



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° 260

Bogotá, D. C., miércoles, 24 de abril de 2019

EDICIÓN DE 37 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se promueve la educación emocional en las instituciones educativas de preescolar, primaria, básica y media en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como fin promover e implementar, de manera transversal, la educación emocional en las instituciones educativas de los niveles preescolar, primaria, básica y media del país.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los fines de esta ley se entiende por

Educación emocional: Proceso continuo, permanente y transversal de carácter educativo que, integrado al aprendizaje cognitivo, constituye elementos esenciales para el desarrollo de la personalidad integral del ser humano. Tiene como finalidad, de una parte, mejorar la efectividad en los procesos de enseñanza-aprendizaje al reconocer y valorar la incidencia que generan las emociones en la actividad formativa y, de otra parte, potenciar el desarrollo de competencias emocionales para prevenir y mitigar conductas de riesgo y generar mayor bienestar social y calidad de vida.

Competencias emocionales: Conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores que permiten tomar conciencia de las propias emociones y las de los demás para comprender, expresar y regular de forma apropiada los fenómenos emocionales, lo que hace posible que la persona contribuya a la construcción de una sociedad sana, feliz, productiva y en paz. Dentro de estas se encuentran la conciencia emocional,

regulación emocional, autonomía emocional, competencia social y competencias para la vida y el bienestar.

Conductas de riesgo: Comportamientos del ser humano que tienen una valoración de consecuencias negativas, entre estas se encuentran las conductas violentas y/o delictivas, conductas suicidas y depresivas, consumo de sustancias psicoactivas, trastornos de alimentación, estrés, *bullying*, *ciberbullying*, entre otras.

Artículo 3°. *Campo de aplicación.* La presente ley se aplicará en todo el territorio nacional en las instituciones educativas públicas y privadas formales de los niveles preescolar, primaria, básica y media, a profesores, estudiantes y padres de familia.

Artículo 4°. *Contenidos.* Para efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo primero, se establecen, para los fines de la educación emocional, los siguientes contenidos:

1. Educación emocional de niños y niñas.
2. Educación emocional para el manejo de las emociones de los educadores.
3. Educación emocional para las relaciones interpersonales e institucionales.
4. Escuela de educación emocional para padres.

Artículo 5°. *Ciclos de instrucción.* La educación emocional se implementará mediante ciclos. El primero de estos consistirá en la capacitación a los docentes de las instituciones educativas formales de los niveles preescolar, primaria, básica y media del país, quienes se formarán en la metodología educativa.

El segundo ciclo consistirá en la aplicación de la educación emocional en las instituciones educativas formales de los niveles preescolar,

primaria, básica y media del país. Además de los estudiantes y de los docentes, los padres de familia también recibirán formación sobre educación emocional, la cual estará a cargo de las instituciones educativas.

El tercer ciclo comprende la supervisión y evaluación del proceso de implementación de la educación emocional en las instituciones educativas.

Parágrafo 1°. La comisión técnica será la encargada de la capacitación de los docentes (primer ciclo) y de la supervisión y evaluación del proceso (tercer ciclo).

Artículo 6°. *Comisión técnica.* El Ministerio de Educación Nacional creará una comisión técnica multidisciplinaria de educación emocional conformada por profesionales de diferentes disciplinas que estén vinculados a esta cartera y que tengan conocimientos, experiencia o autoría en la materia.

Artículo 7°. *Funciones de la comisión técnica.* Son funciones de la comisión técnica multidisciplinaria de educación emocional las siguientes:

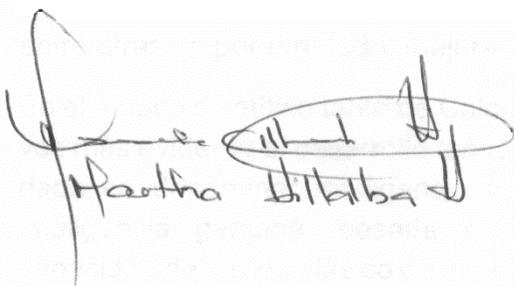
1. Realizar la capacitación y actualización especializada de los educadores.
2. Desarrollar la investigación sobre la temática y la evaluación y monitoreo de los resultados y progresos realizados a partir de la aplicación de la presente ley.
3. Elaborar y proponer los contenidos.
4. Desarrollar planes piloto para experimentación de nuevas técnicas.

Artículo 8°. *Reglamentación.* Se establece como autoridad de aplicación de la presente ley al Ministerio de Educación Nacional.

La incorporación de la educación emocional al sistema educativo será reglamentada por el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente norma.

El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional dictará los criterios y orientaciones requeridos para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La educación emocional, entendida como el proceso educativo continuo, sistemático, intencional, transversal y permanente que

pretende potenciar el desarrollo emocional como complemento indispensable del desarrollo cognitivo, constituyéndose ambos en los elementos esenciales del desarrollo de la personalidad integral¹, se plantea como una estrategia en el interior del sistema educativo de preescolar, básica y media del país que tiene por objetivo, por un lado, prevenir conductas de riesgo en los menores de edad, tales como el suicidio y la depresión, los desórdenes alimenticios, el abuso en el consumo de sustancias psicoactivas, la violencia y el acoso escolar o *bullying*, el *ciberbullying* y el estrés, entre otras, y, por otro lado, mejorar el rendimiento académico de los mismos.

En el ámbito científico tanto de Colombia como de varios países del mundo es cada vez más evidente el desarrollo teórico y empírico de lo que la comunidad experta ha dado en denominar inteligencia emocional, catalogándola como una forma de inteligencia genuina, basada en aspectos emocionales, que incrementa la capacidad del grupo clásico de inteligencias para predecir el éxito en diversas áreas vitales.

Se parte del hecho entonces de que la realidad humana no abarca exclusivamente componentes cognitivos, sino también factores afectivos, emocionales, personales y sociales que podrían incidir profundamente en las habilidades de adaptación y de éxito en la vida.

Prevención de conductas de riesgo

Los recientes estudios de resonancia magnética han comprobado que el cerebro crece y madura a los 25 años, cuando alcanza su desarrollo pleno. La zona que más tarda en madurar es la frontal, área que controla el razonamiento y nos ayuda a pensar antes de actuar. En la adolescencia no ha terminado tal madurez, de allí el comportamiento impulsivo y disruptivo en esta etapa vital.

Por no tener en cuenta esta inmadurez mencionada fallan los tradicionales programas de prevención de riesgos en niñas, niños y jóvenes, ya que se espera y se pretende que estos reaccionen instintivamente de forma racional ante situaciones de riesgo, como si tuvieran intrínsecas las mismas habilidades emocionales y racionales que tiene un adulto.

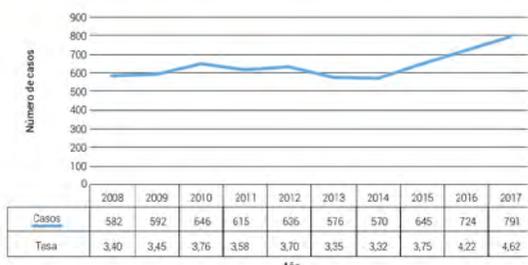
Así pues, la formación de niñas, niños y jóvenes debe intensificarse en las habilidades emocionales y estar orientada a hacerlos conscientes de sus emociones, distinguir las emociones sanas y nocivas, hacerlos capaces de tomar control sobre sí mismos, saber convivir y tomar decisiones en procura de su bienestar, para que desarrollen la habilidad de discernir consecuencias y tomen decisiones partiendo del autoanálisis. Es decir, desarrollar las competencias emocionales que al final se convierten en conductas prosociales.

¹ De acuerdo con Rafael Bisquerra (2003), quien es citado por Mireya Vivas García (2003).

Las cifras oficiales sobre las conductas de riesgo antes mencionadas en niñas, niños y jóvenes evidencian que las tendencias van en aumento.

En lo que respecta a suicidio, y de acuerdo con Medicina Legal, para el año 2017 se obtuvo que el suicidio de niños, niñas y jóvenes (hasta los 24 años de edad) en el decenio 2008-2017 (figura 2) se incrementó en 35,91% al pasar de 582 casos en el primer año a 791 en el último, según cifras estimadas.

Figura 2. Suicidios de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Casos y tasas por 100.000 habitantes. Colombia 2008-2017



Fuente: INMLCF / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de información Red de Desaparecidos y Cadáveres. Tasas calculadas con base en la proyección de poblaciones DANE 1985-2020.

Por otro lado, al comparar los datos del 2016 y del 2017, la cifra de suicidios de niños, niñas y jóvenes pasó de 397 en el primer año a 415 en el segundo, lo que implica un incremento de cerca del 5,0%.

Solo para el 2017 (tabla 1) se reportaron 107 casos de suicidio de menores entre los 10 y 14 años y 158 entre los 15 y 17 años. Hubo un registro de la ocurrencia de dos suicidios de niños entre 5 y 9 años de edad “que llama especialmente la atención”, según indicó Medicina Legal.

Tabla 1. Suicidios según grupo de edad y sexo de las víctimas. Colombia, año 2017

Grupo de edad	Hombre			Mujer			Total		
	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.
(05 a 09)	2	0,10	0,09	-	0,00	0,00	2	0,08	0,05
(10 a 14)	66	3,15	3,03	41	8,61	1,97	107	4,16	2,51
(15 a 17)	99	4,73	7,54	59	12,39	4,68	158	6,15	6,14
(18 a 19)	115	5,49	13,05	33	6,93	3,91	148	5,76	8,57
(20 a 24)	305	14,56	13,86	71	14,92	3,37	376	14,62	8,73

Fuente: INMLCF / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Sistema de información Red de Desaparecidos y Cadáveres. Tasas calculadas con base en la proyección de poblaciones DANE 1985-2020.

De acuerdo con la literatura especializada que Medicina Legal cita en sus informes², esta tendencia al alza de los suicidios en niños, niñas y adolescentes se explica no solo por factores de riesgo de tipo económico, cultural, familiar, relacional, biológico, psicológico y algunos trastornos mentales, como la depresión y la esquizofrenia, sino que recientemente ha tenido una vinculación al *bullying*, la victimización por intimidación y la perpetración, el acoso cibernético y el estado de minoría sexual.

“Un componente por destacar en estos casos es la angustia psicológica producto del *bullying*, que detona el comportamiento suicida, independientemente de que la victimización por intimidación sea personal o cibernética. En esta

línea, se ha demostrado que el *bullying* en la infancia está relacionado directamente con un mayor riesgo de autolesión en la adolescencia tardía, pero también indirectamente a través de depresión posterior. El papel mediador de la depresión sugiere que el acoso y el ciberacoso entre escolares pueden llevar a síntomas depresivos elevados, lo que resulta en más ideas, planes e intentos de suicidio, sin desconocer que esta relación es recíproca, aunque se ha demostrado que el camino del *bullying* a la depresión es más fuerte que de esta al *bullying*”, señala Medicina Legal.

La educación emocional, que por definición se enfoca tanto en el reconocimiento de la emocionalidad propia como la del otro y que además tiene como principio el trabajo colaborativo, resulta en una estrategia de prevención para la problemática del *bullying* y, por ende, del suicidio infantil y juvenil.

Según Ortegón, Julià, Sarrión, Porrini, Peinado & Ganges (2014), tener a la mano herramientas pedagógicas que se encaminen a desarrollar competencias emocionales en los estudiantes posibilita que estos gestionen los estados emocionales negativos, los cuales aproximan a elegir la violencia como resolución momentánea de los conflictos personales o sociales, que es la razón, según explican, del acoso escolar.

“La resolución real pasa por transformar en bienestar lo que en algún momento pudo ser un potencial foco de conflicto. Se trata de trabajar en torno a los factores de protección, no solo ante los factores de riesgo con relación al acoso o el abuso. Como estrategia pedagógica y buenas prácticas, creemos que la educación emocional debe llevarse a cabo de forma transversal en todo contexto formativo. (...) Gracias a esa transversalidad, nos permitimos afirmar que podemos potenciar el desarrollo de la inteligencia emocional a nivel personal y colectivo, consiguiendo individuos y sociedades más sanos y felices”, indican los autores.

Empíricamente, son varios los estudios que han demostrado la correlación que existe entre las competencias emocionales y un menor índice de *bullying* o acoso escolar.

Por citar un ejemplo, se encuentra el estudio que realizaron Vázquez de la Hoz, Ávila Lugo, Márquez Chaparro, Martínez González, Mercado Espinosa & Severiche Jiménez (2010), en el que si bien se evalúa a estudiantes universitarios, se reconoce que adecuados niveles de inteligencia emocional en los estudiantes estarían contribuyendo a contrarrestar la aparición de conductas de *bullying*.

En dicho estudio se compararon la inteligencia emocional y el índice de *bullying* de 100 estudiantes, hombres y mujeres, voluntarios de Psicología de una universidad privada de Barranquilla que, luego de ser partícipes de procedimientos y pruebas,

² Por ejemplo, en el último Informe Forense del año 2017.

arrojó como resultado que a mayor capacidad de atención, claridad y reparación emocional, se posibilita una más amplia regulación consciente de emociones durante situaciones conflictivas en el aula.

“...los niveles de inteligencia emocional percibida hallados en esta investigación parecen contribuir en la disminución de las conductas agresivas, favoreciendo la creación de espacios de convivencia pacífica en las aulas de los estudiantes del programa de Psicología de la universidad privada de Barranquilla”, indican los autores del estudio. Y reiteran: “Todo esto lleva a pensar la importancia que tiene que los estudiantes posean o adquieran las habilidades propias de la inteligencia emocional, pues cuando son capaces de ser consciente frente a sus emociones, de tener claridad frente a ellas y de regularlas reflexivamente para repararlas, es menos probable que en el aula se generen conductas impulsivas, *bullying* o agresivas entre ellos o frente a sus docentes”.

Por otro lado, Suárez, Restrepo & Caballero (2016), quienes han estudiado la ideación suicida y su relación con la inteligencia emocional en jóvenes universitarios, afirman que “es un hecho comprobado cómo el uso inteligente de las emociones favorece la resolución de problemas, la toma de decisiones, la regulación del comportamiento propio, el alcance de logros personales y profesionales, el desempeño social exitoso y sentimientos de satisfacción ante la vida”.

Marco jurídico colombiano

Colombia requiere una nueva ley que fortalezca y amplíe el impacto del derecho a la educación. He aquí los fundamentos legales que instan la necesidad de la ley de educación emocional.

1. Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de 1991 declara que “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura (...)” (Congreso de la República, 1991, art. 67), de lo que se infiere que en Colombia constitucionalmente el derecho a la educación tiene como función social únicamente el acceso a un conocimiento cognitivo y técnico, dejando de lado la importancia de un conocimiento emocional. Sin embargo, en ese mismo artículo se señala claramente:

“Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su

acceso y permanencia en el sistema educativo (...)” (Congreso de la República, 1991, art. 67).

De lo anterior se infiere que el Estado al procurar “la mejor formación moral” de los educandos, necesariamente debe involucrar en la educación una formación emocional, teniendo en consideración que las emociones en extensión son morales. Sin embargo, aunque a las emociones se les confiere una fuerte connotación moral, no es del todo claro aseverar que una formación moral implique una educación en lo emocional, pues más bien se le puede asociar con una instrucción en valores. Las aseveraciones anteriores nos llevan a plantear que, en lo atinente a la educación, la Constitución Política de 1991 no contempla ninguna disposición con respecto a la dimensión socioafectiva, hecho que se puede atribuir de una parte a que, por la misma naturaleza de la constitución, es muy probable que dimensiones como esta, que requieren mayor especificidad, no sean contempladas en su contenido y, de otra parte, porque en el momento de promulgación de la Constitución, la formación emocional no tenía la relevancia que tiene en la actualidad.

2. Leyes

Antecedentes normativos. Ley 115 de 1994, incluye dentro de la formación integral la dimensión socioafectiva, tal como se evidencia en la definición de los fines de la educación expresada en su artículo 5º, como sigue: “El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos”. Llama la atención el reconocimiento importante que se les hace a las emociones en el artículo 15 al definir la educación preescolar como aquella que es “ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socioafectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas. Sin embargo, en las descripciones subsiguientes referidas a la educación básica y media no se hace alusión específica a la inclusión de las emociones dentro de su definición. Este artículo esboza un reconocimiento a las emociones. A modo de conclusión, se deduce que si bien es cierto la Ley 115 de 1994 presenta por primera vez en el marco de la educación colombiana la formación emocional de los educandos, su inclusión es de carácter muy general y desarticulado.

Ley 1013 de 2006, señala que los establecimientos privados y públicos tienen como obligación impartir la asignatura de Urbanidad y cívica, con la que se busca contribuir explícitamente a la comprensión

de la Constitución Política e implícitamente a mejorar la convivencia social haciendo uso de normas de conducta que faciliten la sociabilidad de los niños. De aquí se puede inferir que en el currículo desde el preescolar se busca inculcarles a los niños una racionalidad instrumental que los adecue al comportamiento y las prácticas sociales ya instituidas, que en el marco de una formación emocional les permite a los educandos interactuar a través de prácticas normalizadas.

Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Esta ley incluye explícitamente el desarrollo emocional en la primera infancia, estableciendo en el artículo 29 que los niños serán protegidos del abandono emocional y psicoafectivo de sus padres, lo que se complementa con lo promulgado en artículo 39, donde se le atribuye a la familia la obligación de proporcionar las condiciones necesarias para el desarrollo emocional y afectivo de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, se advierte que en la citada ley no se mencionan obligaciones asignadas a las instituciones educativas para que posibiliten condiciones que favorezcan el desarrollo emocional y afectivo de los niños, niñas y adolescentes. Este hecho demuestra falta de coherencia, pues no se puede desconocer que en las instituciones educativas los niños, niñas y adolescentes pasan gran parte de su tiempo, con lo cual se les debe conferir un referente importante de la formación emocional de estos.

Ley 1146 de 2007, en el artículo 2° se refiere a la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes como todo acto o comportamiento de tipo sexual ejercido sobre un niño, niña o adolescente utilizando la fuerza o cualquier forma de coerción física, psicológica o emocional, aprovechando las condiciones de indefensión, de desigualdad y las relaciones de poder existentes entre víctima y agresor. Son mencionadas acciones de prevención en el artículo 8° de la citada ley, referidas a la tipificación del abuso sexual, así como también al reconocimiento del problema y los caminos por seguir en caso de ser víctimas de un abuso. Sin embargo, no se reconoce la formación emocional de niños, niñas y adolescentes como una estrategia de prevención, que en caso de darse podría brindarles a los niños en situación de vulnerabilidad una mayor capacidad de reacción que aquella a la que se podría llegar por medio de la formación cognitiva.

Ley 1297 de 2009, según el artículo 1°, para ejercer la docencia en la primera infancia se requiere un título de profesional, tecnólogo o normalista, lo cual demuestra que los educadores de esta etapa de formación no tienen una obligatoriedad de profesionalización. Esto va en detrimento de la calidad de los conocimientos transmitidos en el aula, sobre todo para efectos de la formación emocional, pues si se tiene en

cuenta que aun en las instituciones de educación superior no se incluyen sistemáticamente cursos sobre formación emocional, es previsible esperar que en las escuelas normales y en las instituciones técnicas y tecnológicas tampoco se incluyan, sobre todo porque la legislación no obliga a hacerlo para este nivel al no ser obligatoriamente licenciados, seguramente tampoco tienen la formación para educar emocionalmente a los estudiantes.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Sentencia T-318/14: En reiteradas ocasiones la Corte Constitucional ha insistido en la necesidad de adoptar estrategias que aseguren los componentes de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad al derecho a la educación, lo que compromete la intervención de múltiples disciplinas, pues como lo ha señalado el alto tribunal en los casos de población infantil afectada por trastornos que limitan sus capacidades, para la realización del derecho a la educación, se necesita brindar educación integral a la salud con servicios que respecto de los niños pueden contener ingredientes educativos.

Por esta razón, al ser derecho de los niños recibir educación de acuerdo a sus necesidades y prevalencia del interés superior de estos, el Estado debe asegurarles las condiciones para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Plan Decenal de Educación 2016-2026

En el último Plan Decenal de Educación (2016-2026) que orientó el Ministerio de Educación – que, a su vez, se elabora por mandato de la Ley General de Educación (115 de 1994)–, el cual se erige como documento indicativo de las acciones que se deberán emprender para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo, se estableció como principio orientador “el impulso del desarrollo humano, que involucra las dimensiones económica, social, científica, ambiental y cultural del país, así como la integralidad, la sostenibilidad y la equidad de la educación”.

De igual forma, el documento establece en su visión sobre la educación para el año 2026 que el Estado habrá tomado las medidas para que, desde la primera infancia, “los colombianos desarrollen pensamiento crítico, creatividad, curiosidad, valores y actitudes éticas; respeten y disfruten la diversidad étnica, cultural y regional; participen activa y democráticamente en la organización política y social de la nación, en la construcción de una identidad nacional y en el desarrollo de lo público”.

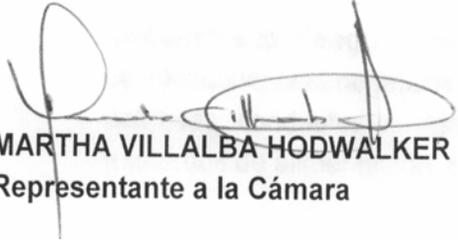
Frente a la definición de la calidad de la educación, el Plan reconoce que se trata de un indicador “multidimensional”, que sólo se logra “si se desarrolla simultáneamente e integralmente las dimensiones cognitiva, afectiva, social,

comunicativa y práctica de los colombianos y de la sociedad en su conjunto”.

Se agrega, además, que entre las expectativas que los colombianos tienen frente a la educación para el 2026, como resultado del amplio proceso de consulta que se llevó a cabo a lo largo del país para la elaboración del documento, está el desarrollo humano como espíritu de la misma. Entre los desafíos que el Plan Decenal de Educación 2016-2026 plantea se encuentra “impulsar una educación que transforme el paradigma que ha dominado la educación hasta el momento”. Se trata, indica el documento, de construir una nueva forma de saber, de interactuar y de hacer en la que la educación es concebida como un derecho y como una responsabilidad del Estado y del conjunto de la sociedad.

“Para ello es necesario promover la creatividad individual y colectiva, el deseo y la voluntad de saber, el pensamiento crítico, el desarrollo de las competencias socioemocionales que requiere la convivencia y una ética que oriente la acción sobre la base de la solidaridad y el respeto mutuo,

la autonomía responsable y el reconocimiento y cuidado de la riqueza asociada a la diversidad territorial, étnica y cultural del país”, se lee en el texto.



MARTHA VILLALBA HODWALKER
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de abril del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 381 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por la honorable Representante *Martha Villalba Hodwalker*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 339 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Trámite.
2. Objetivo de la propuesta.
3. Antecedentes.
4. Conveniencia de la iniciativa.
5. Marco constitucional y legal.

1. Trámite

El proyecto de Acto Legislativo No. 339 de 2019 Cámara, “Por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales”, es de autoría de los honorables Representantes *Buenaventura León León, Adriana Magali Matiz Vargas, Juan Carlos Wills Ospina, Félix Alejandro Chica Correa, Juan Carlos Rivera Peña, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Armando Antonio Zabaraín D’Arce, Carlos Julio Bonilla Soto, Nidia Marcela Osorio Salgado, Felipe Andrés Muñoz Delgado, Jaime Felipe Lozada Polanco, José Gustavo Padilla* y fue radicado ante la Secretaría General de la

Cámara de Representantes el día 20 de marzo de 2019.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y mediante oficio de fecha 10 de abril de 2019, fui designado como ponente para primer debate.

2. Objetivo de la propuesta

El presente acto legislativo busca aumentar de uno a dos años fiscales la formulación y ejecución del presupuesto de rentas y gastos de la Nación y de los entes territoriales con el fin de mejorar la calidad del gasto público, favorecer la mayor y mejor distribución del presupuesto, así como la flexibilidad en la ejecución e inversión a obras financiadas con recursos propios y recursos transferidos de la Nación, como el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.

3. Antecedentes

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la toma de decisiones del Gobierno, es a través del cual se puede dar cumplimiento a los programas de gobierno, los planes de desarrollo y en fin poder impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo del territorio nacional.

Desde el Gobierno central, por medio del presupuesto general de la Nación (PGN) se establece la destinación de recursos y se organiza el presupuesto que se ejecutará de forma centralizada y descentralizada en todo el territorio nacional, por ello en la actualidad el Gobierno formula anualmente el presupuesto de rentas y

la ley de apropiaciones, que se desarrolla en la determinada vigencia fiscal.

En virtud de ello el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lidera, diseña y ejecuta las finanzas públicas y establece la política fiscal del país, mientras la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, como autoridad presupuestal central nacional, administra este instrumento de manejo financiero a través del Presupuesto General de la Nación y el presupuesto del Sistema General de Regalías.

No obstante, en Colombia las reformas descentralizadoras comenzaron en la década de los ochenta con la intención de fortalecer las rentas propias del nivel regional y acercar al Gobierno con los ciudadanos (Barberena *et al.*, 2010, pág. 15).

La Constitución Política de 1991 fortaleció esta tendencia y otorgó el calificativo de entidad territorial a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, señalando que estos podrán gozar de autonomía para la gestión de sus intereses, siempre y cuando esta se encuentre dentro de los límites de la Constitución y la ley.

De conformidad con lo anterior, todas las entidades territoriales cuentan con autonomía para la elaboración de su presupuesto siguiendo las disposiciones constitucionales y las exigidas en el Decreto 111 de 1996. Así, el presupuesto se considera un instrumento de planificación económica para cumplir con unas funciones redistributivas y unos objetivos de gobierno dentro de un periodo de tiempo determinado¹ (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2007b, págs. 47-49).

El presupuesto de los entes territoriales se encuentra conformado por un presupuesto de ingresos, un presupuesto de gastos y las disposiciones generales².

El presupuesto de ingresos contiene una proyección del valor que se espera recibir en el año, por ello está constituido por ingresos corrientes tributarios (impuestos directos e indirectos) e ingresos corrientes no tributarios y, a su vez, comprende los recursos de capital.

Por su lado, el presupuesto de gastos contiene un estimativo que se divide en gastos de funcionamiento, gastos de inversión y un porcentaje destinado para servicio a la deuda. En este caso se debe tener en cuenta el principio de anualidad, en donde el año fiscal comienza el 1°

de enero y termina el 31 de diciembre según lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996.

Es necesario mencionar que propuestas como la que se plantea resultan viables en la medida que ya se han tenido experiencias por los departamentos, distritos y municipios en el manejo de recursos por bienalidades, como es el caso del Sistema General de Regalías, que fue concebido bajo la idea del respeto a la autonomía regional y que a la postre ha sido un sistema sostenible y benéfico para las entidades, permitiéndoles ejecutar obras y proyectos en un lapso de tiempo prudencial sin afectar el principio de anualidad presupuestal.

4. Conveniencia de la iniciativa

4.1 En relación con las dificultades y barreras administrativas que retardan la ejecución del presupuesto

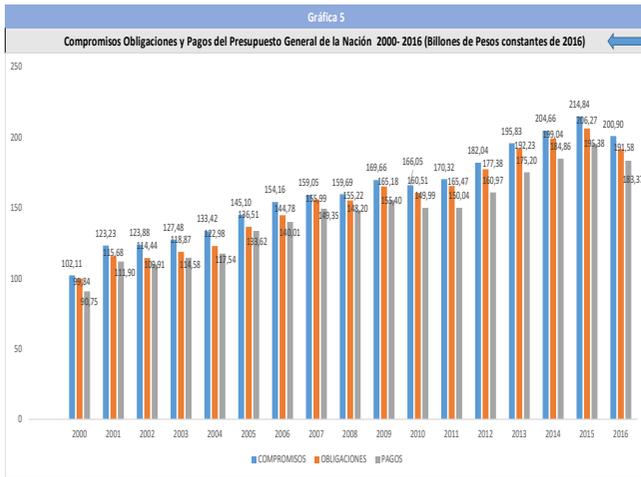
El presupuesto es el resultado de un proceso de negociación política más que un ejercicio estrictamente técnico, basado en la estimación de ingresos y en la asignación de partidas de gasto. En la práctica, las decisiones presupuestales reflejan la interacción de varios grupos de la sociedad con diferentes intereses y grados de poder. Al respecto, Norton y Elson (2002) expresan que “estudiar la política del proceso presupuestal significa examinar las formas en las cuales la distribución de poder dentro del proceso afecta la distribución de los recursos públicos” (p. vi, traducción de los autores).

En el país, un porcentaje significativo de las apropiaciones de inversión corresponde a partidas que pueden ser consideradas como inflexibles, debido a que existen protecciones constitucionales o legales que aseguran su inclusión en el presupuesto. El tema de la inflexibilidad presupuestal ha sido estudiado por varios analistas (por ejemplo, Echeverri, Fergusson y Querubín, 2005; Fainboim y Rodríguez, 2004; Ayala y Perotti, 2000). En particular, Echeverri y otros (2005) afirman que, aunque la inflexibilidad presupuestal tiene algunas ventajas, especialmente al garantizar cierto tipo de gastos que son prioritarios para la sociedad, puede conducir a que en el presupuesto se incluyan gastos que son el resultado de intereses de grupos, lo cual afecta la eficiencia del gasto público y la disciplina fiscal. Estos autores encuentran que la inflexibilidad presupuestal genera niveles decrecientes e ineficientes de gasto a medida que pasa el tiempo.

La problemática nacional que se menciona es evidenciada al analizar la relación entre el presupuesto comprometido y el que efectivamente se paga y ejecuta. La gráfica 1, en la que se muestra el Presupuesto General de la Nación comprometido y pagado de los años 2000 a 2016, ilustra que anualmente se deja sin pagar aproximadamente el 11% de los recursos comprometidos, es decir, de 11 a 20 billones de pesos.

¹ En este caso se debe tener en cuenta el principio de anualidad, en donde el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre según lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996.

² Incidencia del nuevo sistema general de regalías en el proceso de planificación del departamento del Meta (2012) / Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario / María Alejandra Gutiérrez Fonseca.



Grafica 1. Fuente: Cálculos CDEF-DCEF, con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)-Nación.

Según los principios de anualidad del presupuesto y de eficacia de la Administración Pública contenidos en el artículo 209 C. P., el resultado que debería aparecer al cierre fiscal es que las partidas presupuestales aprobadas por el presupuesto de rentas y gasto fueron comprometidas y canceladas a tiempo. Sin embargo, en la práctica presupuestal muchas veces no es posible cancelar una partida dentro de su respectiva vigencia.

Actualmente, las administraciones departamentales y municipales en Colombia inician sus periodos de gobierno con la construcción y proceso de aprobación de sus proyectos y planes de desarrollo; este proceso puede tardar incluso hasta más de las dos terceras partes del primer año de gobierno, que además coincide con el año fiscal, situación que genera retrasos en los procesos precontractual, contractual y de ejecución presupuestal de los entes territoriales.

Adicionalmente, en el mismo periodo de cuatro años se realizan las elecciones y respectivas campañas electorales presidenciales y parlamentarias, que llevan a un periodo de ley de garantías electorales durante el que se imponen algunas restricciones para la ejecución de contratos y obras, desacelerando de esta forma el ritmo de ejecución de las inversiones de dichas entidades.

El problema radica en que, por la rigidez presupuestal en la aplicación del principio de anualidad analizado por parte de los actores fiscales y sus intérpretes, muchas veces se ocasiona un daño al Estado social de derecho; ello en la medida en que los servicios públicos, las obras públicas, el funcionamiento del Estado y parte de la economía, que genera a su vez empleo, desarrollo y cumplimiento de políticas macroeconómicas, se paralizan por tiempo, muchas veces indefinido, en razón a diversos motivos ajenos al actuar del Estado, producto de lo cual se castiga en principio tanto a la Administración como a la comunidad.

De igual forma, se presentan eventos en los cuales lo previsto en contratos o convenios no se cumple debido a las vicisitudes que sufre la contratación estatal, situación que genera suspensión, prórrogas, problemas de orden público, fuerza mayor o caso fortuito que en muchas ocasiones termina en incumplimiento de alguna de las partes, y a su vez genera una extensión del contrato para el año siguiente.

Otra circunstancia que afecta en la práctica la ejecución del gasto público dentro de la anualidad es el cierre presupuestal, que es una operación realizada al finalizar cada vigencia presupuestal en la cual se analiza la ejecución de las partidas y el estado de las finanzas de la entidad respectiva, que puede reflejar superávit, equilibrio o déficit.

Dese como ejemplo el caso expuesto en un artículo de la Universidad Externado, “Excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal”, de Carlos Eduardo Naranjo Flórez y Diego Mauricio Cely Cubides del 2011, que indica: Un contrato de construcción de una carretera que se termina por fuera del tiempo inicialmente convenido (diciembre de 2004), porque las condiciones climáticas impidieron la ejecución de este durante dos o tres meses, y habrá de entregarse la obra terminada por fuera de la vigencia presupuestal en que fue aprobada la partida. El contrato por la prórroga o suspensión, según fuere el caso, habría de extenderse hasta marzo, razón por la cual no podrá la Administración cancelar la obligación correspondiente en la vigencia presupuestal originaria, sino en la que se entregó la obra completamente ejecutada.

Por este tipo de circunstancias surgen las excepciones al principio de anualidad, como son “*las reservas de apropiación (ra), las reservas de trámite negocial (rtn), los pasivos exigibles por vigencias expiradas (peve) y las vigencias futuras (vf), esta última figura puede presentarse tanto de forma ordinaria como excepcionales. Es de resaltar que aun cuando las vigencias futuras son una excepción al principio de anualidad, esta no aparece en el proceso de cierre presupuestal, sino que tiene su origen en el proceso de aprobación del presupuesto y tiene implicaciones para el debido perfeccionamiento o ejecución del contrato*”.

El escenario de falta de ejecución del presupuesto se presenta en diferentes entidades de carácter nacional y territorial donde con frecuencia y en elevados valores recurren a las excepciones mencionadas a la hora de cerrar vigencias fiscales. Ejemplo de lo mencionado es la situación presentada respecto del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2014, analizada por la Contraloría General de la República en el capítulo 4 del informe nominado “Cuenta general del presupuesto y el tesoro 2014”; en dicho informe el ente de vigilancia menciona una serie de hallazgos e inexactitudes en el manejo presupuestal, así:

“1. Constitución de reservas presupuestales que en algunos casos incumplen con los límites establecidos en la ley o se programan sin el lleno de los requisitos legales.

Lo más importante es que cuando se constituyen reservas: i) se dejan de entregar oportunamente, a la sociedad, los bienes y servicios que se han presupuestado adquirir; ii) como los recursos presupuestales no se pagan no ingresan a la economía y el gasto público disminuye su posible impacto en el crecimiento económico, y iii) Si no se hace efectivo el recorte cuando las entidades traspasan los límites de las reservas está generando un incentivo perverso para que las entidades no programen el gasto a través de vigencias futuras.

2. Las vigencias futuras se programan y no se utilizan de manera adecuada, dando muestras de mala planeación del gasto. En algunos casos que se requieren vigencias futuras, las entidades recurren al mecanismo de reservas presupuestales. (...)

Las circunstancias mencionadas y reconocidas por diferentes entes de vigilancia y control son las que ubican a la administración nacional y las administraciones departamentales, distritales o municipales en una encrucijada: o bien se respeta el principio presupuestal de la anualidad y por consiguiente dejan inconclusas las obras y los servicios, lo cual restringe la aplicación de los principios citados y va en detrimento del gasto público, de la prosperidad y en últimas de lograr la justicia social; o bien, busca aplicar alguna excepción al principio de anualidad, con el sustento legal establecido en la Ley, de tal forma que pueda apresuradamente tratar de cumplir el objeto del contrato, fin preeminente y último de la contratación pública, pero a pesar de ello no se logra hacer uso de las mismas por su tramites protocolarios y dispendiosos para su aprobación, dejando de ejecutar el gasto público en debida forma.

En tal sentido, el presente proyecto pretende en primera instancia garantizar la continuidad del proceso de descentralización político administrativa y de la ejecución de los recursos que el Gobierno nacional central designa a las entidades municipales, distritales y departamentales, como consecuencia de ello y en segunda instancia se busca favorecer la ejecución de procesos presupuestales eliminando los obstáculos de tiempo que dificultan o entorpecen los procesos de contratación en las entidades territoriales.

Tener presupuestos bienales permitiría dejar de usar las excepciones al principio de anualidad, que como se ha manifestado trae consigo procedimientos dispendiosos y que en la práctica y actualidad resultan ser la regla general usada por las entidades para no dejar de invertir los recursos y cumplir los compromisos con la ciudadanía, so pena y riesgo de que los ordenadores del gasto

en la tramitología presupuestal y contractual no cometa errores que afecten a las entidades ni al representante legal.

4.2. En relación con la flexibilización del principio de planificación y el principio de anualidad

Principio de Planificación: El artículo 13 del Estatuto Orgánico dispone que “el presupuesto general de la nación deberá guardar concordancia con los contenidos en el plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones”.

No obstante lo anterior, la rigidez del principio ha generado diversidad de inconvenientes, debido a que la planificación de los actos de las entidades territoriales para la adecuada satisfacción de las necesidades de la comunidad se hace insuficiente, todo debe estar planificado con anticipación, y al mismo tiempo genera que no haya una cobertura total de las necesidades, esto se consolida cuando este principio de planificación pierde sus limitantes en el tiempo debido a que las necesidades, que en varias oportunidades no son evidentes al momento de generar un estimativo de gastos con la debida antelación, es en estas necesidades sobrevinientes en el tiempo que el principio de planificación tiende a flexibilizar sus fronteras como medida para poder dar correcto cubrimiento a una necesidad; es en este punto donde se tendría que evaluar que tan sano es permitir que un principio, como una institución jurídica rectora de procedimientos y asignaciones que goza de un cumplimiento casi que imperativo, llegase a flexibilizar sus fronteras y qué conllevarse dicha transformación en lo que respecta al real cubrimiento de una necesidad.

Principio de Anualidad. En relación a este principio el artículo 14 del Estatuto Orgánico señala: “el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos, caducaran sin excepción”; este principio pretende que los órganos que conforman los presupuestos públicos tengan que continuar cada anualidad con las autorizaciones otorgadas por las corporaciones de elección popular para el recaudo de ingresos y ejecución de sus gastos.

Se manifiesta en dos fases, una en la elaboración del presupuesto que se lleva para examinar y ser aprobado por las corporaciones públicas y dos se manifiesta en la gestión, aprobación y correcta ejecución que el poder ejecutivo tiene del presupuesto; de tal forma que los gastos que se han autorizado en un presupuesto tienen que ser ejecutados el mismo año para el que se

ha aprobado dicho presupuesto, dado que no se diera la ejecución dentro del periodo de tiempo ya delimitado, esta autorización podría ser anulada.

Vale la pena resaltar lo mencionado en el documento de investigación “Derecho presupuestal colombiano, una óptica desde el análisis económico del derecho” /Universidad Santo Tomás de CARLOS ANDRÉS RODRÍGUEZ PÉREZ 2017 cuando indica “ ... este principio en la actualidad conlleva diversas problemáticas dentro de las cuales encontramos, que evidentemente el presupuesto tiene que tener incluido la autorización del gasto, y además también debe comprender el estimativo de lo que se percibirá posteriormente con el recaudo de tributos, o sea que en una versión básica del principio de anualidad habría que renovar dicha atribución de alguna forma, para que el recaudo sea legal; es entonces como se encuentra que los tributos tienden a no ser de carácter transitorio, aunque dicha circunstancia pudiese darse, la tendencia de los tributos a permanecer en el tiempo genera que este principio se flexibilice y genere nuevos manejos presupuestales sin afectar la esencia jurídica de dicha institución; aclarando que este no es el único punto donde confluyen controversias, también encontramos problemas con este principio en la ejecución de contratos estatales que requieren que su ejecución sea superior en el tiempo.

En oposición al principio anteriormente mencionado, el SGR cuenta con una limitante temporal encuadrada en una bienalidad, que desvirtuaría la naturaleza misma del principio de anualidad el cual busca que se realicen los gastos dentro de la vigencia del año fiscal en cuestión, esta problemática desde cualquier punto vista, vislumbra un comportamiento no lo suficientemente eficiente de acuerdo al sistema dentro del cual fue concebido, ya que este principio aparte de su dimensión eminentemente temporal, tiene otra muy ligada al control y vigilancia del presupuesto”.

Estas situaciones de posibles contrariedades en la eficiencia, invitan a determinar de manera imperativa qué tan eficiente es la limitación temporal cuando el Gobierno nacional y las entidades territoriales, deben iniciar una carrera contra reloj el primer año de Gobierno, comenzando su periodo deben armar bajo el principio de planeación sus planes de Desarrollo, un proceso que tarda más de 4 meses, posteriormente pasa a las corporaciones públicas, que a su turno se toman el tiempo razonable de uno o dos meses para su aprobación, seguidamente en la carrera de trámites se debe armonizar los planes de desarrollo con el presupuesto preexistente y culminadas estas acciones se debe entonces planear la contratación terminando el trimestre del año, situación que hace imposible por términos de los procesos contractuales (convocatoria pública), lograr la inversión total de los recursos en el año

fiscal respectivo, dejando como resultado una inejecución presupuestal que a la postre genera cuestionamientos en los indicadores de eficiencia y recortes para la siguiente anualidad según las normas presupuestales y de planeación.

Razones todas las anteriores, que hacen necesario y justificable flexibilizar el principio de anualidad, teniendo en cuenta las dificultades que surgen de tener que planear y ejecutar los recursos en marcos temporales tan rígidos, y no con el propósito de hacer más lento el aparato estatal, lo contrario, hacerlo más dinámico y eficiente permitiéndole en la práctica llevar los procesos adecuadamente sin acudir a malabarismos jurídicos, técnicos y presupuestales para poder ceñirse a los principios presupuestales y no incurrir en faltas disciplinarias, fiscales o hasta penales, pero no por ello sacrificar la inversión adecuada y oportuna que cubrirán las necesidad y problemas planteadas por la comunidad en sus planes de desarrollo.

Adicionalmente es importante manifestar que el implementar los presupuestos bienales no riñe con las acciones de control y la vigilancia del gasto por los órganos de control, estas continuarán sus procesos normales garantizando la correcta ejecución del presupuesto. El proyecto de acto legislativo busca además generar mecanismos flexibles que aseguren y promuevan el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales y Mecanismos y prácticas de buen gobierno.

4.3. En relación con el mejoramiento de la Calidad del Gasto.

Los recursos públicos deben ser utilizados de manera eficiente, es decir que la prestación de servicios a cargo del Estado, efectivamente deben llegar a la población, en especial a aquella de menores recursos económicos, no resulta eficiente aquel proceso presupuestal cuyo resultado final arroja saldos de tesorería, presupuestales y fiscales superavitarios, en situaciones de grandes necesidades básicas insatisfechas.

La eficacia y eficiencia del gasto público en Colombia se han visto afectadas y limitadas por diversos factores. El ensanchamiento del tamaño del Estado, la introducción de rigideces presupuestales (principio de anualidad) desde la adopción de la Constitución de 1991 y los problemas de coordinación entre distintas agencias y entre los niveles territoriales de la administración pública, entre otros factores, dificultan el control del gasto, el cual pasó de representar el 12% del PIB a mediados de la década de los noventa a un 30% en 2015.

Teniendo en cuenta la problemática que se ha expresado con la rigidez del principio de anualidad, es necesario que como Estado avancemos en la posibilidad de contar con presupuestos bienales que den la garantía y la tranquilidad a los gobiernos territoriales de poder planear e invertir en término

y sin riesgos los recursos con los cuales se financiarán y ejecutan los programas, proyectos, obras e inversión del gasto social.

Este planteamiento es acorde con una apreciación que tuvo la honorable Corte Constitucional y que hizo parte de la sustentación del proyecto de ley de regalías en su momento, en Sentencia C-244 de 2011:

“La fuerza de la argumentación en favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. 2” “Así mismo, se busca que al visibilizar los recursos con la participación de los gobiernos locales, departamentales y nacionales, se promueva una buena identificación de proyectos; su priorización de acuerdo con la necesidades regionales y con la visión de desarrollo que surja de las fuerzas vivas de cada región; la contratación transparente, con base en contratos modelo que sean válidos para todo el país. Y por, sobre todo, el uso probo de fuentes cruciales para el desarrollo de Colombia. Combatir la malversación y la corrupción requiere de un cambio institucional profundo en la forma como se administran los recursos públicos.

Contar con un presupuesto bienal por las entidades territoriales es estar acorde con las realidades de las administraciones y sus territorios garantizando el ejercicio eficiente de la planeación de los recursos, sin incurrir en gimnasias contractuales para garantizar su ejecución.

Dentro del informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública de 2017 se realiza un análisis del gasto e inversión del Presupuesto Nacional, del presupuesto que se transfiere a entes territoriales y del manejo que se da a dichos recursos.

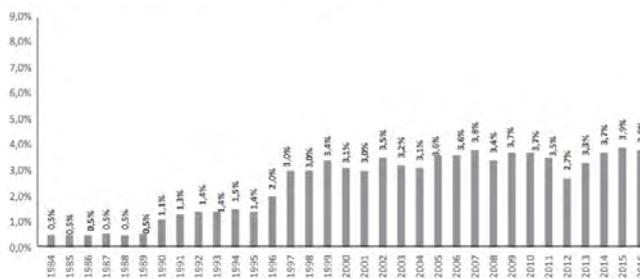
Luego de estudiar en detalle el gasto del Gobierno nacional Central, se analiza el gasto en entidades territoriales, encontrando los siguientes hallazgos:

“El gasto de las entidades territoriales (cuantificado a partir de la ejecución presupuestal) aumentó de manera significativa desde inicios de los años noventa. En conjunto, el gasto de las gobernaciones y de las alcaldías pasó de representar un 1.6% del PIB en 1984 a un 12% en 2016” (Gráfico 13).

El gasto de los departamentos y municipios se financia en buena medida con las transferencias que hace la nación, las cuales representan el 50% de sus ingresos totales. Es decir, la mitad del gasto que hacen las entidades territoriales ya está contabilizado en el Gasto Nacional Central (es una erogación de este a favor de las entidades territoriales). El resto es financiado con recursos propios (30%) y con regalías (20%) (Gráfico 13).

■ Gráfico 13

A. Gasto total de las gobernaciones (% del PIB)



Fuente: MHCP-DAF.

B. Gasto total de los municipios (% del PIB)



Fuente: MHCP-DAF.

Dentro del mismo informe de 2017³, se incluyen varios hallazgos y recomendaciones en materia de flexibilidad sobre la ejecución de inversiones, tales como:

- Una de las limitaciones del proceso presupuestal en Colombia es *“El desarrollo de mecanismos que eluden el proceso presupuestal, que constituyen soluciones no óptimas. Ello se deriva de las rigideces impuestas por la excesiva normatividad procedimental que riñe con el principio de anualidad del presupuesto. Esto no solo resta transparencia al proceso, sino que además impide un verdadero ejercicio de presupuestación plurianual, necesario en el caso de algunas políticas, programas, proyectos”*. (Subrayado ajeno al texto)
- Aunque el sistema presupuestal permite la figura de “reserva presupuestal”, las entidades pueden terminar perdiendo dichas apropiaciones, sea porque (i) el proceso de apropiación (que incluye la obtención del Certificado de Disponibilidad Presupuestal; la selección, asignación y adjudicación de un contrato; el registro presupuestal y finalmente la ejecución del gasto) toma varios meses o (ii) porque por la naturaleza de los proyectos de inversión, especialmente los de infraestructura, se requiera más de una vigencia para su ejecución.
- En el capítulo de Recomendaciones, la sección final hace referencia a la necesidad de ajustar mecanismos de plurianualidad en el presupuesto, teniendo en cuenta que: (i) sean compatibles con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Marco

³ Informe Final, Comisión del Gasto y la Inversión Pública, diciembre 2017.

Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), (ii) se aseguren los recursos de programas en curso para tres o cuatro vigencias, (iii) se asegure mayor flexibilidad para reasignar grandes rubros entre partidas y periodos, y (iv) se deben acotar las vigencias futuras para que estas no sean una fuente constante de inflexibilidades en los presupuestos de los periodos subsiguientes.

De acuerdo a los hallazgos expuestos y teniendo en cuenta (i) la alta participación del rubro de inversión en los presupuestos de los entes territoriales, (ii) las restricciones e ineficiencias en el proceso de aprobación y ejecución presupuestal de Departamentos y Municipios, generadas por los periodos electorales y regionales, y (iii) la naturaleza de los programas y proyectos de inversión, que usualmente toman más de una vigencia fiscal, se hace necesario flexibilizar el proceso de formulación y ejecución de los presupuestos de inversión territorial.

Para esto, la ampliación a una periodicidad bienal, permite:

- La reducción de trámites administrativos y de aprobación de recursos para invertir de un año a otro.
- una mejor ejecución de los proyectos de inversión y obras públicas por los tiempos de ejecución que conllevan.
- Mejorar la calidad del gasto público invirtiendo la totalidad de los recursos en las demandas de la ciudadanía.
- Una mayor y mejor distribución del presupuesto público en las entidades de carácter territorial.
- Disminuir la utilización de la figura de vigencias futuras como excepción al principio de anualidad permitiendo una mayor celeridad en la inversión del gasto.

5. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

Para la consideración del presente proyecto, se evaluaron las siguientes referencias normativas:

5.1. MARCO CONSTITUCIONAL.

Las competencias y contenido de la regulación orgánica presupuestal para el Gobierno nacional y las entidades territoriales, se encuentra establecida en los siguientes preceptos de la Constitución Política:

ARTÍCULO 300. *Corresponde a las Asambleas Departamentales: (...) 5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.* **ARTÍCULO 313.** *Corresponde a los Concejos: (...) 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*

ARTÍCULO 305. *Son atribuciones del gobernador: (...) 4. 4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo*

económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

ARTÍCULO 313. *Corresponde a los Concejos: (...) 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*

ARTÍCULO 315. *Son atribuciones del alcalde: (...) 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.*

ARTÍCULO 324. *Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.*

Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución.

ARTÍCULO 341. *El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación;(...)*

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

ARTÍCULO 346. *El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.*

ARTÍCULO 352. *Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo concerniente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación*

con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

ARTÍCULO 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

5.2. LEGISLACIÓN NACIONAL.

- **Decreto 111 de 1996**, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, incluye dentro de los principios del sistema presupuestal el de Anualidad, definido así:

ARTICULO 14. ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10).

Este decreto también reguló en los siguientes términos las competencias de las entidades territoriales para expedir sus propios estatutos orgánicos presupuestales.

ARTÍCULO 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996 las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica de Presupuesto (Ley 225 de 1995, art 32.).

ARTÍCULO 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el Alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide, regirá el proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38 de 1989, art. 94, Ley 179 de 1994, art. 52).

- **Ley 617 de 2000**, en esta ley se propone una categorización de los departamentos, de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre disposición; con relación a los municipios se propone una nueva categorización con el fin de permitir que el proceso de regionalización fiscal se

adapte a sus condiciones reales y sea viable financieramente.

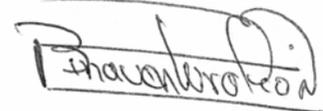
- **Ley 715 de 2001**, se formuló con el fin de pasar a una nueva etapa de la descentralización, en la cual la Nación perfeccionaría los criterios de financiación de los servicios sociales para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto, y las entidades territoriales consolidarían su autonomía administrativa como operadores de la organización de los servicios de educación y salud, así como de las competencias en otros sectores.
- **Ley 819 de 2003**, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1530 de 2012**, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, introduce en sus artículos 62 y 65 el principio de plurianualidad, para que el Presupuesto del Sistema General de Regalías “opere con un horizonte de mediano plazo en el cual se puedan identificar los ingresos del mismo y se definan presupuestos que abarquen una bianualidad, la cual comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio”.

PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Acto Legislativo número 339 de 2019 Cámara, “por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales” y el texto definitivo adjunto que se propone para primer debate.

Cordialmente,

Cordialmente,



BUENAVENTURA LEÓN LEÓN

Representante a la Cámara

Departamento de Cundinamarca.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 343 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la nación y las entidades territoriales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 5 del artículo 300 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto bienal de rentas y gastos.

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 4 del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto bienal de rentas y gastos.

Artículo 3°. Modifíquese el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución política de Colombia, el cual quedará así:

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir bienalmente el presupuesto de rentas y gastos.

Artículo 4°. Modifíquese el numeral 5 del artículo 315 de la Constitución política de Colombia, el cual quedará así:

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto bienal de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 324 de la Constitución política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 324. Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto bienal del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 341 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTÍCULO 341. El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes bienales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno nacional.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 346 de la Constitución Política de Colombia y adiciónense un inciso y un párrafo transitorio, el cual quedará así:

Artículo 346. El Gobierno formulará bienalmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada dos legislaturas. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

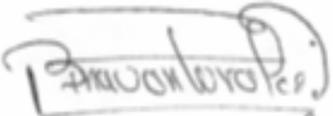
En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

El presupuesto comenzará el 1° de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


 BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
 Representante a la Cámara
 Departamento de Cundinamarca.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 377 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 24 de abril de 2019

GABRIEL SANTOS GARCÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

La ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 377 de 2019 Cámara, por el cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia.

Respetado Presidente Santos:

Atendiendo la honrosa designación hecha por usted de conformidad con el Acta número 032 del 2018 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes y con base en lo establecido en los artículos 144, 150 y 156, de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 377 de 2019 Cámara, *por el cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia.*

Cordialmente,

Cordialmente,



José Jaime Uscátegui
Representante a la Cámara

CONTENIDO DEL INFORME DE PONENCIA

El presente informe rendirá ponencia positiva para primer debate Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 377 de 2019 Cámara, *por el cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia*". Entre las consideraciones que se abordarán en este informe se plantea: (I) Objeto del proyecto (II) Exposición de motivos y aspectos generales (III) Proposición final.

OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa presentada tiene como fin que las Comisiones Segundas ambas del Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) sesionen conjuntamente para que se fortalezca el trámite para la aprobación de los ascensos militares

y de policía que decreta el Gobierno ante la Rama Legislativa.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo número 377 de 2019 Cámara fue presentado en nombre de los representantes Juan David Vélez y Alejandro Carlos Chacón Camargo, el día 10 de abril de 2019. Dicha iniciativa contó con el respaldo del pleno de la Comisión II de la Cámara de Representantes *Neyla Ruiz Correa* (Partido Alianza Verde), *Astrid Sánchez Montes de Oca* (Partido de la Unidad Nacional), *Anatolio Hernández Lozano* (Partido de la Unidad Nacional), *Jorge Enrique Benedetti* (Partido Cambio Radical), *Carlos Ardila* (Partido Liberal), *José Vicente Carreño* (Centro Democrático), *Abel David Jaramillo* (Movimiento Alternativo Indígena y Social), *Germán Blanco* (Partido Conservador), *Jaime Armando Yepes* (Partido de la Unidad Nacional), *Eneiro Rincón* (Partido Liberal), *César Eugenio Martínez* (Partido Centro Democrático), *Jaime Felipe Lozada* (Partido Conservador), *Gustavo Londoño* (Partido Centro Democrático), *Atilano Giraldo Arboleda* (Partido Cambio Radical) y *Héctor Javier Sierra* (Partido Cambio Radical).

El Proyecto fue remitido a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. El 23 de abril de 2019 y de conformidad con el Acta número 032 del 2019 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes se estableció que el suscrito Representante José Jaime Uscátegui Pastrana, actuara como coordinador ponente.

Dicho Proyecto de Acto Legislativo consta de cuatro (4) artículos incluyendo la vigencia.

Artículo	Tema
Artículo 1°	Modifica el numeral 2 del artículo 173 de la Constitución para que la aprobación de los ascensos militares se haga en Comisiones Conjuntas incluyendo así a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.
Artículo 2°	Adiciona un numeral 6 al artículo 178 de la Constitución para que la aprobación de los ascensos militares se haga en Comisiones conjuntas incluyendo así a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.
Artículo 3°	Modifica el numeral 19 del artículo 189 de la Constitución para que la aprobación de los ascensos militares del que habla la función presidencial se haga en Comisiones conjuntas incluyendo así a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.
Artículo 4°	Contiene la vigencia y derogatoria

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y ASPECTOS GENERALES

Funciones de las Comisiones Segundas del Congreso

Son funciones de las Comisiones Segundas conocer de la política internacional, la defensa nacional y la fuerza pública, los tratados públicos, la carrera diplomática y consular; el comercio exterior

e integración económica: la política portuaria; las relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; las fronteras; la nacionalidad; los extranjeros; la migración; los honores y monumentos públicos; el servicio militar; las zonas francas y de libre comercio; la contratación internacional.

Asimismo, mediante Sentencia C-975 de 2002 establece que “(...), las comisiones congresionales permanentes tienen como objetivo fundamental la tecnificación, especialización y distribución racional del trabajo, (...), y garantizar que las funciones asignadas al Congreso de la República se ejecuten con celeridad, eficiencia y efectividad”¹. De igual manera la Sentencia C-540 de 2001 indica que la distribución del trabajo legislativo permite que se logre eficacia y agilidad en dicha actividad².

También manifiesta que el artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, insta que las Comisiones Permanentes homólogas sesionarán conjuntamente para dar debates que consideren.

Indican los autores que toda vez que los parlamentarios que pertenecen a dichas Comisiones Segundas, tienen experticia y conocimiento en temas relacionados a la Seguridad y Defensa Nacional, las sesiones conjuntas serán provechosas para desarrollar las aprobaciones de los oficiales generales y oficiales de insignia de nuestra Fuerza Pública.

De igual manera, los congresistas autores y coautores de la iniciativa manifiestan que dicha iniciativa fue presentada y contó con los buenos comentarios de los enlaces de las Fuerzas Armadas ante el Congreso de la República.

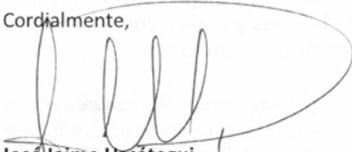
Finalmente, se aclara que dicho Proyecto de Acto Legislativo no busca imponer dificultades a los ascensos de los miembros de la Fuerza Pública, sino todo lo contrario: que se enriquezca el debate y que las Comisiones Segundas Conjuntas sirvan de veedoras en el estudio y garantes de la aprobación de los ascensos de los mejores hombres que prestan su servicio a la Defensa, Seguridad y Protección de la nación colombiana.

PROPOSICIÓN FINAL

Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los honorables Congresistas dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo (PAL) número 377 de 2019 Cámara, “por el cual se modifican y adicionan

los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia”.

Cordialmente,

Cordialmente,

 José Jaime Uscátegui
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente

TEXTOPROPUUESTOPARAPRIMERDEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 377 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el numeral 2 del artículo 173 de la Constitución Política de Colombia, que quedará así:

Artículo 173. Son atribuciones del Senado:

2. Aprobar o improbar en Comisiones Conjuntas, los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la Fuerza Pública, hasta el más alto grado.

Artículo 2º. Adiciónese al artículo 178 de la Constitución Política de Colombia el numeral 6, que quedará así:

Artículo 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

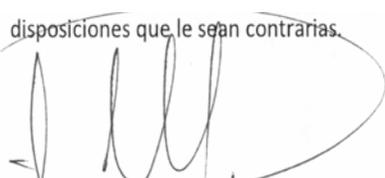
6. Aprobar o improbar en Comisiones Conjuntas, los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la Fuerza Pública, hasta el más alto grado.

Artículo 3º. Modifíquese el numeral 19 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, que quedará así:

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

19. Conferir grados a los miembros de la Fuerza Pública y someter para aprobación de las Comisiones Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes los que correspondan de acuerdo con los artículos 173 y 178.

Artículo 4º. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

disposiciones que le sean contrarias.

 José Jaime Uscátegui
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente

¹ Corte Constitucional. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-975. 13 de noviembre de 2002.

² Corte Constitucional. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Sentencia C-540. 22 de mayo de 2001.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 355 DE 2019 CÁMARA

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

Doctor

GABRIEL SANTOS GARCÍA

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

E.S.M.

Referencia: Informe de ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo 355 de 2019 Cámara, *por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal.*

Respetado señor Presidente:

De conformidad con la designación que me ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, presento la ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Acto Legislativo 355 de 2019 Cámara, *“por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal”*.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

En Cámara de Representantes fue radicado el Proyecto de Acto Legislativo 355 de 2019 Cámara por el señor Contralor General de la República Dr. *Carlos Felipe Córdoba Larrarte*, Honorables Senadores *Santiago Valencia González, Miguel Ángel Pinto Hernández, Luis Fernando Velasco Chaves, Germán Varón Cotrino, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Fabio Raúl Amín Saleme*, Honorables Representantes *Gabriel Santos García, Édward David Rodríguez Rodríguez, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Kelyn Johana González Duarte, Álvaro Henry Monedero Rivera, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Harry Giovanni González García, Jorge Méndez Hernández, José Daniel López Jiménez, Juan Carlos Rivera Peña, Erasmo Elías Zuleta Bechara, Édgar Alfonso Gómez Román, Salím Villamil Quessep, César Augusto Lorduy Maldonado*.

La Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera de Cámara designó como ponentes para el presente Proyecto de Acto Legislativo a los Honorables Representantes *Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Alejandro Alberto Vega Pérez, Jaime Rodríguez Contreras, José Daniel López Jiménez, Jorge Enrique Burgos Lugo, Harry Giovanni González García, Juan Carlos Rivera Peña, Juanita María Goebertus Estrada, Carlos Germán Navas Talero, Luis Alberto Albán Urbano, Juan Manuel Daza Iguarán y Ángela María Robledo Gómez*.

El Proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

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

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene tres elementos pilares en la nueva construcción de un modelo de control fiscal más acorde a las necesidades que se tienen respecto a la vigilancia y control de los recursos públicos en Colombia:

1. Poder concomitante y preventivo.
2. Unificación de las competencias de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales.
3. Asignación de funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República.

Poder concomitante y preventivo

Respecto al primer punto de la iniciativa de reforma constitucional se expone en la exposición de motivos que “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”. Con lo cual queda de presente que actualmente los mecanismos de control que tiene la Contraloría resultan insuficientes ya que no es posible vigilar de debida forma los recursos públicos, así como evitar que los mismos sean destinados de indebida forma, lo cual ha llevado a concluir que el poder posterior y selectivo no es una garantía plena para salvaguardar los recursos del Estado. Por lo cual en la exposición de motivos se menciona que “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”.

El actual modelo de control fiscal se sustenta en la posteridad y selectividad, esto quiere decir que los actos de la gestión fiscal ya han sido ejecutados y que no opera sobre cualquier acto de la administración sino sobre algunos que se consideren. Esto genera un problema en el control fiscal porque al ya ser ejecutado por la administración los recursos públicos, en caso de indebida destinación de los recursos, esto ya habría generado una grave afectación y la posibilidad de recuperación de los mismos no sería

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

Para el proyecto objeto de estudio 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”. Esto quiere decir que la Contraloría actuaría sobre los casos en los que exista un riesgo o daño potencial y que bajo el modelo vigente no se podría entrar a vigilar. Menciona que con esta facultad no se pretende volver al modelo de control previo que resultó en la coadministración, sino que será una garantía de vigilancia que permitirá alertar debidamente los posibles casos de detrimento patrimonial del Estado. “Las medidas propias de este nuevo modelo de control se conciben frente a un riesgo actual y que pueda configurar un daño futuro, ya que aquí el daño no se encuentra consolidado o materializado desde lo jurídico o económico, pero el riesgo sí es cierto; siendo su característica principal la verificación inmediata de la efectividad de los controles implementados por la entidad ejecutora de recursos en la administración de riesgos”.

Pero este control concomitante debe ir, según criterio del proyecto, de la mano de la función de advertencia que permitirá hacer las debidas observaciones sin que esto implique entrar en las competencias del gestor fiscal, quien podrá continuar con la ejecución presupuestal, pero que sí permitirá hacer advertencia frente a lo que presuntamente pueda resultar en una afectación a los recursos públicos.

Según la Contraloría se han formulado las siguientes advertencias:

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%

FORMULACIÓN DE FUNCIONES DE ADVERTENCIA COMPARATIVO ENTRE VIGENCIAS			
Valores en pesos			
Vigencia	Número de funciones de advertencia	Cuantía	Porcentaje de participación
2013	322	2.683.928.749.413	10%
2014	417	13.267.017.914.608	51,68%
2015	3	0	0%
Totales	1.549	25.671.667.051.643	100%

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

Según la exposición de motivos “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; entonces, lo que se pretende es elevar a rango constitucional esa facultad de las contralorías”.

Para el proyecto y sus proponentes “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”.*

Unificación de las competencias de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales

Según el proyecto “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”. Actualmente hay en Colombia 65 contralorías, cada de ellas autónomas y con independencia, con lo cual se ha presentado en algunos lugares existan puedan existir simultáneamente oficinas nacionales, la departamental y la municipal. Lo cual genera una idea de desarticulación del control fiscal, según lo establecen los autores.

“En contraste con esta situación, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación tienen atribuida una competencia única, a nivel nacional, que se distribuye en forma desconcentrada a sus respectivas seccionales o regionales; lo que facilita la gestión organizacional y la planeación estratégica”. Pero no ocurre en cuanto al control fiscal porque el modelo que se propuso en la Constitución implicaba una descentralización de la labor. Por lo cual, y en vista de no afectar el modelo de descentralización que ha propuesto el constituyente se hace necesario determinar de forma clara y precisa las competencias existentes enfatiza el proyecto.

Asignación de funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República

El tercer y último pilar de la propuesta de reforma constitucional presentada en este proyecto es la asignación de funciones jurisdiccionales a

la Contraloría General de la República. Con esto se busca dar celeridad a los procesos fiscales en Colombia.

El proceso para determinar la responsabilidad está contenido en las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, en las cuales se establece el proceso ordinario y el proceso verbal. “No obstante, el acto administrativo de declaración de responsabilidad fiscal, por su misma naturaleza, es susceptible de ser controvertido por vía jurisdiccional; es decir, carece del efecto de cosa juzgada. En tal caso, el cobro coactivo se suspende a la espera de que en sede judicial se decida sobre la nulidad del acto administrativo, lo que conlleva un nuevo debate procesal con las dilaciones propias de los procesos judiciales”. Esto lleva a sustentar por parte de los proponentes de la iniciativa de reforma constitucional la necesidad de otorgar funciones jurisdiccionales a la Contraloría para evitar las dilaciones procesales que se llevan a cabo dentro del Contencioso Administrativo.

Argumentan los autores que “si se le atribuyese funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República sus decisiones –meramente en lo que corresponde a la responsabilidad fiscal– mutarían su naturaleza pasando de ser administrativas a judiciales, otorgándoles vocación de permanencia para su labor misional de resarcimiento del patrimonio público”. Con lo cual se estaría dando a la defensa del patrimonio público un verdadero tratamiento como fin esencial del Estado.

IV. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

Para el análisis del presente Proyecto de Acto Legislativo se propone identificar en primera instancia la conveniencia de un trámite de reforma constitucional como mecanismo idóneo para atender las observaciones de transformar el modelo de control fiscal del país, atendiendo la grave situación que se vive en cuanto al manejo de los recursos públicos y su destinación. Luego de ello se entrará a analizar cada uno de los tres pilares que sustentan la siguiente iniciativa.

Antes de dar análisis de la conveniencia de una reforma constitucional es importante hacer una consideración previa sobre el control fiscal y la situación actual del país en materia de vigilancia y control.

Según Rodrigo Naranjo “el control sobre los bienes y recursos públicos y su eficacia ha sido una preocupación constante en la historia del país y en la evolución de nuestras instituciones jurídico administrativas”.¹ Entiendo para este autor el control hace parte de la democracia liberal desde los siglos XVII en el cual se entiende que debe velarse por el no abuso o tiranía. “En el caso específico del manejo de los recursos públicos, a la garantía de no tributación sin representación y la obligatoriedad de la aprobación parlamentaria de los presupuestos públicos que representan la consolidación del poder

¹ NARANJO, Rodrigo. EFICACIA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA. Editorial Universidad del Rosario. Colombia. 2007. Pp. 21.

del parlamento, se suma la necesidad de un control de regularidad que verifique la correcta ejecución de tales presupuestos. No es suficiente para controlar el gasto público con que su monto y partidas deban ser aprobados por el parlamento ni que su financiación dependa de impuestos que sólo este puede decretar; se requiere, además, que su misma ejecución corresponda a lo definido en el presupuesto y en la ley”².

Con base a lo anterior, desde la Misión Kemmerer se plantea en Colombia la necesidad de constituir una Entidad encargada del Control Fiscal que sería llamada Contraloría, que ha venido ejerciendo la labor de vigilancia y control sobre los recursos públicos. Sin embargo, para Naranjo existe un común denominador en el sistema de control fiscal y es su mal funcionamiento. Menciona este autor que “si el funcionamiento del sistema fuera satisfactorio no habría sido necesario modificarlo tan frecuentemente”³, tal y como ha sucedido desde 1923 hasta nuestros días. Además de afirmar el poco bien que ha hecho para el país que la designación del Controlar sea por el Congreso, el cual es órgano que ha tendido a politizar la Contraloría, lo cual puede ser extendido en el análisis que se hace sobre las Contralorías Territoriales que son acusadas de obedecer a intereses políticos y no gozan de independencia y autonomía en su labor.

Lo anterior pone de presente la necesidad de pensar un sistema de control fiscal que obedezca ciertamente a las necesidades de la nación y no de los intereses políticos, en donde debe existir un análisis objetivo respecto al nuevo modelo, en donde sea producto de la concertación y no lo celeridad, ya que como lo ha demostrado la evolución legislativa desde 1923 en este tema, las reformas improvisadas y parciales sólo terminan afectando el control sobre los recursos públicos.

Conveniencia de la reforma constitucional

Desde la entrada en vigencia de la Constitución esta ya ha tenido cerca de 50 reformas a la Constitución lo que ha hecho del poder constituyente derivado un poder activo en la reforma de la Constitución, pero también lo que lleva a pensar a la conveniencia en las reiteradas reformas que tiene el texto constitucional. Y aunque en nuestra Constitución no existe cláusula pétrea alguna, sí cabe reflexionar sobre la necesidad de hacer reformas constitucionales que sean producto de la deliberación y el análisis sesudo de los temas a reformar, evitando caer en una celeridad innecesaria al momento de reformar la Constitución. “La Constitución colombiana, (...), es formalmente rígida. Ella misma indica cuáles son los órganos competentes para introducirle modificaciones y cuáles son los procedimientos que en cada caso deben ser seguidos. Pero nuestra Carta Política se ha venido ‘flexibilizando’ en la práctica, por cuanto –infortunadamente– los congresos y los

gobiernos, en lo pertinente al ejercicio del poder de reforma mediante la presentación y trámite de proyectos de enmienda constitucional, han venido dando prioridad a la conveniencia momentánea, a la coyuntura, al objetivo de corto plazo. Por eso, muchos de los actos legislativos han sido aprobados con base en acuerdos políticos pasajeros, para alcanzar objetivos transitorios; sin mucho cuidado en la preservación de la armonía del conjunto; muchas veces para retroceder en materias en que había avanzado el Constituyente de 1991. Y, en especial, sin que las reformas fueran indispensables ni urgentes, vistos los reales intereses y expectativas de la sociedad”⁴.

En el caso concreto de análisis resulta pertinente mencionar que la Asamblea Constituyente concibió un modelo de control fiscal diferente al existente anteriormente, en donde el poder previo había ocasionado graves afectaciones para el gestor fiscal, dejando en el control fiscal y poder de coadministración que afectó gravemente a los entes territoriales.

Es por ello por lo que en el modelo propuesto por la Constitución de 1991 se planteó dar un cambio al alcance del control fiscal, dejando a este sólo con la competencia posterior y selectiva como garantía de no coadministración. Además de establecer un modelo descentralizado del control fiscal para dar así cumplimiento al artículo 1° de la Carta Política.

Sin embargo, este modelo no ha sido efectivo “hoy en día, la insatisfacción respecto al funcionamiento de las contralorías y de todo el sistema de control fiscal es general, como responder a ella, exige identificar los cambios o acciones necesarias para mejorar la eficacia del mismo”⁵. Por lo cual resulta necesario acudir a la fórmula de reforma constitucional para repensar el modelo de control fiscal que tiene el país. Pero esto debe ir acompañado de análisis ponderado, de una deliberación amplia y suficiente que construya consensos amplios respecto a la idoneidad de un nuevo modelo.

Poder concomitante y preventivo

Como uno de los pilares de esta reforma presentada por la Contraloría General de la República y acompañada por algunos Congresistas, está la creación del control de concomitante y preventivo que busca resolver una de las deficiencias que tiene el actual sistema de control fiscal.

Respecto al control posterior y selectivo actualmente vigente la Corte Constitucional ha mencionado en su Sentencia C-557 de 2009 lo siguiente:

“En cuanto a los momentos del control fiscal la jurisprudencia constitucional ha expuesto que el control fiscal, el cual es posterior y selectivo,

² *Ibíd.* Pp. 35.

³ *Ibíd.* Pp. 175

⁴ GARCÍA LÓPEZ, Luisa Fernanda. JUSTICIA Y DEMOCRACIA. Editorial Universidad del Rosario. Colombia. 2017. Pp. 270.

⁵ NARANJO, Rodrigo. *Óp. cit.* Pp. 23.

se desarrolla en dos momentos diferenciados que sin embargo se encuentran entre sí claramente vinculados, el primero de los cuales resulta necesario y obligado, mientras que el segundo tiene un carácter derivado.

Así, en un primer momento, las contralorías de todos los órdenes llevan a cabo la labor de vigilancia propiamente dicha, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con la ley. Esta primera labor se desarrolla mediante la práctica de auditorías sobre los sujetos sometidos al control fiscal selectivo. A partir de este seguimiento se produce la formulación de las correspondientes observaciones, conclusiones, recomendaciones, e incluso, las glosas que se deriven del estudio de los actos de gestión fiscal controlados. En un segundo momento, y si de la labor de vigilancia primeramente practicada surgen elementos de juicio a partir de los cuales se pueden inferir posibles acciones u omisiones eventualmente constitutivas de un daño al patrimonio económico del Estado, se inicia el proceso de responsabilidad fiscal, orientado a ‘obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa’”.

Como fue advertido en la justificación del proyecto, el control posterior y selectivo no ha sido una fórmula suficiente al momento de evitar que los recursos públicos sean empleados de indebida forma, afectando gravemente el patrimonio público. Según algunas cifras la corrupción le cuesta anualmente al país más de 50 billones pesos, en los cuales resulta casi imposible su recuperación por la deficiente institucionalidad. El control posterior y selectivo que tienen las Contralorías sólo permite entrar a actuar cuando ya se ha hecho la ejecución, con lo cual ya la afectación patrimonial ya se ha ocasionado.

Esta fórmula prevista trae consigo la posibilidad que las Contralorías puedan hacer una vigilancia del recurso público aún desde el inicio de la formulación de la Administración de un proyecto, haciendo acompañamiento y emitiendo las advertencias necesarias para que el gestor fiscal no incurra en indebidas prácticas contractuales o de ejecución. Esto abre la puerta al control de advertencia fiscal que no tiene propósito de coadministrar sino de advertir sobre el riesgo es cierto y el daño es potencial, con lo cual también se limita la potestad de las Contralorías para no hacer una indebida injerencia dentro de la administración. Sin embargo, tal y como es propuesto en el texto del Proyecto, resulta necesario establecer claramente el alcance del control concomitante y preventivo, estableciéndolo como una función de advertencia que puede ser atendida por el gestor fiscal, pero no resulta en una orientación sobre cómo debe ser la administración del recurso.

Unificación de las competencias de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales

Otro de los pilares del presente proyecto es la unificación de competencias, lo cual abre las puertas al papel de las Contralorías Territoriales y su efectividad dentro del sistema de control fiscal del Estado. Aunque el modelo constitucional propuesto por la Asamblea Constituyente apostó por un modelo descentralizado en cuanto al control fiscal, esta fórmula ha traído graves problemas en cuanto a su efectividad, esto en razón a que muchas de estas Entidades terminan siendo acusadas de fortín político y de no guardar independencia y objetividad alguna en su labor. Esto ha llevado a pensar en suprimir las Contralorías Territoriales como un mecanismo para corregir el problema existente.

Sin embargo, en este proyecto no se propone la eliminación de las Contralorías Territoriales para no entrar en contradicción necesaria con el principio de descentralización, lo que se propone es la prevalencia del poder de control de la Contraloría General de la República como mecanismo para evitar que la posible parcialidad al momento de vigilar al gestor fiscal pueda resultar en un detrimento o afectación patrimonial del Estado. Con esta fórmula, parecida a la del poder preferente del Procurador, se podría estar abriendo una posibilidad a evitar los hechos de corrupción en los departamentos y municipios, en donde a veces gozaría de complicidad de los contralores.

De igual forma, y con el ánimo de avanzar en consolidar en esta Ponencia un modelo también de vigilancia más amplio sobre las Contralorías Territoriales se propone que la Auditoría General de la República sea la encargada de evaluar la gestión de estas y en caso de incumplimiento suprimir los órganos de control, caso en el cual sería la Contraloría General de la República la encargada de entrar a asumir la competencia. Con lo cual, se buscará hacer más efectivo el control sobre estos órganos de control sin que necesariamente se abra paso a la centralización del control fiscal.

Asignación de funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República

Este último pilar, como ya se observó en el acápite de justificaciones del proyecto, tiene como propósito dotar a la Contraloría de funciones jurisdiccionales bajo la justificación de mayor celeridad dentro de los procesos de responsabilidad fiscal. Sin embargo, en este punto la justificación del Proyecto no sólo adolece de insuficiencia sino también hasta de contradicción en sí mismo.

Para los autores existe una grave situación respecto a las dilaciones procesales existentes dentro del proceso de responsabilidad fiscal, ya que el auto de sanción puede ser objeto de control jurisdiccional por parte del Contencioso Administrativo, lo cual lleva a tiempos indefinidos para que una sanción interpuesta quede en firme.

Sin embargo, en la misma justificación afirman los proponentes que “así, en una revisión del control jurisdiccional a los fallos de responsabilidad fiscal se encontró que de 47 fallos que conoció la Sección Primera del Consejo de Estado entre los años 2012 a 2016, 19 fueron anulados y 26 confirmados, lo que representa un porcentaje del 55% de intangibilidad de las decisiones de las contralorías en esa materia. Las causales de anulación, en su orden, fueron: (i) falta de competencia para proferir el fallo, (ii) infracción en la norma en que debía fundarse el fallo, (iii) falsa motivación y (iv) desconocimiento del derecho de audiencia y defensa”. Con lo cual se evidencia que los actuales actos en responsabilidad fiscal adolecen de un apego a ley en un porcentaje considerable. Esto demostraría en primera medida que otorgar esta facultad a la Contraloría resultaría en una grave afectación al debido proceso de los vinculados en un proceso de responsabilidad fiscal.

Siguiendo en la exposición de motivos los argumentos siguen siendo errados para justificar una facultad tan importante a la Contraloría al mencionar que “la actuación administrativa que conduce a la declaración de responsabilidad fiscal ha sido objeto de críticas, (...) (i) aparente falta de imparcialidad del ente de control, en tanto es la misma autoridad pública la que valida el hallazgo de auditoría y la que realiza la función de juzgamiento de la responsabilidad de los presuntos autores del daño; es decir, ambas fases se realizan por el mismo ente fiscal, indicándose entonces que la Contraloría funge como juez y parte en el proceso de responsabilidad fiscal”. Con lo cual no sólo se acepta que no han fallado de la mejor forma, sino que además puede existir imparcialidad.

Finalmente, en la exposición de motivos mencionan que “si bien pueden existir debilidades en la gestión procesal de las contralorías, lo anterior también pone de presente las discrepancias interpretativas sobre los institutos jurídicos de la responsabilidad fiscal por parte de los jueces”, lo cual pone de presente que no se tiene claridad alguna sobre el porqué de las decisiones y se abre a un supuesto para sustentar el hecho.

Lo anterior demuestra la indebida justificación para otorgar a la Contraloría de tan amplia facultad sin control, pero además se convierten en argumentos de clara inconveniencia para apoyar una medida que terminaría sacrificando el debido proceso en los casos de responsabilidad fiscal.

Ahora bien, por otro lado, otorgar facultades tan amplias sin conocer de qué forma operaría las facultades jurisdiccionales resulta en un peligro no sólo al debido proceso consignado en el artículo 29 de la Constitución, sino también al control del mismo control sobre la gestión y decisiones del Contralor. Esta es una facultad que ni siquiera el Procurador tiene, el cual tiene control jurisdiccional en sus decisiones, con lo cual se limita su poder disciplinario sobre los funcionarios públicos y ha resultado en garantía de legalidad de sus sanciones.

Por otro lado, una de las facultades de ser órgano de cierre es que la decisión en derecho deberá ser tomada por jueces con amplia experiencia y de forma colegiada, lo cual implica que las más altas dignidades harán estudio del caso y proferirán sentencia, como es el caso del Consejo de Estado. En este caso será un servidor público que sólo tendrá como requisito ser mayor de 35 y profesional con 5 años de experiencia, lo cual otorga un amplio poder sancionatorio y jurisdiccional a una sola persona que tiene proveniencia política en su designación.

Finalmente, se sustenta el punto que “la excesiva congestión judicial, especialmente en la jurisdicción contenciosa administrativa, (...) conlleva a que las decisiones de responsabilidad fiscal terminan adquiriendo firmeza después de trámites judiciales de 3 a 4 años, en promedio”. Lo cual pone de presente que el problema no son las decisiones per se sino la congestión judicial que puede ser resulta mediante medidas administrativas como los jueces de descongestión o modificación de la ley procesal para dar celeridad a los procesos. Por lo cual existen otras medidas que no son las de otorgar funciones jurisdiccionales que pueden permitir dar celeridad sin perder el control de legalidad en las decisiones adoptadas por la Contraloría.

Para concluir, en esta ponencia se exhorta a no justificar por la celeridad una medida que pude terminar ampliando el poder de un solo funcionario que no tendría control de legalidad de sus sanciones por parte de un juez. Lo cual afecta gravemente el Estado de Derecho y el debido proceso, además de advertir que la justificación hecha en el Proyecto no es sólo deficiente sino contradictoria lo cual no permite esclarecer la pertinencia de esta medida. Por esta razón es retirada en esta Ponencia dichas facultades jurisdiccionales al Contralor.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Artículo 1º. El artículo 116 de la Constitución Política de Colombia quedará así: “Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. La Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República, ejercerán función jurisdiccional para la determinación de la responsabilidad fiscal, en los términos que defina la ley. Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autori</p>	<p>ELIMINAR EL PRESENTE ARTÍCULO</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>dades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.</p> <p>Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.</p>	

El presente artículo se propone sea eliminado toda vez que en el análisis hecho en esta ponencia no se considera conveniente dar función jurisdiccional a la Contraloría toda vez que esto podría conllevar a una vulneración al debido proceso, así como una concentración excesiva de poderes en el Contralor. La celeridad en los procesos fiscales es una necesidad, pero debe atenderse también en el marco de las garantías procesales.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Artículo 2º. 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, con prevalencia de aquella sobre estas.</p> <p>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 tendrá naturaleza preventiva, no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente del</p>	<p>Artículo 2º 1º: El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así: “Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con prevalencia de aquella sobre estas. El control que ejerza la Contraloría General de la República será prevalente sobre las demás Contralorías.</p> <p>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 tendrá naturaleza preventiva, no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente del</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>recurso público, sus ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto, mediante el uso de tecnologías de la información. La ley y el Contralor General de la República regularán su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.</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 valoración de los costos ambientales. 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 y el Contralor General de la República. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. Ejercerá funciones jurisdiccionales en las materias que determine la ley. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo.</p>	<p>recurso público, sus ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto, mediante el uso de tecnologías de la información. La ley y el Contralor General de la República regularán su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. <u>Este control concomitante y preventivo será emitido en forma de advertencia al gestor fiscal sin efecto vinculante y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia que deberá ser público.</u></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 valoración de los costos ambientales. 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 y el Contralor General de la República. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. <u>Ejercerá funciones jurisdiccionales en las materias que determine la ley.</u> No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; experiencia profesional no menor a 5 años en control fiscal o como docente universitario en materias relacionadas, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.</p>	<p>Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; experiencia profesional <u>relacionada</u> no menor a <u>15 años en control fiscal</u> o como docente universitario en materias relacionadas, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.</p>
<p>No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes, haya sido sancionado fiscal o disciplinariamente.</p>	<p>No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes, haya sido sancionado fiscal o disciplinariamente.</p>
<p>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”.</p>	<p>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.</p>

El presente artículo se modifica la redacción para dejar de forma más clara el poder prevalente dentro de la función de control fiscal respecto a las Contralorías Territoriales. De igual forma se aclara el alcance del control concomitante y preventivo para establecerlo como un control de alerta que no se entenderá como vinculante para el gestor fiscal para evitar escenarios de coadministración, dejándolo en concordancia a la exposición de motivos del proyecto y del artículo 268 numeral 13 de la Constitución que se propone también modificar por esta iniciativa de reforma constitucional. Por otro lado, es eliminada la función jurisdiccional en concordancia con lo mencionado en el anterior artículo. Finalmente, se elevan los requisitos para ser Contralor estableciendo 15 años de experiencia profesional o docente, así como no contar con sanción fiscal o que no haya sido inhabilitado disciplinariamente entendiendo que el cargo de Contralor debe mantenerse acorde con la probidad y transparencia en el marco de su carrera profesional.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Artículo 3°. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:</p>	<p>Artículo 3° 2°. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:</p>
<p>“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:</p>	<p>“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado; así como imponer las sanciones pertinentes cuando no cumplan lo prescrito en la ley y los reglamentos expedidos por el Contralor General de la República en relación con el registro contable o cuando impidan u obstaculicen el cumplimiento de sus funciones.</p>	<p>2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado. así como imponer las sanciones pertinentes cuando no cumplan lo prescrito en la ley y los reglamentos expedidos por el Contralor General de la República en relación con el registro contable o cuando impidan u obstaculicen el cumplimiento de sus funciones.</p>
<p>3. Llevar un registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.</p>	<p>3. Llevar un registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.</p>
<p>4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación, e imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o entorpezcan el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, en los términos que reglamente la ley.</p>	<p>4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la nación, e imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o entorpezcan el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, en los términos que reglamente la ley.</p>
<p>5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. El trámite y decisiones del proceso de responsabilidad fiscal tendrá carácter jurisdiccional.</p>	<p>5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. El trámite y decisiones del proceso de responsabilidad fiscal tendrá carácter jurisdiccional.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
6. Evaluar la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.	6. Evaluar Conceptuar 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.	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.	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. <u>La Contraloría podrá ejercer la acción penal sobre los gestores fiscales respecto de quienes advierta en ejercicio de sus funciones la comisión de delitos contra la administración pública, sin perjuicio de la actuación preferente de la Fiscalía General de la Nación.</u>
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.	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. Este tampoco podrá designar a ningún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los magistrados de la Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior	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. Este tampoco podrá designar a ningún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los magistrados de la Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
afinidad y primero civil de los magistrados de la Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral, del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, ni el Auditor General de la República.	de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral, del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, ni el Auditor General de la República.
11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.	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.	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 el control posterior sobre los hechos así identificados.	13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.
14. Intervenir, en el marco de la función de vigilancia y control fiscal, cuando una contraloría territorial requiera apoyo técnico, se tenga evidencia de falta de imparcialidad y objetividad, o lo solicite el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, o la propia contraloría territorial. La ley reglamentará la materia y el Contralor General regulará los aspectos no reglamentados.	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, y el Contralor General regulará los aspectos no reglamentados.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<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 y el Contralor General regulará los aspectos no reglamentados.</p> <p>17. Las demás que señale la ley.</p> <p>Parágrafo. El Estado garantizará la seguridad del Contralor General de la República y de los Excontralores Generales, Vicecontralores Generales y de los demás funcionarios de la entidad que tengan algún tipo riesgo de seguridad por el cumplimiento de su deber. El análisis de seguridad lo realizará la Unidad de Aseguramiento de la Contraloría General de la República, la Policía Nacional o la Unidad Nacional de Protección o quien haga sus veces.</p> <p>Parágrafo Transitorio. Los ingresos mensuales de los servidores de la Contraloría General de la República serán equiparados a los empleos equivalentes de la Procuraduría General de la Nación. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, la Ley determinará la creación o modificación del régimen de carrera del control fiscal, la ampliación de la planta de personal 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 o a contralorías territoriales intervenidas o suprimidas. Para los efectos del presente parágrafo y la reglamentación del acto legislativo, otórguese facultades extraordinarias, por el término de seis meses,</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 y el Contralor General regulará los aspectos no reglamentados.</p> <p>17. Las demás que señale la ley.</p> <p>Parágrafo. El Estado garantizará la seguridad del Contralor General de la República y de los Excontralores Generales, Vicecontralores Generales y de los demás funcionarios de la entidad que tengan algún tipo riesgo de seguridad por el cumplimiento de su deber. El análisis de seguridad lo realizará la Unidad de Aseguramiento de la Contraloría General de la República, la Policía Nacional o la Unidad Nacional de Protección o quien haga sus veces.</p> <p>Parágrafo Transitorio. <u>La asignación básica mensual Los ingresos mensuales de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria serán equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional la Procuraduría General de la Nación. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, la ley determinará la creación del régimen nacional de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales del control fiscal. la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la</u></p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>al Presidente de la República.</p> <p>Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, una ley que garantice la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal, garantizando, como mínimo, un porcentaje del 0,4% del Presupuesto General de la Nación, para el funcionamiento de la Contraloría General de la República”.</p>	<p>estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad o y a contralorías territoriales intervenidas o suprimidas. Para los efectos del presente parágrafo y la reglamentación del acto legislativo, otórguese facultades extraordinarias, por el término de seis meses, al Presidente de la República.</p> <p>Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, una ley que garantice la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal, garantizando, como mínimo, un porcentaje del 0,4% del Presupuesto General de la Nación, para el funcionamiento de la Contraloría General de la República”.</p>

En el presente artículo se eliminan la disposición del proceso fiscal como jurisdiccional atendiendo a lo mencionado en el artículo 1°. De igual forma, se propone eliminar el artículo transitorio toda vez que si se elimina la función jurisdiccional no habría razón para modificación en la planta de la Contraloría, así como también por entenderse que eso es materia de ley y puede ser desarrollado en cualquier momento por el Legislador sin la necesidad de establecer la obligación en el texto constitucional.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Artículo 4°. El artículo 271 de la Constitución Política quedará así: “Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por la Contraloría General de la República tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente”.</p> <p>Artículo 5°. 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.</p>	<p>Artículo 4°-3°. El artículo 271 de la Constitución Política quedará así: “Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por la Contraloría General de la República tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente”.</p> <p>Artículo 5°-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.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.</p> <p>La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.</p> <p>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.</p> <p>Las Contralorías Territoriales que, de conformidad con un estudio técnico de la Contraloría General de la República o de la Auditoría General de la República, no posean capacidad técnica ni organizacional para operar, se someterán a un plan de mejoramiento perentorio. Vencido el plazo otorgado, de no superarse las dificultades de operación conforme a evaluación practicada por la entidad que efectuó el estudio, el órgano de control territorial será suprimido. La ley reglamentará lo correspondiente, garantizando la creación de planta para la incorporación del personal de carrera a la Contraloría General.</p> <p>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.</p> <p>Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso.</p>	<p>La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.</p> <p>La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.</p> <p>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.</p> <p>Las Contralorías Territoriales que, de conformidad con un estudio técnico de la Contraloría General de la República o de la Auditoría General de la República, no posean capacidad técnica ni organizacional para operar, se someterán a un plan de mejoramiento perentorio. Vencido el plazo otorgado, de no superarse las dificultades de operación conforme a evaluación practicada por la entidad que efectuó el estudio, el órgano de control territorial será suprimido. La ley reglamentará lo correspondiente, garantizando la creación de planta para la incorporación del personal de carrera a la Contraloría General.</p> <p>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.</p> <p>Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos de terna por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública concurso público conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<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, al menos 3 años de experiencia profesional en el control fiscal 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>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, al menos 3 5 años de experiencia profesional en el control fiscal 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>

Se propone que sea mediante concurso público que se elija a los Contralores Territoriales, corrigiendo así la politización de dicho cargo en su designación.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Artículo 6°. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así: “Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para periodo igual al del Contralor General de la República. La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.</p>	<p>Artículo-6° 5°. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así: “Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para periodo igual al del Contralor General de la República. La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.</p>

En este artículo solo se propone una modificación en la numeración como en los anteriores artículos para guardar la concordancia.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Artículo 7. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo-7 6. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

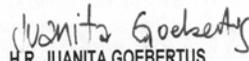
En este artículo además de la modificación en la numeración para guardar concordancia, se propone eliminar la expresión “y deroga las disposiciones que le sean contrarias” entendiendo de que al ser norma constitucional debe someterse al principio de supremacía constitucional consignado en el artículo 4° de la Constitución, por lo cual se entenderá que las leyes y demás normas deberán sujetarse a las disposiciones establecidas en la Carta Política.

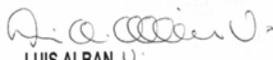
PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, dar SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Acto Legislativo 355 de 2019 Cámara, “por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal”, según el pliego de modificaciones propuesto.

De los honorables congresistas,


H.R. ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
PONENTE


H.R. JUANITA GOEBERTUS
PONENTE


LUIS ALBAN
PONENTE

GERMAN NAVAS
PONENTE

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 355 DE 2019 CÁMARA

“por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

General de la República será prevalente sobre las demás Contralorías.

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 tendrá naturaleza preventiva, 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. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

Este control concomitante y preventivo será emitido en forma de advertencia al gestor fiscal sin efecto vinculante y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia que deberá ser público.

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 valoración de los costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamenten la ley y el Contralor General de la República.

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.

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.

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

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener título universitario, experiencia profesional relacionada no menor a 15 años o como docente universitario en materias relacionadas y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

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

condenado a pena de prisión por delitos comunes, haya sido sancionado fiscal o disciplinariamente.

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

Artículo 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 de la Nación.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.
6. Conceptuar 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. La Contraloría podrá ejercer la acción penal sobre los gestores fiscales respecto de quienes advierta en ejercicio de sus funciones la comisión de delitos contra la Administración Pública, sin perjuicio de la actuación preferente de la Fiscalía General de la Nación.
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. Este tampoco podrá designar a ningún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los magistrados de la Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral, del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación ni el Auditor General de la República.
11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; 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. 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, 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.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, una ley que garantice la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal, garantizando, como mínimo, un porcentaje del 0,4% del Presupuesto General de la Nación, para el funcionamiento de la Contraloría General de la República”.

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

Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por la Contraloría General de la República, 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.

Las contralorías territoriales que, de conformidad con un estudio técnico de la Contraloría General de la República o de la Auditoría General de la República, no posean capacidad técnica ni organizacional para operar se someterán a un plan de mejoramiento perentorio. Vencido el plazo otorgado, de no superarse las dificultades de operación conforme a evaluación practicada por la entidad que efectuó el estudio, el **órgano** de control territorial será suprimido. La Ley reglamentará lo correspondiente, garantizando la creación de planta para la incorporación del personal de carrera a la Contraloría General.

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

Los contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos de terna por las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales mediante concurso público conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para periodo igual al del gobernador o alcalde, según el caso.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario, al menos 5 años de experiencia profesional en el control fiscal y las demás calidades que establezca la ley.

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

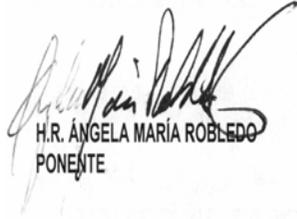
Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

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

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

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

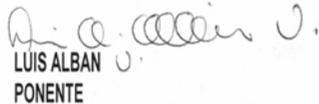
Artículo 6°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.



H.R. ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
PONENTE



H.R. JUANITA GOEBERTUS
PONENTE



LUIS ALBAN
PONENTE



GERMAN NAVAS
PONENTE

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DEL 2018 CÁMARA

*por medio del cual se crea el Ministerio de Familia
en la rama ejecutiva.*

Bogotá, D. C., 24 de abril de 2019

Doctor

GABRIEL SANTOS GARCÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 033 del 2018 Cámara, por medio del cual se crea el Ministerio de Familia en la Rama Ejecutiva.

Respetado doctor Gabriel Santos García:

En cumplimiento del encargo impartido, me permito remitir a su Despacho el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley **número 033 del 2018 Cámara, por medio del cual se crea el Ministerio de Familia en la Rama Ejecutiva**, con el fin de que se ponga a consideración para discusión de la honorable Comisión.

Cordialmente,



JUAN CARLOS LOSADA VARGAS.

Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2018 CÁMARA

*para la creación del ministerio de la familia
en rama ejecutiva.*

De conformidad con el encargo impartido, se somete a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el informe de ponencia

negativa para el primer debate del Proyecto de ley número 033 de 2018 Cámara, “*para la creación del Ministerio de Familia en la rama ejecutiva*”.

I. Trámite de la iniciativa

El 20 de julio de 2018 se radicó en la Secretaría General de la Cámara el Proyecto de ley número 033 de 2018 Cámara, “*Para la creación del Ministerio de la Familia en la rama ejecutiva.*”, iniciativa de los honorables Representantes *Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Jaime Felipe Lozada Polanco, Germán Alcides Blanco Álvarez, Felipe Andrés Muñoz Delgado, Buenaventura León León, José Gustavo Padilla Orozco, Emeterio José Montes de Castro, Adriana Magali Matiz Vargas, Juan Carlos Rivera Peña y Juan Carlos Wills Ospina.*

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara y conforme a lo dispuesto por el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, fui designado como Ponente Coordinador junto con el honorable Representante *Juan Carlos Wills Ospina.*

El día 30 de agosto de 2018 se realizó audiencia pública del proyecto de ley, la cual convoqué en mi calidad de ponente coordinador en aras de escuchar las consideraciones que hubiere por parte de los diferentes sectores de la sociedad.

II. Objeto del Proyecto de ley

El Proyecto de ley presentado busca la creación del Ministerio de la Familia en la rama ejecutiva para que este, entre otras funciones, 1) formule las políticas públicas para la protección, emprendimiento y formación integral de la familia, 2) establezca y formule las normas técnicas y los procedimientos de los servicios asistenciales y de protección en materia de familia, 3) defina y establezca los instrumentos administrativos y técnicos para hacer efectiva la protección, emprendimiento y formación integral de la familia, 4) Implemente mecanismos de asistencia jurídica y social para población vulnerable, y 5) Formule denuncias penales y disciplinarias ante la autoridad competente en defensa y protección de la familia, niños y jóvenes.

III. Consideraciones de los participantes de la audiencia pública

PROCURADURÍA DELEGADA PARA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA FAMILIA

- El Proyecto requiere una profunda revisión de su articulado porque es bastante disperso y no envía un mensaje claro sobre el alcance del ministerio propuesto.
- No conserva un orden lógico en su desarrollo.
- Tiene muchas imprecisiones, entre otras, relacionadas con la denominación de las entidades mencionadas.
- Adolece de una correcta técnica legislativa.
- El proyecto no menciona las entidades que trabajan al marco de la familia.

PROFAMILIA

- Hablar de una sola familia es problemático.
- Las dinámicas familiares han cambiado de forma contundente.
- La Corte Constitucional ha reconocido numerosas veces que las familias son dinámicas y no pueden estar supeditadas de un vínculo jurídico.
- Estas dinámicas son dependientes del contexto y de la situación social de las personas.
- El Ministerio de familia no se enmarca en la diversidad de las familias.
- Es peligroso reproducir la idea de que solo hay una sola forma de familia en Colombia, cosa que no es cierta poblacionalmente.
- El proyecto habla sobre brindar información en principios y valores universales, morales y éticos; a Profamilia le preocupa el sentido de esta información.
- La información que se brinde a las familias debe ser objetiva, cierta, oportuna y enmarcada en los estándares y principios de un Estado laico y plural que reconozca las distintas formas de ser familia.
- Manejo inadecuado del lenguaje en materia de discapacidad.
- Habla de la población de disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, habla sobre un instituto del minusválido, lo cual va en contra de la convención que ratificó Colombia.
- Colombia se comprometió a ir en contra de cualquier cosa que refuerce los estereotipos de discapacidad.
- Dar competencias en temas de salud al Ministerio de Familia iría en contra de las políticas públicas que ya tiene el país, como la ley estatutaria de discapacidad.
- Debe revisarse y replantearse.
- Las poblaciones de las que habla el proyecto ya cuentan con una protección constitucional reforzada y no se ve que haya un valor agregado respecto a lo que el Ministerio de la Familia vendría a hacer.

MOVIMIENTO DE RESTAURACIÓN NACIONAL

- El proyecto se encuentra atrasado 27 años, se requería desde la expedición de la Constitución de 1991.
- Los problemas no se resuelven con la creación de un ministerio, es fundamental que sea a través de una política nacional.
- La Corte Constitucional ha errado en su interpretación.
- Debe hablarse sobre un salario mínimo legal integral familiar.

PERSONERÍA DELEGADA PARA LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA, ADOLESCENCIA, ADULTO MAYOR, MUJER, FAMILIA Y PERSONAS EN SITUACIÓN EN DISCAPACIDAD

- En su articulado hay inconsistencias de redacción.
- Existen inconsistencias en los nombres de los organismos que se van a vincular.
- Hay inconsistencias citando otros artículos.
- Utiliza un lenguaje excluyente, dada la evolución que ha tenido el concepto de familia en los últimos años.
- Debe reevaluarse en su totalidad el articulado del Proyecto de ley.
- El Proyecto confunde el Sistema Nacional de Bienestar; debe decirse que es un sistema, no una institución como lo señala el Proyecto.
- Es un Proyecto de ley que debe ser redefinido en su articulado de manera general.

CIUDADANO RODRIGO SANDOVAL

- El proyecto de ley es una vergüenza en su redacción. No tiene técnica legislativa y no va acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- El Proyecto se refiere sólo a la familia nuclear y no reconoce los distintos tipos de familia que no cumplen con las características de la familia nuclear.
- Utiliza un lenguaje inapropiado, como cuando habla de embarazo precoz, disminuidos físicos o habla de la educación para la progenitura responsable.
- Habla de instituciones que no existen en nuestro marco normativo, como la policía del menor.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

- La estructura misma del proyecto debe ser revisada a fondo.
- El proyecto debe reconocer el marco normativo vigente, como las leyes que ya se encuentran regulando los derechos de las familias, entendidas como sujetos colectivos de derecho:
 - Ley 1618 del 2013
 - Ley 1361 del 2009
 - Ley 1857 del 2017
- El proyecto de ley no refleja el enfoque de protección integral, siendo este un orientador del Código de la Infancia y la Adolescencia, y da luces particulares sobre cómo abordar el tema de protección de la niñez.
- No reconoce la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, y por eso plantea un lenguaje bastante complicado que es necesario revisar.

- La salida que da a la arquitectura institucional amerita una revisión de fondo, ya que no reconoce la estructura actual del Estado y eso tendría un impacto en la manera en que se tendría que pensar el presupuesto asociado a la formulación del ministerio.

HONORABLE REPRESENTANTE GABRIEL SANTOS GARCÍA

- ¿Existe la necesidad desde el organigrama del Estado para crear este ministerio?
- Respuesta DNP: La salida podría ser un ministerio de desarrollo social.
- ¿Sería un cargo excesivamente oneroso para el Estado para los beneficios que trae este proyecto de ley?
- Respuesta DNP: Sería una oportunidad para optimizar y racionalizar los recursos.

HONORABLE REPRESENTANTE ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ

- Desde el legislativo no se pueden crear instancias de institucionalidad.
- Existiría un vicio por constitucionalidad.
- El Proyecto de ley no cuenta con el aval del Ejecutivo.
- Se reconoce la necesidad de una política de familias.
- Existen diversas formas de familia.
- El sistema de Bienestar opera adecuadamente, no se requeriría el Ministerio de la Familia y sólo el Presidente de la República puede crearlo, no el legislativo.

MINISTERIO DEL INTERIOR

- El proyecto utiliza una terminología peyorativa, como los términos “Disminuidos”, “Minusválidos”, “Disminuidos Físicos, Sensoriales y Psíquicos”.
- El proyecto habla del Ministerio del Interior y Justicia, término que ya no es aplicable toda vez que actualmente existen el Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho.
- No tiene en cuenta el Sistema Nacional de Discapacidad.
- El proyecto en ninguna parte habla sobre los cuidadores y sus familias, siendo un tema de importancia.

GRUPO DE INCLUSIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LA PRESIDENCIA

- Preocupa la forma como se aborda la discapacidad en el Proyecto del Ley.
- El uso del lenguaje inapropiado es expresión de algo de fondo, que desconoce el contexto normativo de lo que tiene que ver con los derechos de las personas con discapacidad en lo que tiene que ver con el desarrollo humano y el desarrollo social.

- Colombia desde el año 2009 entró en la era de asumir la discapacidad desde los derechos humanos.
- El Proyecto de ley muestra que Colombia está atrasado.
- Se debe mirar la discapacidad como debe ser, desde el punto de los derechos humanos.
- El proyecto habla de instancias que no existen en la arquitectura institucional.
- Deben mirarse sistemas que ya existen o que están en proceso de construcción, como el Sistema Nacional de Discapacidad, que funciona por la Ley 1145, y se armonice la iniciativa a esos sistemas. Las iniciativas deben aportar a esos sistemas en construcción.
- Sería adecuado que el proyecto se apoyara en el Consejo Nacional de Discapacidad.

IV Otras consideraciones

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

- De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sentencias C-121 de 2003 y C-031 de 2017, con fundamento en los principios de división de poder público y colaboración armónica, es indispensable la iniciativa del Gobierno nacional para dar curso a un proceso legislativo dirigido a crear una entidad pública del orden nacional.
- El Proyecto de ley no cuenta con un acápite en el que se especifique su impacto fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y en la jurisprudencia de la Corte.

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (SINTRABIENESTAR)

- El Proyecto de ley indica total desconocimiento de la enorme y compleja problemática que azota a la niñez y a las familias colombianas.
- Denota inadvertencia de sus causas y de las medidas que instituciones como el ICBF requieren para mejorar y cualificar la prestación de los servicios.
- El proyecto adolece de inconsistencias de índole técnica, jurídica, financiera y administrativa.
- Considera grave que el Congreso avale el Proyecto de Ministerio de Familia, toda vez que desconocería el rol que ha desempeñado el ICBF.

SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA

- Disponer que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social haga parte del Ministerio de la Familia no sería acertado toda vez que el Sector Prosperidad Social abarca un mayor frente de acción, mientras

que el citado Ministerio sólo se enfocaría en el desarrollo de una cultura de respeto, protección y acceso de la familia a los bienes y servicios de un Estado social de derecho.

- Las instituciones que ya existen a la fecha cuentan con las suficientes competencias para alcanzar el propósito pretendido por el Proyecto.
- Tal como se encuentra planteado el proyecto, no evidencia que con el mismo se obtenga un avance en la protección de la familia.
- El concepto jurídico que da es no favorable.

CONSEJO NACIONAL DE DISCAPACIDAD

- El Decreto 2017 de 2016 determinó que el Ministerio del Interior es la entidad idónea para ser el organismo rector del Sistema Nacional de Discapacidad toda vez que articula la institucionalidad del Estado colombiano en materia de derechos humanos.
- Se requiere que sean consultados los sectores que se indican en el Proyecto de ley y el Ministerio de Hacienda para lo pertinente conforme a sus competencias.
- Respecto al objeto del Proyecto, se considera que debe ser analizado acorde con la definición de discapacidad que se desprende del preámbulo de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.
- La iniciativa no hace mención a las normas nacionales e internacionales de inclusión social, así como tampoco consagró fundamentos legales, como las Leyes 1618 de 2013 y 1346 de 2009.
- El Proyecto no se articula con el Sistema Nacional de Discapacidad, reglamentado por la Ley 1145 de 2007.
- El texto del Proyecto utiliza una terminología inapropiada al plasmar términos como “inválidos” o “minusválidos”, abolidos por la Convención de las Naciones Unidas para los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Hace alusión a varias entidades que no existen estructuralmente y sus artículos no se corresponden a un diseño técnico y armónico a nuestra legislación.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- De acuerdo a la Sentencia 821 de 2011 de la Corte Constitucional, “Las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de este en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior se encuentran viciadas de inconstitucionalidad”.
- El presupuesto anual del Ministerio de la Familia podría oscilar entre \$53.000 millones y \$3,3 billones (promedio de \$1,2 billones) aproximadamente, recursos que no

cuentan con viabilidad fiscal, pues no están contemplados en las proyecciones de Marco Fiscal de Mediano Plazo.

- Frente a la disposición que determina el patrimonio y rentas del Ministerio de Familia como fuente de financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación, se advierte que bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), qué partidas se deben incluir en el PNG. Según el artículo 345 de la C. P., no puede hacerse erogación alguna con cargo al tesoro que no se halle incluida en la ley del presupuesto.
- Conforme al párrafo 1° transitorio del artículo 361 de la Constitución Política y el artículo 129 de la Ley 1530 de 2012, se ordenó la supresión del Fondo Nacional de Regalías. Por lo tanto, no es correcto que el proyecto haga referencia a un fondo inexistente.
- Los recursos del Sistema General de Regalías están destinados exclusivamente para la financiación de proyectos de inversión, y cualquier destinación diferente para sufragar gastos recurrentes, como el funcionamiento y la administración de un organismo con carácter ministerial, es inconstitucional.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable.

V. Consideraciones del ponente coordinador

Es claro que el tema de la familia, desde épocas pretéritas, ha suscitado en la sociedad especial interés y protección. Desde diferentes ópticas de todo orden (ideológicas, políticas, religiosas, económicas), el concepto de la familia y el papel del Estado frente a ellas han tenido múltiples concepciones y acciones. En Colombia, a partir de la Carta Política de 1991, la familia adquirió una especial protección de rango constitucional (art. 42) que muy pronto se fue nutriendo con las sentencias de la Corte Constitucional al punto de lograr unificación jurisprudencial con la SU-214/16, hito en materia de matrimonio por parejas del mismo sexo, expresando que “...el artículo 42 de la Constitución Política no puede ser comprendido de forma aislada, sino en perfecta armonía con los principios de la dignidad humana, la libertad individual y la igualdad...”, ampliando con ello el abanico interpretativo frente a las concepciones tradicionales de familia.

En razón de lo anterior, y teniendo como base no solo el texto del proyecto, sino las observaciones de los diferentes intervinientes en la audiencia pública, podemos decir que esta iniciativa no es viable por razones jurídicas y de conveniencia.

Este Proyecto de ley cuenta con varios inconvenientes; el primero de ellos en cuanto a forma, ya que el articulado, entre otras cosas, tiene inconsistencias en la manera en que está planteada su redacción, toda vez que no conserva un orden

lógico en el desarrollo de su articulado, adolece de una adecuada técnica legislativa y hace referencia, entre otros aspectos, a instituciones que a la fecha no existen, además de utilizar en ciertas partes de su redacción un lenguaje inapropiado, discriminatorio y peyorativo para referirse a personas con discapacidad, ignorando de entrada la reivindicación de derechos dispuesta a través de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual fue suscrita por Colombia, y la necesidad de legislar bajo un lenguaje inclusivo y respetuoso de la dignidad humana.

De igual forma, el proyecto sólo hace referencia a “la familia” vista desde una concepción tradicional, dejando de lado que, como consecuencia de la constante evolución de las dinámicas sociales y las relaciones humanas en los distintos contextos, hoy debemos hablar de diversidad en su composición, pues ya no existe un modelo ideal nuclear biparental (ambos padres e hijos), sino por el contrario, sumado a este, existen otros, tales como los modelos de las familias nucleares monoparentales, las familias sin hijos, las familias extensas biparentales y las familias extensas monoparentales, entre otras.

El enfoque particular que trae el proyecto genera un interrogante de entrada sobre la naturaleza y fines de las políticas y los programas que el propuesto Ministerio de la Familia deberá formular cuando lo ideal es que la entidad que se busca crear a través del presente proyecto no reproduzca estereotipos discriminatorios o de género y que bajo ese ideal refleje la situación material de las familias en el país, situación que se desprende de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del 2015, elaborada por Profamilia, la cual utiliza los resultados de la misma para definir las políticas públicas en salud sexual y reproductiva.

Otra de las falencias de este proyecto se encuentra en un nivel de competencia y procedimiento de conformidad con el marco normativo vigente.

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA

El Proyecto de ley tiene por objeto “crear” un “Ministerio”, es decir, busca modificar la estructura vigente de la Administración nacional en su nivel central. Señala la Carta Política (art. 150) que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: “...7. *Determinar la estructura de la Administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios...*”, pero esta función se encuentra supeditada a que tal iniciativa provenga del Gobierno, conforme lo establece el artículo 154 superior, así: “... *solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150...*”, circunstancia que no se cumple en este caso toda vez que el proyecto bajo estudio es de origen parlamentario.

En este sentido, la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso) señala en el artículo 142 que “...*Solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes referidas a las siguientes materias: (...) 2. Estructura de la Administración nacional. 3. Creación, supresión o fusión de Ministerios ...*”.

En conclusión, para el caso que nos ocupa, no sucedió así y a la fecha no existe aval de ninguna clase o naturaleza proferido por el Gobierno nacional en donde manifieste su intención de crear el ministerio objeto del Proyecto.

PERTINENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO

En la actualidad, la institucionalidad colombiana posee un conjunto amplio de entidades que desde diferentes ópticas y responsabilidades generan acciones específicas relacionadas con las familias y sus diferentes miembros; baste señalar, entre otras, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las comisarías de familia, los jueces de familia, la policía de infancia y adolescencia, la Fiscalía General de la Nación, la Secretaría de Integración Social del Distrito.

En este sentido, las políticas públicas y programas de prevención, protección integral y bienestar de las familias en Colombia cuentan con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el cual se encuentra adscrito al Sector de Inclusión Social y Reconciliación y tiene como funciones:

1. Lograr la protección integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia y promover el fortalecimiento familiar a través de una respuesta articulada y oportuna del Estado bajo el principio de corresponsabilidad con la familia y la sociedad.
2. Promover la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas de primera infancia, infancia y adolescencia y fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional y territorial con enfoque diferencial.
3. Mejorar el ejercicio de la participación y movilización social en torno a la protección integral de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar en los niveles nacional y territorial.

Bajo este curso, el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, en cabeza de Prosperidad Social y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, tiene como propósito fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica, así como coordinar la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Centro de Memoria Histórica.

Por lo anterior, se puede afirmar que dicho Sector comprende, además de lo relacionado con las familias, varios frentes de acción como, por ejemplo:

1) la superación de la pobreza, 2) la inclusión social, 3) la reconciliación, 4) la recuperación de territorios, 5) la atención y reparación a víctimas de violencia, 6) la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica, y 7) la atención y reparación a víctimas de la violencia.

En síntesis, las instituciones vigentes, aquí mencionadas, cuentan con las suficientes competencias para alcanzar el propósito del proyecto, por lo cual resultaría un contrasentido crear un ministerio paralelo que se encargue específicamente de un tema especial como lo son las políticas públicas y programas que regirán a las familias en Colombia, menos todavía sería concebible disponer que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social hiciera parte del Ministerio de la Familia, cuya única finalidad, según lo expuesto por el Proyecto hoy en discusión, es formular las políticas públicas para la protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

No resulta viable la creación de un Ministerio para fortalecer las políticas de protección a las familias. El proyecto a la fecha no demostró adecuadamente esa necesidad.

IMPACTO FISCAL

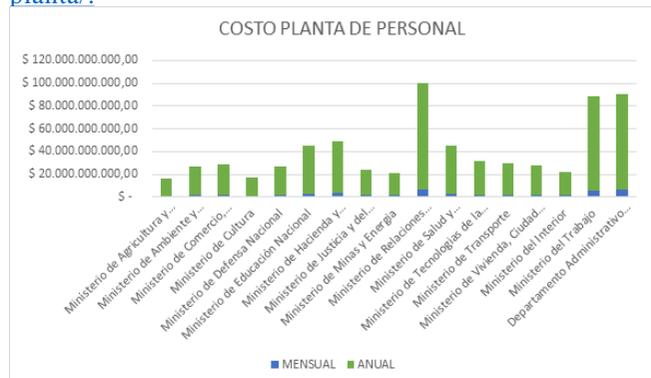
Además de todo lo anterior, el proyecto nada señala en su exposición de motivos sobre el impacto fiscal de la iniciativa. Baste con recordar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no asistió a la audiencia pública y en consecuencia no dio su concepto respecto a la capacidad presupuestal del Estado, la pertinencia del Proyecto o la necesidad de un ministerio de la familia, existiendo el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

A pesar de que el Proyecto en su exposición de motivos resalta que la familia es el eje central de la sociedad, señala la imperiosa necesidad de contar con una política de bienestar familiar, cita una sentencia de la Corte Constitucional (T-098/95) la que manifiesta que “la familia, ámbito natural y propicio para el ser humano, merece la protección especial y la atención prioritaria del Estado”, y por último, asume sin sustento alguno derecho comparado o estudios académicos que un Ministerio de la Familia incidirá de manera positiva y directa en la orientación de los programas, proyectos y propuestas relacionados con la Familia, en ningún aparte de esa misma exposición de motivos se refiere sobre la inversión presupuestal que implicaría la creación de un ministerio nuevo o sus efectos en el presupuesto nacional bajo el contexto actual, las vigencias por venir o el marco de sostenibilidad fiscal.

Al efectuar un rápido análisis comparativo de los costos (mensuales y anuales) de los actuales ministerios, se puede concluir que solamente en lo respectivo al costo de la planta de personal, un ministerio en promedio debe invertir treinta y cuatro mil novecientos ochenta y siete millones ciento sesenta mil trescientos once pesos (\$ 34.987'160.311) anualmente, tal y como se aprecia a continuación:

COSTO PLANTA DE PERSONAL		
ENTIDAD	MENSUAL	ANUAL
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	1.053.432.405,00	14.748.053.670,00
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	1.787.688.453,00	25.027.638.342,00
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	1.931.273.613,00	27.037.830.582,00
Ministerio de Cultura	1.124.842.215,00	15.747.791.010,00
Ministerio de Defensa Nacional	1.794.925.957,00	25.128.963.398,00
Ministerio de Educación Nacional	2.988.577.513,00	41.840.085.182,00
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	3.280.824.732,00	45.931.546.248,00
Ministerio de Justicia y del Derecho	1.602.233.681,00	22.431.271.534,00
Ministerio de Minas y Energía	1.387.786.969,00	19.429.017.566,00
Ministerio de Relaciones Exteriores	6.659.499.648,00	93.232.995.072,00
Ministerio de Salud y Protección Social	3.040.333.338,00	42.564.666.732,00
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	2.098.717.364,00	29.382.043.096,00
Ministerio de Transporte	1.968.777.588,00	27.562.886.232,00
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	1.841.428.062,00	25.779.992.868,00
Ministerio del Interior	1.494.035.484,00	20.916.496.776,00
Ministerio de Trabajo	5.930.949.048,00	83.033.286.672,00
Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social	6.064.819.228,00	84.907.469.192,00

Fuente: <http://reportes.sigep.gov.co/relacioncargosplanta/>.



Por otro lado, al revisar los costos de la cabeza del Sector Prosperidad Social, a saber: el Departamento Administrativo para la Protección Social, requiere anualmente, para cubrir su planta de personal, ochenta y cuatro mil novecientos siete millones de pesos (\$84.907'469.192) anualmente, razón por la cual omitir este análisis comporta un grave vacío para la viabilidad de este proyecto.

En ese sentido, cuando la situación económica así lo amerite, debería revisarse la posibilidad de plantear un debate respecto a la necesidad de crear un ministerio de la prosperidad social, el cual esté integrado y tengan los mismos frentes de acción que el hoy Sector de Inclusión Social y Reconciliación, bajo unas políticas públicas incluyentes y diseñadas bajo los principios y valores de un Estado social de derecho laico y respetuoso de la dignidad humana y de la diversidad social.

RESPECTO DEL ARTICULADO

El proyecto debe tener una iniciativa gubernamental. Por ser los Ministerios organismos de la Administración nacional, le corresponde de manera privativa al Gobierno nacional la facultad para presentar el citado Proyecto de ley, tal como lo

prevé el artículo 154 de la Constitución Política. Por lo anterior, se considera que los artículos 1, 2, 3, 4, 6 y 7 del proyecto son contrarios a la Constitución toda vez que modifican la estructura de la Administración nacional por iniciativa parlamentaria cuando la iniciativa para ejercer tal atribución debe ser de origen gubernamental o contar con su aval.

Como el objetivo de la entidad cabeza del Sector, se tiene la formulación de la política para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza extrema, la atención a los grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia y adolescencia, el desarrollo territorial y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado, el artículo 4 excluye algunas políticas públicas relacionadas con la inclusión social, tales como pobreza extrema, población vulnerable, paz y posconflicto, reparación integral a víctimas, derechos humanos y memoria histórica.

Las funciones del ministerio deberían estar acordes con el objeto del Sector, es decir, incluir temáticas relacionadas con la inclusión social, de lo cual adolece por su ausencia el artículo 5 del proyecto.

Un proyecto de esta naturaleza no se ajusta a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, toda vez que no determina cuál va a ser la estructura del Ministerio; igualmente, en el articulado no se señala de manera pertinente

- Naturaleza y denominación
- Integración del Sector
- Objeto
- Funciones
- Estructura
- Domicilio
- Bienes, derechos y obligaciones
- Continuidad de la relación
- Derechos y obligaciones litigiosas
- Contratos y convenios vigentes
- Archivos
- Referencias normativas
- Ejecución presupuestal y de reservas
- Ajustes presupuestales en el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF)
- Certificado de Disponibilidad Presupuestal
- Régimen de transición.

Para el desarrollo de la estructura funcional se requiere desarrollar el estudio técnico que justifica la creación de las dependencias, sus funciones y sus órganos de asesoría y coordinación.

Respecto al sector descentralizado, no se diferencia entre entidades adscritas y entidades vinculadas, refiriéndose indistintamente como si se trataran de lo mismo; planteando que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las Comisarías de Familia, la Alta Consejería para la Primera Infancia y la Alta Consejería para la

Equidad de la Mujer sean parte del nuevo Ministerio, obviando que 1) Las Comisarías de Familia son parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público del respectivo municipio, que en algunos casos dependen de la Secretaría de Gobierno o las Secretarías de Desarrollo Social, o son creadas en el Despacho del Alcalde, y 2) las Altas Consejerías (para la Primera Infancia y para la Equidad de la Mujer) hacen parte de la Presidencia de la República.

Aunado a lo anterior, no es viable que el presupuesto de las Comisarías pueda ser administrado ni manejado por el ministerio toda vez que los recursos son procedentes de las alcaldías municipales, las cuales tienen autonomía administrativa y financiera.

En cuanto al artículo 21, debe decirse que el orden de precedencia es de carácter legal y se encuentra en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011.

VI. Proposición.

Con base en las consideraciones expuestas, se propone a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto de ley número 033 de 2018 Cámara, para la creación del Ministerio de la Familia.

Cordialmente,



JUAN CARLOS LOSADA VARGAS.
Representante a la Cámara
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 260 - Miércoles, 24 de abril de 2019 CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de ley número 381 de 2019 Cámara, por medio de la cual se promueve la educación emocional en las instituciones educativas de preescolar, primaria, básica y media en Colombia.	1	
PONENCIAS		
Informe de ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 339 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales.	6	
Informe de ponencia para primer debate Cámara y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 377 de 2019 Cámara, por el cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia.	15	
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 355 de 2019 Cámara, por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal.	17	
Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 033 del 2018 Cámara, por medio del cual se crea el Ministerio de Familia en la rama ejecutiva.	31	