



Bogotá D.C. 20 de julio de 2020

**Respetado señor:**  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
**Secretario General**  
**Senado de la República**  
**Ciudad**

**ASUNTO:** Proyecto de Ley N°\_\_\_\_\_de 2020 **“Por medio del cual se modifican disposiciones del Decreto 563 de 2020”.**

Respetada mesa directiva,

Respetado secretario, radicamos ante usted el presente Proyecto de Ley **“Por medio del cual se modifican disposiciones del Decreto 563 de 2020”.**

En mérito de lo expuesto, se presenta a consideración el proyecto de ley para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley. Por tal motivo adjuntamos original del documento mediante medio magnético.

De los Honorables Congresistas.

**WILSON NEBER ARIAS CASTILLO**  
**Senador de la República**  
**Polo Democrático Alternativo**

**ALBERTO CASTILLA SALAZAR**  
**Senador de la República**  
**Polo Democrático Alternativo**

**IVAN CEPEDA CASTRO**  
**Senador de la República**  
**Polo Democrático Alternativo**

**JORGE GOMEZ GALLEGO**  
**Representante a la Cámara**  
**Polo Democrático Alternativo**

**ALEXANDER LOPEZ MAYA**  
**Senador de la República**  
**Polo Democrático Alternativo**

**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
**Senador de la República**  
**Polo Democrático Alternativo**



**GERMÁN NAVAS TALERO**  
Representante a la Cámara  
Polo Democrático Alternativo



Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ de 2020 Senado

**“Por medio del cual se modifica disposición del Decreto Legislativo 563 de 2020”**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

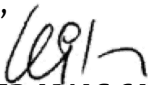
**ARTÍCULO 1. Objeto:** La presente ley tiene por objeto modificar el **Decreto Legislativo 563 de 2020**, disposición proferida por el Gobierno Nacional durante el estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental.

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 2 del Decreto Legislativo 563 de 2020 el cual quedará así:

**Artículo 2. Responsabilidad para quienes se beneficien de los subsidios de manera fraudulenta.** Aquellas personas que reciban las transferencias monetarias no condicionadas de que trata el artículo 1 de este Decreto Legislativo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente, o las reciban de forma fraudulenta, incurrirán en las sanciones legales individuales a que hubiere lugar. ~~La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa.~~

**ARTÍCULO 3. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción, y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.


De los Congresistas,

  
**WILSON NEBER ARIAS CASTILLO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

  
**ALBERTO CASTILLA SALAZAR**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

  
**IVAN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

  
**JORGE GOMEZ GALLEGO**  
Representante a la Cámara  
Polo Democrático Alternativo

  
**ALEXANDER LOPEZ MAYA**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

  
**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**GERMÁN NAVAS TALERO**  
Representante a la Cámara  
Polo Democrático Alternativo



Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ de 2020 Senado

**“Por medio del cual se modifican disposiciones del Decreto Legislativo 563 de 2020”**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. INTRODUCCIÓN

La crisis sanitaria generada por el COVID-19, declarada por la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, ha sido enfrentada con dos Estados de Excepción (Titulo VII, Capítulo 6 de la C.P.), que han permitido la concentración de poderes extraordinarios en cabeza del gobierno, como la facultad de legislar a través de Decretos Legislativos -con fuerza de ley-.

El 17 de marzo de 2020, se expidió el Decreto 417, por el cual se declaró **el primer** Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en virtud del artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994. Es en el marco de este Estado de Emergencia que se expidió el **Decreto Legislativo 563 del 15 de abril de 2020** *“por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica”*.

El artículo 215 de la Constitución Política establece que “El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, **podrá derogar, modificar o adicionar los decretos** a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo” texto replicado en el art. 49 de la Ley 137 de 1994.

### II. MODIFICACIONES

Es en virtud de esta potestad, que solicitamos modificar art. 2 del **Decreto Legislativo 563 de 2020**, que establece la **“Responsabilidad para quienes se benefician de los subsidios de manera fraudulenta”**, para que se suprima la oración final del artículo que establece:

*“La configuración de estos supuestos **no conlleva responsabilidad para quienes***



***participen en la implementación de este programa.”***

Lo anterior con miras a que no haya indemnidad o impunidad para los funcionarios o contratistas de la administración, que fraudulentamente puedan utilizar su función de implementación de transferencias monetarias no condicionadas para cometer actos de corrupción. Para motivar este proyecto de ley haremos unas jurídicas y otras fácticas:

### **III. CONSIDERACIONES JURIDICAS**

En cuanto a las consideraciones jurídicas, justificamos el Proyecto desde la clasificación de la figura de servidor público y de las responsabilidades del mismo expresas en las siguientes normas:

En primer lugar, la Constitución Política de Colombia señala:

***“ARTÍCULO 6°.- Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”*** (Negrilla fuera de texto)

Por otra parte, respecto de las faltas a la función pública, en materia disciplinaria, en la Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único, se establece:

***“ARTÍCULO 23°. LA FALTA DISCIPLINARIA. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”*** (Negrilla fuera de texto)

Así mismo, se normativiza la responsabilidad en dicha función pública por la Ley 80 de 1993, donde:

***“ARTÍCULO 26°. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio: 10. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por***



la ejecución del contrato. **20. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas** y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas...” (Negrilla fuera de texto)

“ARTÍCULO 51°. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.”

En adición, teniendo en cuenta la Ley 190 de 1995, el Proyecto de Ley solicita la eliminación de la cláusula en tanto la clara importancia de la responsabilidad de funcionarios, incluidos contratistas, de la administración, toda vez que:

“ARTÍCULO 18°.- Modifícase el artículo 63 del Código Penal así:

“ARTÍCULO 63°.- **Servidores Públicos. Para todos los efectos de la ley penal, son servidores públicos los miembros de la Corporaciones Públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios**”.

**Para los mismos efectos se considerarán servidores públicos, los miembros de la Fuerza Pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Política.**

Parágrafo. - La expresión "empleado oficial" se sustituye por la expresión "servidor público", siempre que aquélla sea utilizada en el Código Penal o en el Código de Procedimiento Penal." (Negrilla fuera de texto)

Finalmente, en el Título XV del Libro II del Código Penal, expedido por Ley 599 de 2000, que dispone acerca de los delitos contra la administración pública, se hace una descripción de los delitos en particular y se establece la responsabilidad penal de cualquier funcionario público, en rol permanente o transitorio, en accionar u omisión de sus funciones.

En suma, todas las normas precitadas, muestran un esfuerzo normativo importante desde distintas áreas del ordenamiento jurídico, que busca establecer responsabilidad



de funcionarios públicos, contratistas o particulares que cumplan función pública, para que respondan por actos ilegales en los que pueda existir una extralimiten sus funciones y en específico en los que pueda haber un detrimento patrimonial. Por lo que no se hace coherente con nuestro ordenamiento jurídico establecer una indemnidad o eximente de responsabilidad **“para quienes participen en la implementación de este programa”** de entrega de transferencias monetarias no condicionadas.

Por su parte, respecto a las consideraciones fácticas que fundamentan este Proyecto de Ley, ponemos de presente algunos casos que evidencian posibles irregularidades en la implementación de las transferencias monetarias no condicionadas, y que demuestran el peligro que representa dejar indemnes o sin responsabilidad a los operadores estatales que las implementen o ejecuten, pues las mismas se configuran como posibles casos de corrupción. Nos referimos a los siguientes:

- “Se empiezan a conocer las irregularidades en el programa Ingreso Solidario”, publicado el 19 de abril del 2020 por el periódico Publimetro, señala las denuncias hechas por ciudadanos frente a los registros de nombres y números de cédula falsos o correspondientes a personas fallecidas que habían sido seleccionados para recibir el subsidio. Adicionalmente, el medio enuncia como “el mayor problema” que el Decreto 518 de 2020, por el cuál fue creado el programa Ingreso Solidario (transferencia monetaria no condicionada), contiene una cláusula de no responsabilidad para el agente implementador, y solicita argumentación válida para la existencia de la misma<sup>1</sup>
- Otro medio que se refiere con preocupación a la indemnidad para los encargados de la aplicación del programa social proferida en el Decreto 518 de 2020 es Semana. En su artículo “Los muertos vivientes que aparecieron como beneficiarios de Ingreso Solidario”, del 19 de abril del 2020, dedica una sección a la cláusula de blindaje judicial, expresando que la misma es la peor parte del caso, y que dentro de las investigaciones iniciadas por la Contraloría y la Fiscalía, ésta parece destinada a caer. La revista también hace una presentación de las irregularidades encontradas mediante auditoría de las bases de datos, entre las que se encontraron miles de cédulas con nombres falsos, y cientos de cuentas a

---

<sup>1</sup> PUBLIMETRO COLOMBIA. Se empiezan a conocer las irregularidades en el programa Ingreso Solidario. 19 de abril de 2020. Consultado en: <https://www.publimetro.co/co/noticias/2020/04/19/irregularidades-en-el-programa-ingreso-solidario.html>





nombres de percidos, entre otras<sup>2</sup>.

- Un medio más en sumarse a publicar denuncias hechas hacia Ingreso Solidario fue el periódico El Heraldo. En los artículos “DNP reconoce anomalía en portal web para entregar dinero a familias vulnerables” del 08 de abril del 2020<sup>3</sup> y “vicepresidente del Senado pide que se investigue “fraude” en el Ingreso Solidario” del 09 de abril del 2020<sup>4</sup> se hace eco a las voces de diferentes ciudadanos y figuras políticas que se pronunciaron frente a las anomalías en la base de datos del programa. Estas personas mostraron su preocupación hacia cómo los ciudadanos falsos o no válidos estaban siendo identificados como beneficiarios, pues ello parecía constituir un fraude. Además, las noticias expresan la inquietud de muchos en cuanto a la desactivación de la plataforma una vez que las denuncias fueron hechas públicas.

#### IV. CONCLUSIÓN

En conclusión, el ordenamiento jurídico colombiano establece la responsabilidad de los agentes del Estado en la Constitución, en el derecho administrativo, disciplinario y penal. Por lo que no es congruente establecer vía Decreto Legislativo, una indemnidad para quienes hagan parte de la implementación de las transferencias monetarias no condicionadas. Lo anterior, máxime cuando se han conocido presuntos hechos de corrupción, o por lo menos irregulares, que se han cometido en el marco de esta emergencia sanitaria y que faltan por esclarecer, pero que en ningún caso pueden quedar en la impunidad, en virtud de la oración que este proyecto pretende suprimir.

---

<sup>2</sup> SEMANA. Los muertos vivientes que aparecieron como beneficiarios de Ingreso Solidario. 19 de abril de 2020. Consultado en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-problemas-enfrentados-por-el-programa-ingreso-solidario/664276>

<sup>3</sup> EL HERALDO. DNP reconoce anomalía en portal web para entregar dinero a familias vulnerables. 8 de abril de 2020. Consultado en: [https://www.elheraldo.co/colombia/dnp-reconoce-anomalia-en-portal-web-para-entregar-dinero-familias-vulnerables-716309?utm\\_source=ELHERALDO&utm\\_medium=articulo&utm\\_campaign=recirculacion&utm\\_term=relacionadas](https://www.elheraldo.co/colombia/dnp-reconoce-anomalia-en-portal-web-para-entregar-dinero-familias-vulnerables-716309?utm_source=ELHERALDO&utm_medium=articulo&utm_campaign=recirculacion&utm_term=relacionadas)

<sup>4</sup> EL HERALDO. Vicepresidente del Senado pide que se investigue “fraude” en el Ingreso Solidario 9 de abril de 2020. Consultado en: <https://www.elheraldo.co/colombia/vicepresidente-del-senado-pide-que-se-investigue-fraude-en-el-ingreso-solidario-716365>



De los Congresistas,

**WILSON NEBER ARIAS CASTILLO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**ALBERTO CASTILLA SALAZAR**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**IVAN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**JORGE GOMEZ GALLEGO**  
Representante a la Cámara  
Polo Democrático Alternativo

**ALEXANDER LOPEZ MAYA**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**GERMAN NAVAS TALERO**  
Representante a la Cámara  
Polo Democrático Alternativo