Bogotá D.C., septiembre de 2023

MFCM-226-2023

Honorable Senador
Germán Alcides Blanco Álvarez
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 097 de 2023 Senado **"Por medio de la cual se modifica la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones en materia de responsabilidad fiscal"**

Reciba un cordial saludo respetado señor presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, mediante Acta MD-07 del 07 de septiembre de 2023, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate **al Proyecto de Ley N° 097 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones en materia de responsabilidad fiscal"** en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado el 15 de Agosto de 2023 por el Honorable Senador Enrique Cabrales Baquero en la Secretaría del Senado de la República.

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co

El pasado 31 de agosto se radicó en la Comisión Primera del Senado de la República, célula legislativa que me designó como única ponente el pasado 07 de Septiembre por medio del Acta MD-07 de 2023.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto, optimizar los fines del trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, y robustecer el derecho de contradicción y defensa establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia para quienes ostenten la calidad de sujetos procesales o presuntos responsables.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

EL proyecto de ley puesto a consideración de la Comisión Primera del Senado consta de 10 artículos, a saber:

El artículo primero, que incluye el objeto de la iniciativa, ya enunciado en el acápite anterior.

Los artículos segundo al quinto, que modifican los artículos 1, 4, 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, incluyendo la palabra "gravemente" para calificar la conducta llamada a ser objeto de responsabilidad fiscal.

El artículo sexto, modifica el artículo 30 de la Ley 610 de 2000, incluyendo una cláusula de exclusión para las pruebas obtenidas con violación de derechos y garantías fundamentales.

El artículo séptimo crea el artículo 51ª en la Ley 610 de 2000 sobre traslado para alegatos de conclusión.

El artículo octavo, que modifica el Artículo 52 de la Ley 610 de 2000 para establecer un término para para proferir el fallo.

El artículo noveno, que modifica el artículo 53 de la Ley 610 de 2000. Incluyendo la palabra grave para calificar la actuación del gestor fiscal.

Y finalmente, el artículo 10, con la vigencia y derogatoria.

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co

IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y REGLAMENTARIOS:

La Constitución Política de Colombia dispuso en su parte orgánica, las competencias de la Contraloría General de la República para el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal. En primer lugar, el artículo 268 de la carta política dispuso, entre otras, como atribución del Contralor General de la República:

> *"5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva para lo cual tendrá prelación".* (Subraya y negrilla fuera de texto).

Seguidamente, observamos el artículo 271 Superior el cual establece igualmente que "*Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente*", disposición constitucional que ratifica la competencia de la Contraloría General de la República para adelantar procesos de responsabilidad fiscal y la posibilidad de que aquellos sean un insumo para que otras autoridades ejerzan su competencia.

Por otro lado, el artículo 272 constitucional (véase artículo 4 del Acto Legislativo No. 04 de 2019) estableció la facultad constitucional de las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República para: el control y vigilancia a la gestión fiscal; las acciones de responsabilidad fiscal; y la jurisdicción coactiva.

En virtud de las citadas disposiciones, se expidió el Decreto Ley 267 de 2000, modificado parcialmente por los Decretos Leyes 2037 de 2019 y 405 de 2020 "*Por el cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones*", donde entre otras, se estableció como derrotero principal "*(…) establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia y control fiscal; procurar el resarcimiento del control público (…)*".

Con las citadas atribuciones constitucionales y legales, se ha establecido por el legislador igualmente, un marco normativo que gobierna los procesos de responsabilidad fiscal, los cuales se encuentran desarrollados en las siguientes leyes:

- Ley 610 de 2000 "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías"; y

- Ley 1474 de 2011 "Por el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".

Las mismas, en todo caso observarán el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que estableció el derecho fundamental al debido proceso en los siguientes términos:

> *"ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*
>
> *Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*
>
> *En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*
>
> *Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por el, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*
>
> *Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".*

Otros actos administrativos complementarios al precitado marco normativo y expedidos por la Contraloría General de la República, son:

- Resolución Organizacional 0748 de 2020 "Por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones".

- Resolución Orgánica 6541 de 2012 "Por la cual se precisan y fijan las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República para el conocimiento y trámite del control fiscal micro, el control fiscal posterior excepcional, la atención de quejas y denuncias ciudadanas, la indagación preliminar fiscal, el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso administrativo sancionatorio fiscal, en atención a las modificaciones establecidas en la Ley 1474 de 2011".

- Resolución Reglamentaria Orgánica 005 de 2015 "Por la cual se deroga el parágrafo primero del artículo segundo de la Resolución 6541 de 18 de noviembre de 2012 y en su integridad la Resolución Orgánica OGZ-0038-2014 y se dictan otras disposiciones".

- Resolución Organizacional 0376 de 2016 "Por la cual se modifica el artículo 8º de la Resolución Orgánica número 6541 de 2012 y se deroga la Resolución Orgánica número 7159 de 2013".

- Resolución Reglamentaria Orgánica 0025 de 2019 "Por la cual se modifica la Resolución Orgánica No. 6541 de 18 de abril de 2012, que regula las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República para el conocimiento y trámite del control fiscal micro, el control fiscal posterior excepcional; la atención de quejas y denuncias ciudadanas; la indagación preliminar fiscal; el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso de jurisdicción coactiva, en atención a las modificaciones establecidas en la Ley 1474".

- Resolución Reglamentaria Organizacional 773 de 2020 "Por la cual se crean unos grupos internos de trabajo para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías y se dictan normas para reglamentar su ejercicio".

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co

- Resolución Reglamentaria Organizacional 779 de 2020 "Por la cual se modifican los artículos 13, 15 y 21 de la Resolución Reglamentaria Organizacional número OGZ-773 del 31 de diciembre de 2020 por la cual se crean unos grupos internos de trabajo para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías y se dictan normas para reglamentar su ejercicio".

- Resolución Organizacional 764 de 2020 "Por la cual se reglamenta el funcionamiento de la Sala Fiscal y Sancionatoria".

2. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY - JUSTIFICACIÓN:

En primer lugar, ha de tenerse en cuenta la garantía fundamental establecida en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, que establece el derecho al debido proceso en los siguientes términos:

> *"ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*
>
> *Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*
>
> *En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*
>
> *Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por el, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*
>
> *Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso*". (Subraya fuera de texto).

Como se observa, ya desde el mismo texto constitucional se establecen parámetros mínimos que se deben tener en cuenta en la estructuración de los diferentes procedimientos establecidos por el legislador. Esto es, en atención y aplicación directa de principios de orden constitucional con visión antropocéntrica.

Lo anterior, en tanto es claro que los citados principios se constituyen en un muro de contención frente al accionar del Estado. En ese orden de ideas, se instituyen los principios de legalidad, defensa, contradicción, entre otros, en favor de quienes se encuentren inmersos en actuaciones judiciales y/o administrativas.

Conforme a lo anterior, se estima pertinente la presente iniciativa, por cuanto pretende robustecer el ejercicio de los derechos de contradicción y defensa establecidos en la disposición *ut supra*, para quienes ostenten la calidad de sujetos procesales o presuntos responsables, y con ello, optimizar los fines del trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.

Así entonces, con las presente propuesta se busca:

A. DEJAR DE FORMA EXPRESA QUE LA RESPONSABILIDAD FISCAL SOLO PODRÁ SER DECLARADA CUANDO SE DERIVE DE CONDUCTAS DOLOSAS O GRAVEMENTE CULPOSAS[1]:

El artículo 53 de la Ley 610 de 2000 estableció:

> *"ARTÍCULO 53. FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL. El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa leve[2] del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.*

[1] El oficio con radicado No. 2023IE0043768 de la Contraloría General de la República, otorgó los insumos para concebirlo de esa manera.
[2] Declarado inexequible por la sentencia C-619 de 2002.

Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes".

Conforme al mismo, el acto administrativo en virtud del cual se profiere un fallo con responsabilidad fiscal debe incorporar el análisis del caso concreto de cara a los elementos constitutivos de responsabilidad fiscal. Es decir, debe analizarse el caso concreto a la luz de la existencia del daño, su cuantificación económica, la culpabilidad del gestor fiscal y el nexo causal entre la conducta y la afectación patrimonial. Así entonces, para la declaratoria de responsabilidad fiscal, se requiere además de la confluencia de los otros elementos, el análisis de la culpabilidad de la conducta de los implicados, que de suyo presupone la existencia de un elementos subjetivo que sólo podrán ser abordado a la luz de los conceptos de la culpa grave y el dolo, cuyos significados se desarrollan en los artículos 63 del Código Civil y 118 de la Ley 1474 de 2011.

En ese sentido, valga la pena mencionar lo considerado por la Corte Constitucional en Sentencia C-619 de 20002[3] al referirse al tratamiento diferencial de la culpa leve en las órbitas judiciales (hoy, medio de control de reparación directa, llamamiento en garantía y acción de repetición) y en los procesos de responsabilidad fiscal concluyó que el grado de culpa en cualquiera de estos escenarios debe ser igual. Veamos:

"6.9. Así las cosas, el criterio de imputación a aplicar en el caso de la responsabilidad fiscal no puede ser mayor al que el constituyente fijó para la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al Estado, pues se estaría aplicando un trato diferencial de imputación por el solo hecho de que a la declaración de responsabilidad se accede por distinta vía. En efecto, conforme a lo estatuido en la normas impugnadas, si el cauce jurídico escogido por el Estado para establecer la responsabilidad del funcionario es el proceso de responsabilidad fiscal, éste podría ser declarado responsable por la presencia de la culpa leve en su actuar. Pero si el Estado opta por constituirse en parte civil dentro del proceso penal, o por adelantar un proceso contencioso administrativo -a través del llamamiento en garantía dentro de la

[3] Magistrados Ponentes: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil.

acción de reparación directa o en ejercicio directo de la misma acción-, o finalmente decide ejercer la acción de repetición, el funcionario sería exonerado de responsabilidad civil por haber actuado con culpa leve, dada la irrelevancia que en estas vías de reclamación tiene dicha grado de culpa. De aceptarse tal tratamiento diferencial, se estaría desconociendo abruptamente el fundamento unitario y la afinidad y concordancia existe entre los distintos tipos de responsabilidad que, se repite una vez más, confluyen sin distingo ninguno en la defensa del patrimonio público".

Lo anterior, evidenció entonces, que del análisis de la responsabilidad fiscal debía atenderse a la existencia del dolo o la culpa grave en el actuar de los presuntos responsables fiscales. Conceptos que deben ser concebidos desde la órbita civil. El Código Civil los definió así en el artículo 63:

"ARTICULO 63. <CULPA Y DOLO>. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.

El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro."

La Ley 678 de 2001 (por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición),

estableció un régimen de presunciones para la culpa grave en su artículo 6° (hoy derogado)[4], así:

> *"Culpa grave. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.*
>
> *Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:*
>
> *1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.*
>
> *2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.*
>
> *3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.*
>
> *4. Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-455 de 2002*

Sin embargo, dado que el ámbito de aplicación de la disposición que se encuentra en la esfera de la acción de repetición y generó disparidad de posiciones en la jurisprudencia, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República por medio del concepto de 9 de julio de 2015 señaló que resultaba más apropiado y acorde con la técnica acogerse a las disposiciones[5], que sobre culpa grave ha acuñado la Ley 1474 de 2011, que en su artículo 118 estableció:

> *"ARTÍCULO 118. DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.*

[4] Modificado por el artículo 40 de la Ley 2195 de 2022, el cual estableció que: *"Se presumirá que la conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones".*

[5] Referencia indicada en el oficio con radicado No. 2023IE0043768 de la Contraloría General de la República del 02 de mayo de 2023.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;

b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado;

c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas;

d) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos;

e) Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales".

Con fundamento en ello, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República (concepto del 09 de julio de 2015), llegó a las siguientes conclusiones:

"Por lo tanto, toda vez que existe una norma especial para el particular ésta es la que resulta aplicable.

En conclusión y para los efectos de la responsabilidad fiscal, las normas aplicables para abordar el elemento la culpa grave serán las siguientes:

1. *Frente a la definición, hay que partir de lo establecido en el artículo 63 del Código Civil.*
2. *Sólo podrán aplicarse las presunciones que consagra la Ley especial, es decir, el artículo 118 de la Ley 1474.*

Frente a las construcciones jurisprudenciales del Consejo de Estado en relación con la culpa grave y en atención a las mismas se han estructurado en relación con la acción de repetición, es importante estudiar la posibilidad de apartarse de las mismas y construir el concepto desde las normas referias en los numerales 1 y 2 anteriores".

La Corte Constitucional en Sentencia C-512 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), sobre la aplicación de la culpa grave y el dolo conforme a los presupuestos establecidos en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, sostuvo:

"Al analizar el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, a luz de las reglas aplicables a las presunciones legales, a las presunciones de dolo y de culpa y a las presunciones de dolo y de culpa en el proceso de responsabilidad fiscal, en tanto proceso de responsabilidad patrimonial, y al analizar la presunción de inocencia, el principio de buena fe y la regla sobre antecedentes penales y contravencionales del artículo 248 de la Constitución, se encuentra que el cargo no está llamado a prosperar. Y no lo está, porque el legislador puede establecer presunciones legales de dolo y de culpa en el proceso de responsabilidad fiscal, con el propósito de dar seguridad a situaciones relevantes, como son las previstas en el artículo demandado y proteger bienes jurídicos valiosos como son salvaguardar el patrimonio público, garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos, y verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado, de manera acorde con la lógica y con la experiencia".

Por ello, el doctor Yesid Lozano Puentes, Contralor Delegado para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la

República concluyó que[6] "*(…) al interior de los procesos de responsabilidad fiscal se debe corroborar, además del daño al patrimonio público, la existencia de una conducta dolosa o gravemente culposa y un nexo causal entre dicho daño con la conducta. A su vez, la conducta debe ser desplegada por un servidor o particular que realice gestión fiscal, es decir, que tenga la potestad de disposición sobre recursos o bienes públicos. Lo anterior quiere significar, en la fronda subjetiva, para la declaratoria de responsabilidad fiscal sólo operan los criterios de culpa grave y dolo*".

En ese sentido, con fundamento en el principio de legalidad, se estima necesario establecer de forma expresa en el ordenamiento jurídico, los títulos subjetivos de imputación en el proceso de responsabilidad fiscal, pues se repite, se erige como fundamento y garantía de quienes se encuentran inmersos en este tipo de procesos. Más aún, cuando el mismo ente de control ha manifestado que no se tiene una definición institucional propia de los conceptos de dolo y culpa grave[7].[8]

B. LA CLAUSULA DE EXCLUSIÓN PROBATORIA:

El artículo 30 de la Ley 610 de 2000, estableció que "*Las pruebas recaudadas sin el lleno de las formalidades sustanciales o en forma tal que afecten los derechos fundamentales del investigado, se tendrán como inexistentes*". Sin embargo, la presente iniciativa quiere ir más allá, estableciendo que toda prueba obtenida con violación de los derechos y garantías fundamentales será nula de pleno derecho, por lo cual se excluirá de la actuación procesal. Igual tratamiento recibirán las pruebas que sean consecuencia de las pruebas excluidas o las que solo puedan explicarse en razón a su existencia.

Y es que la misma resulta acorde con las prerrogativas señaladas por el constituyente en el artículo 29 Superior, pues de ella se denotan las consecuencias del tratamiento a la prueba ilegal y a la prueba ilícita.

---

[6] Oficio con radicado No. 2023IE0043768 de la Contraloría General de la República del 02 de mayo de 2023.

[7] Estos responden a la articulación de las diferentes fuentes normativas de las cuales se puede valer el operador fiscal para analizar las conductas desplegadas y puestas a su consideración por conducto de su competencia, pero como se observó, son fuentes normativas que generan duda y por ello el concepto de la Contraloría General de la República del año 2015. Es por ello, que se estima pertinente, con fundamento en el principio de legalidad, dejar de forma expresa los títulos subjetivos de imputación en este tipo de procesos de carácter administrativo.

[8] Véanse: 1) Sentencia SU 620 del 13 de noviembre de 1996 de la Corte Constitucional (MP Antonio Barrera Carbonell); 2) Sentencia del 09 de marzo de 2023. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Referencia: Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Radicación: 25000234100020190024301 1. Demandante Germán González Bustamante. Demandada: Distrito Capital de Bogotá – Contraloría de Bogotá D.C.; y 3) Consejo de Estado – Sección Primera- providencia del 26 de junio de 2020. Radicado No. 25000-23-41-000-2019-00329-01.

La cláusula de exclusión probatoria en el proceso de responsabilidad fiscal entonces, responderá a las exigencias del ordenamiento jurídico constitucional y la jurisprudencia sobre la materia[9], pues su tratamiento deriva de las garantías fundamentales del individuo -sustantivo- y no así solamente de las formas - adjetivo.

C. EL TRASLADO PARA ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

Dentro del oficio con radicado No. 2023IE0043768 del 02 de mayo de 2023, la Contraloría General de la República manifestó lo siguiente:

> *"(…) el proceso de responsabilidad fiscal puede conducirse por la vía de procedimiento ordinario (Ley 610 de 2000) o por la vía del procedimiento verbal (Ley 1474 de 2011).*
>
> *Del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal: al efecto, en el articulado de la Ley 610 de 2000 existe una etapa posterior a la notificación del auto de imputación en donde se le otorga a los imputados y al garante el término de 10 días de traslado para que presenten sus argumentos de defensa contra las aseveraciones enrostradas por el ente fiscal, controviertan las pruebas y aporten o soliciten el decreto de las que consideren necesarias (artículo 50 de la Ley 610 de 2000).*
>
> *Agotado el término del traslado, dentro del mes siguiente, se deberá emitir pronunciamiento sobre pruebas según lo exige el artículo 108 de la Ley 1474 de 2011. En esta oportunidad se deberán decretar las que de oficio o a petición del interesado (imputado o Garante) se consideren pertinentes, conducente y necesarias y/o denegando las que no cumplan con estas exigencias.*
>
> *El auto que decrete o rechace las pruebas deberá notificarse por estado al día siguiente de su expedición. Contra el auto que rechace las pruebas proceden los recursos de reposición y apelación, según la instancia en la que*

[9] Véase Sentencia C-591 de 2005 de la Corte Constitucional; y Sentencia de casación del 10 de marzo de 2010, radicado 33621 de la Corte Suprema de Justicia (Sala Penal).

se tramite el proceso. Contra las pruebas que se decreten de oficio no procede recurso alguno.

Los recursos contra esta decisión deberán interponerse dentro de los cinco días siguientes a su notificación y el recurso de apelación se concederá en el efecto diferido (artículo 51 de la Ley 610 de 2000). Una vez culminada la etapa probatoria se procederá a emitirse el correspondiente fallo con o sin responsabilidad fiscal.

Del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal: Durante la audiencia de decisión la cual es presidida por el funcionario competente para decidir el proceso los implicados deben presentar sus alegatos de conclusión. Una vez rendidos los mismos, el funcionario de conocimiento realizará una exposición amplia de:

- *Los hechos*
- *Las pruebas*
- *La defensa*
- *Los alegatos de conclusión*

Posteriormente, el funcionario determinará su existen pruebas que conduzcan a la certeza de la existencia o no del daño al patrimonio público, su cuantificación, individualización y actuación del gestor fiscal a título de dolo o culpa grave, además de la relación de causalidad entre la conducta del presunto responsable fiscal y el daño ocasionado (artículos 98 y 101 de la Ley 1474 de 2011).

Terminadas las intervenciones, el funcionario competente declarará que el debate ha culminado y proferirá en la misma audiencia, de manera motivada, el fallo con o sin responsabilidad fiscal.".

Como se observa, en primer lugar, el procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal no contempla la figura procesal del "traslado para alegatos de conclusión" (Ley 610 de 2000); y segundo, la misma figura si se contempla para el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal (Ley 1474 de 2011), lo que denota un desequilibrio frente a quienes se encuentran involucrados en uno u otro procedimiento en este tipo de

procesos. Es decir, se desconoce formalmente el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.

Recordemos lo que manifestó la Corte Constitucional sobre el debido proceso en este sentido[10]:

> *"La cabal realización del debido proceso implica la previa existencia de un régimen normativo que contemple todos los extremos de las potenciales actuaciones y procedimientos; esto es, un estatuto rector que establezca y regule los principios, las hipótesis jurídicas y sus consecuencias; los actos y etapas, los medios probatorios, los recursos e instancias correspondientes, y por supuesto, la autoridad competente para conocer y decidir sobre los pedimentos y excepciones que se puedan concretar al tenor de las hipótesis jurídicas allí contempladas. El debido proceso debe comprender todos estos aspectos, independientemente de que su integración normativa se realice en una sola ley o merced a la conjunción de varias leyes.*

Y sobre la importancia de los alegatos de conclusión:

> *"Sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho –a favor y en contra -, y por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas. Lo cual, sin duda alguna, se constituye en hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al propio tiempo que se atiende a la depuración de la certeza*

[10] Sentencia C-107 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería).

jurídica que requiere el fallador para decir el derecho". (Subraya fuera de texto).

Así las cosas, es claro para el suscrito la necesidad de instituir la figura del traslado para alegatos de conclusión dentro del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal, por dos (2) razones: La primera, por cuanto busca tener igualdad formal respecto al procedimiento verbal de responsabilidad fiscal; y la segunda y más importante, por cuanto en la actualidad, los sujetos procesales no tienen una oportunidad posterior a la práctica probatoria que les permita esgrimir sus argumentos frente a las mismas previas al fallo o acto administrativo que ponga fin al proceso de responsabilidad fiscal.

En ese sentido, con fundamento en el artículo 29 Superior y los argumentos hasta aquí expuestos y coadyuvados por posturas del alto tribunal constitucional, se estima pertinente la inclusión de la figura procesal en comento.

D. TÉRMINO PARA PROFERIR FALLO:

Se efectúa la modificación correspondiente al articulado, atendiendo la inclusión de la figura de alegatos de conclusión dentro del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal que deben agotar las contralorías.

E. MOTIVACIÓN PARA EMITIR EL ACTO ADMNISTRATIVO CONTENTIVO DEL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL:

Finalmente, se establece que el fallo de responsabilidad fiscal debe ser motivado por el funcionario competente, siguiendo unos parámetros que permitan claridad en la estructuración del acto administrativo. Esto permitirá una mejor comprensión para todos los intervinientes y optimizará el fin mismo del proceso de responsabilidad fiscal.

En ese sentido, se pretende incluir un parágrafo al artículo 53 de la Ley 610 de 2000, donde se establezcan unos requisitos mínimos de motivación del acto administrativo por parte del operador fiscal. Así, además de los establecidos en el inciso primero de la misma disposición, se contemple: a) La identidad del sujeto procesal; b) El resumen de los hechos; c) El análisis de las pruebas en que se fundamenta; d) El análisis y

valoración jurídica de la imputación, los argumentos de defensa y de los alegatos que hubieren sido presentados; e) El análisis del daño; f) El análisis de la conducta; g) El análisis del nexo causal del daño y la conducta; h) El análisis y fundamento de la calificación de la conducta; e i) Las razones de la declaratoria de responsabilidad fiscal.

Con el mismo, también se espera mitigar el número de demandas en contra de la Contraloría General de la República, que desde la entrada en vigencia de la Ley 610 de 2000 y hasta la fecha (30 de junio de 2023), se fijan en 779 en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho[11].

De los anteriores, se tiene que en la actualidad hay en curso 523 procesos judiciales; y 250 ya se encuentran terminados, de los cuales se destaca que en 32 ocasiones la entidad ha tenido sentencias en contra. Los mismos pueden evidenciarse así, con sus diferentes causales:

PROCESOS TERMINADOS:

- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE: 35
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE APLICA INDEBIDAMENTE LA NORMA: 10
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE CONTIENE UNA FALSA MOTIVACION: 5
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO Y ORDENA HACER EFECTIVA LA POLIZA: 6
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL: 187
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE VIOLA DIRECTAMENTE LA NORMA: 1
- VIOLACION AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO: 6

  TOTAL: 250

[11] Oficio Radicado 2023IE0065649 del 30 de Junio de 2023 de la Contraloría General de la República.

PROCESOS ACTIVOS:

- COBRO INDEBIDO DE OBLIGACION: 4
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE: 1
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR FALSA MOTIVACION: 1
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE APLICA INDEBIDAMENTE LA NORMA: 2
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO Y ORDENA HACER EFECTIVA LA POLIZA: 16
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL: 487
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCIONES DERIVADAS DE LA FACULTAD DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL: 3
- ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE LIBRA MANDAMIENTO DE PAGO: 3
- INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE SINIESTRO POR ASEGURADORA: 1
- NULIDAD ACTO ADMINISTRATIVO – RESOLUCION: 1
- VIOLACION AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO: 4

  TOTAL: 523

SENTENCIAS EN CONTRA DEL ENTE DE CONTROL: 32

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co

AÑO	CAUSA
2010	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2010	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2010	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2011	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2012	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE APLICA INDEBIDAMENTE LA NORMA
2012	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE APLICA INDEBIDAMENTE LA NORMA
2013	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE
2013	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE CONTIENE UNA FALSA MOTIVACION
2013	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE VIOLA DIRECTAMENTE LA NORMA
2014	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2014	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE
2014	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2015	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2015	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2015	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO IRREGULARMENTE
2017	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE CONTIENE UNA FALSA MOTIVACION
2017	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2018	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2018	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL

2019	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2019	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2019	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2020	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2020	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2020	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2020	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO Y ORDENA HACER EFECTIVA LA POLIZA
2021	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2021	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2021	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2021	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL
2022	VIOLACION AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO
2023	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL

V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, resulta pertinente manifestar que el proyecto de ley no genera impacto fiscal alguno, en tanto, lo único que pretende es buscar ajustar el procedimiento de responsabilidad fiscal adelantado por las contralorías, así como robustecer el derecho de contradicción y defensa establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, en donde se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente Proyecto de

Ley no genera conflicto de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de una norma de procedimiento general, por tanto, el beneficio no puede ser particular.

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia y en consecuencia solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar Primer Debate al Proyecto de Ley 097 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones en materia de responsabilidad fiscal", de con conformidad con el texto original del proyecto

Cordialmente,

MARIA FERNANDA CABAL MOLINA

Senadora de la República

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co