que importa en el sistema alimentario es únicamente la producción, dejando de un lado la distribución de recursos: “*El enfoque de intentar lograr la seguridad alimentaria simplemente proporcionando a los agricultores semillas que ofrecen un alto rendimiento en ciertas condiciones se basa en la premisa de que la seguridad alimentaria es principalmente un problema de producción, cuando en realidad las cuestiones de accesibilidad son como mínimo igualmente importantes*”<sup>97</sup>.

Adicionalmente, movimientos campesinos han alertado sobre el riesgo de establecer derechos de propiedad intelectual sobre la vida

<sup>94</sup> *Ibid.*, párr. 10.

<sup>95</sup> La UPOV es una organización de carácter intergubernamental con sede en Ginebra, Suiza, creada por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, el cual fue suscrito en París el 2 de diciembre de 1961. Entró en vigor el 10 de agosto de 1968 y fue revisado por los países miembros en tres ocasiones: el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991.

<sup>96</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, *Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009 párr. 39.

<sup>97</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, *Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009 párr. 37.

y particularmente sobre las semillas. Como lo afirman organizaciones campesinas, las semillas y plantas sobre las que se han entregado derechos de propiedad privada son el producto de recursos que han sido conservados y mejorados por diversas generaciones de comunidades agrícolas. En esa medida, lo novedoso de las semillas y plantas que las empresas registran como invenciones parte del trabajo que durante años han emprendido comunidades locales sin ninguna pretensión de privatización. Así, el impacto de otorgar derechos de propiedad intelectual sobre las semillas se puede observar en cuatro vías. En primer lugar, estos derechos configuran el despojo del patrimonio colectivo y de saberes tradicionales que lo han hecho posible. En segundo lugar, propician dependencia de los campesinos a grandes empresas que controlan el mercado de semillas, ya que los agricultores deben pagar para utilizar productos que ellos mismos han trabajado durante años, incrementando los costos de producción. En tercer lugar, conducen a que las semillas campesinas sean consideradas como ilegales o inapropiadas para la alimentación. Finalmente, conducen a la pérdida de biodiversidad y alteran los patrones culturales de alimentación, que varían en todos los rincones del mundo.

En Colombia, este tipo de leyes existen hace cerca de dos décadas, aunque recientemente se han visto reforzadas en virtud de la presión internacional para que se adopte este tipo de legislación<sup>[96][96]</sup>. La Decisión 345 de 1993 de la Comunidad Andina de Naciones adoptó el régimen común de derechos de obtentores vegetales UPOV-1978. Esta decisión tiene como objetivo proteger los derechos de los fitomejoradores a través de la aplicación del Convenio UPOV<sup>98</sup> y tuvo poca aplicación inicial en el país, pues mientras fomentaba la adopción de semillas registradas y certificadas, no criminalizaba agricultores por utilizar dichas semillas. Sin embargo, la presión para que Colombia endureciera su legislación condujo a la adopción de la Ley 1032 de 2006, que modificó el Código Penal, para penalizar el uso de semillas protegidas. Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional, aunque se aclaró el alcance de dicha disposición.

Adicionalmente, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) adoptó la Resolución número 970 de 2010, que controlaba el uso, producción y comercialización de semillas y que se constituyó en uno de los motivos de las movilizaciones agrarias que se vivieron en el país durante el 2013 y 2014, ya que permitía la confiscación y destrucción de

semillas. La norma fue suspendida en virtud de las protestas campesinas, y el 7 de septiembre de 2015 se expidió una nueva resolución que constituye el marco general que reglamenta y controla la producción, importación y exportación de semillas. Por su parte, en 2012 se adoptó la Ley 1518 de 2012, que incorporó a nivel interno el Convenio UPOV en su versión de 1991 como parte de los compromisos que el Gobierno colombiano adoptó al firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional debido a la ausencia de consulta previa con grupos étnicos. El espíritu de esta norma persiste en las leyes vigentes y por ello es preciso elevar a rango constitucional una protección a las semillas como soporte de la soberanía alimentaria y como reconocimiento a los conocimientos campesinos y a su trabajo de conservación de la biodiversidad genética.

### LA NECESIDAD DE PROTEGER LAS SEMILLAS

El Relator para el Derecho a la Alimentación ha alertado sobre la necesidad de proteger los derechos de los agricultores en la legislación nacional e internacional. Como ejemplo trae el artículo 9° del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Este artículo reconoce la contribución que aportan las comunidades locales y agricultores en la conservación y desarrollo de recursos fitogenéticos, que son la base de la producción alimentaria, y exhorta a los Estados a que protejan los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos, el derecho a participar en la distribución de beneficios que se deriven de la utilización de dichos recursos y el derecho a participar en la toma de decisiones sobre estos recursos. En todo caso, el Relator considera que este reconocimiento no es suficiente y asegura que para que estos derechos se conviertan en realidad, “*los gobiernos deberían aceptar que tienen la obligación de apoyar los sistemas de semillas de los agricultores*”<sup>99</sup>.

Por otra parte, es importante anotar que, de acuerdo con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen tres obligaciones frente al derecho a la alimentación, las cuales tienen aplicación respecto de las semillas como base de este derecho. La primera consiste en respetar el acceso existente a una alimentación adecuada. En esta medida, los Estados no deberían tomar decisiones que impidan dicho acceso. Como lo afirma el Relator para el Derecho a la Alimentación, “*la introducción de*

<sup>98</sup> Para una revisión exhaustiva de las leyes de semillas en Colombia, ver Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, *Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores. Acciones sociales para enfrentar el colonialismo corporativo de las semillas en Colombia*, junio de 2015.

<sup>99</sup> Colombia es Estado miembro de la UPOV en virtud de la Ley 243 de 1995, que avaló la intención del Estado de adherir al Acta de 1978. La Corte Constitucional la declaró exequible mediante sentencia C-262 del 13 de junio de 1996. El Convenio UPOV-78 entró en vigor el 13 de septiembre de 1996 en el país.

*legislación u otras medidas que creen obstáculos a la utilización por los agricultores de los sistemas extraoficiales de semillas puede ser contraria a esa obligación, por cuanto privaría a los agricultores de un medio de lograr su sustento".* La segunda obligación es la de proteger el derecho a la alimentación, la cual *"no sería respetada si un Estado no regulara las actividades de los titulares de patentes o de los fitogenetistas para evitar que violen el derecho a la alimentación de los agricultores que dependen de esos insumos para poder proseguir sus actividades agrícolas"*. Y la tercera consiste en la obligación de realizar el derecho a la alimentación, la cual se procura, entre otras, facilitando el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, como las semillas.

Como se observa, garantizar el derecho de las comunidades a mantener, controlar y desarrollar sus conocimientos tradicionales, recursos genéticos y semillas conforme a su modo de vida se justifica como medio para proteger los derechos de campesinos y campesinas, en particular su autonomía en la producción agropecuaria; adicionalmente, se justifica como forma de reconocer su papel destacado en la agricultura y en la soberanía alimentaria al valorar sus conocimientos agrícolas y su aporte a la biodiversidad genética. Finalmente, esta inclusión en este proyecto de acto legislativo se constituye en una vía para cumplir con las obligaciones que el Estado colombiano ha adquirido respecto del derecho a la alimentación.

#### **LA CONSULTA POPULAR COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN REFORZADA PARA EL CAMPESINADO**

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, existe un déficit de representación política del campesinado, que es antiguo y estructural. Este problema está relacionado con las políticas agrarias que han subordinado al campesinado y que en sus diseños institucionales no han contemplado la participación ni la representación política del campesinado en los espacios de decisión. Esta precariedad se verifica en la institucionalidad existente en el marco de la política agraria, diseñada para que los campesinos y campesinas participen en su proyección e implementación. Se trata de los consejos municipales de desarrollo rural, que son espacios de participación creados por la Ley 101 de 1993 para la concertación de las políticas y programas dirigidos al desarrollo de los territorios rurales<sup>100</sup>. Luego de varios años de existencia, sus resultados son bastante precarios, tal como lo afirma el Cinep: "Por ejemplo en Boyacá, el Ministerio asesoró la creación de los CMDR, pero debido a la falta de compromiso y cambio

de períodos administrativos, estos se encuentran inactivos en más de un 90% de los municipios del departamento. Según información otorgada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los CMDR solo funcionan en 194 de los 494 municipios en los cuales fueron creados"<sup>101</sup>.

Pero el déficit de representación política también está asociado a la violación sistemática de derechos de la población campesina, particularmente de aquellos que han decidido organizarse y movilizarse por las luchas históricas del campesinado y por sus derechos. La violencia política contra el campesinado, a través del asesinato selectivo de sus líderes y de los desplazamientos forzados de pueblos enteros, ha estado dirigida justamente a fragmentar procesos organizativos que buscan tener una voz y participación para que las exigencias de los campesinos y campesinas sean escuchadas.

De acuerdo con el Cinep, es necesario reconocer los vínculos entre la victimización a la que es sometida el campesinado y su ejercicio de movilización y protesta social. Según la base de datos de luchas sociales de esta organización, entre 1988 y 2012 los campesinos, campesinas y personas del campo en situación de desplazamiento forzado tomaron parte en el 15,5% del total de luchas sociales que han sido registradas el país<sup>102</sup>. De conformidad con la información de esta base de datos, el campesinado se movilizó por las políticas públicas agrarias en un 23%, por derechos de todo tipo en un 23%, por la tierra en un 18%, mientras el 34% restante está relacionado con la exigencia de construcción de infraestructura para sacar sus productos, con la demanda por servicios públicos y con demandas ambientales relacionadas con el incremento de actividades extractivas en los territorios. El Cinep asegura que todas las reivindicaciones del período mencionado develan el incumplimiento de pactos a los que los distintos gobiernos y el campesinado habían llegado sobre distintos aspectos<sup>103</sup>.

Este déficit debe ser subsanado. Para ello, el proyecto de reforma constitucional propone el mecanismo de consulta popular obligatoria en casos en los que se puedan ver afectados los derechos territoriales campesinos. Como se verá, se trata de un mecanismo que busca dotar de mecanismos de participación efectiva a las comunidades campesinas y de subsanar el déficit de representación política mediante el fortalecimiento de mecanismos de participación ya contemplados por la Constitución Política.

<sup>101</sup> Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz (Cinepp-PP), Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012, agosto de 2013, pág. 22, disponible en <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>.

<sup>102</sup> *Ibíd.*, págs. 10, 11.

<sup>103</sup> *Ibíd.*

<sup>100</sup> Al respecto, consultar en [http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que\\_son/index.htm](http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que_son/index.htm).

## LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN COMO PRINCIPIOS CENTRALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Uno de los fundamentos de este elemento del proyecto de acto legislativo reside en la necesidad de dar cumplimiento al principio democrático de la Constitución en lo que a los campesinos y campesinas respecta. La democracia y la participación son dos principios centrales de nuestra Constitución. De ellos se desprenden tanto derechos como deberes, así como principios que orientan el ejercicio del poder político. Esto implica que los ciudadanos no tienen solamente el derecho de elegir a sus representantes mediante las elecciones en virtud de la soberanía popular, sino que adicionalmente tienen el derecho de “participar permanentemente en los procesos decisivos que incidirán significativamente en el rumbo de su vida”<sup>104</sup>.

Por ello, aunque la democracia representativa aún tiene un lugar preponderante en nuestro sistema político, bajo la actual Constitución no se puede comprender sin el complemento de la democracia participativa. Es por esto que no puede interpretarse que el derecho político que tiene la ciudadanía de elegir a los miembros de las corporaciones públicas en virtud del artículo 40 de la Constitución se agota con el ejercicio del derecho al voto. Como lo ha establecido la Corte, “en la democracia participativa, debe también asegurarse que la expresión ciudadana tenga materialmente efectividad”.<sup>105</sup>

De acuerdo con la Corte Constitucional, el modelo de democracia participativa que contempla la Constitución Política vigente tiene como propósito “garantizar a los ciudadanos su permanente intervención en todos los procesos decisivos, tanto electorales como no electorales, que afecten o comprometan sus intereses, buscando así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”<sup>106</sup> (subrayado fuera del texto). En este sentido, el artículo 2º de la Constitución indica que uno de los principios que conforman el -núcleo conceptual- de la democracia participativa es el de, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

Pero adicionalmente, el establecimiento de mecanismos efectivos de participación para el campesinado es una de las consecuencias necesarias del reconocimiento del sujeto campesino y de sus derechos territoriales. Como lo asegura el PNUD, reconocer al campesinado como un sujeto social

y político con derechos debería generar acciones como: “a) Fomentar la creación de consejos regionales de consulta para proyectos que se han de desarrollar en sus territorios; b) Fortalecer la organización campesina de base y las de carácter regional; c) Promover la organización de escenarios periódicos de diálogo y deliberación pública del campesinado en la órbita nacional (al estilo de los que tienen los gremios), que cuenten con respaldo y reconocimiento gubernamental”. Al brindar mecanismos como el de la consulta popular cuando los derechos territoriales del campesinado se puedan ver afectados, este proyecto de acto legislativo está brindando participación activa al campesinado en la ordenación del territorio. Esto último es lo que está en juego con las distintas construcciones que del territorio hacen los grupos humanos, así como con las configuraciones que del mismo hacen los proyectos económicos de diversa índole que se planean sobre la base material del territorio, pero que afectan sus dimensiones sociales, culturales y económicas.

Pero hay una razón adicional para impulsar mecanismos reforzados de participación como el que propone este proyecto de reforma constitucional. Se trata de la exigencia creciente de instrumentos internacionales de fortalecer mecanismos de participación cuando se encuentre en riesgo el ambiente. En efecto, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo establece, en su principio número 22, que las comunidades locales “desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales”. De igual forma, el mismo principio exhorta a los Estados a “Reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”<sup>107</sup>.

Tal como ocurre con los derechos territoriales campesinos, ha habido avances en el reconocimiento de la participación reforzada que deberían tener las comunidades campesinas en relación con sus derechos. La Corte Constitucional se ha pronunciado de manera particular sobre la participación de campesinos en la construcción de proyectos de infraestructura y otros con impacto ambiental. En la Sentencia T-348 de 2012, que versó sobre la vulneración de derechos fundamentales de una comunidad de pescadores debido a la implementación de un proyecto de infraestructura, la Corte recalcó la importancia del derecho a la participación, los mecanismos y tiempos para ello. De acuerdo con esta sentencia, en casos en que se desarrollen proyectos de gran envergadura, este derecho se traduce en “la facultad que tienen los ciudadanos de escuchar y conocer las propuestas de las entidades estatales que les puedan afectar de

<sup>104</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-585 de 1995, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

<sup>105</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-358 de 2002, M. P.: Eduardo Montealegre.

<sup>106</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-008 de 2003, M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>107</sup> Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en junio de 1992.

*alguna forma, e intervenir, informarse y comunicar sus intereses frente a ellas*"<sup>108</sup>.

Y especificó que para garantizar este derecho existen múltiples mecanismos según el ámbito en el que se vaya a presentar la intervención estatal: "*Por ejemplo, las consultas populares son un mecanismo de participación en el ámbito político. En materia ambiental, existen otros mecanismos de participación administrativa, dentro de los cuales está la consulta previa, la audiencia pública ambiental, la intervención en los procedimientos administrativos ambientales, el derecho de petición, las veedurías ciudadanas en asuntos ambientales y la participación en los procesos de planificación ambiental, entre otros*"<sup>109</sup>. Y continúa asegurando que, "*La importancia de garantizar los espacios de participación de la comunidad en el diseño y ejecución de megaproyectos que intervienen recursos del medio ambiente, se fundamenta además en que el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido en el que concurren varias dimensiones*"<sup>110</sup>.

En otra sentencia que versó sobre la protección constitucional reforzada de poblaciones vulnerables frente a proyectos de renovación urbana y recuperación del espacio público, la Corte aseguró que aunque la Corte haya abordado los significados que para los pueblos indígenas tiene el territorio sobre el cual se van a construir grandes obras, "*dicha relación también puede aplicarse a otros contextos diferentes, en los cuales se evidencia la importancia del entorno en el sostenimiento del proyecto de vida de la persona*"<sup>111</sup>. Para la Corte, "*el significado que le otorga una persona al espacio en donde desarrolla una actividad, por ejemplo, económica, es importante para su realización como ser humano*"<sup>112</sup>. En virtud de lo anterior, según la Corte, el presunto interés general que tendría una obra no puede aplicarse de manera neutra, pues no se pueden desconocer los derechos fundamentales que podrían verse afectados por su desarrollo: "*En definitiva, el interés general no es un principio que pueda aplicarse en abstracto o en virtud de la visión que se tenga del desarrollo y del progreso, sino que debe tener en cuenta al otro*"<sup>113</sup>.

### **CONSULTA POPULAR PARA EL CAMPESINADO EN CASO DE AFECTACIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN REFORZADO**

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana contemplado en el artículo 103 de la Constitución Política. De acuerdo con la Ley 134

de 1994, este mecanismo es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto<sup>114</sup>. Esta ley establece, adicionalmente, que en todos los casos la decisión del pueblo es obligatoria. Según la Corte Constitucional, la consulta popular consiste "*en la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión*"<sup>115</sup>. Para la Corte, esto implica que el pueblo no adopta directamente la decisión referida al asunto sometido a consulta, sino que impone un mandato claro de acción al poder ejecutivo. Por ello, la Corte también ha señalado que la consulta popular es "*la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que posteriormente, la obliga a traducirla en acciones concretas*"<sup>116</sup>.

A pesar de que en principio la consulta popular es de carácter facultativo para el Presidente, los gobernadores y los alcaldes, la Constitución Política establece tres casos en los que estos mandatarios tienen la obligación de activar la consulta popular para indagar la opinión del pueblo y actuar de conformidad a su decisión. Estos casos son los siguientes: cuando se pretenden conformar nuevos departamentos (artículo 297 C. P.); cuando se va a conformar un área metropolitana o se quiere incluir un municipio en un área previamente existente (artículo 319, incisos 2° y 3°); para vincular un municipio a una provincia ya constituida (artículo 321, inciso 4°). Como se observa, los tres casos en los que la consulta resulta obligatoria actualmente están relacionados con el ordenamiento territorial. El constituyente quiso vincular al pueblo a este tipo de decisiones por ser trascendentales para quienes se podrían ver afectados de alguna manera por ellas. Este proyecto de reforma constitucional busca agregar un caso adicional a los tres ya existentes, para obligar a los mandatarios municipales, departamentales y nacionales a que consulten al pueblo siempre que haya un proyecto de cualquier tipo que pueda afectar el ordenamiento territorial y, de paso, afectar derechos fundamentales.

### **ADAPTACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES RECONOCIDOS UNIVERSALMENTE A LAS NECESIDADES PARTICULARES DEL CAMPESINADO**

Los derechos sociales son un conjunto de garantías jurídicas que buscan el mejoramiento de la calidad de vida para los individuos y las

<sup>108</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt.

<sup>109</sup> *Ibíd.*

<sup>110</sup> *Ibíd.*

<sup>111</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-244 de 2012, M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

<sup>112</sup> *Ibíd.*

<sup>113</sup> *Ibíd.*

<sup>114</sup> Ley 134 de 1994, artículo 8°.

<sup>115</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>116</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.

comunidades. Dentro de ese conjunto se incluyen los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad social, a la recreación, al agua, al trabajo, así como las libertades sindicales.

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha planteado que los derechos sociales deben adaptarse a los diversos contextos donde transcurre la vida de las comunidades y los individuos. Para que los derechos puedan garantizarse plenamente deben ser adaptables a realidades sociales diversas y ser aceptables conforme a las tradiciones culturales de los pueblos, pues en caso contrario no lograrán el objetivo de dignificar a todas las personas. Si los currículos educativos no se diseñan teniendo en cuenta la historia y la vida diaria de las comunidades, si la alimentación no es acorde a las costumbres de los pueblos, o si la vivienda no se construye de acuerdo a las características de los territorios, entonces los derechos a la educación, a la salud y a la vivienda no estarían plenamente garantizados. Por eso la adaptabilidad en materia de derechos sociales es una condición necesaria para que tales derechos se garanticen plenamente.

La cuestión de la adaptación a contextos diversos está ligada a dos principios de interpretación de los derechos sociales: Adaptabilidad y Aceptabilidad cultural. Tanto el comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en sus observaciones generales, como la Corte Constitucional en varias sentencias, se han pronunciado sobre el principio de Adaptabilidad en materia de derechos sociales. En la Observación General número 13, relativa al derecho a la Educación, el mencionado Comité de la ONU plantea que la *“educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”*<sup>117</sup>. Esta tesis también es defendida por la Corte Constitucional en la Sentencia T-743 de 2013; para la Corte, *“el requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar”*<sup>118</sup>.

<sup>117</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 13, párr. 6.

<sup>118</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas.

El concepto de Aceptabilidad cultural también ha sido defendido en múltiples ocasiones por estos organismos. En materia de derecho a la Salud, el Comité planteó que *“los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades”*<sup>119</sup>. Este principio ha sido acogido por la Corte Constitucional en múltiples fallos, destacándose la Sentencia C-313 de 2014 que revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud<sup>120</sup>.

En materia del derecho a la Vivienda, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales habló de la adecuación cultural de la vivienda, para aludir a *“la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda”*<sup>121</sup>. El Comité también ha planteado tesis similares frente al derecho a la alimentación, destacando que la satisfacción de las necesidades alimentarias de los individuos requiere el consumo de víveres sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada<sup>122</sup>.

Los conceptos de Adaptabilidad y Aceptabilidad Cultural apuntan a un mismo propósito: asegurar que los derechos sociales de las comunidades sean garantizados conforme a sus tradiciones, sus realidades y sus contextos. Por lo anterior, el reconocimiento del campesinado exige que los derechos de los que son titulares se adapten a las realidades del mundo rural y a las tradiciones de las regiones del país donde se recrea la vida campesina. De esta manera, los currículos de las niñas y niños del campo deberán adaptarse para incluir aprendizajes relacionados con las actividades propias de la economía campesina, y las políticas de vivienda rural deberán tener en cuenta la garantía de condiciones para recrear las tradiciones del campo en lugar de desarrollar proyectos de vivienda con enfoques propios del mundo urbano. En materia de seguridad social deberán impulsarse proyectos que aseguren la garantía de salud, pensiones y riesgos laborales con políticas acordes con una economía con ingresos, tiempos y formas jurídicas distintas a las relaciones laborales marcadas exclusivamente por la relación salarial.

<sup>119</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 14, párr. 12.

<sup>120</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2014, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza.

<sup>121</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 4, párr. 8.

<sup>122</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 12, párr. 8.

La adaptación de los derechos sociales requiere políticas que van más allá de la aceptabilidad cultural o la adecuación a contextos rurales o modos de vida campesinos. La adecuación cultural cobra vigencia si hay algún acceso a políticas que promueven acceso a bienes, servicios y políticas necesarias para las comunidades, pero ello no ocurre cuando los programas de bienestar social no llegan a las comunidades y el Estado incumple sus obligaciones en materia de derechos sociales. Por eso el paso previo a la adecuación cultural es el desarrollo de políticas de acceso físico y económico a bienes y servicios de los que no dispone buena parte de la población campesina. En materia de derecho a la educación, por ejemplo, los resultados del Censo Nacional Agropecuario<sup>123</sup> reflejan que el 11.5% de los mayores de 15 años son analfabetas, y uno de cada cinco niños y jóvenes entre 5 y 16 años no asiste a ninguna institución educativa. El Estado colombiano tiene la obligación de garantizar el acceso físico y económico a la educación para todos los niños y niñas campesinos, y también tiene la obligación de adecuar los programas educativos a las realidades del campo. Lo mismo puede decirse de los programas de vivienda, hábitat, salud, seguridad social, agua, alimentación y el conjunto de derechos sociales de los que son titulares los individuos y las comunidades campesinas.

**CONCLUSIONES**

Finalmente, este es un proyecto de acto legislativo necesario para sentar las bases de un nuevo relacionamiento con los campesinos y campesinas que alimentan la nación. Adecuar el texto constitucional a las realidades actuales y a las exigencias de las comunidades campesinas es un imperativo ético y político. La discriminación y exclusión de la que actualmente es víctima este grupo social requiere de la adopción de medidas urgentes por parte del poder legislativo. Las reformas propuestas también son necesarias jurídicamente. Como lo han reconocido varios mecanismos de protección de derechos humanos de Naciones Unidas, existen nuevos derechos del campesinado que no han sido formalmente reconocidos, y los que existen se han mostrado insuficientes para proteger a este grupo social. Pero la reforma es además necesaria como herramienta para mejorar los mayores problemas que aquejan al campo y que tienen incidencia en la vida de las comunidades campesinas, así como en el resto de la nación. La concentración de tierras, el hambre,

la pobreza y la ordenación antidemocrática e inconsulta de los territorios podrán ser combatidas con la adecuación del artículo 64 constitucional y con su debida implementación y cumplimiento. El reconocimiento político del sujeto campesino es una deuda histórica que este proyecto contribuirá a saldar, lo que sin duda está en dirección de los mandatos del Estado social de derecho y de las exigencias políticas que actualmente demanda el país.

**PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la honorable Comisión Primera Constitucional del Senado dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2019 Senado**, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular, conforme al proyecto original radicado.

Ponente,

Ponente,  
  
**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
 Senador de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 799 - Martes, 27 de agosto de 2019  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para primer debate (segunda vuelta), texto definitivo aprobado en Plenaria, pliego de modificaciones y texto propuesto a la Comisión Primera al Proyecto de Acto legislativo número 39 de 2019 senado y 355 de 2019 Cámara, por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal. ....	1
Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto legislativo número 04 de 2019 Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.....	34
Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto legislativo número 14 de 2019 Senado, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular.....	36

<sup>123</sup> Los resultados del censo pueden consultarse en: <http://www.3ercensonalagropecuario.gov.co/>

