



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123-9066

AÑO VII - Nº 299

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 26 de noviembre de 1998

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO ALFONSO BUSTAMANTE M.
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 122 DE 1998 CAMARA

por medio de la cual se hace una adición al Capítulo II en el artículo 45 del Decreto-ley 2150 de 1995.

El Congreso de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 1º del artículo 150 de la Constitución Política,

DECRETA:

Artículo 1º. Agréguese al artículo 45 del capítulo II del Decreto-ley 2150 de 1995 en lo atinente a las juntas de acción comunal el cual quedará así:

Artículo 45. Excepciones. Y a las organizaciones comunitarias de primero, segundo, tercero y cuarto grado.

Artículo 2º. Esta ley rige a partir de la fecha de su expedición:

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El artículo 45 del Decreto 2150 de 1995 en su último capítulo tiene estipulado "y las demás personas jurídicas respecto de las cuales la ley expresamente regula en forma específica su creación y funcionamiento, todas las cuales se registrarán por sus normas especiales". La acción comunal en Colombia se creó con la Ley 19 de 1958 y su funcionamiento ha sido regulado expresamente en forma específica por la ley anteriormente mencionada y Ley 52 de 1990.

Además contempla el artículo 1º del Decreto 0427 de 1996: "Registro de personas jurídicas sin ánimo de lucro. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro de que tratan los artículos 40 a 45 y 143 a 148 del Decreto 2150 de 1995 se inscribirán en las respectivas cámaras de comercio en los mismos términos, con las mismas tarifas y condiciones previstas para el registro mercantil de los actos de las sociedades comerciales". A las organizaciones comunitarias se les está igualando en las respectivas cámaras de comercio en el proceso de trámites y registros en las mismas condiciones que a las grandes sociedades comerciales.

Con la vigencia del Decreto-ley 2150 de diciembre 5 de 1995, las organizaciones comunales se ven enfrentadas a problemas de carácter socio-económico y la actividad comunitaria con principios de participación y beneficio de la comunidad, no es generadora de la rentabilidad económica que permita la acumulación de capital, para asumir los altos costos del proceso de inscripción ante las cámaras de comercio.

La acción comunal en Colombia ha sido la organización básica del desarrollo y progreso de las comunidades a nivel rural y urbano, cuenta con una estructura orgánica de cuatro niveles (Junta de Acción Comunal, Asocomunal, federación y confederación). Con una capacidad de convocatoria de cuarenta y cinco mil organizaciones comunales, las cuales han participado en forma colectiva en aproximadamente el 43% de los recursos invertidos en la infraestructura del país; a lo largo de los 40 años de existencia.

La Acción Comunal surgió en los años 50 como proceso alternativo a la violencia que azotaba en esa época al país, sus afiliados en su mayoría son campesinos que se han visto sometidos a los factores generadores de violencia, viéndose obligados a los desplazamientos masivos, pérdida de sus vidas y al deterioro de los procesos de liderazgo.

El Decreto-ley 2150 va en contra de los mecanismos de participación establecidos en la Constitución Nacional en su artículo 103 y en la Ley 134 de 1994 dados los altos costos que le representa a la Acción Comunal cambiar estatutos, inscribir los directivos u otra actividad que requiera trámite en las cámaras de comercio.

Por las constantes solicitudes, quejas, inconvenientes y reclamos por parte de las 45.000 juntas de acción comunal existentes en el país, el Gobierno Nacional se ha visto obligado a expedir dos Decretos el 427 de 1996 modificadorio del 2150 y el 2376 del 96 modificadorio del 427 del 96 para aplazar "la inscripción de las juntas de Acción Comunal reconocidas como personas

jurídicas de derecho privado, se realizará en el registro que lleven las cámaras de comercio, a partir del 31 de diciembre del 98”.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 12 de noviembre del año 1998 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley 122 de 1998 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Manuel Ramiro Velásquez A.*

El Secretario General,

Gustavo Alfonso Bustamante Moratto.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 143 DE 1998 CAMARA por medio de la cual se adicionan algunos artículos a la Ley 65 de 1993.

El Congreso de Colombia
DECRETA

Artículo 1°. La Ley 65 de 1993 tendrá un nuevo artículo 98B del siguiente tenor:

Artículo 98B. *Redención de pena por incapacidad oficial o privada de brindar trabajo, estudio o enseñanza.* Si a pesar de la obligatoriedad del trabajo, estudio y enseñanza intracarcelarios, éstos no se pueden brindar oficial o privadamente por escasa o ninguna oferta, a quien haya manifestado voluntad irrestricta de hacerlo, según la Junta de Evaluación de Trabajo, Estudio y Enseñanza, se le redimirá un (1) mes de pena por cada año calendario.

Artículo 2°. La Ley 65 de 1993 tendrá un nuevo artículo 99B del siguiente tenor:

Artículo 99B. *Fomento de la paz y la convivencia.* La administración penitenciaria y carcelaria fomentará entre los internos el interés por la paz y la convivencia pacífica, previa creación y reglamentación de los «Comités de Paz y Convivencia», en cada establecimiento penitenciario o carcelario.

Se entiende por fomento de la paz y de la convivencia todo período no inferior a seis (6) mes es durante el cual no se presenten hechos que atenten contra la vida o la integridad personal, la libertad sexual y el patrimonio económico de los integrantes de la comunidad penitenciaria o carcelaria.

Las actividades de organización, dirección, fomento y promoción de la paz y la convivencia pacífica, programadas por la dirección de los establecimientos, se asimilarán al estudio para efectos de redención de la pena, de acuerdo con la reglamentación que para el caso dicte el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

El director de cada establecimiento penitenciario o carcelario, mediante resolución motivada, concederá autorización a los internos que hayan demostrado **habilidades para la solución pacífica de conflictos**, a quienes se les facilitará el espacio y los medios indispensables para reunirse, como mínimo cuatro (4) veces al mes, con el fin de establecer las políticas, planes y programas necesarios, lo mismo que para su revisión periódica, para lograr una paz duradera en su establecimiento. Para estas tareas recibirán la colaboración necesaria por parte del asesor jurídico.

Se presume que disponen de esas habilidades quienes sean jefes naturales de sus respectivos patios y quienes representen o

hayan representado grupos barriales o de comunas en permanente conflicto armado.

En todo caso, a la comunidad penitenciaria o carcelaria que contribuya al establecimiento y fortalecimiento de la paz y la convivencia, se le rebajará un (1) mes por cada período de seis (6) meses en que no se presenten hechos que atenten contra la vida o la integridad personal, la libertad sexual o el patrimonio económico.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.

Benjamín Higuera Rivera,
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

“En la cárcel cualquier tiempo es mucho”. Ho Chi Minh.

En mi condición de Representante a la Cámara y de manera particular como miembro del Consejo Nacional de Paz y de la Comisión Legal de Derechos Humanos de la Cámara, con todo respeto me permito sustentar ante ustedes el Proyecto de ley número 143 Cámara, que me permito presentar como adición a la Ley 65 del 19 de agosto de 1993 o Código Penitenciario y Carcelario, el cual consulta, en líneas generales, el espíritu del Proyecto de ley número 41 de 1998 Senado, *por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*, ante la urgencia de ponernos en consonancia con una nueva y humanística política dentro de los establecimientos de reclusión y con el proceso de paz que se escenifica en nuestra Patria.

Creo que la frase que dejo resaltada lo dice todo. El tiempo en la cárcel no pasa. A la vida no la acompaña la esperanza por lo que se vuelve yerta y vegetativa. La lentitud de los procesos desespera, a veces procesos no debidos para colmo de males.

El célebre Francesco Carnelutti decía que Dios perdona pero el nombre no, refiriéndose al lastre que al volver a la “sociedad” arrastra el ser humano que tuvo la desdicha de ir a la cárcel, así no se le encuentre culpable a la postre. Esto, que es así, deviene agravado por el medio nauseabundo en que transcurren los grises días de la prisión, en buena medida por culpa nuestra, pues no hemos sabido dignificar al hombre procesado o condenado.

Por eso, ante la razonable incertidumbre en el buen suceso del paquete de medidas que ha presentado la Fiscalía General de la Nación con miras a lograr una integral política criminal para Colombia, y ante la lentitud de su trámite, he querido presentar este breve pero humanista proyecto que espero sea acogido con magnanimidad de compatriotas.

El artículo 1°, atinente a la redención de pena por incapacidad oficial o privada de brindar trabajo, estudio o enseñanza está a tono con la cruda y triste realidad de Colombia, todavía más acentuada dentro de los centros de reclusión.

No pocas personas privadas de la libertad han entendido y entienden- que el trabajo es una obligación social y como tal, un derecho y un deber suyos. Sin embargo, las oportunidades de que disponen para hacerlo son escasas o aún inexistentes, privándolos de la finalidad primordial de generar o fortalecer en ellos hábitos laborales y de ser creativos, amén del rendimiento económico, en algunos casos.

Igual cosa ocurre (escasez o ausencia de oportunidades) cuando de estudio o enseñanza se trata.

Entonces, no podemos seguir “castigando” al interno que quiere y está en condiciones de trabajar, estudiar o enseñar, con el pretexto de que la oferta del mercado laboral es poca o ninguna, que los establecimientos educativos no prestan el servicio en los penales o que no hay a quién enseñarle, cuando el hombre tiene a diario menesteres en qué ocuparse o cosas que enseñar y qué aprender.

Así las cosas, si a pesar de la obligatoriedad del trabajo, estudio y enseñanza intracarcelarios, éstos no se pueden brindar oficial o privadamente por escasa o ninguna oferta de dichas actividades, a quien haya manifestado voluntad irrestricta de atarearse en alguna de ellas, según la Junta de Evaluación de Trabajo, Estudio y Enseñanza, se le redimirá un (1) mes de pena por cada año calendario.

Por lo que corresponde al artículo segundo, como bien tenemos conocido, el Gobierno Nacional se ha comprometido con el País a recuperar para todos los colombianos los espacios de convivencia y fraternidad perdidos o menoscabados, mediante serios y generosos acuerdos en el campo social.

De ese vasto campo social hace parte, sin el menor resquicio de duda, la población penitenciaria y carcelaria, la cual no puede seguir secularmente menospreciada -y peor aún olvidada- por las clases política, económica y cultural del País.

Todos sabemos que un cincuenta o más por ciento (50%) de los detenidos y condenados lo están por delitos contra el patrimonio económico; otros, no pocos, perdieron su libertad por confrontar el sistema que juzgan injusto; y en fin, todos -o buena parte mejor- están presos porque han vulnerado o puesto en peligro bienes vitales para la comunidad.

Con inusitada frecuencia conocemos, por los más diversos medios de información, sobre motines carcelarios, debido a los insoportables límites de hacinamiento a que hemos llegado, a la ausencia de atención en higiene y salud, a los castigos inhumanos y degradantes, y lo que es más grave todavía, al menosprecio permanente de su dignidad de seres humanos. El saldo de muertos y heridos -entre internos y servidores públicos-, de destrucción de los mismos establecimientos carcelarios, entre otros, no se puede mimetizar más. La atención de esos y parecidos problemas no da espera, si queremos conjurar en buena medida esos polvorines, cuya

mecha lenta arde y arde, y fatalmente tocará la dinamita vital que en esos antros tenemos.

Con todo y eso, en la famosa cárcel «Bellavista» de Bello, Antioquia, por la denodada voluntad de paz y convivencia de su población se ha llegado a un récord que bien puede inscribirse en el libro Guines, toda vez que durante veintiún (21) meses no se ha presentado un hecho violento allí.

Este es un ejemplo que puede multiplicarse, poniendo en marcha sin demora los *Comités de Paz y Convivencia* dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, cuestión nada difícil si hay voluntad política para ello.

En el medio carcelario existen verdaderos valores humanos, con aptitudes psicofísicas inmanentes y trascendentes, que se pueden aprovechar para sacar adelante una tarea duradera de paz entre ellos, con ahorro de vidas y bienes, de dinero para atender lesionados y para reconstruir lo destruido o dañado; pero ante y sobre todo, con ahorro de trabajo para la administración de justicia que se desgasta y mucho, la mayoría de las veces inútilmente, ya que recoger “la verdad” testimonial en semejante medio es casi que prueba diabólica.

En fin, “premiar” con una mínima rebaja de pena a la comunidad carcelaria que contribuye a conservar la paz y la convivencia, no es más que auparla para que continúe en la misma línea de comportamiento, porque los organizadores, promotores o fomentadores de la paz nada lograrían sin el interesado concurso de sus compañeros de prisión.

Queremos hacer consonantes los procesos de paz del Gobierno y la Guerrilla con los procesos de paz y convivencia intracarcelarios, por eso la vigencia inmediata de esta ley.

Benjamín Higuaita Rivera,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 25 de noviembre del año 1998 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley 143 de 1998 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Benjamín Higuaita Rivera*.

El Secretario General,

Gustavo Alfonso Bustamante Moratto.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 031 DE 1998 CAMARA

por la cual se desarrolla el artículo 145 de la Ley 100 de 1993.

Honorables Representantes:

El señor Presidente de la Comisión Séptima Constitucional, me encomendó rendir ponencia al presente proyecto de ley, después de analizar su contenido, de consultar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Presidencia de los Seguros Sociales, y las normas constitucionales y legales. Sustento mi ponencia en los siguientes términos, los cuales someto a su consideración, así:

I. Consideraciones iniciales

En su integridad el Proyecto de ley 031 de 1998, va dirigido a que el Instituto de los Seguros Sociales asuma el pago de las

pensiones de los jubilados del departamento del Chocó a partir de la vigencia de la presente ley.

Inicia el autor del proyecto en su exposición de motivos a manifestar: “... a personas tan calificadas como ustedes sobra insistirles en estadísticas y conclusiones sobre la situación socioeconómica del Chocó. Sus bajísimos indicadores y el alto índice de necesidades básicas insatisfechas muestran cuán grande es el drama de nuestro pueblo”.

Igualmente agrega que existió una Caja Seccional de Previsión Social, pero que fue liquidada por el desgreño administrativo y deudas insatisfechas.

Ahora bien, de acuerdo a informaciones sobre los manejos presupuestales que vienen realizando el Gobernador y la asamblea departamental, es de anotar que ésta última corporación

aprobó un aumento del cincuenta (50%) por ciento más de las dietas de los diputados.

El señor gobernador Luis Gilberto Murillo, al respecto manifestó: "... tenemos muchos funcionarios operativos y queremos aumentar los sueldos para que sea atractivo trabajar en la gobernación y la gente se anime a cumplir sus funciones..."

Es así, que los diputados pasaron de \$4.400.000 a \$6.701.824, y los salarios del gobernador, contralor y secretarios de despacho aumentaron un sesenta (60%) por ciento. El gobernador pasó de \$3.400.000 a \$5.500.000.

Mientras se aumentan los ingresos de los funcionarios de la gobernación y la asamblea departamental, no se han tomado medidas para solucionar el déficit pensional del Chocó, es decir la bomba explosiva que llegará a ser el no pago de las pensiones a los jubilados de la gobernación, con recursos propios.

Es de anotar que el autor del presente proyecto, solicitó la destitución del señor gobernador del Chocó, Luis Gilberto Murillo, ante la sentencia condenatoria proferida en su contra por el delito de peculado por aplicación oficial diferente. Pareciendo que el manejo administrativo y financiero del Chocó es más de desgüeño, corrupción y no de un déficit presupuestal.

Por otra parte, por reestructuración del departamento, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desembolsará un crédito de cinco mil (\$5.000) millones de pesos para el pago de indemnizaciones, pensiones y salarios atrasados.

Es de resaltar que el 30 de octubre del año en curso, en el marco del Congreso Nacional de Economistas en el auditorio de la Universidad del Quindío, el Ministro de Hacienda y Crédito Público al referirse a la situación del departamento del Chocó manifestó: "...que no podía seguir el departamento en 'la danza de los millones', en plena dificultad en la que andan, subiendo en un cincuenta (50%) por ciento las dietas de concejales de Quibdó u diputados, así no aguanta ningún departamento..."

De ahí que esta circunstancia impone un proceso de medida en los gastos, sobre todo en los de carácter administrativo de la entidad territorial del Chocó. Si esta ética del rigor y de la austeridad no se impone, no va a haber transferencias que aguanten ni va a haber volumen de endeudamiento suficiente para tanta voracidad burocrática.

Es bueno recordar la situación fiscal deficitaria que heredó la actual administración del Instituto de los Seguros Sociales, además de la crisis económica interna, así como la crisis internacional, por ello se debe ser conscientes que la única solución es que todos los entes territoriales implementen políticas de austeridad y de reestructuración, con el fin de disminuir los gastos de funcionamiento.

Este problema de pasivo pensional no provisionado en los departamentos y municipios de la República de Colombia, puede ascender a treinta (30) puntos del Producto Interno Bruto PIB colombiano.

De seguir las cosas así el presupuesto sólo alcanzará para pagar la nómina de los activos y las mesadas de los jubilados. De no ponerse coto a esta situación a tiempo, la ya muy precaria capacidad de inversión de las entidades territoriales.

Todo esto para indicarles honorables Representantes, que la Nación tampoco está en capacidad de asumir la bomba de tiempo

que es el pasivo pensional, ya que se ha llegado a los límites donde de cada cien pesos recaudados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por rentas o aduanas, cincuenta y dos (\$52) pesos salen para las regiones, y el gobierno central se queda con cuarenta y ocho (\$48) pesos, con los cuales tiene que pagar la deuda nacional, la Fuerza Pública, las Ramas Judicial, Ejecutiva y Legislativa e invertir algo. Pretender que estas inversiones aumenten es ya difícil.

Todo lo que se impone de ahora en adelante, en la visión de la descentralización, va a ser desde luego dos tareas muy grandes que viene adelantando el Ejecutivo que son:

Que las entidades territoriales cuenten ahora, en los umbrales del siglo XXI con un Código Fiscal, que les permita mejorar con más modernidad su propia fiscalidad, su tributación local, que no dejen que a ella le llegue el aperezamiento fiscal, que sea elástico y que los departamentos se conviertan en entes de estructuras administrativas con más capacidad de planeación, de mejor capacidad técnica y de coordinación; ese va a ser el departamento viable.

Por ello el gobierno presentó a consideración un proyecto de acto legislativo al Congreso, donde las rentas y las transferencias de los departamentos y municipios no sigan llegando para gasto sino que un porcentaje se ahorre en unos fondos fiduciarios que serían el respaldo a ese pasivo pensional para que el día de mañana cuenten con reservas que hoy no las tienen para atender, con un respaldo patrimonial ese inmenso pasivo pensional.

Con el mencionado proyecto de acto legislativo, el cual se encuentra en primer debate en el Senado de la República, el gobierno pretende solucionar dicha crisis pensional. Siendo este el camino viable y legalmente posible, al igual como lo pretende la reforma tributaria el de fortalecer las rentas de los entes territoriales, pero queda en manos de éstos el buen manejo y la eficiencia en su administración para resolver esta dura crisis fiscal.

Entonces bajo este contexto, no sería procedente que el Gobierno Nacional asuma el pago de las pensiones de los jubilados del departamento del Chocó, por cuanto este problema lo tienen numerosos departamentos y más de quinientos (500) municipios colombianos y en este orden de ideas el Estado a través del Instituto de los Seguros Sociales sí asume el pago de la deuda pensional de los jubilados del departamento del Chocó, tendría que asumir con los pasivos de todos los entes territoriales.

II. Consideraciones del Instituto de los Seguros Sociales

Con fecha noviembre 4 del año en curso, según Oficio P.ISS 06990, el Presidente del Seguro Social doctor Jaime Arias Ramírez, nos da respuesta a nuestra petición y sobre el particular muy comedidamente manifiesta lo siguiente:

De conformidad con el literal b) del artículo 32 de Ley 100 de 1993, en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida que administra el Seguro Social, los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de las reservas.

Sobre los alcances de la anterior disposición, la honorable Corte Constitucional en sentencia C-378 del 27 de julio del año en curso, manifestó: "... Los recursos por concepto de los aportes al Sistema de Seguridad Social no pueden repuntarse como de propiedad de las entidades administradoras ni de la Nación. Igualmente, este derecho se encuentra garantizado, pues en ningún caso la definición de 'público' que hace la norma parcial-

mente acusada, desconoce las prerrogativas que constitucionalmente y legalmente poseen los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida”.

Del anterior pronunciamiento se desprende que los recursos que forman parte de las reservas y que constituyen un fondo común de naturaleza pública, destinados al pago de las obligaciones pensionales a cargo del Seguro Social, no pertenecen ni al Instituto ni a la Nación, sino única y exclusivamente a los afiliados del Régimen de Prima Media con prestación definida, a quienes se les garantiza el cubrimiento de las prestaciones económicas que conforme a la ley les correspondan, por lo que resultaría inconstitucional e ilegal destinar estos recursos al pago de pensiones a personas que no aportan o cotizaron en dicho régimen, como son los jubilados del departamento de Chocó.

De otro lado, téngase en cuenta que la Ley 100 de 1993 en su artículo 123, previó mecanismos para que las entidades territoriales contaran con los recursos y garantías necesarias para el pago de las obligaciones pensionales a su cargo, disponiendo que las entidades territoriales podrán emitir títulos de deuda pública a fin de acceder a los recursos de los fondos de pensiones en los términos previstos en el artículo 100 de la misma ley.

Las transferencias del presupuesto nacional se podrán pignorar a fin de garantizar las obligaciones que resulten de estas operaciones. Los recursos se destinarán a la redención de los bonos pensionales y al pago de las pensiones a su cargo.

Y además, aseguró que el Gobierno Nacional reglamentará esta materia teniendo en cuenta en las entidades territoriales deberán hacer un esfuerzo para acrecentar la participación de los recursos propios para el pago de las pensiones a su cargo.

Así mismo el artículo 145 de la citada Ley 100, al hablar de los recursos para el pago de las pensiones de las entidades territoriales, dispuso que de los recursos adicionales que a partir de 1997, reciban los departamentos y municipios como transferencias por los recursos provenientes del impuesto de renta y la contribución sobre la producción sobre las empresas de la industria petrolera en la zona Cusiana-Cupiagua, destinarán por lo menos un cinco (5%) por ciento a un fondo para el pago de pensiones, sin perjuicio de que dichas entidades territoriales continúen cumpliendo sus obligaciones contraídas en materia pensional. Y señala que los saldos que mantenga este fondo se invertirán exclusivamente en papeles de deuda pública emitidos por la Nación o el Banco de la República.

Así las cosas, debemos concluir que de conformidad con la Ley 100 de 1993, resulta imposible con el Seguro Social asuma obligaciones pensionales con cargo a sus reservas sin que se hayan hecho los aportes y cotizaciones de conformidad con la ley; además, destinar los recursos de los afiliados del Régimen de Prima con Prestación Definida, al cubrimiento de prestaciones a personas que no contribuyeron a la constitución del fondo común o de las reservas como es el caso de los jubilados del departamento del Chocó, ocasionaría una desfinanciación del Régimen, en perjuicio de sus afiliados, quienes con su fidelidad al Sistema han hecho un esfuerzo económico durante muchos años para que se les garanticen sus prestaciones.

Por último, teniendo en cuenta lo dispuesto por el mencionado artículo 145 de la Ley 100 de 1993, norma que se pretende desarrollar según el epígrafe del proyecto, que trata sobre los recursos para el pago de pensiones en las entidades territoriales, este proyecto de ley resulta inconveniente y jurídicamente improcedente, porque dicha norma en ninguna parte menciona que el Seguro Social deba asumir el pago de las pensiones en las

entidades territoriales, y porque su desarrollo y reglamentación es competencia del ejecutivo de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

III. Consideraciones del Ministro de Hacienda y Crédito Público

Mediante Oficio 0799 fechado 28 de octubre de 1998, el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público hace las siguientes consideraciones al proyecto de ley en mención, sin perjuicio de aclarar que las leyes no se desarrollan por otras leyes, como lo sugiere el título del proyecto, así:

“... En primer término, en el proyecto de ley no se han tenido en cuenta los lineamientos bajo los cuales se ha sentado la responsabilidad del pago de los pasivos pensionales a cargo de las entidades del nivel territorial, como es el caso particular del departamento de Chocó.

La estructura legal que sirve de soporte a la asignación de esta competencia parte del artículo 48 de la Carta constitucional, en el cual se dispuso que el Estado dirigirá, coordinará y controlará el servicio de seguridad social” en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

En cumplimiento de lo anterior, mediante la Ley 100 de 1993, se estableció el Sistema General de Seguridad Social al igual que se revistió al Gobierno Nacional de facultades extraordinarias para “establecer un régimen de fondos departamentales y municipales de pensiones públicas, que sustituya el pago de pensiones a cargo de las cajas o fondos de pensiones públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes, en los respectivos niveles territoriales”.

Haciendo uso de las facultades extraordinarias, el gobierno expidió el Decreto-ley 1296 de 1994, que regula la creación de los fondos de pensiones públicas del nivel territorial y la sustitución de las entidades territoriales, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales pertenecientes a la entidad territorial que tenía a su cargo el pago directo de pensiones.

Estas normas han establecido la competencia de la prestación de este servicio de seguridad social en las entidades territoriales, queriendo asegurar al pensionado residente a nivel local, el reconocimiento y pago eficiente de las mesadas pensionales.

En segundo término, en lo que concierne a los recursos para cubrir este servicio, el Decreto Reglamentario 1068 del 23 de junio de 1995, por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones a cargo de las cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público del nivel territorial declaradas insolventes, sería asumido por el respectivo fondo de pensiones territorial.

Cabe mencionar que el departamento del Chocó mediante el Decreto 0515 de junio 30 de 1995, creó el Fondo Departamental de Pensiones Públicas, con el cual se debe dar cumplimiento al pago de las mesadas pensionales.

Para estos efectos, el Decreto-ley 1296 de 1994 en su artículo 5° en concordancia con el artículo 145 de la Ley 100 de 1993, fijó los recursos que debería emplear cada entidad territorial para garantizar el pago de pensiones a través de los citados fondos, entre los cuales se especifica “por lo menos el 5% de los recursos adicionales que reciban a partir de 1997, los departamentos y municipios, de conformidad con lo establecido en el artículo 145 de la Ley 100 de 1993, como transferencias por los recursos provenientes del impuesto de renta y la contribución sobre la producción de las empresas de la industria petrolera en la zona Cusiana-Cupiagua”.

Igualmente, corresponde a la administración departamental asignar de los ingresos corrientes del departamento los recursos correspondientes al fondo de pensiones públicas territorial.

El artículo 123 de la Ley 100 de 1993 prevé también la financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales, a través de la emisión de títulos de deuda pública en los términos previstos en el artículo 100 de la misma ley.

Adicionalmente, el artículo 14 de la Ley 223 de 1995 contempla un porcentaje de la tarifa general de impuestos sobre las ventas cuyos destinatarios son los fondos de pensiones oficiales del orden nacional y territorial.

De otra parte, la Superintendencia Bancaria mediante la Circular Externa número 62 de 1995 impartió instrucciones en relación con el procedimiento para el traslado de activos y pasivos a los fondos de pensiones territoriales. Esa misma entidad, mediante la Circular Externa número 63 de 1995, impartió instrucciones relativas a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones en los niveles departamental, distrital y municipal, a la declaratoria de solvencia o insolvencia de las citadas entidades de Seguridad Social, al procedimiento para la liquidación del área o áreas de pensiones y a la constitución de los fondos de pensiones del nivel territorial.

No hay duda entonces de que, con la normatividad vigente, se tuvo el propósito fundamental de descentralizar a través del Fondo de Pensiones Públicas Territorial, la responsabilidad del pago de pensiones a cargo de las entidades territoriales, otorgando a la vez los instrumentos legales y financieros para asumir dicha responsabilidad.

Debe observarse que los recursos con los que el proyecto de ley pretende que el Instituto de Seguros Sociales asuma el pago de las pensiones de los jubilados, ya tiene como fin esta misma destinación, siendo el departamento el responsable de trasladar de las partidas giradas a través del Situado Fiscal, el monto correspondiente al Fondo de Pensiones Públicas Territorial.

El establecer una excepción como la que se pretende en este proyecto de ley, sería un acto discriminatorio con las demás entidades territoriales y sería un comienzo para desfigurar los principios y finalidades del Sistema General de Pensiones. Asimismo, al recurrir a los recursos de la Nación para asumir estas responsabilidades de un determinado departamento, sienta un precedente que permite que los demás departamentos traten de obtener el mismo derecho respecto de sus pensionados, en detrimento de las finanzas del ISS, de la Nación y del Sistema.

De otro lado, a partir de la Ley 100 de 1993 el ISS, como administradora del Régimen de prima media con prestación definida, puede administrar las pensiones únicamente frente a sus afiliados, es decir:

1. Quienes le efectuaron cotizaciones.
2. Quienes lleguen como afiliados de una entidad pública o privada que haya venido administrando sus pensiones, para lo cual debe emitirse a favor del ISS un bono o título pensional o,
3. Quienes efectúen la "conmutación pensional" con el Instituto, para lo cual se requiere que se le gire a éste el correspondiente valor a partir del cálculo actuarial de los pensionados que pasarían a ser pagados por el Instituto.

De esta forma, al modificar el régimen legal actual adicionando afiliados al ISS, sin consideración a su capacidad económica, se estarían vulnerando los principios de eficiencia y universalidad, artículo 48 de la Constitución Política inmersos en la

elaboración de la Ley 100, pues se crea un desequilibrio financiero, tanto al interior del ISS, como en el Sistema General de Pensiones, globalmente considerado.

En lo referente a la cuantificación de esta medida, de acuerdo con la información suministrada por el Secretario General de la Gobernación del Departamento del Chocó, la nómina de pensionados al mes de septiembre es de 342 personas con un costo mensual de \$184.8 millones, lo que representa un costo de \$2.587.2 millones anuales por el pago de 14 mesadas, costo que tendría que asumir el Tesoro Nacional a través del ISS (Oficio 4191 de Seguridad Social del 4 de septiembre de 1998, firmado por Francisco Estupiñán).

Ante la situación fiscal que atraviesa el país, no es viable comprometer aún más a la Nación, cuando la dinámica de los ingresos públicos ha tenido un comportamiento negativo frente a lo previsto en el plan financiero para este año y el contexto, tanto nacional como internacional, no hace prever la obtención de recursos fácilmente.

Esta razón aunada a otras de orden interno y externo, motivaron al presente Gobierno a solicitar un trámite prioritario en el Congreso, a través de la aplicación de los artículos 163 y 347 de la Constitución Política, para los proyectos de ley relacionados con la reforma tributaria y la autorización de los Bonos de Paz, en búsqueda de recursos para atender las funciones y obligaciones que hoy son responsabilidad de la Nación.

Además, conscientes de la situación fiscal de las entidades territoriales, en particular lo relativo a la financiación de la carga pensional, el Gobierno presentó a consideración del Congreso de la República el Acto Legislativo 007 de 1998 Senado, *por el cual reforma el artículo 358 de la Constitución Política*, donde se crea un fondo para el pago pensiones de las entidades territoriales. Este fondo constituirá un mecanismo de ahorro, sin modificar el sistema de transferencias de recursos de la Nación a las entidades, protegiendo tanto los derechos de los trabajadores de las entidades territoriales como a estas.

Igualmente, se presentó ante el Congreso el Proyecto de ley 043 de 1998 Cámara, *por la cual se racionaliza el sistema tributario de las entidades territoriales*, que tiene como propósito fundamental, modernizar y fortalecer las herramientas tributarias de los Departamentos, Distritos y Municipios para que éstos puedan afrontar el proceso de descentralización y responder a sus obligaciones de manera oportuna.

Por lo anteriormente expuesto, se solicita, respetuosamente, contemplar la posibilidad de archivo del proyecto de ley de la referencia.

IV. Consideraciones finales

Considero que no es procedente que la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, dé curso al Proyecto de ley número 031 de 1998 Cámara, dada la ilegalidad y la inconveniencia que tiene para las Finanzas Nacionales, para el Instituto de los Seguros Sociales, ISS.

Además, porque el artículo 145 de la Ley 100 de 1993 no menciona que el Seguro Social deba asumir el pago de las pensiones en las entidades territoriales, y porque éste tema se encuentra contemplado en el artículo 123 de la precitada ley, la cual previó mecanismos para que las entidades territoriales contaran con los recursos y garantías necesarias para el pago de las obligaciones pensionales a su cargo, disponiendo que las entidades territoriales podrán emitir títulos de deuda pública a fin de acceder a los recursos de los fondos de pensiones.

Proposición

Por las consideraciones y razones ampliamente expuestas a la iniciativa tratada, me permito proponer, honorables Congresistas, que se archive el Proyecto de ley 031 de 1998 Cámara, *por la cual se desarrolla el artículo 145 de la Ley 100 de 1993.*

De los señores Congresistas,
Atentamente,

Irma Edilsa Caro de Pulido,
Representante a la Cámara por la
circunscripción electoral de Boyacá.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 47 DE 1998 CAMARA**

*por la cual se dictan disposiciones tendientes a establecer
estímulos a empleadores.*

Señor Presidente y honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo conferido por la honorable Comisión Séptima, procedo dentro del término de ley a rendir informe de ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 47 de 1998, Cámara, *por la cual se dictan disposiciones tendientes a establecer estímulos a empleadores*, del cual es autor el honorable Representante Roberto Camacho W.

Contenido del proyecto

Esta iniciativa consta de 5 artículos, donde se propone una exención tributaria sobre el impuesto a la renta equivalente a un 60% de los pagos que los empleadores efectúen por concepto de salarios a favor de trabajadores mayores de 40 años, contratados a término indefinido a partir de la vigencia de la presente ley.

De este beneficio quedarán excluidos los contratos suscritos con el cónyuge, compañero o compañera permanente y a los ascendientes o descendientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, si el empresario es persona natural. O con el cónyuge, compañero o compañera permanente y los familiares ascendientes o descendientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, del representante legal o de cualquiera de sus socios en las sociedades de personas y, en la sociedad anónima, únicamente el representante legal. También se excluyen los contratos celebrados con personas a las que se les haya reconocido y otorgado pensión por vejez.

Consideraciones generales

Teniendo en cuenta los graves problemas por los que atraviesa la economía nacional y los altos índices de desempleo en el país, el autor de este proyecto busca abrir espacios en el mercado laboral a un sector con dificultades para emplearse como lo es el de los colombianos mayores de 40 años. Así mismo, las estadísticas indican que este problema lo viven los colombianos desde que cumplen los 35 años, pues las empresas al buscar trabajadores exigen que el hombre no sea mayor de esta edad y que la mujer no lo sea de 30, castigando a las personas cuando están en su mejor momento productivo y gozan de una gran experiencia.

Por las anteriores consideraciones como ponente propongo que la edad a que hace referencia el artículo primero de este proyecto de ley, sea de 35 años y no de 40 como allí aparece.

El honorable Representante Roberto Camacho presenta una iniciativa moderna que pueda llegar a tener grandes repercusiones sociales, siendo una salida inteligente para colaborar a la absorción de mano de obra desempleada. Es indudable el buen propósito que motivó al autor a someter a consideración del Congreso de la República esta iniciativa de indiscutible conteni-

do social, pues la orientación y el enfoque que en ella se da a una problemática como la del desempleo, responde positivamente a la solución de la misma. Las cifras no mienten: según el DANE, en septiembre de este año el desempleo llegó al 15.1%, tres puntos por encima del que se presentó en septiembre del año pasado, lo que significa que 1.010.044 colombianos carecen de empleo. En Cali el nivel de desempleo no tiene precedentes, actualmente por cada 100 habitantes 20 se encuentran desempleados, en Cartagena el desempleo llegó al 18%, en Manizales el 17.4% y en Santa Fe de Bogotá al 13.5%; además en Medellín el desempleo pasó de 13.8% a 16% y en Pasto del 15.8% a 16.5%, todo esto en números significa que entre septiembre del año pasado y septiembre de este año el desempleo aumentó en 223.763 en las siete principales ciudades del país. Soluciones de este tipo son las que se necesitan para tratar de salir de la crisis que actualmente vive nuestro país.

Por lo tanto me permito proponer a la honorable Comisión Séptima:

Proposición

Dar primer debate al Proyecto de ley número 47 de 1998 Cámara, *por medio de la cual se dictan disposiciones tendientes a establecer estímulos a empleadores.*

Juan de Dios Alfonso García,
Representante a la Cámara por el
departamento de Santander,
Ponente.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO
DE LEY 47 DE 1998 CAMARA**

*por la cual se dictan disposiciones tendientes a establecer
estímulos a empleadores.*

El artículo 1° del presente proyecto quedará así:

Artículo 1°. Los empleadores a partir de la sanción de la presente ley, que celebren contratos de trabajo a término indefinido con personas mayores de treinta y cinco (35) años de edad, obtendrán los beneficios que la presente ley señala.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 025 DE 1998 CAMARA,**

*por la cual se establece el trámite de los procesos
de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.*

Santa Fe de Bogotá, D. C., 18 de noviembre de 1998

Doctor

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Presidente

Comisión Constitucional Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente:

De acuerdo con lo establecido en el reglamento del Congreso y de conformidad con la designación que usted nos hiciera en la sesión de la Comisión Primera reunida el pasado 11 de noviembre, presentamos a su consideración y por su conducto a la de los miembros de la honorable Cámara de Representantes, el informe para segundo debate del Proyecto de ley número 025 de 1998 Cámara, *por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.*

Según lo ha manifestado en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional, es el Congreso de la República el único órgano constitucionalmente llamado a definir las reglas que informan el

debido proceso en las distintas actuaciones judiciales y administrativas, máxima de la cual no escapa la regulación del trámite del proceso de responsabilidad fiscal, de competencia de las contralorías, cuya actual definición legal acusa una serie de inconsistencias y vacíos, frente a los cuales, tanto sus operadores directos -los organismos de control fiscal- como los tribunales encargados de conocer de las demandas contra los actos con que tales procesos concluyen, han expresado la necesidad de una revisión legal.

En esa línea, esta iniciativa legislativa responde a esa necesidad manifestada por las contralorías de los diferentes niveles territoriales, cuya opinión ha sido escuchada y tenida en cuenta en el trámite del proyecto de ley, y en tal virtud muchas de sus sugerencias fueron incorporadas en el pliego de modificaciones que fuera aprobado por la Comisión Primera en el primer debate. Precisamente, en la Declaración Final del X Congreso Nacional de Contralores, celebrado en la ciudad de Ibagué en los últimos días del mes de octubre pasado, se expresa en relación con el proyecto de ley en comento, lo siguiente:

“De otra parte, durante el Congreso Nacional de Contralores se realizó un profundo análisis a la normatividad vigente en materia de control fiscal identificándose vacíos legales en relación con las investigaciones y el proceso de responsabilidad fiscal.

En este sentido, los representantes de las Contralorías del país anunciaron su respaldo a los proyectos de ley dirigidos a llenar estos vacíos legales y constitucionales, como la iniciativa que cursa actualmente el Congreso de la República, con ponencia del honorable Representante a la Cámara Germán Navas Talero.”

No cabe duda, pues, de la conveniencia y oportunidad de esta reforma a la regulación del proceso de responsabilidad fiscal, cuyos aspectos centrales son:

– Consagración en forma expresa del sometimiento del proceso de responsabilidad fiscal a los principios que regulan el debido proceso y a los que presiden la actuación de la administración, de manera que, de una parte, se brinden a los presuntos responsables vinculados a las investigaciones y los juicios fiscales todas las garantías para el ejercicio de su derecho a la defensa y, de otra parte, las contralorías obren con celeridad, eficiencia, eficacia, economía e imparcialidad en el trámite de estos procesos, que son los mismos atributos que dichos organismos evalúan respecto de la gestión de las entidades vigiladas.

Mal podrían juzgar las contralorías la gestión de los organismos públicos sometidos a su vigilancia con dictámenes de ineficiencia o ineficacia, si ellas mismas no son capaces de actuar con eficiencia y eficacia en el trámite de las actuaciones que les competen.

– Correlación entre el objeto del proceso de responsabilidad fiscal y la atribución constitucional de la cual emana su fundamento legal, establecida en el numeral 5° del artículo 267 de la Carta, en cuya virtud corresponde a los contralores establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, de manera que el establecimiento de aquella por parte de las contralorías está referida a una indebida o inadecuada gestión fiscal de la cual se derive un daño patrimonial que afecte la hacienda pública.

Lo anterior implica una distinción entre el desempeño como servidor público en ejercicio de la función pública y el manejo de los recursos del Estado con ocasión de la gestión fiscal, de manera que no todo daño de contenido patrimonial a las entidades públicas implica derivación de responsabilidad fiscal, pues no toda actuación del funcionario que afecte el patrimonio público comporta el desarrollo de gestión fiscal.

Ello no implica que tales afectaciones económicas no puedan ser resarcidas, pues si ellas devienen de faltas a los deberes propios del desempeño como servidor público o de la comisión de hechos punibles, puede obtenerse su reparación como sanción accesoria a la principal que se imponga en los procesos disciplinarios o como indemnización por el delito cometido en los procesos penales.

– Reconocimiento del carácter resarcitorio y administrativo del proceso, lo cual significa, de una parte, que, si bien la responsabilidad es personal y subjetiva, la misma no tiene un carácter sancionatorio, y en tal virtud la muerte del implicado antes del fallo no le pone fin al proceso, sino que éste prosigue, según el caso, en cabeza de quienes representen a la masa hereditaria o de los herederos hasta concurrencia con su participación en la sucesión, y, de otra parte, que la decisión con que concluya el proceso es susceptible de impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que la primera fuente normativa a aplicar en lo no regulado es, por consiguiente, el Código Contencioso Administrativo.

– En materia del procedimiento, el articulado incluye reglas precisas sobre caducidad y prescripción de la acción fiscal, determinación del objeto de la indagación preliminar y las etapas de investigación y juicio fiscal, vicisitudes procesales en relación con las decisiones interlocutorias y de trámite, establecimiento de términos en el trámite de todas las fases del proceso, medidas cautelares, determinación del monto de la responsabilidad y consecuencias de su declaración.

– Por último, son de resaltar las garantías a los implicados en correspondencia con el tratamiento jurisprudencial sobre la materia, de la siguiente manera: notificación del auto de apertura de investigación, obligatoriedad de la diligencia de versión libre y espontánea del implicado, designación de apoderado de oficio en caso de no comparecencia, recurso de reposición del auto que rechaza la solicitud de pruebas a petición del sujeto procesal, tanto en la investigación como en el juicio, procedencia, notificación y recurribilidad del auto de cierre de la investigación, notificación y recurso del auto de apertura a juicio fiscal, vinculación de otros presuntos responsables en el juicio y consecuente suspensión del proceso para decidir bajo una sola cuerda, notificación y recurso del fallo declarativo de responsabilidad, decreto y práctica de pruebas para resolver los recursos y controversia de la decisión fiscal ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Con base en las consideraciones anteriores, proponemos dar segundo debate al Proyecto de ley 025 de 1998 Cámara, *por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.*

Atentamente,

María Isabel Rueda Serbousek, Germán Navas Talero y Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

El anterior informe para segundo debate del Proyecto de ley 025 de 1998 Cámara en la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, conforme al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, es autorizado por:

El Presidente Comisión Primera,

Luis Fernando Velasco Chaves,

El Secretario,

Diego Osorio Angel,

TEXTOS DEFINITIVOS

DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 025 DE 1998 CAMARA, aprobado en Comisión el 11 de noviembre de 1998, según acta numero 15

*por la cual se establece el trámite de los procesos
de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones que de manera íntegra, objetiva y garantizando el debido proceso, adelantan las contralorías con el fin de determinar la responsabilidad derivada de la gestión fiscal de los servidores públicos, así como la de los contratistas y particulares que manejen fondos o bienes del Estado.

El trámite del proceso se adelantará teniendo en cuenta los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y 3° del Código Contencioso Administrativo.

Para los efectos previstos en la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económico jurídicas, relacionadas con la adquisición, conservación, explotación, enajenación, consumo o disposición de los bienes del Estado, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas e ingresos en orden a cumplir los fines esenciales de éste y realizadas por los órganos o entidades de naturaleza jurídica pública o por personas naturales o jurídicas de carácter privado.

Parágrafo. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otro tipo de responsabilidad. Para efecto de permitir la impugnación de la actuación, las decisiones tomadas en el transcurso del proceso a través del cual aquélla se establece, se consideran actos administrativos.

Si con ocasión del adelantamiento de los procesos de que trata la presente ley se advierte la comisión de hechos punibles o faltas disciplinarias, el funcionario competente deberá dar aviso en forma inmediata a las autoridades correspondientes.

Artículo 2°. El objeto del proceso de responsabilidad fiscal consiste en que las personas encargadas de la recaudación, manejo o inversión de dineros públicos o de la custodia o administración de bienes del Estado, que por acción u omisión y en forma dolosa o culposa, asuman una conducta que no esté acorde con la ley, o cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas por aquélla, reintegren al patrimonio público los valores correspondientes a todas las pérdidas, mermas o deterioros que como consecuencia se hayan producido.

Para la derivación de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios con fundamento en los cuales deben desarrollarse la función administrativa y la gestión fiscal.

Parágrafo. El grado de culpabilidad a partir del cual podrá establecerse responsabilidad fiscal será el de la culpa leve

Artículo 3°. En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, de bienes devolutivos en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando su administración se encuentre a cargo de empleados de manejo y el

detrimento patrimonial acaezca por acción u omisión relativa al desempeño de sus funciones.

En los demás eventos, el resarcimiento del perjuicio al erario público procederá como sanción accesoria a la principal que se imponga dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten por tales conductas, según que ellas correspondan a las faltas que sobre la guarda y custodia de los bienes estatales establece el Código Unico Disciplinario.

Artículo 4°. Las diligencias adelantadas durante la indagación preliminar y la etapa de investigación fiscal serán reservadas, y en consecuencia ningún funcionario podrá suministrar ningún tipo de información ni expedir copias de tales piezas procesales, salvo que las solicite autoridad con jurisdicción para investigar y conocer procesos judiciales o disciplinarios. El incumplimiento de esta disposición constituye causal de mala conducta.

Quienes intervengan en el proceso en calidad de sujetos procesales, tendrán derecho a que se les expida copia de la actuación, para su uso exclusivo y el ejercicio de sus derechos. El hecho de ser sujeto procesal impone la obligación de guardar la reserva, sin necesidad de diligencia especial.

Artículo 5°. El proceso de responsabilidad fiscal podrá iniciarse de oficio, como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal por parte de las propias contralorías, de la solicitud que en tal sentido formulen las entidades vigiladas o de denuncias presentadas a través de las oficinas de participación ciudadana o aparecidas en los medios de comunicación, o a petición de la persona natural o del representante legal de la persona jurídica presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público.

Artículo 6°. La acción fiscal caducará si transcurridos diez (10) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura de investigación fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura de investigación fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que declare la responsabilidad fiscal.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública. En estos casos, la acción y la responsabilidad se extinguirán en los términos previstos para la acción civil.

Artículo 7°. El proceso de responsabilidad fiscal comprende las etapas de investigación y juicio fiscal.

No obstante, si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho o sobre la causación del detrimento con ocasión de su acaecimiento, podrán adelantarse diligencias de indagación preliminar, en un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales deberá iniciarse la investigación fiscal si se confirma la existencia del hecho generador de un detrimento patrimonial; en caso contrario, se procederá al archivo de las diligencias.

Artículo 8°. La investigación es la etapa de instrucción dentro del proceso, en la cual se allegan y practican las pruebas necesarias para determinar la existencia del hecho generador de detrimento al patrimonio público y su cuantificación, la individualización de los presuntos responsables del mismo y la operancia de causales excluyentes de responsabilidad.

Artículo 9°. Los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o de indagación o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el juicio fiscal, tienen el carácter de autoridad de policía judicial.

Para este efecto, tendrán las siguientes funciones:

1. Coordinar sus actuaciones con las de la Fiscalía General de la Nación.

2. Solicitar información a entidades oficiales o particulares en procura de datos que interesen para solicitar la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal o para las indagaciones, investigaciones o juicios en trámite, inclusive para lograr la identificación de bienes de las personas comprometidas en los hechos generadores de desmedro al erario público, sin que al respecto les sea oponible reserva alguna.

3. Denunciar bienes de los presuntos responsables ante las autoridades judiciales, para que se tomen las medidas cautelares correspondientes, sin necesidad de prestar caución.

Parágrafo. En ejercicio de sus funciones, los servidores de los organismos de control fiscal a que se refiere este artículo podrán exigir la colaboración de las autoridades de todo orden.

Artículo 10. Las contralorías, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, las personerías y las entidades de control de la administración, podrán establecer con carácter temporal y de manera conjunta, grupos especiales de trabajo para adelantar investigaciones que permitan realizar la vigilancia integral del manejo de los bienes y fondos públicos, así como las actuaciones de los servidores públicos.

Las pruebas practicadas por estos grupos especiales de trabajo tendrán plena validez para los respectivos procesos fiscales, penales, disciplinarios y administrativos.

Artículo 11. En cualquier etapa del proceso de responsabilidad fiscal, se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público, por un monto suficiente para amparar el pago del posible desmedro al erario, sin que el funcionario que las ordene tenga que prestar caución. Este último responderá por los perjuicios que se causen en el evento de haber obrado con temeridad o mala fe.

Se podrá solicitar el desembargo de bienes cuando habiendo sido decretada la medida cautelar en la etapa de investigación, se profiera auto de archivo, caso en el cual la Contraloría procederá a ordenarlo en un término no mayor de cinco (5) días. También se podrá solicitar el desembargo al órgano fiscalizador, en cualquier etapa del proceso o cuando el acto que estableció la responsabilidad se encuentre demandado ante el tribunal competente, previa constitución de garantía real, bancaria o expedida por una compañía de seguros, suficiente para amparar el pago del presunto detrimento y aprobada por quien decretó la medida.

Artículo 12. La etapa de investigación se inicia con el auto de apertura de investigación, el cual contendrá el objeto de la misma, el nombre de la entidad en la cual ésta se adelantará, la orden de practicar pruebas y el término para su práctica y, si es del caso, la

designación del, o de los funcionarios comisionados, así como la orden de notificarlo a los presuntos responsables que ya estuvieren individualizados e identificados.

La notificación se surtirá personalmente al implicado, previa citación a la última dirección que aparezca en el expediente, a más tardar al momento de su comparecencia a la diligencia de versión libre y espontánea. Si no se hace presente o no puede ser localizado, la notificación se surtirá con el apoderado de oficio que se le designe, una vez posesionado del cargo en legal forma.

En todo caso, si en el transcurso de la investigación aparecen otros presuntos responsables, distintos de los inicialmente individualizados e identificados, también a éstos deberá notificarse el auto de apertura de investigación fiscal, diligencia que se surtirá en la forma indicada en el inciso anterior. .

Artículo 13. Las pruebas deberán decretarse y practicarse en un término máximo de treinta (30) días, prorrogables hasta por otro tanto cuando se encuentre pendiente la práctica de aquellas ordenadas antes de su vencimiento o si no se ha decidido sobre las peticiones por los implicados o sus apoderados.

El investigador comisionado ordenará mediante auto la práctica de las pruebas que estime necesarias en relación con los hechos investigados, así como las solicitadas por los implicados vinculados al proceso, o por sus apoderados, que sean pertinentes, conducentes y útiles. Tanto el auto de decreto y/o rechazo de pruebas como el que dispone su prórroga, deberán ser notificados por estado al día siguiente de su expedición, y contra ellos procede únicamente el recurso de reposición, interpuesto dentro del término de ejecutoria.

Vencido el término probatorio o su prórroga, se ordenará mediante auto el cierre de la investigación, el cual se notificará por estado al día siguiente y contra el que procede el recurso de reposición, dentro del término de ejecutoria.

Artículo 14. Si el implicado no puede ser localizado o citado no comparece a rendir versión, se le nombrará apoderado de oficio para que lo represente en la etapa investigativa y con él se continuará el trámite del proceso.

Para este efecto podrán designarse miembros de los consultorios jurídicos de las facultades de derecho legalmente reconocidas, las cuales no podrán negarse a cumplir con este mandato so pena de incurrir en las sanciones legales correspondientes.

Artículo 15. Ejecutoriado el auto de cierre de la investigación, se procederá, dentro de los diez (10) días siguientes, al archivo del proceso o a dictar auto de apertura a juicio fiscal, según sea el caso. Este último se notificará a los presuntos responsables vinculados al proceso, o a sus apoderados si los tuvieren, y a la compañía de seguros si la hubiere, en la forma y términos previstos en el Código Contencioso Administrativo y contra él procede únicamente el recurso de reposición, el cual deberá presentarse, tramitarse y decidirse conforme a las reglas del mismo estatuto.

En ningún caso podrá dictarse auto de apertura a juicio fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente dentro de la investigación en exposición libre y espontánea o no está representado por un apoderado de oficio si no compareció a rendir la versión o no pudo ser localizado. El implicado podrá designar un abogado para que lo asista en la diligencia y lo represente durante el proceso, sin que la falta de apoderado constituya causal que invalide lo actuado.

Si el auto de apertura a juicio fiscal no se hubiere podido notificar personalmente a los implicados que no estén representados por apoderado, y vencido el término posterior a la desfijación del edicto no hubieren interpuesto el recurso de reposición, una vez ejecutoriada la providencia de llamamiento a juicio fiscal se les designará apoderado de oficio, con quien se continuará el trámite del proceso. Para este efecto podrán designarse miembros de los consultorios jurídicos de las facultades de derecho legalmente reconocidas, las cuales no podrán negarse a cumplir con este mandato so pena de incurrir en las sanciones legales correspondientes.

Artículo 16. El juicio fiscal es la etapa del proceso que se adelanta con el objeto de definir y determinar la responsabilidad de las personas cuya conducta haya dado lugar a su apertura.

Una vez ejecutoriado el auto de apertura a juicio fiscal, el expediente contentivo de las actuaciones adelantadas en la etapa de investigación se pondrá a disposición de los presuntos responsables o de sus apoderados dentro de los cinco (5) días siguientes, mediante auto de trámite que se notificará por estado al día siguiente y contra el cual no procede ningún recurso.

En el auto de traslado se concederá un término de diez (10) días, que comenzarán a correr al día siguiente de la notificación, para presentar descargos y solicitar y aportar las pruebas que se pretendan hacer valer en el juicio, mediante escrito fundamentado.

Artículo 17. Dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de traslado, el funcionario competente ordenará mediante auto la práctica de las pruebas que considere pertinentes y conducentes, y se pronunciará sobre aquellas que hayan sido solicitadas por los sujetos procesales. El término probatorio no podrá exceder de treinta (30) días, prorrogable hasta por otro tanto, mediante providencia motivada.

Tanto el auto de decreto y/o rechazo de pruebas como el que disponga su prórroga, deberán ser notificados por estado al día siguiente de su expedición, y contra ellos procede únicamente el recurso de reposición, interpuesto dentro del término de ejecutoria.

Artículo 18. Cuando en la etapa de juicio fiscal y antes del fallo surja alguna prueba sobre la eventual responsabilidad de personas diferentes a las vinculadas en el auto de apertura a juicio fiscal, se dispondrá su comparecencia a rendir versión libre y espontánea, dentro del mismo trámite procesal, y se resolverá su situación jurídico fiscal ordenando el archivo de la actuación en su favor o su vinculación al juicio mediante auto interlocutorio, el cual se notificará en la forma y términos que prevé el Código Contencioso Administrativo y contra el que procede únicamente el recurso de reposición, cuya presentación, trámite y decisión deberá verificarse de acuerdo con las normas del mismo estatuto.

Para este efecto, se suspenderán los términos del juicio hasta que se adelanten las diligencias y se igualen los procesos para proferir un solo fallo respecto de todos los vinculados.

Artículo 19. El juicio fiscal terminará mediante providencia motivada fijando o exonerando de responsabilidad fiscal. El funcionario competente dispondrá de un término máximo de treinta (30) días para proferir el fallo, los cuales se contarán a partir del día siguiente al del vencimiento del término de traslado del expediente o de la terminación de la etapa probatoria, según el caso.

La providencia que decida el juicio fiscal se notificará en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados, interpuestos y debidamente sustentados por parte de quienes tengan interés jurídico, ante los funcionarios competentes, así como las acciones de ley, según lo preceptuado en el mismo código.

El funcionario que conozca de los recursos, podrá decretar, de oficio o a solicitud de parte, la práctica de las pruebas que considere necesarias para resolverlos, en un término que no podrá exceder de treinta (30) días.

Artículo 20. El funcionario competente proferirá fallo fijando responsabilidad fiscal al implicado cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia y cuantificación del daño al patrimonio público, de la individualización y actuación cuando menos con culpa leve del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y la merma ocasionada al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.

Artículo 21. Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del perjuicio causado, actualizando el monto del detrimento desde el momento en que se causó al valor presente al momento de la decisión, según el Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE para los períodos correspondientes.

Si la responsabilidad se origina por el inadecuado manejo, uso o disposición de bienes y el valor de éstos no se encuentra actualizado, el detrimento al momento del fallo deberá ser establecido mediante dictamen pericial.

Artículo 22. El funcionario competente proferirá fallo exonerando de responsabilidad fiscal cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas en el auto de apertura a juicio fiscal, no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad o se encuentre demostrada alguna causal eximente de responsabilidad.

Artículo 23. El fallo con responsabilidad fiscal, una vez ejecutoriado, presta mérito ejecutivo contra los responsables y sus garantes, si los hubiere, de acuerdo con la regulación referente a la jurisdicción coactiva prevista en la Ley 42 de 1993.

Artículo 24. La Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín contentivo de los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal y no hayan satisfecho la obligación contenida en él.

Para efecto de lo anterior, las contralorías territoriales deberán informar a la Contraloría General de la República, en la forma y términos que ésta establezca, la relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, así como de las que hubieren acreditado el pago correspondiente, de los fallos que hubieren sido anulados por la jurisdicción contencioso administrativa y de las revocaciones directas que hayan proferido, para incluir o retirar sus nombres del boletín, según el caso. El incumplimiento de esta obligación constituye causal de mala conducta.

Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

En todo caso, la inhabilidad derivada de lo previsto en el presente artículo, cesará transcurridos diez años desde la ejecutoria del fallo con responsabilidad fiscal, o cuando se efectúe el pago de la obligación, se decreta judicialmente la nulidad del acto administrativo o se produzca su revocación directa por la contraloría que lo profirió.

Artículo 25. Demostrada legalmente la muerte del implicado, se citarán y emplazarán a los representantes de la masa hereditaria o a los herederos, según el caso, con quienes se seguirá el trámite del proceso y quienes responderán hasta concurrencia con su participación en la sucesión.

Artículo 26. En la indagación preliminar o en el trámite del proceso, de oficio o a solicitud del sujeto procesal, se ordenará de plano el archivo de las diligencias cuando se pruebe el resarcimiento pleno del daño patrimonial, por pago de su valor o por reparación y/o reposición a satisfacción de la administración.

Artículo 27. Cuando en un proceso de responsabilidad fiscal un contratista sea declarado responsable, las contralorías solicitarán a la autoridad administrativa correspondiente que declare la caducidad del contrato, siempre que no haya expirado el plazo para su ejecución y no se encuentre liquidado.

Artículo 28. La Contraloría General de la República tiene la competencia para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal que se originen como consecuencia del ejercicio del control fiscal posterior excepcional.

Artículo 29. Para establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, los contralores podrán asignar esta atribución en la dependencia que de acuerdo con la organización y funcionamiento de la entidad se cree para tal efecto.

Artículo 30. En los aspectos no previstos en la presente ley, se aplicarán, en su orden, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal.

Artículo 31. En los procesos de responsabilidad fiscal en trámite a la entrada en vigencia de la presente ley, los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren en curso, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

Artículo 32. Deróganse los artículos 72 a 89 de la Ley 42 de 1993.

Artículo 33. La presente ley rige a partir de su publicación.

CONTENIDO

Gaceta número 299 - Jueves 26 de noviembre de 1998
CAMARA DE REPRESENTANTES

Pág.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 122 de 1998 Cámara, por medio de la cual se hace una adición al Capítulo II en el artículo 45 del Decreto-ley 2150 de 1995. ...	1
Proyecto de Ley número 143 de 1998 Cámara, por medio de la cual se adicionan algunos artículos a la Ley 65 de 1993.	2

PONENCIAS

Ponencia para primer debate del proyecto de ley número 031 de 1998 Cámara, por la cual se desarrolla el artículo 145 de la Ley 100 de 1993. ...	3
Ponencia para primer debate del proyecto de ley número 47 de 1998 Cámara, por la cual se dictan disposiciones tendientes a establecer estímulos a empleadores.	7
Ponencia para segundo debate de proyecto de ley número 025 de 1998, Cámara, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.	7

TEXTO DEFINITIVO

Del proyecto de ley número 025 de 1998, Cámara, aprobado en comisión el 11 de noviembre de 1998, según acta número 15, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.	9
---	---