



# **¿SEGURIDAD JURÍDICA EN LA RESPONSABILIDAD FISCAL?**



**IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE**

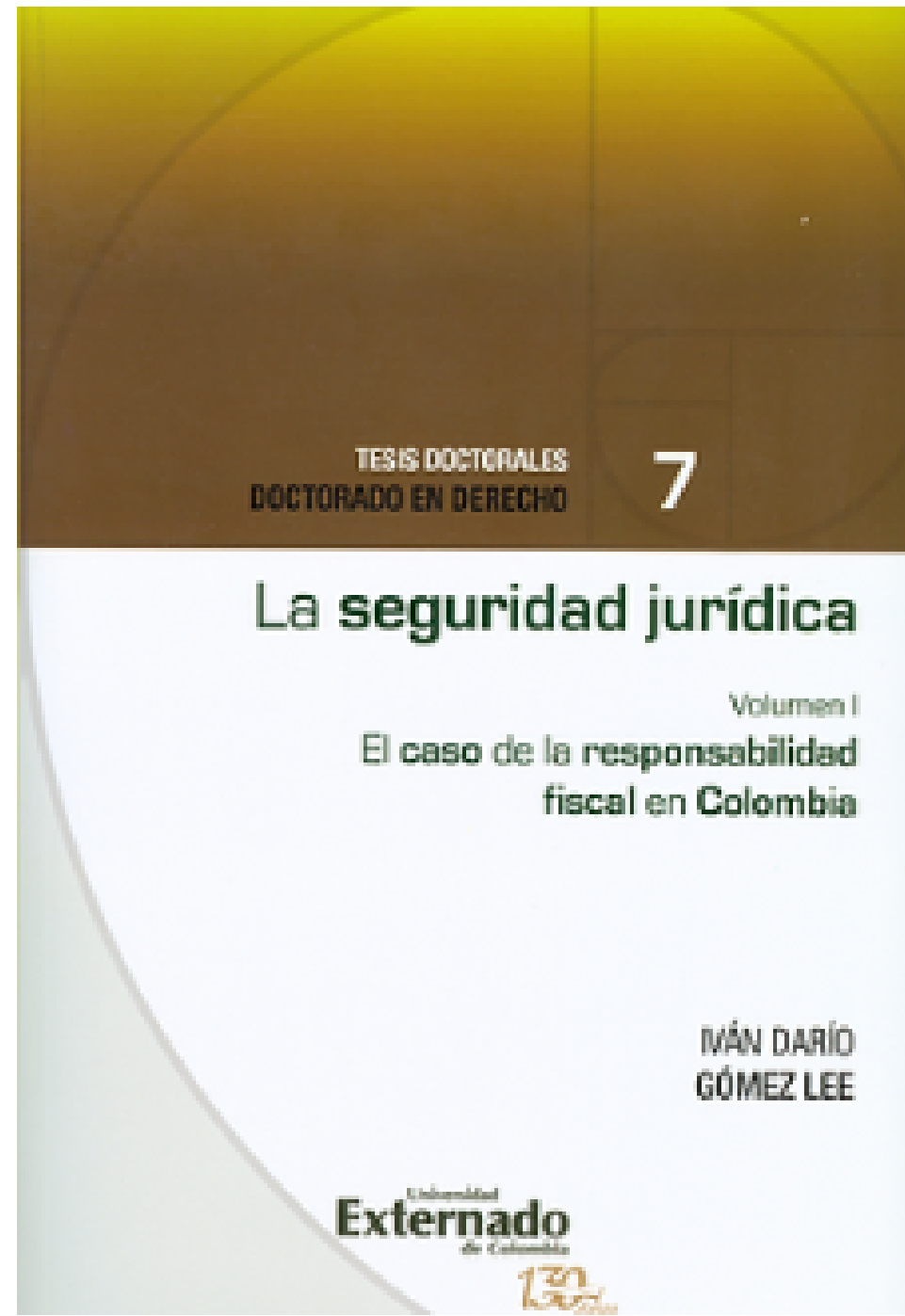
# OBJETIVOS

- ✓ Presentar un resumen de un enfoque multidisciplinario desde la seguridad jurídica de la responsabilidad patrimonial con los recursos públicos.
- ✓ Conocer lineamientos del último plan estratégico en el centenario de la CGR.
- ✓ Las bases de una política pública y una posible iniciativa legislativa en materia de protección y recuperación de los recursos públicos con medidas integrales.
- ✓ Invitarlos a participar de ese proceso transformador iniciando en las mesas de preparatorias.

## ¿Qué me motivo a ese trabajo de Doctorado?

Generar soluciones y no quedarme en lo de siempre, diagnosticar problemas, pero sin identificar las causas y sobre todo para realizar propuestas concretas de mejora.

Las dos primeras leyes que regularon la materia fueron desastrosas, la Ley 20 de 1975 y la Ley 42 de 1993 que la sentencia SU-620 de 1996 las deja convertidas en polvo.



150 fallos o autos de responsabilidad

200 sentencias de la jurisdicción contenciosa administrativa.

45 de la Corte Constitucional alusivas a la responsabilidad fiscal

Y diversas fuentes históricas y jurídicas, apreciaciones de expertos e instituciones académicas, voces de funcionarios documentadas, visitas a dependencias y sitios web, valoraciones de datos, la propia experiencia, publicaciones especializadas y en medios de comunicación.

Con este cúmulo de aportes y la tesis con un enfoque multidisciplinario desde la seguridad jurídica, se han identificado, desde 2016 en la publicación de la tesis y con actualización permanente, un cúmulo de situaciones complejas, difíciles en materia de responsabilidad fiscal, que en varios casos son estructurales y con consecuencias graves, para los derechos de las personas, la eficiencia y efectividad de las instituciones.

## **EN EL ENTRETANTO NOS HAN CONFERIDO UN ENCARGO: LA TAREA DE TRABAJAR UNA REFORMA LEGAL PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**



## LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA TESIS:

1

Las contralorías, las instituciones de responsabilidad patrimonial del Estado poco contribuyen a la reparación efectiva del daño que se ocasiona al patrimonio público y a la sociedad. Se estimulan algunas investigaciones, posibles sanciones, fallos de primera instancia en lo administrativo y en las acciones populares que generan miedo e incertidumbre pero que terminan en impunidad e inseguridad jurídica (por profundizar la extinción de dominio y el incidente de reparación de perjuicios).

2

La función social que le quiso dar el Constituyente de 1991 a la responsabilidad patrimonial vía proceso de responsabilidad, no es resocializadora ni constructiva, sino que, por el contrario, generan rechazo o cuestionamientos al sector público, y servidores públicos inocentes que pueden verse afectados por arbitrariedades.

3

Es notorio el vacío de un paradigma sobre eficiencia del Estado porque la mejor reparación es evitar el daño, donde la defensa de la gestión fiscal, función administrativa, la defensa judicial y administrativa de los derechos colectivos (principios), todo ello debe enmarcarse en un principio de principios la buena administración de los recursos públicos.

4

Se estimulan algunas investigaciones, posibles sanciones, fallos de primera instancia en lo administrativo y en las acciones populares que generan miedo e incertidumbre pero que terminan en impunidad.

5

La conclusión general es que la Constitución real y material es que un Estado, donde los controles y las acciones sean más educativos, especializados, preventivos que contribuyan a la formación ética, gerencial y al fortalecimiento institucional.

## CONCLUSIONES ESPECIFICAS:

1

Se analizó el protagonismo exacerbado de los organismos de control en Colombia para cumplir sus finalidades, con amplios poderes discrecionales que poco cohesionan en legitimidad institucional, puesto que disponen de ingentes recursos y generan pocos efectos en la protección de derechos. Las actuaciones administrativas de responsabilidad conllevan altos costos de transacción e ineficiencias, en el entorno de unas instituciones no formales que se traducen en una cultura jurídica y prácticas que no son tan efectivas ni tan eficientes.

2

Las instituciones de control se pueden orientar desde su origen por cauces políticos y de clientelización, ajenos a los postulados técnicos plasmados por el constituyente de 1991, dado que la mayoría de funcionarios que toman las decisiones de responsabilidad fiscal no son de carrera administrativa o seleccionados por un sistema de mérito. Lejos estamos del estándar más importante de la función administrativa, la independencia, el mérito, la estabilidad, en dos palabras: la carrera administrativa.



## CONCLUSIONES ESPECIFICAS:

3

En cambio, se evidencia que la gran sofisticación de la corrupción, con un cúmulo de instituciones formales y no formales organizadas para desviar los recursos públicos, en una composición de intereses complejos e ilegítimos, es el aspecto menos valorado en la responsabilidad fiscal, que se orienta más a juicios contra funcionarios o particulares que cometen errores por ignorancia, pero no a los nichos de esa vasta criminalidad. El cúmulo de controles en la concepción sui generis, especialísima en Colombia no ha desestimulado la corrupción; los indicadores de corrupción que posicionan en alto nivel al país no ceden. En definitiva, una ruta a ser revisada.

4

Para el particular y el empresario que actúan con buena fe, exenta de dolo, y en la búsqueda de la debida diligencia para evitar la culpabilidad, estos controles son incomprensibles, no son transparentes, oscurantistas, no son predictivos, son eminentemente sancionatorios y punitivos. Son amenazantes de derechos humanos fundamentales y de la convencionalidad. Desincentivan la libre competencia y afectan el buen nombre. Muchos de los mejores del sector privado tienen vetado trabajar con el sector público. Ello estimula los carteles de los corruptos.

## CONCLUSIONES ESPECIFICAS:

5

El ciudadano y los vigilados se enfrentan a serias dificultades en el conocimiento de las fuentes que regulan la actividad de control, como se indagó con el trabajo de campo. Los criterios de aplicación del derecho, en una relación con un ordenamiento jurídico poco visible, generan usos inciertos del mismo.

6

Se evidenció que el desarrollo organizativo de las contralorías es una tarea pendiente, aunque en ello no se profundizó más allá de constatarlo en la investigación, porque si bien es un aspecto que emerge de la misma, no era su objetivo. En todo caso se priorizan en este estudio factores claves desde la interdisciplinariedad con la ciencia administrativa, las políticas públicas, la contaduría, la economía, el derecho y la sociología jurídica (la reforma no será una reestructuración).

## CONCLUSIONES ESPECIFICAS:

7

Todo esto ha sucedido en el marco de las jurisprudencias revisadas de la Corte Constitucional, que tienen voces en dos tendencias contrapuestas: cinco providencias pro homine o protectoras de los derechos de los implicados y diez sentencias pro efectividad de las instituciones de responsabilidad fiscal. En tres reformas legales y en los fallos emitidos en las últimas dos décadas, no se ha logrado desentrañar una institucionalidad con identidad, con parámetros de gerencia, ni con un carácter que contribuya a una mayor eficiencia institucional.



## 8. REFERENTES DEL ENFOQUE FILOSÓFICO Y DE LA CONCEPCIÓN DEL ESTADO

El primer propósito de este grupo de referentes es abordar el sistema democrático desde la filosofía y las concepciones básicas de las instituciones y su régimen dominante, valorando las crisis y los cambios, y dentro de ello las dificultades que aquél enfrenta. Es necesario volver a comprenderlo desde la Carta Política de 1991, revisarlo en Mesas de trabajo, ser críticos, para poder explicarnos lo que está sucediendo en el régimen actual con las instituciones de la administración pública que constituyen el ejecutivo, con la justicia, con el Congreso, con los organismos que realizan tareas de control y vigilancia, así como ante los desafíos de la sociedad. El Estado como un todo, analizar también sus grupos de interés, legales o ilegales, instituciones formales o no formales.

- Positivización del derecho en el principio de tridivisión del poder y con la garantía de prevalencia del interés general.
- Conceptualización e identidad de las finalidades del sistema jurídico específico y de los principios para la previsibilidad.
- Parámetros de proporcionalidad como frontera a la discrecionalidad y la arbitrariedad.

## 9. REFERENTES JURÍDICOS ESPECÍFICOS DE CERTEZA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

Como lo exponían en España, Ferrer y Fernández, son tres los pilares interdependientes de la seguridad jurídica que están vinculados entre sí: a. Cognoscibilidad; b. Confiabilidad, y c. Calculabilidad, la cual a su vez es valorada en dos dimensiones, una estática y una dinámica. Ahora bien, en nuestra investigación tales atributos son las teorías y los postulados del enfoque jurídico en el sentido más estricto de esa expresión. Espero en los próximos años volver a conectarme con la Contraloría General de la República ( así fue en 2022 con el PEI y el Centenario).

Esa dimensión fue desarrollada en los siguientes referentes orientadores:

- La sencilla estructuración de las fuentes o, ante la complejidad, que se compile y sistematice para la comprensión y la previsibilidad.
- El conocimiento eficaz del derecho con medios de publicidad de acceso confiables.
- Las normas de calidad técnica en los contenidos y con consistencia normativa. Una conceptualización del patrimonio público y sus diversos componentes.
- La disminución del nivel de proliferación y dispersión normativa.
- El análisis y referencia de los precedentes garantiza el principio de igualdad y de certeza.
- El e-Government: transparencia del Estado con el ciudadano en línea para la información y la rendición de cuentas.
- El conocimiento de fuentes y precedentes internacionales: el derecho convencional el pacto de San José y las convenciones de Naciones Unidas y OEA contra la corrupción suscritas por Colombia.
- La argumentación de las decisiones escritas y la completitud y liderazgo en actuaciones bajo la oralidad.
- Los instrumentos preventivos para la toma de decisiones como garantía de previsibilidad.
- La presunción de inocencia, trato igualitario y garantías. Ello implica unificar criterios y ser coherentes.
- El fortalecimiento de la firmeza de las actuaciones, la estabilidad de las leyes y regulaciones. El Decreto 403 de 2020 ha sido devastador para esos propósitos en responsabilidad fiscal.

## **10. REFERENTES INTEGRADORES INTERDISCIPLINARIOS (SOCIOLOGICOS, DE ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO Y LA CIENCIA ADMINISTRATIVA)**

Es palmaria la necesidad de consolidar la efectividad institucional y la eficiencia económica del derecho porque las instituciones democráticas dejan de cumplir sus finalidades y funciones. Se pueden estar alejando de los efectos esperados de preservar los derechos individuales y la igualdad, ante la injusticia social, en la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales como el patrimonio público. Este es un concepto de seguridad jurídica positiva.

De ahí la concepción sui generis sobre el patrimonio público, de que es un bien esencial para el Estado y la humanidad, y un bien colectivo que, al ser de todos, parece que no fuera de nadie, y la conservación de la especie descansa en su existencia. Este planteamiento es la piedra angular de trabajar un **ESTATUTO DE PROTECCIÓN Y RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.**



- Los análisis de instituciones no formales extractivas, las reglas no formales y su incidencia en cultura y prácticas.
- Un modelo de organización técnica, profesionalizada y especializada.
- La pluralidad de derechos, conflictos y tensiones en dimensión de preservar la propiedad pública y la privada.
- Las medidas contra la corrupción y el fraude todavía tímidas y débiles.
- Los costos de transacción como factor de impacto para la eficiencia, racionalizar tantos controles e informes
- En los procesos de cambio y su planeación con la medición de sus impactos.
- La confianza legítima y los factores de legitimidad.

- El principal origen del grado de incertidumbre que menoscaba la seguridad jurídica ha sido la falta de un adecuado diseño institucional integral, coordinado, armónico, eficiente (racional). Esa es la génesis de los problemas en el caso de la pérdida de los recursos públicos.
- Un aspecto conexo es que se analizaron las sentencias de la Corte Constitucional. Esa Corporación viene abordando con rigor conceptual que debemos interpretar desde lo académico. Con todo, la propia corporación puede crear líneas jurisprudenciales alusivas a este concepto con la coherencia que la teoría de la seguridad jurídica amerita y que se ha puesto de relieve.

Y dentro de este mismo orden de ideas, caben en esta reflexión dos interrogantes finales: primero, ante el parlamento:

¿el principio de seguridad jurídica será acogido en el futuro por el legislativo y con qué alcance?

Segundo, lo mismo puede preguntarse para los organismos del Estado:

¿será una prioridad que lo propongan en el nivel legislativo asuntos de política, de revisar puntualmente leyes y de ajustes internos organizativos y gerenciales?





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



PASADO, PRESENTE  
Y FUTURO

# POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN Y RECUPERACIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO CON MEDIDAS INTEGRALES



*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*



# Propósito y alcance de la política pública

En desarrollo del Plan Estratégico Institucional CGR se tiene previsto para el año 2024 un conjunto de actividades que se alinean con una política pública de control fiscal que tenga como enfoque la protección y recuperación del patrimonio público con medidas integrales, así mismo, se tienen previstas metas de apoyo técnico al Congreso de la República.

Como resultado de un estudio realizado por la OCDE para la aplicación del control concomitante y preventivo en Colombia se resaltó la importancia de **crear una política pública de control fiscal que articule y oriente el sistema**, igualmente desde la academia diversas universidades colombianas y expertos con trabajos de maestría y Doctorado en la materia, han identificado la necesidad de políticas públicas que haga mas eficiente las medidas y las acciones de lucha contra la corrupción de las instituciones publicas y privadas.



# Propósito y alcance de la política pública

Se trata de una política pública que fortalecerá y materializará nuevas herramientas para la protección de recursos. De igual forma, pretender otorgar seguridad jurídica para el sistema de control fiscal, los órganos de control y los sujetos vigilados. Así como, para otros organismos de control, entidades del ejecutivo, la rama judicial y el legislativo, este último, como líder natural de las reformas



# Aliados en la etapa preparatoria los cuales se multiplicarán con las mesas preparatorias convocadas

Universidad  
**Externado**  
de Colombia



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

Fundación  
**CW**



**ILEE**  
Design thinkers

Innovación Legal con  
Estrategias y Estabilidad



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

**cej**®  
Corporación  
Excelencia  
en la Justicia

# MESAS PREPARATORIAS

22 Y 23 DE NOVIEMBRE

1. COORDINACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y SISTEMAS CONSTITUCIONALES O NORMATIVOS QUE CONTRIBUYEN A LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO
2. PATRIMONIO PÚBLICO CONCEPTUALIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL
3. RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE, MEDIDAS PREVENTIVAS, RESTAURATIVAS Y SANCIONATORIAS
4. PREVENCIÓN Y MEDIDAS OPORTUNAS DESDE LA SELECCIÓN CONTRACTUAL, EN LA EJECUCIÓN Y PARA SOLUCIONES A CONTROVERSIAS CONTRACTUALES, MASC Y BENEFICIOS DEL CONTROL
5. VIGILANCIA Y CONTROL FISCAL, RESPONSABILIDAD FISCAL Y CONTROL JURISDICCIONAL
6. OTRAS MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS



# MESAS PREPARATORIAS

7. CONTROL FISCAL TERRITORIAL Y MÉRITO

8. ÉTICA Y GERENCIA

9. SIMPLIFICACIÓN DE NORMAS, ARTICULACIÓN DE ACTORES Y RACIONALIZACIÓN DE INFORMES

10. TICS, PREDICTIBILIDAD E INTELIGENCIA ARTIFICIAL ESTRATÉGICA

# MESAS PREPARATORIAS

## Inscripción (copie y pegue en su navegador) :

[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScEYcOGR6DRNGN5aJATWnxLqMATMCB\\_jNolxIS7K9D-WtuHEQ/viewform?usp=sf\\_link](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScEYcOGR6DRNGN5aJATWnxLqMATMCB_jNolxIS7K9D-WtuHEQ/viewform?usp=sf_link)

## Jornadas y horarios:

Miércoles 22 de noviembre horario 1:30 p.m. - 6:00 pm

Jueves 23 de noviembre horario 7:30 am - 6:00 pm

## Link para participación virtual:

<https://meet.google.com/qem-zbuc-ojc>

A partir de las 8:00 a.m. y 2:00 p.m.

**Correo contacto:** fundacionilee@gmail.com

- Contralor General de la República en funciones: Carlos Mario Zuluaga Pardo
- Coordinador académico: Iván Darío Gómez Lee
- Director de Planeación: Emiliano Zuleta
- Asesor ILEE: Juan Felipe Arias Rodríguez - Cel: 3102907089

# CRONOGRAMA

- **DIVULGACIÓN INSTITUCIONAL, CIUDADANA Y ACADEMICA DE LA INICIATIVA.** 9 DE NOVIEMBRE.
- **MESAS INFORMATIVAS CON ACTORES.** A PARTIR DEL 10 DE NOVIEMBRE
- **REUNIONES CON BANCADAS.** A PARTIR DE ENERO 2024
- **MESAS PREPARATORIAS:** 22 Y 23 DE NOVIEMBRE. **LUGAR:** HEMEROTECA UNIVERSIDAD NACIONAL
- **FORO DE INNOVACIÓN:** CONVERSATORIO PARA INNOVAR EN REFORMAS GERENCIALES AL CONTROL FISCAL. 2 DE DICIEMBRE. **LUGAR:** UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
- **PRESENTACIÓN DEL PROYECTO:** EN EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2025, MADRUGAR AL INICIO DE LA LEGISLATURA EN ESE PERIODO