



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 401

Bogotá, D. C., viernes 27 de septiembre de 2002

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO 237 DE 2002 CAMARA, 12 DE 2002 SENADO**

por el cual se modifican los artículos 116, 174, 178, 179, 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política, se crea un nuevo título y se reordenan y reenumeran unos títulos y unos artículos de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., septiembre 12 de 2002

Doctor

IVAN DIAZ MATEUS

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad.

Señor Presidente:

Por designación del Presidente de esta Comisión, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo 237 de 2002 Cámara de Representantes, 12 de 2002 Senado, "por el cual se modifican los artículos 116, 174, 178, 179, 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política, se crea un nuevo título y se reordenan y reenumeran unos títulos y unos artículos de la Constitución Política".

Surtido el trámite de la primera vuelta en las dos corporaciones legislativas, el presente proyecto de reforma constitucional comprende el establecimiento pleno de los principios de proporcionalidad y doble instancia para los servidores públicos que, paradójicamente, por gozar de fuero para su juzgamiento, carecían de la posibilidad jurídica de impugnar las decisiones condenatorias que se les impusieran judicialmente, al estar reducido el ámbito de su procesamiento a una única instancia.

Así mismo, la reforma también está dirigida a enderezar el sistema procesal penal colombiano hacia un sistema acusatorio, cuya adopción implica la desagregación de la Fiscalía General de la Nación de la Rama Judicial del Poder Público y la propuesta de convertirla en un ente constitucionalmente autónomo, no adscrito a ninguna de las ramas del poder público, sin perjuicio de mantener la designación del Fiscal General con el actual procedimiento constitucional, como una manifestación del deber de colaboración armónica que tiene que existir entre los órganos del Estado, y que no es ajeno al constitucionalismo colombiano, en la medida en que ese esquema es el mismo que se ha venido empleando para proveer los cargos de los titulares de los organismos de control.

Esta separación de la Fiscalía de la rama jurisdiccional implica un ejercicio de reingeniería constitucional, en la medida en que ello implica excluirla del artículo 116, sacar su regulación del título correspondiente a la rama judicial, crear un nuevo título en la Carta Política para tal efecto y efectuar los ajustes necesarios en la enumeración de los títulos y artículos que se ven afectados por esta causa.

En cuanto al contenido del articulado, se mantiene casi en su integridad el texto aprobado en la primera vuelta, con las siguientes salvedades:

– Para hacer concordante y coherente la modificación a los artículos 183 y 184, se modifica el numeral 4 del artículo 179, adicionando la remisión a la ley de la forma en que operará la causal de haber perdido la investidura de congresista como inhabilitante para volver a serlo.

– En la modificación a los artículos 183 y 184 se precisa que el principio de proporcionalidad alude a la temporalidad y se establece que la regulación de la aplicación de tal principio por parte del legislador se referirá únicamente a los casos que se presenten a partir de la vigencia del acto legislativo.

– En la modificación del artículo 184, se reduce de 90 a 60 días el término para el trámite de la acción de pérdida de investidura, que se considera adecuado y suficiente frente al de 20 días actualmente existente.

– En la modificación a los artículos 186 y 234 se defiere a la ley la forma en que se organizará el trabajo de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para el juzgamiento de los servidores públicos con fuero constitucional, con el fin de preservar sus derechos fundamentales (juez de garantías) y el principio de la doble instancia. Así, por ejemplo, la ley podría establecer que con la conformación actual de 9 magistrados, uno hiciera las veces de juez de garantías de los aforados, 3 obraran como sala de primera instancia y los 5 restantes lo hicieran en segunda instancia, para preservar de esta manera la especialidad de la Sala Penal.

– En cuanto hace al artículo 235, se estima por parte de los ponentes que no debe desnaturalizarse el recurso de casación, como fue aprobado en la primera vuelta, pero para evitar un uso indiscriminado del mismo con el único fin de lograr la prescripción de la acción penal por no estar ejecutoriada la sentencia, se dispone la interrupción del cómputo del término para la prescripción de la acción hasta por tres años contados a partir de la interposición del recurso extraordinario.

– Frente a las funciones y atribuciones de la Fiscalía, se varía la correspondiente al adelantamiento de registros, allanamientos incautaciones e interceptaciones de comunicaciones, en el sentido de que el control de legalidad por parte del juez de garantías se efectúe dentro de las 36 horas

siguientes contadas a partir de su realización o del conocimiento por parte del afectado y a instancia suya.

– Sobre la composición de la comisión que habrá de preparar los proyectos de ley que permitan la implementación del nuevo sistema procesal penal, se incluye la participación de tres senadores y tres representantes de las Comisiones Primeras. A la comisión se le da plazo para rendir su informe hasta el 16 de abril de 2003 y al Congreso para la aprobación de los proyectos hasta el 20 de diciembre de 2003.

– Finalmente, se establece que la implantación gradual del sistema entre a operar plenamente en los juzgados municipales y penales de circuito a partir del 1° de enero del año 2005.

Convencidos de la conveniencia, oportunidad y necesidad de esta reforma, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 237 de 2002 Cámara, 12 de 2002 Senado, por el cual se modifican los artículos 116, 174, 178, 179, 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política, se crea un nuevo título y se reordenan y reenumeran unos títulos y unos artículos de la Constitución Política, con el siguiente pliego de modificaciones:

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 237 DE 2002 CAMARA, 12 DE 2002 SENADO

por el cual se modifican los artículos 116, 174, 178, 179, 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política, se crea un nuevo título y se reordenan y reenumeran unos títulos y unos artículos de la Constitución Política.

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

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

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

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

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

Artículo 2°. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los Miembros del Consejo Superior de la Judicatura, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

Artículo 3°. El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:

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

1. Elegir al Defensor del Pueblo.
2. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.
3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, a los Miembros del Consejo Superior de la Judicatura, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República.
4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.
5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

Artículo 4°. El artículo 179 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 179. No podrán ser Congresistas:

1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

4. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista, en los términos que establezca la ley.

5. Quienes tengan vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.

6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para la elección de cargos, o de miembro para corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.

7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.

Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.

Artículo 5°. El artículo 182 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 182. Los Congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

Cuando el Congreso de la República vote en Comisión o en Plenaria Actos Legislativos no habrá lugar a conflicto de intereses. Tampoco lo habrá cuando se vote una ley que convoca a una Asamblea Constituyente o a un Referendo para reformar la Constitución.

Artículo 6°. El artículo 183 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 183. Los Congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

Parágrafo. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor. La ley reglamentará las anteriores causales con objeto de garantizar el principio de proporcionalidad y temporalidad para aquellos eventos que acaezcan a partir de la vigencia del presente acto legislativo.

Artículo 7°. El artículo 184 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 184. La pérdida de investidura será decretada por la Sala Electoral del Consejo de Estado en primera instancia y por su Sala Plena en segunda instancia, en un término no mayor a sesenta días hábiles, contados a partir de la solicitud formulada por la Mesa Directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

La ley señalará el procedimiento para tramitarla con observancia del debido proceso y graduará la duración de la sanción en garantía del principio de proporcionalidad, para las situaciones que se presenten a partir de la vigencia del presente acto legislativo.

Artículo 8°. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 186. De los delitos que cometan los congresistas, conocerán como investigador y acusador la Fiscalía General de la Nación, previa petición de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, a través del Fiscal General, y como juzgador la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, respetando el principio de la doble instancia en la forma que señale la ley.

En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición del Fiscal General de la Nación, único funcionario que podrá ordenar su detención, previa autorización del juez de garantías, de acuerdo con lo que establezca la ley.

Artículo 9°. El artículo 234 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 234. La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y se compondrá del número impar de magistrados que determine la ley. Esta dividirá la Corte en salas, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno.

La ley determinará el número de magistrados que conforman la Sala Penal, lo mismo que la forma como se dividirá para garantizar el control de garantía constitucional respecto de las medidas judiciales limitativas de derechos fundamentales que se tomen dentro del proceso penal, así como el principio de la doble instancia.

Artículo 10. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como Tribunal de Casación. En el trámite de este recurso extraordinario, la prescripción de la acción penal se interrumpirá por un término máximo de tres años.

2. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3, mediante la Sala Penal en Primera Instancia y la Sala Plena en Segunda.

3. Juzgar mediante la Sala Penal en primera instancia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los miembros del Congreso de la República.

4. Juzgar mediante la Sala Penal en primera instancia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, al Vicepresidente de la República, a los ministros del despacho, al Defensor del Pueblo, a los agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los tribunales; a los directores de los departamentos administrativos, al Auditor General, a los embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los gobernadores, a los magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el derecho internacional.

6. Darse su propio reglamento.

7. Las demás atribuciones que señale la ley.

Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas. La intervención de la Fiscalía ante la Corte Suprema de Justicia la ejercerá el Fiscal General de la Nación o, por delegación suya, el Vicefiscal General o los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 11. El Capítulo 7 del Título VIII de la Constitución Política se convertirá en Capítulo 6 del mismo Título y los artículos 254 a 257 se codificarán con los números 249 a 252.

Artículo 12. Créase un nuevo título dentro de la Constitución Política denominado Título IX De la Fiscalía General de la Nación y reenumérense los actuales Títulos IX a XIII de la Carta Política, los cuales a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo se convertirán en los Títulos X a XIV.

Artículo 13. El artículo 249 de la Constitución Política se convertirá en el artículo 253 y quedará así:

Artículo 253. La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los Fiscales Delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

La Fiscalía General de la Nación actuará con independencia para el cumplimiento de sus funciones, tendrá autonomía administrativa y presupuestal y no formará parte de ninguna de las Ramas del Poder Público.

Artículo 14. El artículo 250 de la Constitución Política se convertirá en el artículo 254 y quedará así:

Artículo 254. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o con fundamento en denuncia, petición especial o querrela, desarrollar las investigaciones de los hechos que puedan constituir delitos y acusar ante los jueces de la República, cuando fuere el caso, a los presuntos infractores de la ley penal. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación, deberá:

1. Solicitar al juez de control de garantías las medidas que aseguren la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, las que procuren la conservación de la prueba y la protección de la comunidad; así mismo aquellas necesarias para la asistencia inmediata a las víctimas y hacer efectivo el restablecimiento del derecho.

Excepcionalmente, la ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar capturas administrativas. En estos casos, el juez de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

El juez de control de garantías no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento.

2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos, el juez de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes contadas a partir de su realización o del conocimiento por parte del afectado y a instancia suya.

3. Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción.

4. Aplicar el principio de oportunidad en las causales definidas en la ley.

5. Solicitar al juez de control de garantías la autorización para acusar.

6. Presentar escrito de acusación ante el juez del conocimiento, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, contradictorio y concentrado.

7. Solicitar ante el juez del conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar.

8. Solicitar ante el juez del conocimiento las medidas necesarias para la reparación integral a las víctimas. Igualmente, velar por la protección de las víctimas, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal. La ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.

9. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

10. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

Artículo 15. El artículo 251 de la Constitución Política se convertirá en el artículo 255 y quedará así:

Artículo 255. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.

2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los empleados bajo su dependencia.

3. Asignar y desplazar libremente a sus funcionarios en las investigaciones y procesos. Asimismo, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir en cada caso, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y de jerarquía.

4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.

5. Otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.

6. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.

7. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los miembros del Congreso.

Artículo 16. Los artículos 252 y 253 de la Constitución Política se convertirán en los artículos 256 y 257.

Artículo 17. *Transitorio.* Confórmase una comisión integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, o los delegados que ellos designen, y tres Representantes a la Cámara y tres Senadores de las Comisiones Primeras, para que, por conducto del Gobierno Nacional, dicha comisión presente a consideración del Congreso de la República los proyectos de ley pertinentes para implementar el nuevo sistema, a más tardar el 16 de abril de 2003.

El Congreso de la República dispondrá hasta el 20 de diciembre de 2003 para expedir las leyes correspondientes. Si no lo hiciera dentro de este plazo, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema. Para este fin, podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos indispensables incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de *habeas corpus*, los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía.

Con el fin de conseguir la transición hacia el sistema acusatorio previsto en el presente Acto Legislativo, la ley tomará las previsiones para garantizar la presencia de los servidores públicos que sean necesarios para el adecuado funcionamiento del nuevo sistema y, en particular, el traslado de cargos entre la Fiscalía General de la Nación, la Judicatura, la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo y los demás organismos que cumplen funciones de policía judicial de manera permanente.

El Gobierno Nacional garantizará los recursos para la implementación gradual del sistema acusatorio, teniendo especial cuidado de proveer aquellos necesarios para la consolidación de un Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 18. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su aprobación; el nuevo sistema se aplicará de acuerdo con la ley, la cual establecerá el régimen de transición. La aplicación del nuevo sistema se iniciará en la Corte Suprema de Justicia (Sala Penal) a partir del 13 de enero de 2004, en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial el 1° de julio de 2004 y en los juzgados penales de circuito y municipales, a partir del 1° de enero de 2005, de manera gradual y sucesiva en todos los Distritos Judiciales, sin exceder el plazo señalado.

De los honorables Representantes,

Germán Varón Cotrino, Reginaldo Montes Alvarez, Adalberto Jaimes Ochoa, Germán Navas Talero, Luis F. Velasco Chaves, Zamir Silva Amín, Jesús I. García Valencia, Joaquín J. Vives Pérez, Ramón Elejalde Arbeláez, Roberto Camacho W., Eduardo Enríquez Maya, Javier Ramiro Devia Arias, Ovidio Claros Polanco.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 010 DE 2002 CAMARA

por la cual se modifica el Decreto-ley 272 de 2000 y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes, se presenta a su consideración el Proyecto de ley 010 de 2002 Cámara, “por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 272 de 2000 y se dictan otras disposiciones”.

La presente ponencia se dividirá en cinco numerales, a saber:

1. INTRODUCCION Y ACLARACION CONCEPTUAL.

2. REFORMA DE LA REVISION QUE REALIZA EL CONSEJO DE ESTADO SOBRE LA GESTION FISCAL DEL AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

3. REFORMA AL PERIODO DEL AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

5. PROPOSICION.

1. Introducción

La Auditoría General de la República es un órgano independiente con autonomía jurídica, administrativa y presupuestal que por mandato del artículo 274 de la Constitución Política de Colombia ejerce la vigilancia de la Gestión Fiscal de Contraloría General de la República así como sobre sus dependencias a nivel departamental.

La gestión fiscal conforme a lo establecido por la Corte Constitucional hace referencia a la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición¹. Conforme a lo anterior, la vigilancia de esta gestión busca establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal, se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos, y finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyan en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración².

En este marco, el artículo 274 de la Constitución Política le asigna al Auditor General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República. Este funcionario será elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

La facultad del Consejo de Estado como tribunal que elige y revisa el informe que presenta el Auditor sobre su gestión fiscal se sustenta en el artículo 237 número 6° de la Constitución Política, al establecer frente a las atribuciones del Consejo de Estado la frase “...y ejercer las demás funciones que determine la ley”, con lo que incluye una cláusula general de competencia como fórmula utilizada para asignarle funciones no plasmadas expresamente por la Constitución, como es el caso del Decreto-ley 272 de 2000 en su artículo 17 número 6 al señalar cómo el Auditor deberá presentar los informes sobre el ejercicio de su gestión a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado cada año.

2. Reforma de la revisión que realiza el Consejo de Estado sobre la gestión fiscal del Auditor General de la República

El objetivo que orienta el artículo 1° del proyecto es favorable, en primer lugar, por su interés de precisar aspectos relacionados con el control de la gestión fiscal de la Auditoría General por parte del Consejo de Estado, quien deberá dictaminar sobre el fenecimiento de la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Auditor General de la República.

En segundo lugar, porque a pesar de circunscribir la rendición de su gestión fiscal en el Consejo de Estado, no excluye a la Corte Suprema de Justicia como tribunal competente para juzgar al Auditor General de la

¹ SC-132 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) En este mismo sentido, véanse las SC-534 de 1993 (M.P. Fabio Morón Díaz.), SC-167 de 1995 (M.P. Fabio Morón Díaz) y SC-374 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

² SC-529 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

República por los hechos punibles que se les imputen, respetando el principio de control de poderes según el cual el ente nominador (Corte Suprema de Justicia) y elector (Consejo de Estado) deben ser quienes revisen la gestión del funcionario en el marco de sus especialidades.

Sin embargo, a pesar del interés del artículo 1º del proyecto por precisar el tipo de control y el alcance que ejerce el Consejo de Estado sobre la gestión fiscal del Auditor General de la República, el precepto debe incluir, con objeto de fortalecer este mecanismo y asegurar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado, la necesidad de que el Auditor General de la República presente también informe sobre su gestión fiscal a la Comisión Legal de Cuentas de la honorable Cámara de Representantes, habida cuenta de la estrecha relación que guarda con la función asignada por la Ley 5ª de 1992 de examinar y proponer a consideración de la Cámara el fenecimiento de la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.

3. Reforma al período del Auditor General de la República

El proyecto en su artículo segundo adiciona al artículo 14 del Decreto-ley 272 de 2000 la posibilidad de que el Auditor General de la República pueda ser reelegido, aludiendo a que un verdadero fortalecimiento de la función de la Auditoría General de la República debe reconocer que el período durante el cual este funcionario ejerce su labor resulta demasiado corto, dejando la vigilancia sujeta a un continuo traumatismo cada dos años que le impide cumplir a cabalidad con la función asignada por la Constitución.

No obstante que la adición sugerida puntualiza una falla en la concepción del Auditor General de la República, en cuanto a lo restringido de su periodo, mucho más cuando en virtud de ser un organismo de segundo nivel que vigila la gestión fiscal de la Contraloría debería ejercer esta vigilancia durante el mismo período del controlado; no parece claro cómo la posibilidad de la reelección asegure este fortalecimiento de la función del Auditor.

Por el contrario, con la figura de la reelección, de un lado, se corre el riesgo de que el funcionario se dedique más a conseguir los votos necesarios en el Consejo de Estado para hacerse reelegir, que en llevar a cabo la función eminentemente técnica tal y como se deriva de los requisitos exigidos para la figura del Auditor, así como del objetivo de su función, a saber: ejercer la función de vigilancia de la gestión fiscal. De ahí la pertinencia dentro de las atribuciones del Consejo de Estado establecidas en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia 270 de 1996 artículo 35 numeral 9, de prohibir la reelección del Auditor.

Por otro lado, teniendo en cuenta lo reiterado por la jurisprudencia constitucional con relación al “período”, en cuanto a que este puede ser entendido en dos sentidos distintos, uno objetivo o institucional, en el cual el término significa “el tiempo para el cual se contempla en abstracto la gestión de todo funcionario”³, y por otra, uno subjetivo o personal, en el cual se entiende como “el lapso efectivo de la función desempeñada por una persona en concreto”⁴; la sugerencia del proyecto de establecer la reelección para el Auditor General de la República, reduciría el carácter institucional del período con la atribución eminentemente técnica asignada por la ley de cumplir con de vigilancia de la gestión fiscal mediante los sistemas de control financiero, de gestión y de resultados; a una función sometida no a criterios técnicos sino a consideraciones de índole subjetivo como son los que tienen que ver con la persona que entre en ejercicio de funciones⁵.

En tercer lugar la reelección está pensada más como un incentivo a un funcionario político favorecido por sus electores, que como una forma de solucionar la falta de continuidad en la gestión de un cargo.

Finalmente, el artículo 2º del proyecto al no incluir en su redacción la salvedad de que la reelección podrá ser sólo para el período siguiente, puede llevar a perpetuar al Auditor General de la República en su cargo.

De acuerdo con las anteriores salvedades frente a las inconveniencias que representa la inclusión de la reelección y en sintonía con el objetivo del proyecto de fortalecer la vigilancia de la gestión fiscal que lleva a cabo la Auditoría General de la República, se propone ampliar el período de este a cuatro años, ya que la anotada vigilancia debe producirse con la misma intensidad y de conformidad con los mismos principios que regulan el

control fiscal que la Contraloría General de la República realiza frente a las restantes entidades y organismos del Estado. No puede ser otra la consideración en este punto, si el eje del proyecto radica en dotar a la Auditoría General de la República de todas aquellas garantías de autonomía y alcance que el Estatuto Superior depara a los órganos que llevan a cabo la vigilancia de la gestión fiscal, mucho más cuando se trata de un organismo de segundo nivel que controla al controlador.

Sin embargo, es preciso anotar que lo anterior no es procedente mediante un proyecto de ley, dado que el período del Auditor está reglado constitucionalmente, para lo cual es necesario un proyecto de acto legislativo con el que se reforme el artículo 274 de la Carta Magna aumentando el período de dos a cuatro años.

4. Pliego de modificaciones

En concordancia con lo anteriormente expuesto, se proponen las siguientes modificaciones:

- El título del Proyecto de ley 010 de 2002 Cámara quedará así:

Por medio de la cual se modifica el numeral 6 artículo 17 del Decreto-ley 272 de 2000.

- El artículo 1º quedará así:

Modifícase el numeral 6 del artículo 17 del Decreto 272 de 2000, en los siguientes términos:

“Presentar los informes sobre el ejercicio de su gestión a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado y a la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, cada año. De conformidad con lo anterior, rendirá la cuenta de su gestión fiscal ante el Consejo de Estado, organismo que, como parte de la vigilancia de la gestión fiscal que le es asignada, la revisará y dictaminará sobre su fenecimiento”.

- El artículo 2º quedará así:

La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

5. Proposición

En consecuencia de las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes se dé el primer debate al Proyecto de ley 010 de 2002 Cámara, “por la cual se modifica el numeral 6 del artículo 17 del Decreto-ley 272 de 2000”, con las modificaciones propuestas.

De los honorables Representantes,

Jorge Luis Caballero Caballero (Ponente),

Representante a la Cámara, Departamento del Magdalena.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES ECONOMICAS CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY NUMERO 12 DE 2002 CAMARA, Y 61 DE 2002 SENADO

por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2003.

En cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, compilado en el Decreto 111 de 1996, presentamos a consideración de las Comisiones Económicas conjuntas del honorable Senado y de la honorable Cámara de Representantes, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 12 de 2002 Cámara y 61 de 2002 Senado, “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2003”.

1. Introducción

El Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, puso a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley del presupuesto general de la Nación para el año 2003 por valor de \$67.0 billones, de los cuales \$2.31 billones correspondían al presupuesto

³ Corte Constitucional. Sentencia C-194 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-093 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

complementario de conformidad con lo previsto en el artículo 347 de la Constitución Política.

El pasado 10 y 12 de septiembre y posteriormente el 17 del mismo mes, el Ministro de Hacienda presentó a las Comisiones Económicas del Congreso unas cartas de modificación al proyecto por valor neto de \$180.966.3 mil millones que combinan operaciones de adición, reducción y traslados presupuestales al interior del proyecto de presupuesto básico y entre éste y el presupuesto complementario.

Al incorporar en el proyecto de presupuesto para 2003 parte del impuesto para preservar la seguridad democrática para financiar el fortalecimiento de las Fuerzas Militares, el monto de las partidas que no cuentan con financiación se reduce a \$1.5 billones. Considerando las modificaciones descritas, las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes aprobaron el monto definitivo del presupuesto de gastos por valor de \$67.2 billones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 del estatuto presupuestal.

De este monto, \$64.7 billones cuenta con financiación definida, así: \$30.4 billones, con ingresos corrientes de la Nación; \$28.6 billones, con recursos de capital; \$2.6 billones, con rentas parafiscales y otros fondos especiales y \$4.1 billones, con recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional. El resto, esto es, \$1.5 billones, requiere la presentación de un proyecto de ley y así lo ha manifestado el Ministro de Hacienda, donde se identifique la fuente de los recursos mediante los cuales atenderá los gastos que no cuentan, por ahora, con financiación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 347 de la Carta Magna. En el cuadro número 1 se resumen las apropiaciones. Un análisis más detallado se presenta posteriormente.

El monto de las apropiaciones previstas para 2003 supera el de 2002 en un 6.3%, incluyendo el servicio de la deuda. Cuando no se incluye éste, las partidas que atienden el funcionamiento y la inversión de la Nación y de sus establecimientos públicos presentan un aumento del 2.2% que equivale a una reducción, en términos reales, del 2.7%. La importancia que ha adquirido el servicio de la deuda como parte del presupuesto, casi el 40% del mismo, incluyendo el presupuesto complementario, está afectando negativamente la capacidad de la Nación para destinar recursos a la atención de necesidades urgentes de la población, en un período de crisis económica y social, sin antecedentes en la historia del país.

CUADRO N° 1

Total apropiaciones presupuesto general de la Nación* 1999-2001

Billones de pesos

| CONCEPTO | Valor apropiaciones | | | Variaciones % | |
|-----------------------------|---------------------|-------------|-------------|---------------|------------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 02/01 | 03/02 |
| FUNCIONAMIENTO | 29,9 | 32,2 | 33,8 | 7,9 | 4,9 |
| Gastos de Personal | 6,9 | 7,2 | 7,9 | 5,1 | 9,4 |
| Gastos Generales | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 1,0 | 1,2 |
| Transferencias | 20,7 | 22,7 | 23,5 | 9,6 | 3,7 |
| Operación Comercial | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 3,7 | 8,8 |
| SERVICIO DE LA DEUDA | 21,4 | 22,7 | 25,8 | 6,2 | 13,4 |
| Externa | 7,9 | 9,8 | 11,8 | 23,9 | 20,3 |
| Intereses | 4,4 | 5,6 | 7,2 | 25,3 | 30,4 |
| Amortizaciones | 3,5 | 4,3 | 4,6 | | |
| Interna | 13,5 | 12,9 | 14,0 | (4,2) | 8,2 |
| Intereses | 8,5 | 8,1 | 8,4 | (4,4) | 4,0 |
| Amortizaciones | 5,0 | 4,8 | 5,6 | | |
| INVERSION | 11,5 | 8,2 | 7,5 | (28,3) | (8,2) |
| TOTAL CON DEUDA | 62,8 | 63,2 | 67,2 | 0,7 | 6,8 |
| TOTAL SIN DEUDA | 41,3 | 40,5 | 41,4 | (2,1) | 2,2 |

* Comprende el presupuesto general de la Nación y el presupuesto de los establecimientos públicos nacionales.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Como quiera que el proyecto de presupuesto presentado a consideración del Órgano Legislativo se encuentra desequilibrado, ya que no cuenta con los ingresos legalmente autorizados para financiar la totalidad de los

gastos que el Estado pretende realizar durante la vigencia fiscal de 2003, el Congreso deberá estudiar, también muy detenidamente, la propuesta de financiación que presente el Gobierno bajo el amparo del mencionado artículo 347.

2. Responsabilidades del Congreso frente a la crisis social y económica del país

Al presentar el presente proyecto de ley de presupuesto, el Gobierno Nacional señaló que su programación se hizo atendiendo las posibilidades fiscales del país. El presupuesto contiene los ingresos alcanzables y los gastos que estos pueden financiar y guarda congruencia con las metas financieras previstas para 2003.

En su presentación, el Ministro de Hacienda manifestó que los ingresos aforados para 2003 no son suficientes para financiar el gasto previsto para ese año, por lo que será necesario buscar fuentes adicionales de recursos que permitan cubrir un faltante que inicialmente se ha estimado en \$1.5 billones, sin contar que el mismo Ministro señaló la dificultad existente para recaudar cerca de \$2 billones en otros recursos de capital, respecto a lo cual el Gobierno espera poder encontrar una respuesta positiva por parte de los mercados como resultado del conjunto de medidas que acompañan el actual proyecto de presupuesto y las demás que se han propuesto. Estos recursos no podrán provenir de mayor endeudamiento. El Gobierno Nacional considera que la situación económica y fiscal del país, así como la del entorno internacional, no permite continuar aumentando la deuda pública como mecanismo de financiación. Los ponentes coincidimos con esta apreciación del Gobierno. En los actuales momentos, la reducción del déficit es una condición previa necesaria para garantizar una situación cambiaria sostenible y un crecimiento económico estable.

Por esta razón, analizaremos con mucho cuidado la pertinencia del gasto, así como la propuesta de financiación del mismo, tal como la presente el Ministro de Hacienda en el correspondiente proyecto de ley atendiendo lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución Política, que señala lo siguiente:

“Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno Propondrá, por separado, ante las mismas Comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

“El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.”

Dicha propuesta no deberá introducir elementos perturbadores que afecten el cumplimiento de las metas fiscales o que contribuyan a mantener el estancamiento económico y los actuales niveles de desempleo. El Congreso de la República ha sido consciente de la necesidad del ajuste fiscal y del mejoramiento de la eficiencia del Estado y ha asumido con seriedad la parte de responsabilidad que le cabe en la búsqueda de las mejores soluciones.

Prueba de ello la dimos durante la pasada legislatura cuando abocamos el estudio de diferentes propuestas de reforma estructural, muchas de las cuales aprobamos con las modificaciones que consideramos apropiadas. Otras, como la reforma pensional, la Ley de Responsabilidad Fiscal, la autorización de facultades al Ejecutivo para reestructurar el sector público y este mismo proyecto de ley de presupuesto, las analizaremos en el curso de las actuales sesiones, junto con aquellas nuevas propuestas que presente la actual Administración. Lo haremos con seriedad y dedicación, con un espíritu crítico, independiente y propositivo, buscando lo mejor para el país, como le corresponde a un Congreso moderno.

La aprobación de cambios legales, institucionales y constitucionales constituye nuestra contribución a la resolución del problema fiscal y al desmonte de los factores generadores de desequilibrio. Los ponentes creemos que el control del crecimiento del gasto de funcionamiento y el replanteamiento de los esquemas que han conducido a tan elevado endeudamiento público deben ser objetivos centrales de la política económica y, en particular, de la política fiscal y de gestión de la deuda.

Consideramos válido señalar y este es otro punto de coincidencia, que la crisis y la situación de orden público han golpeado muy profundamente la situación económica y social de los colombianos, en especial la de los sectores más desprotegidos. El Congreso de la República prestará toda su colaboración para encontrar los mecanismos y la financiación apropiada que permitan mejorar las condiciones de seguridad de los colombianos y crear bases firmes para el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades que nos afligen. Aquí, como en otros campos, haremos un estudio serio buscando las mejores soluciones para el país.

Creemos firmemente en la urgencia de crear las condiciones materiales para mejorar la calidad de vida de nuestros compatriotas, de los más pobres y necesitados y en especial de aquella creciente masa de desplazados por la violencia. Con estos propósitos los Congresistas estaremos atentos a estudiar y evaluar concienzudamente, la pertinencia de las propuestas que presente el Gobierno Nacional, tanto en materia de ajuste fiscal como aquellas otras que contribuyan a resolver la crisis económica y social por la que atraviesa el país y a aprobar aquellas que consideremos convenientes, siempre y cuando estas propuestas no atenten contra las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos de la sociedad ni contra los derechos adquiridos por los trabajadores. Reducir los efectos de la crisis es una obligación indelegable del Estado, para lo cual el Gobierno Nacional debe adoptar las medidas que permitan mitigar los niveles de pobreza, marginalidad y desigualdad a que ha sido conducida una parte creciente de nuestra población.

Los miembros de las Comisiones Económicas conjuntas nos hemos reunido con representantes del Gobierno Nacional, del Banco de la República, de la sociedad y con numerosos académicos y estudiosos del tema económico y fiscal, con objeto de analizar el proyecto y sus implicaciones económicas y sociales y evaluar las mejores alternativas. En este sentido, en los debates correspondientes, formularemos las propuestas que consideremos apropiadas para enfrentar la grave situación actual.

El proyecto de ley por medio del cual se establece el presupuesto del año 2003, tendrá un considerable efecto de ley sobre el futuro de la economía colombiana. No solo es el primer presupuesto de la administración que inicia su mandato cuatrienal, sino que, además, forma parte muy importante de una estrategia global para conjurar la crisis.

Es sabido que el gasto público tiene una amplia incidencia sobre el conjunto de la economía y en general, sobre el presente y futuro de la sociedad. Hoy por hoy, el país se enfrenta a una de las coyunturas económicas y sociales más difíciles de los últimos años y el Congreso tiene la responsabilidad histórica de participar y contribuir a su solución.

3. Características generales del proyecto de ley de presupuesto

3.1 Tamaño y composición del presupuesto de gastos para el año 2003

El proyecto de presupuesto general de la Nación asciende a \$67.2 billones, incluyendo los \$1.5 billones del presupuesto complementario y se distribuye de la siguiente manera: \$63.1 billones corresponden a apropiaciones con aportes de la Nación y \$4.1 billones con recursos administrados por los establecimientos públicos. En términos de la clasificación por objeto del gasto, \$33.8 billones, el 50.4%, comprende gastos de funcionamiento, \$25.8 billones, el 38.4%, servicio de la deuda y \$7.5 billones, el 11.2%, gastos de inversión.

Como quiera que el presupuesto de la Nación representa más del 90% del presupuesto general, esta ponencia hace énfasis especial sobre el primero, como se describe a continuación.

3.2 Gastos de funcionamiento para 2003

Cerca del 95.0% del presupuesto general de la Nación para gastos de funcionamiento corresponde a gastos financiados con recursos de la Nación, \$32.0 billones y el resto con recursos propios de los establecimientos públicos nacionales, \$1.8 billones.

Los gastos de funcionamiento incluyen apropiaciones para el cumplimiento de las funciones propias de la administración pública y transferencias que la Nación efectúa para atender obligaciones derivadas del Sistema General de Participaciones Territoriales, pago de pensiones, cesantías y otras prestaciones sociales, aportes a universidades, sentencias y conciliaciones, aportes a organismos internacionales y otros compromisos que le ordenan la Constitución y la ley. Las apropiaciones para funcionamien-

to, con recursos de la Nación, ascienden a \$32.0 billones, de los cuales \$7.4 billones se destinan a gastos de personal, \$1.7 billones a gastos generales y los restantes \$22.9 billones a transferencias, cuya participación en el total del funcionamiento representa el 71.4%.

Los gastos de personal y los gastos generales se han programado estrictamente en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 617 de 2000. De acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda, los primeros se calcularon con base en los cargos realmente ocupados y suponiendo un aumento salarial promedio del 6%, equivalente a la inflación prevista para 2002, para los servidores públicos que devenguen el salario mínimo; del 5%, o sea, inflación esperada para 2003, para aquellos otros que ganen hasta el salario promedio y de 1% o menos, para el resto de funcionarios. De acuerdo con lo expresado por el Ministerio, con esto se daría cumplimiento a lo dispuesto sobre la materia por la Corte Constitucional sobre incrementos salariales a los servidores públicos, C-1064 de 2001 y a la Ley 617 de 2000.

Por su parte, los gastos generales, con excepción de los sectores de defensa y seguridad y de previsión social, se programaron muy estrictamente tratando de racionalizar los recursos y distribuir entre todos los órganos el sacrificio que significa el saneamiento fiscal y el cumplimiento de la mencionada Ley 617. Los ponentes esperamos que esto no deteriore la prestación de los servicios que prestan las entidades.

Es de destacar que el 70.9% de las erogaciones por gastos de personal financiadas con recursos de la Nación, se concentra en los sectores de defensa y Policía Nacional (54%) y justicia, integrada por la Rama Judicial y la Fiscalía (16.9%). En cuanto a los gastos generales, como en el caso anterior, también existe una alta concentración del gasto en los mismos sectores (83,4%). Las difíciles circunstancias por las que atraviesa el orden público y el sector justicia, explican este comportamiento que sin embargo, no dejamos de reconocerlo, contribuye a aumentar la inflexibilidad del gasto público y a hacer más difícil el manejo de la política, fiscal. Debe tenerse en cuenta, además, que un poco más del 80% del personal se encuentra en estos sectores, porcentaje que sobrepasa el 85%, si se incluye la guardia penitenciaria y otros funcionarios del sector justicia.

En el caso de las transferencias vemos que también existe una elevada inflexibilidad. Del total de las apropiaciones para transferencias, el 57.1% atiende las participaciones territoriales. Las transferencias para pensiones representan un 26% del total de las transferencias. Si a las anteriores se adicionan las que se asignan a las universidades públicas en cumplimiento de la Ley 30 de 1992 (5.8%), tenemos que el 90% del gasto por transferencias es totalmente inflexible y sobre él la política fiscal no tiene posibilidad de incidir. Esto, por sí solo, muestra la conveniencia de analizar la situación y buscar mecanismos que permitan, así sea parcialmente, que el Gobierno recupere la capacidad de asignar los recursos públicos de acuerdo con las prioridades que se establezcan en el plan nacional de desarrollo.

3.3 Servicio de la deuda pública nacional

El total del servicio de la deuda para el año 2003 asciende a \$25.7 billones, casi todo a cargo de la Nación y el resto, apenas \$4.6 mil millones corresponde a deuda de los establecimientos públicos que se paga con sus propios recursos.

El servicio de la deuda de la Nación, se desagrega así: \$14.0 billones corresponde a la deuda interna y \$11.8 billones a deuda externa, que equivalen a un crecimiento, respecto a 2002, del 8.2% y 20.3%, respectivamente. El total de los intereses por \$10.2 billones representa el 39.4% del total de las apropiaciones para servicio de la deuda y el saldo, \$15.6 billones, corresponde a las amortizaciones, que es el 60.6% restante.

CUADRO N° 2

Servicio deuda Nación

| Servicio deuda | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 00/99 | 01/00 | 02/01 | 03/02 |
|----------------|---------------------------------------|----------|----------|----------|----------|--------------------------|-------|-------|-------|
| | Valores en miles de millones de pesos | | | | | Variación porcentual (%) | | | |
| Total | 13.809,5 | 16.507,9 | 21.399,1 | 22.735,9 | 25.787,1 | 19,5 | 29,6 | 6,2 | 13,4 |
| Externa | 4.407,9 | 5.118,7 | 7.930,9 | 9.827,0 | 11.823,8 | 16,1 | 46,3 | 23,9 | 20,3 |
| Intereses | 1.840,8 | 2.526,4 | 3.500,9 | 4.276,5 | 4.585,9 | 37,2 | 36,5 | 22,2 | 7,2 |
| Amortizaciones | 2.567,1 | 2.592,3 | 4.430,0 | 5.550,5 | 7.237,9 | 1 | 56 | 25,3 | 30,4 |
| Interna | 9.401,6 | 11.389,2 | 13.468,2 | 12.908,9 | 13.963,3 | 21,1 | 22,1 | -4,2 | 8,2 |
| Intereses | 3.669,4 | 5.005,9 | 5.017,1 | 4.826,7 | 5.562,5 | 36,4 | -4,8 | -3,8 | 15,2 |
| Amortizaciones | 5.732,2 | 6.383,3 | 8.451,1 | 8.082,2 | 8.400,8 | 11,4 | 43,2 | -4,4 | 3,9 |

Fuente: Dirección General del Presupuesto Nacional.

El factor que más incide sobre el presupuesto nacional es el servicio de la deuda. En efecto, cuando se incluye el servicio de la deuda, el presupuesto de la Nación crece en 7.9%; cuando no se incluye, el aumento es del 4.3%. El pago del servicio de la deuda está desplazando a la inversión. Mientras que en 1995 el servicio representaba el 19% del presupuesto nacional, en 2002 alcanzará el 38.9% y el 40.9% en 2003. Por el contrario, la inversión ha pasado del 20% en el primer año, a 9.1% y 8.4% en cada uno de los siguientes, respectivamente.

Esto muestra con toda claridad que se debe buscar urgentemente la manera y así lo recomiendan los ponentes al Gobierno Nacional, de reducir el peso de la deuda pública, sin afectar la confianza de los mercados. Su desplazamiento en el tiempo permitiría liberar recursos en el corto plazo para atender inversión y gasto social de mayor urgencia, considerando la situación crítica en lo económico y en lo social por la que atraviesa el país. Es importante persistir en esta búsqueda. Si se quiere mantener la sostenibilidad de la deuda pública y preservar el equilibrio de los principales agregados macroeconómicos, no pueden mantenerse los actuales niveles de endeudamiento del Gobierno Central.

3.4 Gastos de inversión

Las apropiaciones para inversión incluidas en el presupuesto general de la Nación, ascienden a \$7.5 billones, de los cuales \$5.3 billones se financian con aportes de la Nación y \$2.2 billones con los recursos propios de los establecimientos públicos.

La inversión financiada con ingresos propios será ejecutada principalmente por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Nacional de Vías, Invías, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, Aerocivil, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y el Fondo de Comunicaciones, entre otros.

La inversión de la Nación ascenderá a \$5.3 billones y se destinará a gastos relacionados con vigencias futuras, \$2.2 billones y fondos especiales por \$1.0 billón. El valor restante, \$2.1 billones, financiará otras inversiones. De esta manera, el presupuesto de inversión con recursos de la Nación para la próxima vigencia fiscal equivaldrá a 2.4% del PIB, que a todas luces consideramos un nivel muy bajo.

Los ponentes consideramos necesario que el presupuesto mantenga un gasto de inversión suficiente que contribuya a la solución de las necesidades de la población; es un criterio indispensable, considerando la importancia que tiene para el desarrollo económico, social y ambiental de los colombianos. Las características de los programas de inversión, incorporados en el presupuesto general de la Nación para 2003, muestran un moderado énfasis en el gasto social que si bien permite dar cumplimiento, junto con el gasto social en funcionamiento, al precepto constitucional y al artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, representa un crecimiento pequeño respecto al total del presupuesto de la actual vigencia por estos mismos conceptos.

Es urgente privilegiar el gasto en sectores críticos y con un alto contenido social. Esto es precisamente lo que los ponentes queremos defender e impulsar. Se necesita que el Estado provea soluciones efectivas a la población más pobre y vulnerable, se requiere de todo su apoyo para sacar a ese enorme número de compatriotas de las condiciones de pobreza y miseria en que se encuentran por falta de oportunidades para construir un futuro digno. El desempleo y los fenómenos de desplazamiento generados por la violencia constituyen una tragedia nacional que el Estado y sus autoridades deben tratar como tal de manera prioritaria. En este punto no debe haber excusas.

El gasto social es la mejor vía para llegar a los sectores más pobres de la población, con altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Por esto, no se debe agotar en esta etapa de la discusión y aprobación del proyecto de ley de presupuesto la posibilidad de explorar alternativas para introducir ajustes en la distribución del gasto propuesta por el Gobierno, de manera similar a los realizados en presupuestos anteriores.

3.5 Fuentes de financiamiento del: presupuesto de 2003

Un presupuesto de la Nación con egresos por \$61.6 billones, sin considerar el presupuesto complementario, cuya financiación con ingresos corrientes de la Nación y fondos especiales y rentas parafiscales es apenas de \$33.0 billones; esto es, el 53.6% del total, sigue mostrando el

problema fundamental que afectan las finanzas públicas que no es otro que el de un presupuesto que supera la capacidad del Gobierno para pagar sus obligaciones mediante el uso de recursos generados por su propia actividad, a pesar de las ya numerosas reformas tributarias aprobadas en el último decenio. Es más, el mismo Ministro de Hacienda ha manifestado que además del presupuesto complementario que se financiará mediante la propuesta de reforma tributaria en el rubro correspondiente a *otros recursos de capital* existe una partida por dos billones de pesos cuyo recaudo es incierto y dependerá de la definición de las fuentes de recursos que apruebe el Congreso y de los reportes en el gasto que se produzcan como resultado de las medidas de ajuste que adopte el Gobierno. La composición de las fuentes de financiamiento se muestran en el cuadro número 3.

CUADRO N° 3

Fuentes de financiamiento 2003

| Financiamiento 2003 | \$ billones | Participación % | Composición % |
|---|-------------|-----------------|---------------|
| Ingresos de la Nación | 61,6 | 93,8 | 100,0 |
| Ingresos corrientes | 30,4 | 46,3 | 49,3 |
| Recursos parafiscales y fondos especiales | 2,6 | 4,0 | 4,3 |
| Recursos de capital | 28,6 | 43,5 | 46,4 |
| Recursos propios de los EPN | 4,1 | 6,2 | 100,0 |
| Ingresos Corrientes | 2,4 | 3,7 | 58,5 |
| Recursos Parafiscales | 1,4 | 2,1 | 34,1 |
| Recursos Capital | 0,3 | 0,5 | 7,3 |
| Subtotal | 65,7 | 100,0 | |
| Faltante de financiamiento | 1,5 | | |
| Total | 67,2 | | |

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

4. Consideraciones finales

Al rendir ponencia al proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2003, lo hacemos con el convencimiento de que el Congreso está cumpliendo con la responsabilidad política de dotar al Estado de los recursos necesarios para atender los fines asignados en la Constitución y en la ley. Por lo expuesto arriba y por cumplir el proyecto de ley inicial con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, nos permitimos proponer:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 12 de 2002 Cámara y 061 de 2002 Senado, “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2003”, por un monto de sesenta y siete billones ciento setenta mil cuatrocientos noventa millones setecientos treinta y cuatro mil cuatrocientos seis pesos (\$67.170.490.734.406) moneda legal, incluyendo las modificaciones propuestas por los ponentes y las cartas de modificaciones presentadas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Ponentes:

Comisión Tercera Senado

Javier Cáceres Leal, Juan Manuel Corzo C., Coordinadores.

Aurelio Iragorri, José Darío Salazar C., Luis Eduardo Vives Lacouture, Mario Salomón Náder, Omar Yépez Alzate, Piedad Zucardi.

Comisión Cuarta Senado

Carlos Barragán Lozada, Efraín Cepeda Sarabia, Coordinadores; Dilia Francisca Toro Torres, Jairo Merlano Fernández, Juan Carlos Martínez, Juan Carlos Restrepo.

Comisión Cuarta Cámara

Alvaro Antonio Ashton Giraldo, Alfonso Antonio Campo Escobar, Omar Flórez Vélez, Coordinadores; David Char Navas, Jaime Antonio González Maragua, Javier Tato Alvarez,

Jorge García Herreros Cabrera, Jorge Gerlein Echeverría, Jorge Ubeimar Delgado Blandón, Luis Antonio Serrano Morales, Luis Guillermo Jiménez Tamayo, María Nancy Montoya Quintero, Martha del Carmen Vergara P., Octavio Benjumea Acosta, Tania Alvarez Hoyos, Mario Varón Olarte, Raúl Rueda Maldonado, Vicente Blel Saad.

Comisión Tercera Cámara

Darío Córdoba Rincón, Oscar Darío Pérez, Coordinadores; José Albeiro Mejía G., Arcángel Clavijo Valencia, Bernabé Celis Carrillo, Freddy I. Sánchez Arteaga, Germán Viana Guerrero, Gustavo Francisco Petro U., Javier Vargas Castro, Muriel Benito Revollo, Rafael Amador Campos, Sergio Díazgranados.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 013 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se crean oficialmente los bancos de reserva de alimentos y bienes de primera necesidad como alternativa para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del territorio nacional.

Doctor

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Séptima

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, me permito rendir Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 013 de 2002 Cámara, “por medio de la cual se crean oficialmente los bancos de reserva de alimentos y bienes de primera necesidad como alternativa para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del territorio nacional”.

Antecedentes del proyecto

Colombia ha retrocedido 10 años en la concentración de la riqueza y hoy en día enfrenta un desolador panorama de aumento de la pobreza y de los índices de indigencia.

La exclusión social es tal, que hay más de 3.5 millones de niños sin escolaridad, y el analfabetismo llega al 8% de la población mayor de 15 años.

Más aún, más de 11 millones de colombianos no perciben ingresos de ninguna índole o viven con menos de \$2.800,00 al día y la indigencia rural bordea el 40%.

Desde la década de los 90, el proceso de concentración de la riqueza y de los ingresos ha crecido desproporcionalmente. El 20% de los hogares más ricos en el país concentra el 52% de los ingresos totales de la Nación.

De la mano de concentración del ingreso, hay otro indicador que debería encender todas las alarmas: el 59.8% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 23,4 % está por debajo de la línea de indigencia. Hace 10 años el indicador era del 20%. De este porcentaje, 2 millones son desempleados, y de ahí el 47% son mujeres y niños¹.

Esta es la situación que el proyecto de ley pretende aliviar en alguna medida, creando los bancos de reserva de alimentos y bienes de primera necesidad, para ayudar a las clases menos favorecidas.

Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de seis artículos, de los cuales la parte fundamental se concentra en los cinco primeros, que disponen lo siguiente:

Artículo 1°. Por medio del cual se crean los Bancos de Reserva y Bienes de primera Necesidad “BRAB” en todos los distritos y municipios del territorio nacional adscritos a los despachos de los alcaldes y coordinados conjuntamente por el SENA y el ICBF; sin crear dependencia alguna, ni comprometer los presupuestos de los entes territoriales.

Artículo 2°. En el cual se definen los bancos de reserva de alimentos y bienes “BRAB” como los centros de acopio de alimentos no perecederos y perecederos, bienes de primera necesidad, ubicados en todos los sectores poblacionales de miseria.

Artículo 3°. Estipula que los bancos de reserva de alimentos y bienes serán sostenidos con aportes y donaciones voluntarias de personas naturales y jurídicas.

Artículo 4°. Establece que los entes territoriales responsables de los BRAB deberán dotarlos de la infraestructura necesaria y contar con los

equipos indispensables para almacenar y conservar los alimentos y bienes adquiridos, e igualmente deberán contar con personal calificado para la atención de los bancos, el cual aportarán el SENA, el ICBF, las Universidades e Institutos Técnicos y Tecnológicos,

El parágrafo de este artículo dispone que los municipios y distritos deben asignar de la planta de personal vigente los funcionarios requeridos para la atención de los bancos, y que éstos serán habilitados como plazas de pasantías para estudiantes de las facultades de ciencias de la salud y afines.

Artículo 5°. Establece que las personas jurídicas y naturales de derecho privado que aporten o donen a los BRAB tendrán un incentivo tributario para su pago por concepto del impuesto predial o cualquier otro tributo del orden territorial, y que los concejos respectivos lo reglamentarán. En el parágrafo se estipula que este incentivo puede llegar a ser hasta del 100% del mencionado impuesto predial, y que sólo se podrá beneficiar a una sola persona natural o jurídica.

Consideraciones de la ponencia

No deja de ser loable el propósito que se pretende con la aprobación de este proyecto de ley, cual es el de brindarle una ayuda a los grupos más necesitados de la población, con la creación de los Bancos de Reserva de Alimentos y Bienes de primera Necesidad “BRAB”, los que serían organizados por cada municipio o distrito y dotados con donaciones realizadas por personas naturales o jurídicas de derecho privado. Sin embargo, habiendo analizado el proyecto de ley se concluye que la disposición contenida en el artículo 5° no sólo resulta inconveniente, sino además contraria al Texto Constitucional.

En efecto, la citada norma dispone lo siguiente:

“Artículo 5°. Las personas jurídicas de derecho privado y las naturales que aporten o donen a los BRAB tendrán un incentivo tributario para su pago por concepto de impuesto predial o cualquier otro tributo de orden territorial los cuales reglamentarán los respectivos Concejos.

“Parágrafo. Cada aportante o donante de alimentos o bienes a los BRAB serán titulares de una tarjeta numerada expedida por el ente territorial respectivo, la cual le dará derecho a acumular un puntaje para los beneficios que establecerán por acuerdo los Concejos Distritales o Municipales.

“En todo caso el incentivo podrá ser hasta del cien por ciento del mencionado impuesto predial y solo se podrá beneficiar a una sola persona natural o jurídica de acuerdo al mecanismo que adopte el respectivo Concejo en la reglamentación”.

El impuesto predial en Colombia es un tributo que pertenece con exclusividad a los entes territoriales, concretamente a los municipios, y aún más es una de sus principales fuentes de financiación.

Así se deriva de la normatividad constitucional, toda vez que el artículo 317, inciso 1°, de la Carta Política dispone lo siguiente:

“Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización”.

En desarrollo de esta norma superior, la Corte Constitucional ha dicho:

“La Corte no duda en expresar que la norma constitucional invocada (el artículo 317) consagra a la vez una garantía para los contribuyentes, en el sentido de que su derecho de propiedad, en cuanto a inmuebles se refiere, no será objeto de varios y simultáneos gravámenes por parte de distintas entidades territoriales, y una forma adicional de protección a los municipios, cuyas rentas se derivan en buena parte de impuestos como el predial, con el fin de reservar para ellos tan importante fuente de ingresos, dentro de la concepción descentralista de la Carta Política. Es por ello que constitucionalmente se erige a los municipios en únicos y exclusivos sujetos activos de todo gravamen sobre la propiedad inmueble”².

No cabe duda, entonces, de que el citado artículo 5° del proyecto de ley está estableciendo como incentivo para las personas naturales o jurídicas de derecho privado que realicen donaciones a los BRAB una exención

¹ Colombia, tierra de excluidos. En: *El Tiempo*, 16 de junio de 2002, páginas 3-6 a 3-9.

² Corte Constitucional, Sentencia C-275, de junio 20 de 1996. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

tributaria que recae sobre un impuesto que es de propiedad exclusiva de los municipios y distritos, como lo es el impuesto predial. Tal disposición resulta abiertamente contraria a la Carta Política, que proscribió expresamente la posibilidad de que la Ley pueda establecer exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, toda vez que se considera que esta práctica atenta contra la autonomía de estas que se encuentra consagrada desde el primer artículo de la Constitución Política como una de las directrices del Estado colombiano.

En ese sentido encontramos el artículo 154 de la Norma Superior que reza así:

“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

“No obstante, 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; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

Igualmente, el artículo 294 *ibídem* que es absolutamente claro en establecer esta prohibición al disponer que:

“La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales”.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional también se ha pronunciado reiteradamente en contra de la posibilidad de establecer por ley exenciones tributarias entratándose de tributos de propiedad de los entes territoriales, en desarrollo de la norma constitucional antes citada. A título de ejemplo podemos citar estas dos sentencias:

“En materia de exenciones la Constitución Nacional permite conceder todas aquellas que el legislador de acuerdo con una política económica, social y política, juzgue convenientes, excepto las que recaigan sobre impuestos de propiedad exclusiva de las entidades territoriales”³.

“...para realizar el principio de autonomía de las entidades territoriales y con el objeto de asegurar que el patrimonio de éstas no resulte afectado por decisiones adoptadas a nivel nacional, el Constituyente ha prohibido de manera terminante que por ley se concedan exenciones o preferencias en relación con tributos que les pertenecen (artículo 294 C.P.).

“La Carta Política reconoce a las entidades territoriales la propiedad sobre sus bienes y rentas y equipara la garantía que les brinda a la que merecen los particulares sobre los suyos, de conformidad con la Constitución (artículo 362 C.P.).

“(…)

“Es verdad que el legislador, conforme al artículo 338 de la Constitución, debe señalar, entre otros elementos, quiénes son los sujetos pasivos de los impuestos y que, al hacerlo, podría desde el comienzo excluir del universo de contribuyentes a ciertos sujetos, por diversas razones cuya validez evalúa él mismo. Pero no puede ocultarse que el alcance de la norma constitucional resultaría desfigurado si de allí se pretendiera inferir que la ley relativa a impuestos de las entidades territoriales, con la cual deben estar conformes los actos correspondientes de asambleas y concejos (artículos 300, numeral 4, y 313, numeral 4, C.P.), tenga aptitud suficiente desde el punto de vista constitucional para crear exenciones o preferencias respecto de tales tributos, contra los claros textos superiores ya citados, así se haga desde el momento en el cual se fijan las reglas fundamentales del impuesto.

“Puede el legislador establecer exenciones respecto de tributos nacionales, tal como surge de los artículos 150, numeral 12, y 154 de la Carta Política, siempre que la correspondiente ley cuente con la iniciativa del Gobierno, pero le está vedado hacerlo en relación con los impuestos de las entidades territoriales en cualquier forma. Ello no cabe ni por vía directa, mediante la exclusión de unos contribuyentes que según la regla general de la propia ley estarían obligados a pagar, ni por el mecanismo

consistente en enunciar quiénes no son sujetos pasivos del tributo, pues en ambos casos, tratándose de tal clase de impuestos, coarta la autonomía de dichas entidades y vulnera el precepto constitucional”⁴.

La Constitución Política y la jurisprudencia constitucional son entonces suficientemente claros: No es posible establecer por ley exenciones tributarias entratándose de tributos de propiedad de los entes territoriales.

Por las razones antes expuestas no encontramos ajustado a la Carta Política el artículo 5° del proyecto de ley, que establece el incentivo tributario a favor de las personas naturales o jurídicas que hagan las donaciones con las cuales se va dotar a los BRAB. Y al no ser posible establecer dicho incentivo, la ley que se propone carecería de operatividad, lo que nos lleva a concluir que lo mejor es no aprobarla, pues no tendría sentido decretar una ley que en la práctica no va a poder materializarse.

Por otra parte, los estudios que en Colombia se han hecho sobre el problema social, han demostrado que para poder el Gobierno Nacional poder bajar los índices de pobreza del país el reto más grande es reducir los gastos y aumentar los ingresos públicos para sanear las finanzas públicas y así poder implementar un programa efectivo de ayuda a esa población que se encuentra dentro del margen de pobreza, ya que estas son políticas de Estado, que se harían consolidando los recursos con que cuenta el Gobierno Nacional, los departamentos y los municipios, los cuales a su vez dependen de la solidez de la actividad económica.

En las circunstancias actuales del país, se hace necesaria una reforma tributaria estructural de largo plazo, que simplifique el sistema y contribuya a equilibrar las finanzas públicas, por lo que es necesario eliminar los incentivos tributarios que nos llevarían a aumentar el déficit fiscal.

Por lo tanto es de concluir que la disposición que establece el mencionado incentivo tributario no sólo resulta inconstitucional, sino además inconveniente.

Teniendo en cuenta los razonamientos expuestos, me permito proponer a los honorables Representantes miembros de la Comisión Séptima se sirvan aprobar la siguiente:

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 013 de 2002, “por medio de la cual se crean oficialmente los bancos de reserva de alimentos y bienes de primera necesidad como alternativa para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del territorio nacional”.

De los honorables Representantes,

Miguel Jesús Arenas Prada,

Representante a la Cámara por Santander, Ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 289 DE 2002 CAMARA, 038 DE 2001 SENADO

por la cual se modifica el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

Bogotá, D. C., septiembre 16 de 2002

Señor doctor

IVAN DIAZ MATEUS

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 289 de 2002 Cámara, 038 de 2001 Senado, “por la cual se modifica el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo”.

Señor Presidente.

Procedo a rendir ponencia al proyecto de ley de la referencia, para primer debate en la honorable Cámara de Representantes, en los siguientes términos.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 1996.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-177, de abril 29 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Presentación

El proyecto ya referenciado, me fue entregado mediante Oficio CP. 3.1.053-2002, recibido el 4 de septiembre de 2002, para elaborar la ponencia de primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, a efectos de decidir sobre su viabilidad legal, para solucionar las presuntas dificultades a que hace alusión la respectiva exposición de motivos.

Objetivo

El proyecto busca dar solución al supuesto caos e ineficiencia administrativa que se habría generado en el manejo de los términos de caducidad para interponer acciones de nulidad por una entidad o persona de derecho público, las cuales tienen un término de cuatro (4) meses cuando el acto administrativo a demandar es proferido por otra persona o entidad de derecho público (numeral 2, art. 136 C.C.A.), en tanto que para demandar actos administrativos de una misma entidad, es decir, actos propios, se dispone de un término de dos (2) años (numeral 7, art. 136 C.C.A.).

Igualmente, se trataría de subsanar la armonía jurídica fracturada con una artificiosa distinción que estaría entorpeciendo la gestión de las personas de derecho público.

Origen y trámite del proyecto

El proyecto fue presentado por el entonces Senador Alfonso Lizarazo Sánchez, siendo radicado en el Senado de la República, bajo el número 038 de 2001.

De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso hacer las leyes y según su numeral 1, las puede interpretar, reformar y derogar. De conformidad con el artículo 154 de la Corte Magna, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de los Congresistas. En este orden de ideas, este proyecto inició correctamente su trámite en el honorable Senado.

Fue publicado inicialmente en la *Gaceta del Congreso* número 361 de agosto de 2001; luego aparece la ponencia para primer debate en el Senado a cargo de la honorable Senadora Vivianne Morales Hoyos, en la *Gaceta* número 510 de octubre 9 de 2001.

La ponencia para segundo debate en el Senado fue publicada en la *Gaceta* número 175 de mayo 23 de 2002, también a cargo de la honorable Senadora Morales Hoyos. Su aprobación consta en el Acta número 30 de mayo de 2002.

Es importante destacar que en el trámite surtido en el Senado de la República, se presenta una reorientación fundamental del proyecto, puesto que la concepción del autor apuntaba a una interpretación por ley del numeral 7 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en tanto que la honorable Ponente, consideró que no se trataba de una interpretación autorizada por vía legislativa, sino de una modificación de la norma por cuanto se estaría adicionando un término de caducidad al ordenamiento que rige el procedimiento de lo Contencioso Administrativo.

Cumplidos los dos debates reglamentarios en el Senado de la República, debidamente aprobados, se inicia el trámite en la honorable Cámara de Representantes.

Contenido y pertinencia del proyecto

El proyecto de ley que nos ocupa, contiene una propuesta de nuevo texto para el numeral 7 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

El texto actualmente vigente es el siguiente:

“**Artículo 136.** Modificado por la Ley 446 de 1998, artículo 44. Caducidad de las acciones:

(...)

“7. Cuando una persona de derecho público demande su propio acto la caducidad será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de su expedición”.

La modificación propuesta en este proyecto de ley es del siguiente tenor:

“El numeral 7 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo quedará así:

7. Cuando una entidad o persona de derecho público demande su propio acto administrativo o el expedido por otra persona que a ella se

refiera, la caducidad será de dos (2) años contados a partir del día siguiente a su notificación, publicación o comunicación según el caso”.

La situación que motiva este proyecto de ley se inicia, según se desprende de las ponencias en el Senado, de la modificación que se hizo al artículo 136 numeral 7 del Código Contencioso Administrativo mediante el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, que sin ningún argumento jurídico o político, habría dado vida a dos términos de caducidad para demandar actos que tienen un mismo origen, naturaleza y características; uno de cuatro (4) meses y otro de dos (2) años.

Se admite que ni siquiera es claro que existan los dos términos de caducidad, pues la norma no es expresa ni precisa en tal sentido y obedece más a los efectos interpretativos que inciden en las decisiones jurídicas, que podrían llevar a una vulneración al derecho a la igualdad que consagra el artículo 13 de la Constitución Nacional y generaría un estado de incertidumbre y diferenciación impropio de la finalidad del proceso contencioso administrativo.

Con el presente proyecto se pretendería dejar establecido que el término de caducidad de dos (2) años no es solamente para que una persona de derecho público pueda demandar su propio acto administrativo, como está actualmente vigente, sino que además también podrían demandar actos administrativos que no son propios, sino expedidos por otra entidad, pero que se refieren a quien demanda en calidad de entidad o persona de derecho público que se vería afectada por el respectivo acto.

De esta manera se rescataría el derecho de las entidades públicas para demandar sus actos propios y los de otras entidades que las afectan; se adecuaría expresamente el término de caducidad para la defensa de los intereses públicos, sean nacionales o territoriales; se unificarían los términos de caducidad acorde con la naturaleza de los actos, hechos, omisiones y operaciones administrativas sujetas a control jurisdiccional; se establecería la confianza debida y la seguridad Jurídica.

Hasta aquí la justificación que se ha dado para que el proyecto haya obtenido la aprobación en los dos debates del Senado.

Tratando de vislumbrar la pertinencia de este proyecto, he considerado indispensable realizar un breve análisis, apoyado en consultas a personas versadas en la materia, que con criterio académico y rigor normativo, han contribuido con aportes valiosos, que permiten finalmente presentar una propuesta debidamente argumentada.

Es importante ubicar un marco histórico jurídico que facilite la comprensión y pertinencia del proyecto.

Disponía el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 23 del Decreto Extraordinario. 2304 de 1989 lo siguiente:

“Caducidad de las acciones

“La de nulidad absoluta podrá ejercitarse ...

“La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso. Si el demandante es una entidad pública la caducidad será de dos (2) años. Si se demanda un acto presunto el término de caducidad será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se configure el silencio negativo”.

Posteriormente la Ley 446 de 1998 en su artículo 44 modificó el citado artículo 136 y en el numeral 2, hizo referencia a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en los siguientes términos:

3. La del restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo los casos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

...

7. Cuando una persona de derecho público demande su propio acto de caducidad será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de su expedición”.

La virtud de la Ley 446 de 1998 en el artículo citado radica en que diferenció técnicamente la *acción de nulidad y restablecimiento del*

derecho de la acción de lesividad que es la que se consagra en el numeral 7 arriba transcrito.

Siguiendo los lineamientos de la jurisprudencia nacional y de la doctrina tanto nacional como extranjera, tenemos que ordinariamente el proceso administrativo es promovido por un acto particular contra un acto estatal susceptible de ser impugnado en la vía jurisdiccional y allí nos encontramos con la *acción de nulidad y restablecimiento del derecho*.

Pero la *administración* puede también demandar en ejercicio de la *acción de nulidad y restablecimiento*, entablado un proceso administrativo especial, en el que se demanda la nulidad de un acto administrativo que declaró derechos a favor de un particular pero que es, además ilegal y lesivo a los intereses de la administración, lo que se conoce como *acción de lesividad*. Aurelio Guaita dice que “lo decisivo, pues, en el proceso de lesividad es que la demanda proceda del mismo sujeto público que dictó el acto impugnado”.

Se tiene entonces que el citado numeral 7 está consagrando a favor de las entidades estatales la *acción de lesividad*, al dar posibilidad que las entidades demanden su propio acto en un plazo de dos (2) años.

Particularizando un poco más sobre la Acción de Lesividad, es preciso tener claro que:

Las partes en la mencionada acción son: la administración que funge como demandante y el administrado favorecido por la resolución recurrida.

La contienda se entabla entre la administración, que pretende que no prevalezca una resolución que estima ilegal y lesiva a sus intereses, y por la otra, el derecho de aquel que obtuvo su provecho, beneficio o favor del acto supuestamente lesivo.

Los actos impugnables en el proceso de lesividad no son los mismos que en el proceso administrativo ordinario en el que solicita la nulidad de un acto o la nulidad de un acto y el restablecimiento del derecho. En este último se demanda el acto administrativo que lesiona los derechos subjetivos, en cambio en la acción de lesividad solamente se pueden impugnar actos administrativos irrevocables en sede administrativa, siendo entonces el alcance de la acción de lesividad mucho más restringido que el de otras acciones.

Con el proyecto de reforma propuesto, se involucran la acción de lesividad y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sin realizar ningún análisis jurídico sobre dicha mixtura, bajo el simple argumento que debe existir para la administración el derecho a demandar los actos de otras entidades que le afecten, dentro del término de dos (2) años.

Al pretender establecer un término de caducidad de dos (2) años para demandar los actos administrativos de otras entidades, se estaría fijando un término de caducidad para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de dos (2) años, término que no tiene ninguna presentación o enfoque jurídico, si se tiene en cuenta que la administración cuando es afectada por un acto administrativo expedido por otra entidad, debe ser notificada y tiene la posibilidad de recurrir en vía gubernativa dentro de los términos de ley, existiendo ausencia absoluta en la exposición del proyecto, de razón valedera que lleve a señalar porqué las entidades estatales deben tener un manejo especial de una acción como es la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Desde el punto de vista práctico, muchos de los actos administrativos que se profieren por entidades estatales, respecto de otras, en muchos casos conllevan una sanción de carácter pecuniario. El acto administrativo en firme, o sea agotada la vía gubernativa, presta mérito ejecutivo, sea dentro de un ejecutivo por la vía ordinaria o a través de un proceso de jurisdicción coactiva cuando existe la potestad para adelantarlos. Se pregunta, en dónde quedaría la seguridad jurídica si terminado un proceso ejecutivo se demanda el acto administrativo que le sirvió de título y transcurrido el tiempo dicho acto es declarado nulo?. ¿Cuál es la explicación jurídica que puede darse para atribuirle a la administración la potestad de demandar en acción de nulidad y restablecimiento del derecho en un plazo de dos (2) años, a diferencia de todas la demás personas naturales y jurídicas que deben hacerlo dentro del plazo estricto de cuatro (4) meses?

Una explicación facilista y conveniente, sería que sin importar el tiempo (2 años *sub judice*), aunque ya se haya cancelado una obligación a través de una acción ejecutiva, se inicie ahora un juicio de nulidad para rescatar lo pagado, en otras palabras, hasta después de dos años no se

estaría seguro que puede disponer de lo cobrado, lo cual sería fatal para el principio de la seguridad jurídica que debe acompañar los fallos judiciales.

Queda claro que el numeral 7 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, consagra la Acción de Lesividad a favor de las entidades estatales y que todas las entidades pueden demandar su propio acto y que aquellas entidades diferentes a la que originó un acto administrativo al ser notificadas tienen posibilidad de acudir a la vía gubernativa, de donde se pregunta, porqué buscar que otra entidad demande lo que ella misma puede hacer en defensa de los mismos intereses públicos, defensa que es integral y no aislada, pues no se puede pretender que el mismo estado no quiera o no pueda ejercer la respectiva acción en los dos años de término que tiene, aún, por sugerencia de otra entidad de derecho público interesada.

No se encuentra en la exposición de motivos explicación valedera y la presentación que se hace involucrando la *acción de lesividad* para tomar el término y hacerlo extensivo resulta a todas luces improcedente desde el punto de vista jurídico. La redacción misma de la propuesta de modificación, deja un campo abierto para que sus efectos trasciendan el campo de los intereses de las personas de derecho público. No es conveniente que el Congreso caiga en desfases que podrían llevar a lamentables desbarajustes procedimentales en lo Contencioso Administrativo, como podría ocurrir en esta propuesta de proyecto de ley, que considero desacertada.

Proposición final

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, respetuosamente me permito rendir ponencia no favorable y solicito a los honorables Representantes miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, no dar Primer Debate y ordenar su archivo al Proyecto de ley número 289 de 2002 Cámara, 038 de 2001 Senado, “por la cual se modifica el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo”.

De los honorables Representantes,

Taita: *Lorenzo Almendra Velasco*,
honorable Representante a la Cámara.
* * *

INFORME DE LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 298 DE 2002 CAMARA, 232 DE 2002 SENADO

por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000.

Bogotá, D. C., 23 de septiembre de 2002

Doctor

IVAN DIAZ MATEUS

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Distinguido Presidente:

En atención a su honroso encargo, nos permitimos presentar el informe de la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 298 de 2002 Cámara, 232 de 2002 Senado, “por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000”, así:

Exposición de Motivos:

El presente proyecto de ley busca modificar el artículo 49 de la Ley 617 de octubre 6 de 2000, mediante la cual se reformaron parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adicionó la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictaron otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictaron normas para la racionalización del gasto público. En atención a lo anterior se hace necesario formular las consideraciones siguientes:

1. En el artículo 49 de la Ley 617 de 2000, se incurrió en un error de redacción que trastocó la voluntad del legislador consistente en que se puso en cabeza de los gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales prohibiciones e incompatibilidades para pertenecer a Juntas o Concejos Directivos de Entidades del Sector Central, y Descentralizado, del correspondiente departamento, municipio o distrito, lo mismo que para ser Representantes Legales de las Entidades Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios o de Seguridad Social en el respectivo departamento o municipio. Dicha situación, va como decíamos en contra de la voluntad original del legislador, toda vez

que lo que este buscaba era otorgar dichas prohibiciones e incompatibilidades a los cónyuges, compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales; y miembros de juntas administradoras locales y municipales, para ser miembros de Juntas o Concejos Directivos de entidades del sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio, o miembros de Juntas Directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.

2. Dicha inconformidad con la voluntad del Legislador, se evidencia en el Proyecto de ley original número 046 de 1999 Cámara, en el que se establecía;

“Artículo 45 Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales y del Distrito de Santa Fe de Bogotá, y miembros de Juntas Administradoras Locales Municipales, distritales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. Los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y concejales, municipales y distritales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y miembros de Juntas Administradoras Locales Municipales y Distritales y del distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, no podrán nombrar, elegir o designar como servidores públicos a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación”.

3. De la simple lectura del texto transcrito, y de su confrontación con el actual artículo 49 de la Ley 617 de 2000, se puede apreciar que el autor del proyecto, lo que quiso fue poner en cabeza de los parientes de los dignatarios según los grados de consanguinidad y afinidad mencionados, las prohibiciones establecidas, por lo que se hace necesario que a través de este proyecto de ley, se corrija semejante error, ya que se trastorna la gestión Administrativa de los mandatarios mencionados, como sea que la redacción del artículo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representante quedó de la siguiente manera:

“Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales. Los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de Juntas Administradoras Locales municipales y distritales, no podrán nombrar, ser miembros de juntas o concejos directivos de entidades del sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio. (Lo resaltado es nuestro).

4. Finalmente, vale la pena recordar que la incongruencia señalada, fue objeto de estudio por parte del Consejo de Estado a través de su Sala de

Consulta y Servicio Civil en donde se pronunció mediante su concepto de fecha 26 de abril de 2001 y manifestó: “La norma no estaba destinada a establecer inhabilidades de los servidores públicos de los entes territoriales elegidos popularmente, sino de sus parientes, cónyuges o compañeros permanentes”.

Proposición

En los términos anteriores, rendimos ponencia favorable al presente proyecto de ley y proponemos dar primer debate al Proyecto de ley número 298 de 2002, “por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000”.

PROYECTO DE LEY NUMERO 298 DE 2002 CAMARA

por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000.

Artículo 1°. El artículo 49 de la Ley 617 de 2000 quedara así:

“Artículo 49. Prohibiciones relativas a los cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales, y distritales; concejales municipales, y distritales; y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales. Los cónyuges o compañeros permanentes, y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizados del correspondiente departamento, distrito o municipio ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales y sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, no podrán ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de lo previsto en este artículo, los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre carrera administrativa.

Parágrafo 2°. Las prohibiciones para el nombramiento, elección o designación de servidores públicos y trabajadores previstas en este artículo también se aplicarán en relación con la vinculación de personas a través de contratos de prestación de servicios.

Artículo 2°. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Zamir Eduardo Silva Amín, Jesús Ignacio García Valencia,
Representantes a la Cámara.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO CONCERTADO POR LOS PONENTES DE LAS DOS PONENCIAS PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 022 DE 2002 CAMARA, PUBLICADAS EN LA GACETA DEL CONGRESO NUMERO 362 DE 2002

por medio de la cual se crea la Gerencia Administrativa del Congreso y se dictan otras disposiciones en desarrollo del numeral 20 del artículo 150 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2002

Doctor

IVAN DIAZ MATEUS

Presidente Comisión I

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Los suscritos Representantes Roberto Camacho Weverberg, Tony Jozame Amar, Gina María Parody D'Echeona, Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas y Germán Varón Cotrino, en cumplimiento de la designación que nos hiciera la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, hemos acordado presentar un texto unificado de las dos ponencias que se presentaron para primer debate del Proyecto de ley 022 de 2002 Cámara, “por medio de la cual se crea la Gerencia Administrativa del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 150, numeral 20 de la Constitución Política”,

las cuales fueron publicadas en la *Gaceta del Congreso* número 362 de 2002.

El artículo 150 numeral 20 de la Constitución Política establece que una de las funciones del Congreso es: “Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras”. Con tal propósito, los honorables Representantes William Vélez Mesa, Telésforo Pedraza O., Hugo Ernesto Zárrate O. y Nancy Patricia Gutiérrez y el honorable Senador Mario Uribe Escobar, presentaron a consideración de la Comisión I de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 022, “por medio de la cual se crea la Gerencia Administrativa del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 150, numeral 20 de la Constitución Política”.

1. Consideraciones previas

El Congreso de la República y el Gobierno se enfrentan en la actualidad al reto histórico de llevar a cabo profundas reformas que permitan recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Ante esta situación, la Corporación tiene la obligación de autorreformarse y superar los problemas que no le permiten responder adecuadamente a su misión de debatir con profundidad los proyectos de ley, de acto legislativo, ejercer la función de control político, además representar los intereses del pueblo colombiano. Un primer paso, es la transformación de su estructura interna. No puede producirse un adecuado desempeño en la actividad legislativa si no se articula con una eficiente administración de los recursos humanos y financieros.

De acuerdo con el artículo 367 de la Ley 5ª de 1992 “los servicios administrativos y técnicos del Senado de la República comprenden las áreas Legislativa y Administrativa.

La organización Legislativa estará a cargo de la Mesa Directiva de la Corporación y del Secretario General de Senado; el orden administrativo estará a cargo de la Dirección General Administrativa del Senado dependencia que se crea por medio de esta ley. A cargo de esta dependencia se encuentra el Director General quien es elegido por un período de 2 años por la Plenaria del Senado de la República.

En cuanto a la Cámara de Representantes, el artículo 381 establece: “los servicios administrativos y técnicos de la Cámara de Representantes comprenden las áreas Legislativa y Administrativa, la cuales estarán a cargo de la Mesa Directiva de la Corporación”.

2. Antecedentes

La urgencia de efectuar reformas a las estructuras administrativa y técnica del Congreso de la República ha sido reafirmada por el resultado de una serie de estudios avalados por importantes entidades y proyectos de ley que buscan dotar al cuerpo legislativo de herramientas que le permitan mejorar su gestión y reducir las probabilidades de un manejo indebido de sus recursos.

En el año de 1995, el Banco Interamericano de Desarrollo en el marco de la cooperación técnica, evaluó las condiciones en que se efectuaba el trabajo legislativo en Colombia. Como resultado de esta investigación surgió el proyecto de modernización institucional para el Congreso de la República que diagnosticó la inconveniencia de que los miembros de la Corporación intervinieran en las áreas administrativas y el manejo de los recursos.

En su concepto, la carencia de relaciones jerárquicas claras y funciones delimitadas fortalece un esquema administrativo caracterizado por una deficiente comunicación con la ciudadanía, ineficiente producción de información y organización del apoyo profesional especializado en los trámites legislativos. En concepto del BID:

“El poder legislativo colombiano experimenta una serie de problemas concretos, entre los cuales se destaca, en primer término, la debilidad de su capacidad administrativa. Esto es producto, principalmente, de una estructura organizacional poco funcional en términos de efectividad y eficiencia; de la carencia de procedimientos claros y transparentes en materia de adquisición de bienes y servicios y de la persistencia de procesos de reclutamiento y promoción de personal raramente basados en el desempeño”¹.

EL BID concluye que estas ineficiencias repercuten tanto en la percepción de los ciudadanos acerca de sus representantes, como en el desarrollo del proceso legislativo.

Posteriormente, varios Congresistas concretaron diversas propuestas dirigidas a un objetivo común: diferenciar claramente las actividades administrativas de las legislativas y sus respectivos responsables. Todas ellas se dirigen a restringir la participación de los Congresistas en las decisiones relacionadas con el funcionamiento administrativo del Congreso y a organizar una estructura administrativa coherente y eficaz para asumir estos asuntos.

El primero de estos proyectos fue presentado por el honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer quien propuso la privatización de la administración del Congreso a partir de la sustitución de la actual estructura por una Gerencia Unificada de la Corporación. Esta entidad estaría a cargo de una persona jurídica de derecho privado escogida por una comisión imparcial conformada por el Presidente de la República, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y dos representantes de la sociedad civil².

El honorable Senador Jaime Durán Barrera propuso la creación de una Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República cuyo director sería elegido por concurso público de méritos. El principal objetivo de este proyecto era la promoción democrática e imparcial de los procesos de selección de las autoridades administrativas de la corporación evitando así la indebida injerencia de los Congresistas en este campo.

La honorable Representante Nancy Patricia Gutiérrez presentó el proyecto de ley que formula la creación de una Unidad Administrativa Especial responsable de prestar servicios legislativos, administrativos y técnicos al Congreso. Esta entidad del orden nacional con personería jurídica y patrimonio propio estaría a cargo de un director elegido por concurso abierto de méritos.

3. Contenido del proyecto

El artículo primero se refiere a los servicios técnicos y administrativos de las cámaras, señalando que estos comprenden las áreas legislativa y administrativa. En cuanto al área legislativa, se determina que en cada una de las cámaras estará a cargo de la Mesa Directiva y de un Secretario General elegido por la plenaria de cada Corporación. Para el área administrativa el proyecto propone la creación de una Gerencia Administrativa.

El artículo tercero establece que las Mesas Directivas de Senado y Cámara reunidas conjuntamente, adopten las directrices generales que permitan la prestación en condiciones de óptima calidad de los servicios técnicos y logísticos que se requieran para el buen funcionamiento del Congreso. Además, deberán ejercer la vigilancia sobre la Gerencia Administrativa.

El proyecto consagra la separación de las funciones administrativas y legislativas del Congreso. Para ello, fija la prohibición a los Congresistas de interferir en el desarrollo del área administrativa, sin perjuicio de las funciones de vigilancia y fiscalización que le corresponde ejercer de manera directa o a través de las Mesas Directivas de cada Cámara. Adicionalmente, propone que la violación de tal precepto tipificará tráfico de influencias, previsto como causal de pérdida de investidura en el artículo 183, numeral 5, de la Constitución Política.

Se establece que la Gerencia Administrativa será ejercida por una persona jurídica de derecho privado que deberá reunir los siguientes requisitos:

1. Demostrar experiencia de por lo menos 5 años en el manejo de consultoría en administración de empresas, asesoría gerencial, o materias afines.

2. El capital social debe tener origen mayoritariamente nacional.

3. Sus representantes legales, directivos, y socios que cuenten con una participación superior al diez (10%) por ciento del capital social, no haber sido sancionados por responsabilidad disciplinaria o fiscal y no haber sido condenado por delitos contra la administración pública. De la misma manera, dichos participantes del capital social deben carecer de vínculos de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal con los Congresistas, el Presidente de la República y los Ministros del Despacho.

1 Banco Interamericano de Desarrollo, “Préstamo de Cooperación Técnica, Programa de Modernización del Congreso de la República”, CO-0165.

2 Proyecto de ley 251 de 2000.

Frente a las funciones de la Gerencia Administrativa el proyecto propone que dentro de los mejores estándares de calidad en los servicios administrativos, técnicos, y logísticos en el apoyo al Congreso, sus Cámaras, Comisiones y a los Congresistas individualmente considerados, la Gerencia debe cumplir las siguientes funciones administrativas:

1. Adoptar los planes y programas en materia administrativa y financiera del Congreso.

2. Administrar los recursos financieros, materiales y técnicos, para el buen funcionamiento del Congreso y el cumplimiento de la función legislativa.

3. Desarrollar todas las actividades necesarias para el buen estado de la infraestructura del Congreso incluyendo: construcción, mantenimiento, conservación, administración y vigilancia.

4. Adelantar programas de mejoramiento continuo en área de archivo, información y sistematización del Congreso de la República.

5. Proveer la seguridad de los Congresistas.

6. Brindar apoyo al Secretario General de cada Cámara y de las Comisiones en las funciones de relatoría, así como publicar la Gaceta del Congreso y los demás documento que ordene la ley.

7. Celebrar los contratos necesarios para el buen cumplimiento de su tarea.

8. Se deja abierta la posibilidad para que la ley establezca de manera posterior otras funciones en la enumeración y además se fijan como funciones las demás que establezca el contrato por medio del cual se vincula a la entidad de derecho privado encargada de la Gerencia Administrativa.

9. Los demás que establezca la ley y las que pacten como cláusulas del contrato entre el Congreso de la República y la entidad de derecho privado encargada de la Gerencia Administrativa del mismo, siempre y cuando sean necesarias para el apoyo material y logístico de la Rama Legislativa.

El proyecto dispone que la Gerencia Administrativa debe garantizar, de acuerdo con los lineamientos de las Mesas Directivas de ambas Cámaras, la amplia divulgación de las actividades del Congreso. También señala que debe facilitarse el acceso de los particulares a tal información en cada una de las etapas del proceso legislativo.

El artículo 9° del proyecto fija las pautas para la escogencia de la persona jurídica encargada de la Gerencia Administrativa del Congreso que se hará teniendo en cuenta los principios de igualdad, transparencia, imparcialidad y méritos por el siguiente procedimiento:

1. Las Mesas Directivas del Congreso decidirán la integración de un comité asesor compuesto por dos (2) universidades colombianas de reconocido prestigio y una Organización no Gubernamental dedicada a procesos de transparencia administrativa. Este comité pondrá a consideración de las Mesas una propuesta de reglamento para la licitación pública por la cual se seleccione a la persona jurídica encargada de la administración.

2. Se dará otro proceso de licitación en el que se escoja a una persona jurídica que lleve a cabo la interventoría del contrato principal.

3. Las Mesas Directivas reunidas conjuntamente tendrán a su cargo escoger, en audiencia pública, al contratista después de hacer una valoración de méritos previo concepto de la comisión asesora.

Se establece que la persona jurídica que se contrata para que asuma la Gerencia del Congreso ejerza funciones públicas y administra recursos del erario. El término de duración del contrato que se celebre para la Gerencia Administrativa y la interventoría será de cuatro (4) años. La selección de los mismos y la iniciación de los contratos deberá coincidir con la puesta en marcha del período constitucional del Congreso.

Se establece que el Ministerio de Hacienda debe girar a la Gerencia Administrativa, de manera oportuna los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

El control fiscal será ejercido por la Contraloría General de la República.

En cuanto al régimen laboral se dispone que el personal al servicio de la Gerencia Administrativa se someterá a las siguientes dos disposiciones fundamentales:

1. Por regla general los empleados o trabajadores se registrarán en su contratación por lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo o por vinculación a través de contrato de prestación de servicios cuando las circunstancias así lo indiquen.

2. Los miembros de las Unidades Técnicas Legislativas serán de libre nombramiento y remoción del respectivo Congresista y continuarán cobijados por el régimen salarial y prestacional que fija la Ley 5ª de 1992. La Gerencia tendrá a su cargo la remuneración de tales funcionarios.

Los actuales empleados de la Rama Legislativa tendrán preferencia para ser contratados por la Gerencia Administrativa cuando por medio de concurso de méritos logren puntajes altos. También habrá preferencia para prestar sus servicios a los actuales empleados de la rama que se organicen en cooperativas de trabajo asociado.

El proyecto establece la supresión de la planta de personal del área legislativa, lo cual supone que las funciones y tareas que desarrollan los servidores públicos de esta área, que no tienen rango administrativo, sean transferidas a un particular, hecho que consideramos inconveniente.

Por las razones anteriormente anotadas proponemos:

Dar primer debate al Proyecto de ley ordinaria 022 de 2002 Cámara, “por medio de la cual se crea la Gerencia Administrativa del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones, en desarrollo del artículo 150, numeral 20, de la Constitución Política”.

4. Modificaciones al proyecto:

Proponemos los siguientes cambios:

a) El encabezado del proyecto del ley quedará de la siguiente manera: “Por medio de la cual se crea una gerencia administrativa y se dictan otras disposiciones en desarrollo del numeral 20 del artículo 150 de la Constitución Política”;

b) La gerencia tendrá a su cargo el manejo de las áreas financiera, de servicios y suministros y de registro y control del personal con todas sus funciones.

El resto de las actividades quedarán a cargo del Congreso y se desarrollarán con la planta de personal que resulte después de que culmine un estudio que hará el Departamento Administrativo de la Función Pública.

La facultad nominadora para proveer los cargos que hagan parte de la planta de personal del Congreso es de competencia exclusiva de las mesas directivas de ambas Cámaras;

c) La gerencia administrativa podrá ser ejercida por una persona natural o jurídica;

d) Los requisitos exigidos a los aspirantes a la Gerencia Administrativa y las funciones que debe cumplir quien sea elegido para ejercerla, se establecerán por medio de resolución expedida por la mesa directiva del Congreso;

e) La duración del contrato continúa siendo de cuatro (4) años, pero no debe coincidir con el período constitucional del Congreso para evitar que al momento de su instalación no se cuente con el servicio que presta la Gerencia Administrativa;

f) Consideramos prudente retirar del proyecto la obligación que se le impone a la gerencia administrativa de atender disposiciones específicas sobre contratación de personal.

Con base en lo anterior, el texto definitivo que ponemos a consideración de la Comisión I de la Cámara de Representantes es el siguiente:

PROYECTO DE LEY NUMERO 022 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se crea una Gerencia Administrativa y se dictan otras disposiciones en desarrollo del numeral 20 del artículo 150 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *De los servicios técnicos y administrativos de las Cámaras.* Los servicios técnicos y administrativos del Senado de la República y la Cámara de Representantes, comprenden las áreas legislativa y administrativa.

Artículo 2°. *Del área legislativa.* En cada una de las Cámaras, la organización legislativa estará a cargo de la Mesa Directiva, un Secretario

General y un subsecretario elegidos por la plenaria de cada Corporación, y los secretarios de las comisiones legales y constitucionales elegidos por las respectivas comisiones.

Artículo 3°. *Del área administrativa.* Las áreas administrativas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes estarán a cargo de la Gerencia Administrativa, que por la presente Ley se crea, la cual tendrá a su cargo, las áreas financiera, jurídica, de servicios y suministros y de registro y control de personal, con todas sus funciones.

Las mesas directivas de Senado y Cámara, reunidas conjuntamente, adoptarán las directrices generales para la óptima prestación de los servicios técnicos y logísticos que demande el funcionamiento del Congreso, y ejercerán la vigilancia superior sobre la Gerencia Administrativa.

Parágrafo. La titularidad de los derechos de propiedad y dominio sobre los bienes muebles e inmuebles que sean administrados por la gerencia administrativa, en cumplimiento del contrato suscrito entre las partes, continuará en cabeza del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, tal como figure en el respectivo inventario.

Artículo 4°. *Sanciones por incumplimiento.* El incumplimiento, de las obligaciones a cargo de la gerencia administrativa, certificado por el interventor del contrato, dará lugar a sanciones de multa, terminación unilateral del contrato y declaratoria de caducidad del mismo, de conformidad con las leyes vigentes y las cláusulas contractuales, mediante resolución de las mesas directivas en sesión conjunta.

Artículo 5°. *Separación de las funciones legislativas y administrativas.* Los Congresistas no podrán intervenir en las funciones que ejerce la Gerencia Administrativa ni interferir su desarrollo, sin perjuicio de la vigilancia y fiscalización que les corresponde ejercer directamente o a través de la mesa directiva de cada Cámara.

Artículo 6°. *Escogencia.* La escogencia de la persona encargada de la Gerencia Administrativa del Congreso de la República se regirá por los principios de igualdad, transparencia, imparcialidad y méritos, conforme al siguiente procedimiento:

Por decisión de las mesas directivas se integrará un comité asesor conformado por tres (3) universidades colombianas de reconocido prestigio. Dicho comité elaborará los pliegos, los criterios de evaluación y presentará a las mesas directivas el orden de precedencia de todos los participantes de acuerdo con las calificaciones obtenidas para la escogencia de la persona encargada de la gerencia administrativa.

La escogencia del contratista estará a cargo de las mesas directivas, reunidas en forma conjunta en audiencia pública y previo concepto de valoración objetiva de méritos expedido por la comisión asesora.

Parágrafo. Por el mismo procedimiento y de manera simultánea se seleccionará la persona que ejercerá las funciones de interventoría de la ejecución del contrato principal de Gerencia Administrativa.

Artículo 7°. *La Gerencia.* La Gerencia Administrativa será ejercida por una persona natural o jurídica, la cual no podrá tener vínculos de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal con los congresistas.

Parágrafo. Las inhabilidades establecidas en el presente artículo se aplicarán, en caso de que el contratista principal o el interventor sea persona jurídica, a sus representantes legales, directivos y socios con participación igual o superior al 20% del capital social.

Artículo 8°. *Alcance de los contratos de Gerencia Administrativa e Interventoría.* Para todos los efectos legales, se entenderá que la persona encargada de la Gerencia Administrativa o de la Interventoría, ejerce funciones públicas y administra recursos del erario.

Serán aplicables en lo pertinente las normas relativas al ejercicio de funciones administrativas por particulares, establecidas en los artículos 110 y siguientes de la Ley 489 de 1998.

La duración del contrato principal de Gerencia Administrativa y del de interventoría será de cuatro años.

Artículo 9°. *Obligaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* El Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará oportunamente a la Gerencia Administrativa los recursos del presupuesto necesarios para que ésta cumpla en forma eficiente la función encomendada.

Artículo 10. *Control Disciplinario.* En caso de faltas en desarrollo del respectivo contrato, la persona natural o los representantes legales, miembros de junta directiva y directivos cuando el contratista sea persona jurídica, serán considerados como destinatarios de las acciones disciplinarias contempladas en el Código Disciplinario Unico, y las disposiciones que lo modifiquen, adicionen o deroguen.

Artículo 11. *Restricción en materia de contratación.* El Senado de la República y la Cámara de Representantes, no podrán celebrar contratos de prestación de servicios para el cumplimiento del objeto y las funciones de la gerencia administrativa.

Artículo 12. *Reestructuración o supresión de las plantas de personal de las áreas administrativas.* Las plantas actuales de personal definidas como pertenecientes a las áreas administrativas del Congreso de la República serán reestructuradas o suprimidas conforme a los resultados de un estudio técnico que se realice a través de un convenio interadministrativo suscrito entre el Congreso de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual deberá estar culminado dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Parágrafo. La aplicación del resultado del estudio elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública se llevará a cabo dentro del término perentorio de tres (3) meses contados a partir de la fecha de presentación del mismo.

Artículo 13. Suprímense las dependencias, los cargos y sus correspondientes funciones enunciados en el artículo tercero de la presente ley a partir del día de la firma del acta de iniciación del contrato por las partes.

Artículo 14. Así mismo se reestructurarán las dependencias y/o se suprimirán los cargos de planta del área legislativa, conforme al resultado del citado estudio y dentro de los mismos términos establecidos para el área administrativa, con excepción de los cargos de creación constitucional y los de elección que tengan un período determinado.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Roberto Camacho Weverberg, Tony Jozame Amar, Gina María Parody D'echéona, Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas, Germán Varón Cotrino, Representantes a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 401 - Viernes 27 de septiembre de 2002

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

| | |
|---|----|
| Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo 237 de 2002 Cámara, 12 de 2002 Senado, por el cual se modifican los artículos 116, 174, 178, 179, 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política, se crea un nuevo título y se reordenan y reenumeran unos títulos y unos artículos de la Constitución Política | 1 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 010 de 2002 Cámara, por la cual se modifica el Decreto-ley 272 de 2000 y se dictan otras disposiciones | 4 |
| Ponencia para primer debate en Comisiones Económicas Conjuntas al Proyecto de ley número 12 de 2002 Cámara y 61 de 2002 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2003 | 5 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 013 de 2002 Cámara, por medio de la cual se crean oficialmente los bancos de reserva de alimentos y bienes de primera necesidad como alternativa para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del territorio nacional | 9 |
| Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 289 de 2002 Cámara, 038 de 2001 Senado, por la cual se modifica el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo | 10 |
| Informe de la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 298 de 2002 Cámara, 232 de 2002 Senado, por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000 | 12 |

TEXTOS DEFINITIVOS

| | |
|---|----|
| Texto concertado por los ponentes de las dos Ponencias para primer debate al Proyecto de ley 022 de 2002 Cámara, publicadas en la <i>Gaceta del Congreso</i> número 362 de 2002, por medio de la cual se crea la Gerencia Administrativa del Congreso y se dictan otras disposiciones en desarrollo del numeral 20 del artículo 150 de la Constitución Política | 13 |
|---|----|