

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1148

Bogotá, D. C., jueves, 27 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen las reglas normativas en materia de responsabilidad fiscal y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio de 2026.

Señores

MESA DIRECTIVA

Cámara de Representantes

ASUNTO: Radicación Proyecto de Ley número 226 de 2026 Cámara, por medio de la cual se fortalecen las reglas normativas en materia de responsabilidad fiscal y se dictan otras disposiciones.

Respetados señores,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley número 226 de 2026 Cámara, por medio de la cual se fortalecen las reglas normativas en materia de responsabilidad fiscal y se dictan otras disposiciones.

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la ley.

Cordialmente,

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen las reglas normativas en materia de responsabilidad fiscal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto, fortalecer las reglas normativas y 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.

CAPÍTULO II

Disposiciones relacionadas al proceso de responsabilidad fiscal

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 1º. DEFINICIÓN. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, siempre que sus actos comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de aquella, causen por acción u omisión y en forma dolosa o gravemente culposa un daño al patrimonio del Estado.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 2º de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 2º. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA ACCIÓN FISCAL. En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política

y a los contenidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En el proceso de responsabilidad fiscal, los presuntos responsables deberán ser investigados e imputados, y luego declarados con o sin responsabilidad fiscal, por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso establecido en la ley y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal. En el proceso de responsabilidad fiscal debe garantizarse que el funcionario que emita la indagación preliminar, la apertura del proceso de responsabilidad fiscal o la imputación, no sea el mismo que emita el fallo con o sin responsabilidad fiscal.

Parágrafo Transitorio. Las Contralorías y la Auditoría General de la República deberán organizarse administrativamente y dar pleno cumplimiento al inciso segundo de este artículo el 1° de enero de 2029.

El Contralor General de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, expedirá los actos administrativos que correspondan, con la finalidad de impartir las directrices necesarias para implementar y llevar a cabo de forma eficiente y eficaz, la separación de funciones aquí contenida.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 4°. OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

Parágrafo. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 5°. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- **Elemento Subjetivo:** Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o

indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado;

- **Elemento Objetivo:** Un daño patrimonial al Estado; y
- **Nexo de Causalidad:** Un nexo causal entre el elemento subjetivo y el elemento objetivo.

Para la declaratoria de responsabilidad fiscal, deberán concurrir los tres (3) elementos de que trata la presente disposición jurídica.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 6°. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.

Artículo 7°. Adiciónese un parágrafo al artículo 12 de la Ley 610 de 2000, así:

Parágrafo 2°. Las medidas cautelares en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal estarán limitadas al valor estimado del daño al momento de su decreto. Cuando la medida cautelar recaiga sobre sumas líquidas de dinero, se podrá incrementar hasta en un cincuenta por ciento (50%) de dicho valor y de un ciento por ciento (100%) tratándose de otros bienes, límite que se tendrá en cuenta para cada uno de los presuntos responsables fiscales.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 13. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS. El cómputo de los términos previstos en la presente ley se suspenderá en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, por la tramitación de una declaración de impedimento o recusación hasta la comunicación de la decisión correspondiente, o por la proposición de conflicto de competencias hasta el momento en el cual el funcionario a quien se le remite asuma el conocimiento del asunto o el conflicto sea resuelto y comunicado.

En tales casos, tanto la suspensión como la reanudación de los términos se ordenará mediante auto de trámite, que se notificará por estado al día siguiente de su expedición y contra el cual no procede recurso alguno.

Parágrafo. El funcionario a quien se le remite el asunto resuelto deberá asumir el conocimiento, a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a su recibo, so pena de que transcurrido dicho término cese la suspensión, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 14. UNIDAD PROCESAL Y CONEXIDAD. Por cada hecho generador de responsabilidad fiscal se adelantará una sola actuación procesal, cualquiera sea el número de implicados; si se estuviere adelantando más de una actuación por el mismo asunto, se dispondrá mediante auto de trámite la agregación de las diligencias a aquellas que se encuentren más adelantadas, sin que en ningún caso se afecte el término de prescripción o caducidad, según el caso. Los hechos conexos se investigarán y decidirán conjuntamente.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 16. ARCHIVO DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR. En cualquier estado de la indagación preliminar, procederá su archivo cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente por pago o reintegro del bien.

Parágrafo. En todo caso, el Contralor General de la República o quien él delegue, el Auditor General de la República o el Contralor Territorial correspondiente, podrán efectuar la revisión de las decisiones de archivo de indagaciones preliminares y ordenar que se reinicie la indagación preliminar o impartir las órdenes que considere pertinentes para proteger el patrimonio público, sin que le sea oponible reserva alguna; contra esta decisión no procederá recurso alguno.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 18. GRADO DE CONSULTA. Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo total o parcial, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un defensor de oficio, en desarrollo del cual se podrá revisar integralmente la actuación, para modificarla, confirmarla o revocarla, tomando la respectiva decisión sustitutiva u ordenando motivadamente a la primera instancia proseguir la investigación con miras a proteger el patrimonio público.

Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión deberá enviar el expediente dentro del término de cinco (5) días

siguientes a su última notificación, a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador.

Si transcurridos treinta (30) días hábiles de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso.

Parágrafo 1°. El funcionario podrá decretar de oficio la práctica de las pruebas que considere necesarias para surtir el grado de consulta, por un término máximo de quince (15) días hábiles, libres de distancia, pudiendo comisionar para su práctica. Durante este término se suspenderá el término para decidir.

En todo caso, durante la práctica probatoria, el funcionario garantizará el derecho de contradicción y defensa a los sujetos procesales.

Parágrafo 2°. El funcionario que haya tomado la decisión en los términos del inciso primero de este artículo, también la comunicará al Ministerio Público, quien podrá intervenir en la actuación dentro del término señalado, en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. El Ministerio Público podrá interponer los recursos de ley que correspondan.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 20. RESERVA Y EXPEDICIÓN DE COPIAS. Aquellas actuaciones adelantadas durante la indagación preliminar y el proceso ordinario o verbal de responsabilidad fiscal son reservadas hasta que se profiera el auto que decrete el cierre del período probatorio.

En consecuencia, ningún funcionario podrá suministrar información, ni expedir copias de piezas procesales, salvo que las solicite autoridad competente para conocer asuntos judiciales, disciplinarios, fiscales o administrativos.

El incumplimiento de esta obligación constituye falta disciplinaria, la cual será sancionada por la autoridad competente con multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales.

Los sujetos procesales tendrán derecho a obtener copia de la actuación para su uso exclusivo y el ejercicio de sus derechos, con la obligación de guardar reserva sin necesidad de diligencia especial. Mediante constancia simple se registrará la actuación y su comunicación al solicitante, la cual se incorporará al expediente.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 30. CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN. Toda prueba obtenida con violación de los derechos y garantías fundamentales será nula de pleno derecho, por lo que deberá excluirse 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.

Se deberán considerar, al respecto, las siguientes excepciones: la fuente independiente, el vínculo atenuado, el descubrimiento inevitable y los demás que establezca la ley.

Las pruebas recaudadas sin el lleno de las formalidades sustanciales, se tendrán como inexistentes.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 37 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 37. SANEAMIENTO DE NULIDADES. En cualquier etapa del proceso en que el funcionario de conocimiento advierta que existe alguna de las causales previstas en el artículo anterior, decretará la nulidad total o parcial de lo actuado desde el momento en que se presentó la causal y ordenará que se reponga la actuación que dependa del acto declarado nulo, para que se subsane lo afectado. Las pruebas y medidas cautelares practicadas legalmente conservarán su plena validez.

Cuando se declare la falta de competencia para conocer el proceso de responsabilidad fiscal, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al competente; pero si se hubiere dictado fallo, este se declarará nulo.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 39. INDAGACIÓN PRELIMINAR. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, prorrogables por un término igual mediante auto motivado, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o apertura e imputación en el proceso verbal.

La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.

Parágrafo 1º. Previo a la apertura de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del asunto, mediante acto motivado, cuando del análisis del mismo se evidencie la caducidad de la acción fiscal o se determine la inexistencia de daño al patrimonio público.

La decisión de archivo previo será comunicada a la entidad afectada y a la autoridad que originó el antecedente respectivo. Contra dicha decisión no procede recurso alguno.

Parágrafo 2º. Cuando la autoridad que adelanta la indagación preliminar es la misma que debe dar apertura al proceso de responsabilidad fiscal, deberá proferir auto de cierre de la indagación preliminar,

debidamente motivado y soportado probatoriamente, y a la mayor brevedad el auto de apertura del proceso. Si la decisión es de archivo, proferirá auto de archivo de la indagación preliminar.

Parágrafo 3º. En caso de que la autoridad que adelanta la indagación preliminar sea diferente a aquella a la que le corresponde adelantar el proceso de responsabilidad fiscal, deberá trasladar las diligencias mediante oficio motivado y soportado probatoriamente al operador competente, para que, si hay lugar a ello, decida sobre el inicio del proceso de responsabilidad fiscal o el archivo de la actuación según corresponda.

Parágrafo 4º. La motivación de la prórroga deberá atender a los criterios de complejidad del asunto, número de investigados y garantes, y cuantía del asunto.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 42. GARANTÍA DE DEFENSA DEL IMPLICADO. Quien tenga conocimiento de la existencia de indagación preliminar o de proceso de responsabilidad fiscal en su contra y antes de que se le formule auto de imputación de responsabilidad fiscal, podrá solicitar al correspondiente funcionario que le reciba exposición libre y espontánea, para cuya diligencia podrá designar un apoderado que lo asista y lo represente durante el proceso, y así se le hará saber al implicado, sin que la falta de apoderado constituya causal que invalide lo actuado.

En todo caso, no podrá dictarse auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea o no está representado por un defensor de oficio si no compareció a la diligencia o no pudo ser localizado.

En caso de no poder el implicado comparecer a la diligencia, podrá remitir por escrito o por cualquier medio de audio o audiovisual, su versión libre y espontánea, siempre que ofrezca legibilidad y seguridad para el registro de lo actuado.

Artículo 17. Modifíquese el artículo 43 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 43. NOMBRAMIENTO DE DEFENSOR DE OFICIO. Si el implicado no puede ser localizado o citado no comparece a rendir la versión, se le nombrará defensor de oficio con quien se continuará el trámite del proceso.

Para este efecto podrán designarse miembros de los consultorios jurídicos de las Facultades de Derecho legalmente reconocidas o de las listas de los abogados inscritos en las listas de auxiliares de la justicia conforme a la ley, quienes no podrán negarse a cumplir con este mandato, so pena de incurrir en las sanciones legales correspondientes.

Artículo 18. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 45. TÉRMINO. El término para adelantar estas diligencias será de seis (6) meses, prorrogables hasta por tres (3) meses más, cuando

las circunstancias lo ameriten, mediante auto debidamente motivado.

Artículo 19. Créese el artículo 45A en la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 45A. PRECLUSIVIDAD. Los plazos establecidos para la práctica de pruebas en las etapas de indagación preliminar y apertura del proceso de responsabilidad fiscal serán preclusivos. Carecerán de valor probatorio las pruebas practicadas por fuera de dichos términos.

Artículo 20. Modifíquese el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 48. AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El funcionario competente proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados. El auto de imputación deberá contener:

1. La identificación plena de los presuntos responsables, de la entidad afectada y de la compañía aseguradora, del número de póliza y del valor asegurado.
2. La indicación y valoración de las pruebas practicadas.
3. La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado.

Parágrafo. El funcionario competente, en su decisión, imputará responsabilidad fiscal en forma clara, expresa, precisa e inequívoca.

Artículo 21. Modifíquese el artículo 49 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 49. NOTIFICACIÓN DEL AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El auto de imputación de responsabilidad fiscal se notificará a los presuntos responsables o a sus apoderados o defensores si los tuvieren y a la compañía de seguros si la hubiere, en la forma y términos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Si la providencia no se hubiere podido notificar personalmente a los implicados que no estén representados por apoderado, surtida la notificación por aviso o en la página web de la entidad según corresponda, se les designará defensor de oficio, con quien se continuará el trámite del proceso. Para estos efectos, se aplicará lo dispuesto en el artículo 43 de esta ley.

Artículo 22. Modifíquese el artículo 50 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 50. TRASLADO. Los presuntos responsables fiscales dispondrán de un término de quince (15) días contados a partir del día siguiente

a la notificación personal del auto de imputación o por aviso o en la página web de la entidad, según corresponda, para presentar los argumentos de defensa frente a las imputaciones efectuadas en el auto y solicitar y aportar las pruebas que se pretendan hacer valer. Durante este término el expediente permanecerá disponible en la Secretaría.

Artículo 23. Créese el artículo 51A en la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 51A. TRASLADO PARA ALEGATOS DE CONCLUSIÓN. Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado las decretadas o vencido el período probatorio, el funcionario de conocimiento mediante auto de trámite declarará cerrado el período probatorio y correrá traslado común por el término de quince (15) días para que los sujetos procesales o presuntos responsables puedan presentar alegatos de conclusión.

Artículo 24. Modifíquese el artículo 52 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 52. TÉRMINO PARA PROFERIR FALLO. El funcionario competente proferirá decisión de fondo, denominado fallo con o sin responsabilidad fiscal, según el caso, dentro del término de cuarenta (40) días siguientes al vencimiento del término del traslado para presentar alegatos de conclusión.

Artículo 25. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

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 grave 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.

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 periodos correspondientes.

Parágrafo. El funcionario instructor motivará la decisión indicando, además de lo establecido en el inciso primero de este artículo, lo siguiente:

1. La identidad del sujeto procesal;
2. El resumen de los hechos;
3. El análisis de las pruebas en que se fundamenta;
4. El análisis y valoración jurídica de la imputación, los argumentos de defensa y de los alegatos que hubieren sido presentados;
5. El análisis del daño o elemento objetivo;

6. El análisis y fundamento de la calificación de la conducta o elemento subjetivo;
7. El análisis del nexo causal frente al daño y la conducta; y
8. Las razones de la declaratoria de responsabilidad fiscal.

Artículo 26. Modifíquese el artículo 57 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 57. SEGUNDA INSTANCIA.

Recibido el proceso, el funcionario de segunda instancia deberá decidir dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

El funcionario de segunda instancia podrá decretar de oficio la práctica de las pruebas que considere necesarias para decidir la apelación, por un término máximo de quince (15) días hábiles, libres de distancia, pudiendo comisionar para su práctica. Durante este término se suspenderá el término para decidir.

Artículo 27. Modifíquese el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 60. BOLETÍN DE RESPONSABLES FISCALES. La Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él.

Para efecto de lo anterior, las Contralorías territoriales deberán informar a la Contraloría General de la República, en la forma y términos que esta establezca, la relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, así como de las que hubieren acreditado el pago correspondiente, de los fallos que hubieren sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de las revocaciones directas que hayan proferido y de los acuerdos de pago que se hayan suscrito, para incluir, suspender o retirar sus nombres del boletín, según el caso. El incumplimiento de esta obligación será causal de mala conducta.

Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 190 de 1995. Para cumplir con esta obligación, en el evento de no contar con esta publicación, los servidores públicos consultarán a la Contraloría General de la República sobre la inclusión de los futuros funcionarios o contratistas en el boletín.

Artículo 28. Modifíquese el literal a) del artículo 100 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

- a) El funcionario competente para presidir la audiencia, la declarará abierta con la presencia del presunto responsable fiscal

o su apoderado, si lo tuviere, o el defensor de oficio y el garante, o a quien se haya designado para su representación. Podrán ser invitados a la audiencia los profesionales de apoyo técnico que se considere necesario.

Artículo 29. Modifíquese los literales a) y d) del artículo 101 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

- a) El funcionario competente para presidir la audiencia de decisión, la declarará abierta con la presencia del funcionario investigador fiscal, el presunto responsable fiscal o su apoderado, si lo tuviere, o el defensor de oficio y el garante o a quien se haya designado para su representación. Podrán ser invitados a la audiencia los profesionales de apoyo técnico que se considere necesario.

(...)

- d) Terminadas las intervenciones el funcionario competente declarará que el debate ha culminado, y proferirá en la misma audiencia de manera motivada, fallo con o sin responsabilidad fiscal. Para tal efecto, la audiencia se podrá suspender por un término máximo de treinta (30) días, al cabo de los cuales la reanudará y se procederá a dictar el fallo correspondiente, el cual se notificará en estrados. El responsable fiscal, su defensor, apoderado de oficio o el tercero declarado civilmente responsable, deberán manifestar en la audiencia si interponen recurso de reposición o apelación según fuere procedente, caso en el cual lo sustentará en la misma audiencia o por escrito dentro de los diez (10) días siguientes.

Artículo 30. Modifíquese el artículo 109 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 109. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE NULIDAD. La solicitud de nulidad podrá formularse hasta antes de proferirse la decisión final, la cual se resolverá dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su presentación.

Contra el auto que decida sobre la solicitud de nulidad procederá el recurso de apelación en procesos ordinarios de doble instancia, que se surtirá ante el superior del funcionario que profirió la decisión.

En los procesos ordinarios de única instancia procederá el recurso de reposición, que se surtirá ante el funcionario que profirió la decisión.

Artículo 31. Modifíquese el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 110. INSTANCIAS. El proceso de responsabilidad fiscal será de única instancia cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación o de imputación de responsabilidad fiscal, según el caso, sea igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la

respectiva entidad afectada con los hechos y será de doble instancia cuando supere la suma señalada.

Parágrafo. Serán de doble instancia, los procesos de responsabilidad fiscal que se adelanten con entidades afectadas cuya contratación no esté clasificada por cuantías y en los que concurra más de una entidad afectada.

Artículo 32. Créese el artículo 111A de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 111A. EXCLUSIÓN O TERMINACIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL POR RELACIÓN COSTO-BENEFICIO. La Contraloría General de la República podrá abstenerse de iniciar procesos de responsabilidad fiscal o terminar los mismos anticipadamente cuando la afectación de la integridad del patrimonio público resulte poco significativa y la relación costo-beneficio, entre el trámite del proceso y del cobro coactivo frente al resarcimiento perseguido no resulte eficiente.

Para estos efectos, el Contralor General de la República conformará el Comité de Exclusión y Terminación de la Acción Fiscal, que contará con al menos dos (2) servidores del nivel directivo designados por el Contralor y un (1) servidor del nivel profesional elegido por los servidores.

El comité decidirá sobre la necesidad de iniciar o terminar los procesos de responsabilidad fiscal, de manera motivada haciendo constar en acta el análisis de costo-beneficio efectuado. Una vez aprobada por mayoría simple, la decisión será vinculante para el operador jurídico correspondiente.

No obstante, las observaciones y los hechos constitutivos de detrimento se incluirán en el Plan de Mejoramiento correspondiente, con el fin de que la entidad afectada tome las medidas correspondientes para lograr el resarcimiento e informe a la Contraloría para su seguimiento.

Parágrafo. Esta facultad es exclusiva de la Contraloría General de la República. Sin perjuicio de lo anterior, aquella será extensiva a las Contralorías territoriales, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto, expida la Contraloría General de la República, los cuales serán de obligatorio cumplimiento.

Las Contralorías territoriales remitirán cada tres (3) meses con destino a la Contraloría General de la República, informe donde se establezca la relación detallada y motivada de las decisiones tomadas en este aspecto. El Contralor General de la República podrá objetar la decisión de forma motivada, caso en el cual la Contraloría territorial correspondiente, deberá iniciar el trámite de responsabilidad fiscal.

Parágrafo Transitorio. La aplicación de esta facultad estará sujeta a la expedición, por parte del Contralor General de la República, de los actos administrativos que definan los lineamientos generales para su implementación, y será aplicable a todos los procesos en curso sin fallo de primera o única instancia.

Artículo 33. Adiciónese un párrafo al artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

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.

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.

Parágrafo. Las presunciones de culpabilidad aquí establecidas deberán ser observadas dentro del proceso ordinario contenido en la Ley 610 de 2000, así como dentro del proceso verbal de que trata la presente Ley. En todo caso, el funcionario instructor deberá señalar y motivar la decisión relacionada con las citadas presunciones.

Artículo 34. BENEFICIOS POR COLABORACIÓN. La Contraloría General de la República podrá conceder beneficios a las personas naturales o jurídicas que hubieren participado en el hecho generador de daño al patrimonio público, en caso de que proporcionen información pertinente, conducente

y útil o entreguen pruebas sobre la existencia de dicha conducta, la identificación de los demás participantes y la ubicación de los recursos públicos.

Los beneficios por colaboración se regirán por las siguientes reglas:

1. Los beneficios solo procederán cuando el colaborador no sea el único responsable o autor de la conducta.
2. Los beneficios podrán incluir, exclusivamente frente al colaborador, la cesación y archivo total de la acción fiscal, o parcial respecto de algunos hechos o determinadas cuantías.
3. El Contralor General de la República o quienes este delegue establecerán si hay lugar a la obtención de beneficios y los determinará en función de la calidad y utilidad de la información que se suministre, teniendo en cuenta los siguientes factores:
 - a) La eficacia de la colaboración en el esclarecimiento de los hechos y en el resarcimiento del daño al patrimonio público, entendiéndose por colaboración con las autoridades el suministro de información y de pruebas que permitan establecer la existencia, modalidad, duración y efectos de la conducta, así como la identidad de los responsables, su grado de participación y el beneficio obtenido con la conducta, la ubicación de los recursos públicos o aquellos de los presuntos responsables que puedan garantizar el resarcimiento del daño.
 - b) La oportunidad en que las autoridades reciban la colaboración.
 - c) La atención a los requerimientos que realice la Contraloría General de la República para el esclarecimiento de los hechos.
 - d) Su participación en la destrucción, alteración u ocultamiento de información o elementos de prueba relevantes.
4. La colaboración deberá ser libre y espontánea y procederá exclusivamente a solicitud del interesado previo cumplimiento de los requisitos legales para su trámite.
5. La persona que solicite beneficios por colaboración declarará por escrito y bajo gravedad de juramento que participó en la conducta y no es el único autor del hecho generador del daño.

Parágrafo. Esta facultad es exclusiva de la Contraloría General de la República y no aplica a los demás órganos de control fiscal.

Parágrafo Transitorio. La aplicación de esta facultad estará sujeta a la expedición, por parte del Contralor General de la República, de los actos administrativos que definan los lineamientos generales para su implementación, y será aplicable a todos los procesos en curso sin fallo de primera instancia.

Artículo 35. TRÁMITE DE LOS BENEFICIOS POR COLABORACIÓN. La aplicación de los

beneficios por colaboración seguirá el siguiente trámite general:

1. La solicitud debe hacerla por escrito el interesado ante el operador jurídico que conoce de la actuación, si no existiera actuación la realizará ante el Contralor General de la República. En todo caso la solicitud deberá presentarse con anterioridad al fallo de primera o única instancia.
2. Recibida la solicitud el operador jurídico que conoce de la actuación evaluará el mérito y utilidad de la misma.
3. En caso de considerar útil y oportuno el ofrecimiento, fijará fecha para entrevista con el solicitante, en la cual se levantará un acta que contenga los puntos principales del convenio de colaboración, entre otros, la información y las pruebas que pretenda aportar el solicitante una vez suscrito el convenio. En caso contrario, le comunicará lo correspondiente al solicitante sin que dicha decisión sea susceptible de recursos.
4. En caso de considerar procedente el beneficio por colaboración, el funcionario competente remitirá el acta y el análisis sobre la viabilidad del mismo al Contralor General de la República o a quien este delegue, para su aprobación o rechazo.
5. Aprobados los términos del convenio por parte del Contralor General de la República, el funcionario competente proyectará y suscribirá en conjunto con el Contralor General de la República o quien este delegue, el convenio de colaboración con el solicitante.
6. Una vez se reciban las pruebas que suministre el colaborador, las mismas deberán ser evaluadas y calificadas en el trámite incidental de conformidad con las normas de la sana crítica, para verificar el cumplimiento de los requisitos y criterios establecidos para el acceso a los beneficios. En caso de cumplir los mencionados requisitos, las pruebas serán incorporadas a la respectiva actuación mediante la providencia correspondiente.
7. En el evento de que las pruebas aportadas no cumplan con los requisitos y criterios establecidos en la ley para hacerse acreedor del beneficio, se requerirá por una única vez al solicitante otorgándole un término de cuarenta y cinco (45) días para aclarar, complementar o aportar el material probatorio correspondiente. Vencido este término se procederá conforme al numeral 6 de este artículo.

Si nuevamente las pruebas aportadas no cumplen con los requisitos y criterios establecidos en la ley para hacerse acreedor del beneficio, se entenderá terminado el convenio de colaboración por ministerio de la ley y así se le comunicará al solicitante.

Parágrafo. Todas las actuaciones surtidas en el trámite de la solicitud de beneficios por colaboración se llevarán mediante trámite incidental en cuaderno separado, y gozarán de reserva hasta su finalización. El incidente no suspenderá el trámite del proceso de responsabilidad fiscal.

Artículo 36. CONVENIO DE COLABORACIÓN. El convenio de colaboración al que se hace referencia en el numeral 3 del artículo anterior, contendrá:

- a) Descripción general de la información y pruebas que pretenda aportar el solicitante;
- b) La declaración escrita y bajo gravedad de juramento en la que conste que el solicitante participó en la conducta y no es el único autor del hecho generador del daño;
- c) La indicación de que la cesación y archivo total o parcial de la acción fiscal respecto del colaborador, sólo procederá si de la evaluación y calificación de las pruebas se establece que las mismas cumplen con los requisitos y criterios establecidos en la ley para el acceso a los beneficios;
- d) La indicación de que, en todo caso, las pruebas aportadas que no tengan la entidad suficiente para el acceso a los beneficios, se considerarán válidas y podrán ser incorporadas al expediente correspondiente. La misma regla operará en caso de que el solicitante se abstenga de suscribir el convenio o se retracte de continuar colaborando;
- e) El plazo máximo con el que contará el solicitante para aportar la información o pruebas pertinentes para acceder al beneficio por colaboración;
- f) Las condiciones del beneficio a otorgarse.

Artículo 37. EFECTOS DEL BENEFICIO. La cesación y archivo parcial de la acción fiscal implica que el colaborador será responsable solidariamente por aquella porción del daño sobre la cual la Contraloría General de la República no cesó y archivó la acción, dejando indemne la solidaridad que pueda llegar a predicarse respecto de los demás autores de la conducta. La cesación total de la acción fiscal a favor del colaborador implicará el archivo total de la investigación frente a este.

CAPÍTULO III

Disposiciones relacionadas con el proceso fiscal de cobro

Artículo 38. PREFERENCIA DEL PROCESO FISCAL DE COBRO QUE ADELANTAN LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL. Los procesos fiscales de cobro de competencia de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal para obtener el pago de las obligaciones derivadas de los fallos con responsabilidad fiscal, las resoluciones ejecutoriadas que impongan multas fiscales y las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a

fallos con responsabilidad fiscal; no se suspenderán por la iniciación o el trámite de actuaciones o procesos de intervención administrativa, reorganización de pasivos o liquidación forzosa o voluntaria; así como tampoco se pondrán a disposición del interventor, promotor, liquidador o juez del proceso las medidas cautelares que hayan sido ordenadas y practicadas dentro de los procesos fiscales de cobro adelantados, las cuales tendrán prelación sobre las medidas que se adopten dentro de la actuación concursal o liquidadora.

La Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal, solamente concurrirán a los procesos de reorganización de pasivos o de liquidación para reclamar el pago de las obligaciones a las que se refiere el inciso anterior, cuando al momento de la comunicación de la iniciación de la respectiva actuación concursal al órgano de control fiscal no se haya librado mandamiento de pago por cobro coactivo y no existan medidas cautelares para garantizar el pago de la obligación.

En caso de haber librado mandamiento de pago y no se hayan decretado medidas cautelares por el órgano de control fiscal al momento de la comunicación de la iniciación de la actuación concursal, o dichas medidas resulten insuficientes para el pago de la deuda, el encargado del trámite concursal deberá poner a disposición del órgano de control fiscal los bienes del deudor en cuantía suficiente para el pago de la obligación fiscal.

Artículo 39. PROCEDENCIA DE LA NOTIFICACIÓN PERSONAL. Dentro del trámite del proceso fiscal de cobro, adelantado por la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal, deberán hacerse personalmente las siguientes notificaciones:

1. El mandamiento de pago.
2. La resolución que falla excepciones y ordena seguir adelante la ejecución.
3. Las demás decisiones que se profieran dentro del proceso fiscal de cobro se notificarán por estado.

Artículo 40. PRÁCTICA DE LA NOTIFICACIÓN PERSONAL. El funcionario ejecutor a través de la Secretaría Común o quien haga sus veces remitirá una comunicación a quien deba ser notificado personalmente, al ejecutado, su representante o apoderado, tercero civilmente responsable o su apoderado, por medio de servicio postal autorizado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en la que se le informará sobre la existencia del proceso fiscal de cobro, su naturaleza y la fecha de la providencia que debe ser notificada, previniéndolo para que comparezca a recibir notificación dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su entrega en el lugar de destino.

Las notificaciones personales que deban efectuarse fuera de la sede de la dependencia ejecutora de conocimiento, se realizarán a través de despacho comisorio.

Si no existe otro medio más eficaz para citar al ejecutado, su representante o apoderado, tercero civilmente responsable o su apoderado, se le enviará la citación a la dirección física o de correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del Registro Mercantil, Registro Único Tributario administrado por la DIAN u otras fuentes oficiales, para que comparezca a la diligencia de notificación personal.

Si se registran varias direcciones, la citación para notificación personal podrá surtir en cualquiera de ellas.

La empresa de servicio postal deberá expedir constancia sobre la entrega de esta, en la dirección correspondiente la cual deberá ser incorporada al expediente.

Si la persona por notificar de forma personal comparece, se le entregará copia íntegra y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, los funcionarios ejecutores ante quienes deben interponerse los recursos y los plazos para hacerlo, previa su identificación mediante cualquier documento idóneo, de lo cual se levantará acta, que deberá firmarse por aquel y el funcionario que haga la notificación. Si el notificado no sabe, no quiere o no puede firmar, el notificador expresará esa circunstancia en el acta.

Parágrafo 1º. La notificación personal podrá hacerse por un funcionario, cuando en el lugar no exista empresa de servicio postal autorizado o el funcionario competente lo estime aconsejable para agilizar o viabilizar el trámite de notificación personal.

Parágrafo 2º. Cuando el citado no comparezca dentro de la oportunidad señalada en el artículo 36 de la presente ley, el funcionario ejecutor procederá con la notificación por aviso.

Artículo 41. NOTIFICACIÓN PERSONAL ELECTRÓNICA. Cuando se conozca la dirección electrónica de quien deba ser notificado personalmente se enviará la providencia respectiva y sus anexos a través de mensaje de datos, a la dirección electrónica o sitio suministrado, siempre y cuando se autorice expresamente la notificación de esta manera.

La notificación personal de forma electrónica, se entenderá surtida, una vez transcurran dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a contarse cuando el iniciador acuse recibido y confirmación de lectura. Del mismo modo, se dejará constancia de ello en el expediente y adjuntará una impresión del mensaje de datos.

Artículo 42. NOTIFICACIÓN POR AVISO. Cuando el citado no comparezca dentro de la oportunidad señalada en la citación de notificación personal, se surtirá por medio de aviso que deberá ir acompañado del acto administrativo que se notifica y será elaborado y remitido por la dependencia ejecutora o la Secretaría Común, a través de servicio postal autorizado a la dirección física que figure en

el expediente o que pueda obtenerse del registro mercantil, Registro Único Tributario administrado por la DIAN u otras fuentes oficiales.

El aviso deberá indicar la fecha y número del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, el funcionario ejecutor ante quien debe interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Artículo 43. PUBLICACIÓN DEL AVISO EN EL PORTAL WEB. Cuando se desconozca la dirección física o electrónica del ejecutado, su representante o apoderado, el tercero civilmente responsable o su apoderado, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicarán en el sitio de notificaciones y citaciones de la portal web de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal, por el término de cinco (5) días hábiles, con la advertencia de que para todos los efectos se considerará notificado al finalizar el día siguiente de la publicación del aviso. Se deberá dejar constancia y allegarse al expediente del proceso fiscal de cobro.

Artículo 44. NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE. La notificación por conducta concluyente surte los mismos efectos de la notificación personal.

Cuando el ejecutado, su representante o apoderado, el tercero civilmente responsable o su apoderado, manifieste que conoce el mandamiento de pago o cualquier otro acto administrativo y lo mencione en escrito que lleve su firma, se considerará notificado por conducta concluyente en la fecha de presentación del escrito.

Quien constituya apoderado se entenderá notificado por conducta concluyente de todas las providencias que se hayan dictado en el respectivo proceso fiscal de cobro.

Artículo 45. NOTIFICACIÓN POR ESTADO. La notificación de las demás providencias que no deban surtir personalmente se hará por anotación en estado a través de la Secretaría Común de la Contraloría General de la República y los demás órganos de control fiscal.

El Estado lo elaborará la Secretaría Común de la Contraloría General de la República, y se publicará en el portal web - citaciones y notificaciones de la Contraloría General de la República.

El Estado deberá contener:

1. La identificación y número del proceso fiscal de cobro.
2. La identificación de los ejecutados, terceros civilmente responsables, o de las personas interesadas en el proceso o diligencia. Si varias personas integran una parte bastará la designación de la primera de ellas añadiendo la expresión “y otros”.
3. La fecha de la providencia.

4. La fecha del estado y la firma del funcionario de Secretaría Común.

El Estado se fijará al comenzar la primera hora hábil del respectivo día, y se desfijará al finalizar la última hora hábil del mismo.

La Secretaría Común dejará constancia con su firma al pie de la providencia notificada.

Del Estado, se dejará un duplicado autorizado en medio físico en la Secretaría Común del nivel central y de las Gerencias Departamentales Colegiadas de la Contraloría General de la República.

Artículo 46. TRASLADOS. Cualquier traslado que deba surtir en el proceso fiscal de cobro, se cumplirá a través de la Secretaría Común por el término de tres (3) días. Estos traslados se incluirán en una lista que se mantendrá a disposición de las partes en la Secretaría por un (1) día y correrán desde el siguiente.

Artículo 47. BÚSQUEDA DE BIENES. Para el ejercicio eficaz del cobro coactivo se creará el Sistema de Búsqueda de Bienes de los Presuntos Responsables Fiscales y Deudores Fiscales a través del cual se compilará y procesará la información de los bienes y rentas de los servidores públicos, contratistas del Estado y demás presuntos responsables vinculados a procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría General de la República.

Este sistema interoperará con el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público -SIGEP-, y con los sistemas de información y bases de datos en los cuales repose información sobre los bienes y rentas de los sujetos objeto de control administrados por diferentes entidades públicas cuando así sea procedente, sin que le sea oponible reserva alguna. El Contralor General de la República establecerá las directrices para el funcionamiento del sistema.

Artículo 48. DEPÓSITOS EN LOS PROCESOS QUE ADELANTAN LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL. Los dineros que deban consignarse a órdenes de los órganos de control fiscal como resultado de una medida cautelar en procesos de responsabilidad fiscal o de cobro coactivo se depositarán en el Banco Agrario de Colombia, con la finalidad que se constituyan títulos de depósito.

Sobre estos montos el Banco Agrario deberá pagar intereses a una tasa equivalente al 50% de la DTF vigente. Estos recursos serán destinados al Tesoro Nacional en los procesos fiscales de cobro que adelante la CGR o al respectivo ente territorial afectado en los procesos fiscales de cobro de competencia de las Contralorías territoriales y en los demás procesos de cobro al Fondo o programas de Bienestar Social para los funcionarios del respectivo órgano de control fiscal.

Para efectos de la liquidación de los intereses, los anteriores pagos se causarán por trimestre calendario y deberán pagarse dentro de los diez días siguientes al vencimiento del plazo.

Artículo 49. RECURSOS DE DEPÓSITOS NO IDENTIFICADOS. Los recursos correspondientes

a los depósitos que tengan más de dos años (2) años desde su consignación y no se haya identificado su depositante o el proceso de responsabilidad fiscal o de cobro coactivo por el cual se hizo el depósito, prescribirán de pleno derecho y serán destinados al Tesoro Nacional en los procesos fiscales de cobro que adelante la Contraloría General de la República o al respectivo ente territorial afectado en los procesos fiscales de cobro de competencia de las Contralorías Territoriales, y en los demás procesos de cobro al Fondo o programas de Bienestar Social para los funcionarios del respectivo órgano de control fiscal.

Para el traslado de los recursos de los depósitos no identificados, los órganos de control fiscal publicarán por una sola vez en un diario de amplia circulación nacional y en la portal web oficial de la Entidad el listado de todos los depósitos judiciales en esta condición, vigentes a la fecha de publicación, identificando el radicado del proceso -si lo tiene-, sus partes -si las conoce- y la fecha en que fue hecho el depósito, para que en el término de veinte (20) días hábiles, siguientes a la fecha de la publicación, el depositante se presente a realizar las reclamaciones correspondientes ante el organismo de control fiscal que conoció del proceso.

Si el depositante no reclama el depósito, mediante acto administrativo se declarará que los recursos prescribieron de pleno derecho a favor del Tesoro Nacional en los procesos fiscales de cobro que adelante la Contraloría General de la República, a favor del respectivo ente territorial afectado en los procesos fiscales de cobro de competencia de las Contralorías Territoriales y en los demás procesos de cobro al Fondo o programas de Bienestar Social para los funcionarios del respectivo órgano de control fiscal.

Artículo 50. CESACIÓN DE LA GESTIÓN DEL COBRO. Los órganos de control fiscal excluirán de su gestión de cobro las obligaciones que, a la entrada en vigencia de esta ley, cuenten con una antigüedad de más de diez (10) años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago y no se hayan encontrado bienes para el pago de la deuda.

Igualmente, se excluirán de dicha gestión las obligaciones que por su cuantía no se justifique el adelantamiento del cobro coactivo según criterios de eficiencia de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Contralor General de la República; así como los procesos de cobro coactivo que se adelanten contra personas fallecidas o personas jurídicas liquidadas que no cuenten con bienes para el pago de la obligación.

En los anteriores casos, se ordenará la terminación y el archivo del proceso de cobro coactivo y se informará a la entidad afectada con el daño patrimonial para que esta proceda a adoptar las medidas y decisiones necesarias para el saneamiento contable.

Parágrafo. La cesación de la gestión de cobro no producirá el efecto de la exclusión del Boletín de

Responsables Fiscales a los deudores del proceso fiscal de cobro, cuando se cobre el título ejecutivo consistente en un fallo con responsabilidad fiscal; salvo que se pague en su totalidad la obligación impuesta por el daño producido al patrimonio público.

Artículo 51. Modifíquese el artículo 96 de la Ley 42 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 96. En cualquier etapa del proceso de jurisdicción coactiva el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con el organismo de control fiscal, en cuyo caso se suspenderá el proceso y las medidas preventivas que hubieren sido decretadas.

Sin perjuicio de la exigibilidad de garantías, cuando se declare el incumplimiento de pago, deberá reanudarse el proceso si aquellas no son suficientes para cubrir la totalidad de la deuda.

En los procesos fiscales de cobro, la suscripción del acuerdo de pago suspenderá la anotación en el boletín de responsables fiscales y la inhabilidad de que trata el parágrafo 1 del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 o las normas que la modifiquen o sustituyan. En caso de incumplimiento, se restablecerá inmediatamente la anotación y la inhabilidad y el acuerdo de pago se entenderá terminado por ministerio de la ley.

En los acuerdos de pago únicamente se incluirá el capital adeudado más los intereses moratorios causados hasta la fecha del vencimiento de cada cuota, sin incluir intereses de financiación.

Parágrafo. El respectivo órgano de control fiscal desarrollará los términos y condiciones generales para la suscripción de acuerdos de pago en sede de cobro coactivo.

CAPÍTULO IV

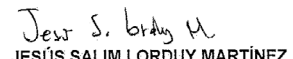
Vigencias y derogatorias

Artículo 52. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo. Las disposiciones contenidas en esta ley no serán aplicables a los procesos de responsabilidad fiscal o de cobro coactivo que se encuentren en curso a la fecha de entrada en vigencia, los cuales continuarán tramitándose conforme a la normatividad vigente al momento de su inicio.

De los Honorables Congresistas,


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático


JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen las reglas normativas en materia de responsabilidad fiscal y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY ^{1, 2}

El proyecto de ley tiene por objeto, fortalecer las reglas normativas y 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.

2. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES, LEGALES Y REGLAMENTARIAS

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 lo de su competencia.

Por otro lado, el artículo 272 constitucional (véase artículo 4º del Acto Legislativo número 04 de 2019) estableció la facultad constitucional de las Contralorías territoriales y la Auditoría General de la República para ejercer 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

¹ Téngase en cuenta, que la presente iniciativa ya había sido radicada con anterioridad y rotulado con los números 097 de 2023 Senado/571 de 2025 Cámara; y 117 de 2025 Senado. Sin embargo, el mismo quedó archivado por cuanto no se tramitó dentro de los plazos establecidos en la Constitución (art. 162) y la Ley (art. 190 del Reglamento del Congreso).

² En esta oportunidad, se radica un texto más robusto, trabajado y consensuado en mesas técnicas con entes de control fiscal (Contraloría General de la República y Contraloría Distrital de Bogotá, D. C.), así como también, con aportes de la ciudadanía durante el trámite legislativo del Proyecto de Ley número 097 de 2023 Senado/571 de 2025 Cámara.

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 él, 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 párrafo primero del artículo segundo de la Resolución número 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 2018**, “Por la cual se modifica el artículo 8 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 número 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”.
- **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”.

3. 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 él, 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, por un lado, pretende fortalecer las reglas normativas y optimizar los fines del trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, y por otro, robustecer el ejercicio de los derechos de contradicción y defensa para quienes ostenten la calidad de sujetos procesales o presuntos responsables.

Así entonces, con la propuesta legislativa se busca:

A. ACOGER EN LA REDACCIÓN DE LA DEFINICIÓN DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL, EL CONDICIONAMIENTO REALIZADO EN LA SENTENCIA C-840 DE 2001³:

La Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001 (M. P. Jaime Araújo Rentería), estableció al me examinar el artículo 1º de la Ley 610 de 2000, que en lo que respecta al ejercicio de la gestión fiscal,

en lo relacionado a la expresión “o con ocasión a ésta”, que:

“(…) El sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal. Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado. La locución demandada ostenta un rango derivado y dependiente respecto de la gestión fiscal propiamente dicha, siendo a la vez manifiesto su carácter restringido en tanto se trata de un elemento adscrito dentro del marco de la tipicidad administrativa.” (Subraya fuera de texto).

Por tal razón, se establece la inclusión de dicho condicionamiento de forma expresa en la definición del proceso de responsabilidad fiscal (artículo 2º de la presente iniciativa legislativa).

B. INCLUIR LA SEPARACIÓN FUNCIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO QUE INSTRUYE E IMPUTA LA RESPONSABILIDAD FISCAL CON EL FUNCIONARIO QUE TOMA LA DECISIÓN CON O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL:

Es de conocimiento público, la decisión tomada el 8 de julio de 2020 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego vs. Colombia, en la cual, entre otras, se estableció la necesidad de adecuar el sistema normativo interno al Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁴.

Por ello, se procedió a incluir dentro del texto propuesto, la necesidad de instituir dentro del proceso de responsabilidad fiscal, que los sujetos procesales sean investigados e imputados, y luego declarados con o sin responsabilidad fiscal, por funcionarios diferentes, independientes, imparciales y autónomos que sean competentes, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso establecido en la ley y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal. Es decir, en el proceso de responsabilidad fiscal debe garantizarse que el funcionario que emita la indagación preliminar, la apertura del proceso de responsabilidad fiscal o la imputación, no sea el mismo que emita el fallo con o sin responsabilidad fiscal.

Por ello, se otorga tanto a las Contralorías, como a la Auditoría General de la República, la posibilidad de

³ Véase <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20041805>.

⁴ Véase https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_406_esp.pdf.

organizarse administrativamente y dar cumplimiento pleno a partir del 1º de enero de 2029.

C. DEJAR DE FORMA EXPRESA QUE LA RESPONSABILIDAD FISCAL SOLO PODRÁ SER DECLARADA CUANDO SE DERIVE DE CONDUCTAS DOLOSAS O GRAVEMENTE CULPOSAS⁵:

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 leve⁶ 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.

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 periodos 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 unos elementos subjetivos que solo podrán ser abordados 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 2002⁷ 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:

⁵ En oficio con radicado número 2023IE0043768 de la Contraloría General de la República, otorgó los insu-
mos para concebirlo de esa manera.

⁶ Declarado inexecutable por la Sentencia C-619 de 2002.

⁷ Magistrados Ponentes: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil.

“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 las 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 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 dicho 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:

“ARTÍCULO 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 me 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)⁸, 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 disposiciones⁹, 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.*

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

⁸ 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”.*

⁹ Referencia indicada en el Oficio Radicado número 20231E0043768 del 2 de mayo de 2023 de la Contraloría General de la República.

repetición, es importante estudiar la posibilidad de apartarse de las mismas y construir el concepto desde las normas referidas 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 la 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 que¹⁰ *“(…) 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^{11, 12}.

D. LA CLÁUSULA 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.

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 materia¹³, pues su tratamiento deriva de las garantías fundamentales del individuo -sustantivo- y no así solamente de las formas -adjetivo-.

E. EL TRASLADO PARA ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

Dentro del oficio con radicado número 2023180043768 del 2 de mayo de 2023, la

¹¹ 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.

¹² Véanse: 1) Sentencia SU 620 del 13 de noviembre de 1996 de la Corte Constitucional (MP Antonio Barrera Carbonell); 2) Sentencia del 9 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: 250002341000201900243011. 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 número 25000-23-41-000-2019-00329-01.

¹³ 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).

¹⁰ Oficio con radicado número 20231E0043768 del 2 de mayo de 2023 de la Contraloría General de la República.

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 me 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 decreta 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 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 si 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 (Sentencia C-107 de 2004 (M. P. Jaime Araújo Rentería):

“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 me 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 jurídica que requiere el fallador para decir el derecho. (Subraya y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, es clara 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 le permita esgrimir sus argumentos de defensa 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.

F. LA NECESIDAD DE INSTITUIR ALGUNAS FIGURAS PROCESALES QUE HABÍAN SIDO CONCEBIDAS EN LOS ARTÍCULOS 124 A 148 DEL DECRETO LEY 403 DE 2020 (DECLARADOS INEXEQUIBLES POR LA CORTE CONSTITUCIONAL):

El Acto Legislativo número 04 de 2019 (por medio de la cual se reforma el Régimen de Control Fiscal), realizó modificaciones a los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política.

En dicho acto reformativo de la Constitución se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses para desarrollar lo allí establecido (artículo 268), por lo que se expidió el Decreto Ley 403 de 2020. En el mismo, se incorporaron, entre otros, algunas modificaciones al proceso de responsabilidad fiscal (establecidos en la Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011). Sin embargo, la Corte Constitucional en Sentencia C-090 de 2022 (M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo), declaró la inexequibilidad de los artículos 124 a 148 del citado decreto, por cuanto regulaban materias ajenas a las facultades otorgadas por el parágrafo transitorio del artículo 268.

Ciertamente, el alto tribunal constitucional consideró, que¹⁴:

“(…) Al no regular ninguno de los asuntos expresamente señalados en el parágrafo transitorio del artículo 268 superior, ni desarrollar ninguna de las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 04 de 2019, la Sala considera que no existe relación de conexidad entre lo regulado por el título XIII y el alcance material de la norma habilitante. Los artículos demandados no responden, de ninguna forma, a los objetivos trazados por la misma. En consecuencia, al expedirlos, el Presidente de la República incurrió en una extralimitación en el ejercicio de la competencia legislativa conferida por el constituyente derivado, y vulneró, así, el parágrafo transitorio del artículo 268 superior”. (Subraya fuera de texto).

Dicha situación, llevó a la reviviscencia de disposiciones jurídicas de la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011.

Por lo mismo, se hace necesario entonces instituir nuevamente algunas figuras procesales que fueron excluidas del ordenamiento jurídico, en busca de la modernización normativa, y entre otras, en desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2019 (asuntos que a la fecha fueron concertados con la Contraloría General de la República¹⁵).

G. 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.

H. MOTIVACIÓN PARA EMITIR EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENTIVO DEL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL:

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 60 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.

I. LA NECESIDAD DE ROBUSTECER LAS REGLAS RELACIONADAS CON EL PROCESO FISCAL DE COBRO

Derivada de las diferentes mesas de trabajo con la Contraloría General de la República durante el trámite del Proyecto de Ley número 117 de 2025 Senado, se evidenció igualmente, la necesidad de incorporar reglas relacionadas con la preferencia del proceso fiscal de cobro que me adelantan los órganos de control fiscal -cobro coactivo, así como su notificación, traslados, búsqueda de bienes, depósito en los procesos que se me me adelantan, cesación en la gestión del cobro, entre otros.

¹⁴ Véase en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-090-22.htm>.

¹⁵ Que como se dijo previamente, fue trabajado en el trámite del Proyectos de Ley 097 de 2023 Senado / 571 de 2025 Cámara.

J. OTROS ASPECTOS QUE SON IMPORTANTES TENER EN CUENTA:

Finalmente, con la presente iniciativa también se espera mitigar el número de demandas en contra de la Contraloría General de la República (véase Oficio 2023IE0065649 del 30 de junio de 2023 de la Contraloría General de la República y *Gaceta del Congreso* número 1116 de 2023 (exposición de motivos del proyecto de ley en comento), que desde la entrada en vigor de la Ley 610 de 2000 y hasta el 30 de junio de 2023 (momentos previos a radicar los proyectos de ley mencionados con antelación), que se fijaron en 779 en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

De los anteriores, se tenía que para dicha fecha se encontraban en curso 523 procesos judiciales; y 250 ya se encontraban terminados, de los cuales se destaca que en 32 ocasiones la entidad había 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 motivación: 5
 - Ilegalidad del acto administrativo que declara la ocurrencia del siniestro y ordena hacer efectiva la póliza: 6
 - Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción en ejercicio del control fiscal: 187
 - Ilegalidad del acto administrativo que viola directamente la norma: 1
 - Violación al debido proceso administrativo: 6
- Total: 250

PROCESOS ACTIVOS:

- Cobro indebido de obligación: 4
- Ilegalidad del acto administrativo expedido irregularmente: 1
- Ilegalidad del acto administrativo por falsa motivación: 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 póliza: 16
- Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción en ejercicio del control fiscal: 487
- Ilegalidad del acto administrativo que impone sanciones derivadas de la facultad de inspección, 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 – resolución: 1
 - Violación al debido proceso administrativo: 4
- Total: 523

SENTENCIAS EN CONTRA DEL ENTE DE CONTROL: 32

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
2022	VIOLACION AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO
2023	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL

4. IMPACTO FISCAL:

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, resulta pertinente manifestar que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal alguno, en tanto, lo que pretende buscar es ajustar y modernizar 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.

5. CONFLICTO DE INTERESES:

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los Congressistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las

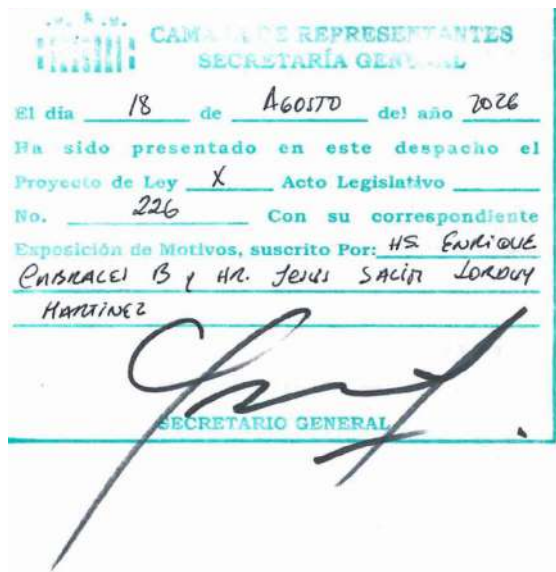
disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Jesús S. Lorduy M.
JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático


CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL
El día 18 de AGOSTO del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 226 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HS ENRIQUE
CABRALES B y HA. JESÚS SALIM LORDUY
MARTÍNEZ
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establece la exclusión a los servicios médicos veterinarios y de atención en salud animal del Impuesto sobre las Ventas (IVA) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 19 de agosto de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 248 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establece la exclusión a los servicios médicos veterinarios y de atención en salud animal del Impuesto sobre las Ventas (IVA) y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario,

En mi condición de Representante a la Cámara por el departamento de Nariño, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, y los artículos 139 y 140 de la Ley

5ª de 1992, me permito radicar ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el presente proyecto de ley.

Adjunto original y dos (2) copias, junto con el medio magnético.

Atentamente,


CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño

PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establece la exclusión a los servicios médicos veterinarios y de atención en salud animal del Impuesto sobre las Ventas (IVA) y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto excluir del Impuesto sobre las Ventas (IVA) la prestación de servicios veterinarios y de atención en salud animal, con el propósito de reducir las barreras económicas de acceso a estos servicios, fortalecer la sanidad y el bienestar animal, proteger la salud pública bajo el enfoque de Una Salud, apoyar la economía campesina y la producción pecuaria, y contribuir a prevenir el abandono de animales de compañía.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se consideran servicios médicos veterinarios y de salud animal las actividades profesionales dirigidas a la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, cuidado paliativo, vigilancia y control de la salud animal, individual o colectiva.

Estos servicios comprenden, entre otros, consulta, cirugía, hospitalización, atención de urgencias, vacunación, desparasitación, esterilización quirúrgica, eutanasia humanitaria, laboratorio clínico, diagnóstico por imágenes, vigilancia epidemiológica, control sanitario y asistencia técnica en sanidad animal.

Los servicios deberán ser prestados por médicos veterinarios o médicos veterinarios zootecnistas con matrícula profesional vigente, o por personal auxiliar bajo su dirección y responsabilidad, de conformidad con la legislación aplicable.

Parágrafo 1º. La exclusión se aplicará con independencia de la especie, condición, titularidad o destinación productiva del animal.

Parágrafo 2º. No quedan comprendidos los servicios de peluquería, estética, hospedaje, guardería, adiestramiento ni otras actividades que no tengan una finalidad sanitaria.

Parágrafo 3º. La exclusión recae exclusivamente sobre la prestación del servicio y no comprende la

venta de medicamentos, alimentos, dispositivos, equipos u otros bienes, sin perjuicio del tratamiento tributario que les corresponda.

Artículo 3°. Adición al artículo 476 del Estatuto Tributario. Adiciónese el numeral 33 al artículo 476 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“(…)

33. Los servicios médicos veterinarios y de atención en salud animal destinados a la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, cuidado paliativo, vigilancia y control de la salud de los animales, prestados por médicos veterinarios o médicos veterinarios zootecnistas con matrícula profesional vigente, directamente o a través de personas naturales o jurídicas que actúen bajo su dirección y responsabilidad profesional.

Parágrafo 3°. En los casos del numeral 33, la exclusión prevista en este numeral se aplicará independientemente de la especie, condición, titularidad o destinación del animal y no estará condicionada a la acreditación de programas de sanidad animal ni a la expedición de certificaciones sobre la destinación del servicio.

(…)”.

Artículo 4°. Traslado efectivo del beneficio al usuario final. Los prestadores de servicios veterinarios y de atención en salud animal deberán reflejar en el precio final del servicio el menor valor derivado de la exclusión establecida en la presente ley y discriminar en la factura o documento equivalente la condición de servicio excluido del Impuesto sobre las Ventas.

La Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus competencias de protección al consumidor y de libre competencia, vigilará el cumplimiento de esta disposición durante los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, y publicará un informe anual sobre el comportamiento de los precios en el sector.

Artículo 5°. Seguimiento, evaluación y línea base. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Ministerio de Salud, construirá una línea base dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y presentará a las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara un informe anual que dé cuenta, como mínimo, de:

- El nivel de utilización efectiva de la exclusión por parte de prestadores y usuarios.
- La variación de los precios finales, la demanda y la frecuencia de uso de los servicios veterinarios, con énfasis en el grado de traslado del beneficio al consumidor final.

- El impacto distributivo de la medida entre hogares y territorios de distintos niveles socioeconómicos.
- Los efectos sobre los prestadores de servicios veterinarios y sobre los productores pecuarios.
- Los resultados sanitarios y productivos asociados, cuando sea metodológicamente posible establecer una relación causal.
- El costo fiscal efectivo de la medida y su relación costo-efectividad frente a otras alternativas de política pública.

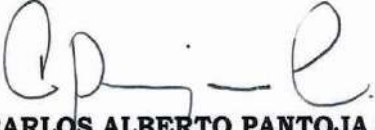
Artículo 6°. Articulación con la política de protección y bienestar animal. El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, articulará la implementación y evaluación de la exclusión establecida en la presente ley con el Programa Nacional de Esterilización Quirúrgica de Gatos y Perros creado por la Ley 2374 de 2024, el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (Sinapyba), las políticas de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, las acciones de prevención y control de zoonosis y las estrategias de desarrollo rural, bajo el enfoque de Una Salud.

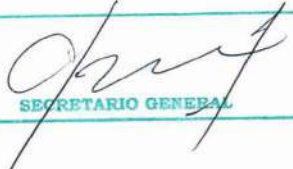
Parágrafo. Esta articulación no constituirá requisito ni condición para la procedencia de la exclusión tributaria.

Artículo 7°. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, en lo relativo a las condiciones de facturación, control y verificación de la exclusión, sin que dicha reglamentación pueda establecer requisitos que hagan nugatorio el beneficio ni condicionar su procedencia a certificaciones de destinación.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del primer día del período gravable del Impuesto sobre las Ventas siguiente a su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>19</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2026</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <u>X</u> Ato Legislativo	
No. <u>248</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HR Carlos</u>	
<u>ALBERTO PANTOJA CORTÉS</u>	
	
SECRETARIO GENERAL	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2026
CÁMARA**

por medio de la cual se establece la exclusión a los servicios médicos veterinarios y de atención en salud animal del Impuesto sobre las Ventas (IVA) y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley propone una modificación puntual y técnicamente acotada al artículo 476 del Estatuto Tributario al incorporar los servicios veterinarios y de atención en salud animal al catálogo de servicios excluidos del Impuesto sobre las Ventas (IVA).

La medida no crea un tributo, no modifica tarifas generales ni altera la estructura del impuesto. Se limita a delimitar el ámbito del hecho generador respecto de una prestación -la atención en salud de los animales- que hoy soporta la tarifa general del 19%.

El proyecto persigue cuatro finalidades concurrentes: (i) corregir la asimetría tributaria existente entre los servicios de salud humana y los servicios médicos veterinarios y de salud animal, a la luz de los principios de equidad y justicia tributaria; (ii) reducir las barreras económicas de acceso a los servicios médicos veterinarios y de salud animal, fortalecer la sanidad y el bienestar animal, y apoyar la economía campesina, la producción pecuaria y la seguridad alimentaria; (iii) proteger la salud pública mediante la prevención y el control de zoonosis, bajo el enfoque de Una Salud, que reconoce la interdependencia entre la salud humana, la salud animal y la salud ambiental; y (iv) contribuir a prevenir el abandono de animales de compañía mediante la reducción de las barreras económicas de acceso a los servicios médicos veterinarios y de salud animal.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

2.1. El régimen del IVA aplicable a los servicios veterinarios

Hoy los servicios veterinarios están sometidos, por regla general, a la tarifa general del 19% prevista en el artículo 468 del Estatuto Tributario Nacional (ETN).

El artículo 476 del ETN contempla, sin embargo, dos disposiciones que inciden directamente en la materia:

- El numeral 1 excluye del impuesto los servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio para la salud humana.
- El literal o) del numeral 24 excluye los programas de sanidad animal, pero únicamente cuando se destinan a la adecuación de tierras, a la producción agropecuaria y pesquera o a la comercialización de los

respectivos productos; adicionalmente, el mismo numeral exige que el usuario del servicio expida al prestador una certificación en la que conste la destinación, el valor y la identificación del servicio, la cual debe conservarse en los términos del artículo 632 del Estatuto Tributario.

A ello se suma el numeral 25 del artículo 476, que excluye la comercialización de animales vivos con excepción expresa de los animales domésticos de compañía, lo que confirma que la decisión legislativa vigente somete a imposición plena todo lo relativo a este último grupo de animales.

La administración tributaria ha confirmado esta lectura restrictiva. Mediante el Concepto 1431 (012149) del 8 de septiembre de 2025¹, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales precisó que los servicios veterinarios prestados a animales de compañía se encuentran gravados con la tarifa general, que la exclusión del literal o) del numeral 24 exige acreditación del programa ante el Instituto Colombiano Agropecuario y destinación específica a la producción agropecuaria, y que la circunstancia de tratarse de programas de bienestar animal -incluidas las campañas de esterilización- no genera por sí sola exclusión alguna, en tanto ninguna ley lo ha dispuesto expresamente.

El diagnóstico normativo es entonces preciso dado que el ordenamiento tributario colombiano reconoce que la sanidad animal merece un tratamiento diferenciado, pero lo hace de manera fragmentaria, condicionada a la destinación productiva del servicio y sujeta a una carga formal de acreditación que en la práctica opera como barrera de acceso, especialmente para el pequeño productor rural.

2.2. El deber estatal de protección animal y su desarrollo

Paralelamente, el legislador colombiano ha construido en las últimas tres décadas un cuerpo normativo robusto en materia de protección animal:

- Ley 84 de 1989, Estatuto Nacional de Protección de los Animales, que impone deberes de cuidado y sanciona el maltrato.
- Ley 1774 de 2016, que reconoce a los animales como seres sintientes, modifica el artículo 655 del Código Civil, incorpora el principio de bienestar animal y tipifica el delito de maltrato animal.
- Ley 2054 de 2020, sobre tenencia responsable y protección de animales domésticos o mascotas.
- Artículo 31 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (Sinapyba), reglamentado por el Decreto número 810 de 2025, que además creó el Comité Nacional Intersectorial de Protección y Bienestar Animal (CNPYBA).

¹ Link: https://normograma.dian.gov.co/dian/compilación/docs/oficio_dian12149_2025.htm.

- Ley 2374 de 2024, que crea el Programa Nacional de Esterilización Quirúrgica de Gatos y Perros como medida de protección animal, ambiental y de salud pública, reglamentada mediante la Resolución número 229 de 2026 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Política Nacional de Protección y Bienestar Animal 2025-2034, formulada bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Este desarrollo normativo tiene una consecuencia jurídica directa sobre el problema que aquí se plantea, dado que el Estado colombiano ha decidido, mediante ley de la República, que la esterilización quirúrgica de gatos y perros es una obligación de interés público -exigible de manera generalizada a partir de 2027 conforme a la Ley 2374 de 2024- y, simultáneamente, mantiene gravado con la tarifa general del 19% el acto médico veterinario mediante el cual esa obligación se materializa.

Se configura así una contradicción interna del ordenamiento, pues la política tributaria encarece precisamente aquello que la política de protección animal y de salud pública ordena promover. La presente iniciativa busca resolver esa antinomia práctica.

III. EL PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico que fundamenta esta iniciativa puede formularse en los siguientes términos:

¿Resulta compatible con la finalidad constitucional del Impuesto sobre las Ventas y con los principios de equidad y justicia tributaria (artículos 95.9 y 363 de la Constitución Política) que el Estado someta a la tarifa general del IVA la prestación de servicios veterinarios y de atención en salud animal, cuando (i) la atención en salud humana se encuentra excluida del impuesto; (ii) el propio Estatuto Tributario reconoce parcialmente la exclusión de la sanidad animal destinada a la producción agropecuaria; y (iii) sobre el Estado y los particulares pesa un deber constitucional y legal de protección de los animales como seres sintientes, del ambiente y de la salud pública; (iv) los animales de compañía ocupan un lugar relevante en numerosos hogares colombianos, incluidos aquellos en los que se han desarrollado vínculos de convivencia y afectividad reconocidos jurisprudencialmente bajo el concepto de familia multiespecie?

3.1. La finalidad del IVA y la técnica de la exclusión

El Impuesto sobre las Ventas es un tributo indirecto, real y de carácter instantáneo, que grava el consumo y que se traslada al consumidor final. Su naturaleza indirecta implica que no consulta la capacidad contributiva del sujeto que efectivamente lo soporta, razón por la cual el legislador ha recurrido históricamente a las técnicas de exclusión y exención para corregir los efectos regresivos del impuesto sobre bienes y servicios de primera necesidad o de interés público prevalente.

La exclusión no es un beneficio tributario en sentido estricto, es una operación de delimitación negativa del hecho generador. El servicio excluido no causa el impuesto y, por tanto, quien únicamente presta servicios excluidos no adquiere la calidad de responsable del IVA. Esta distinción, además de su relevancia dogmática, tiene consecuencias procesales que se analizan en el apartado VI de esta exposición.

La Corte Constitucional ha reconocido de manera consistente que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para establecer exclusiones, exenciones, deducciones y descuentos, en desarrollo de los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política, y que la decisión de excluir a un sector del pago de un determinado tributo puede fundarse en criterios de conveniencia dentro de una política fiscal definida, siempre que no desconozca derechos o garantías fundamentales (Sentencia C-717 de 2003).

Ese margen encuentra, sin embargo, un límite en los principios de equidad, eficiencia y progresividad del artículo 363 superior. En la Sentencia C-776 de 2003, al examinar la extensión del IVA a bienes y servicios de primera necesidad, la Corte advirtió que la política tributaria no puede desconocer los mandatos mínimos derivados del Estado social de derecho ni agravar la regresividad del sistema sin una justificación suficiente.

3.2. La asimetría normativa vigente

El régimen actual introduce, dentro de una misma categoría de prestaciones -los servicios profesionales de salud-, tres tratamientos tributarios distintos:

Prestación	Tratamiento tributario actual	Fundamento normativo
Servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio para la salud humana.	Excluidos del IVA.	Artículo 476, numeral 1, E. T.
Programas de sanidad animal destinados a la adecuación de tierras, la producción agropecuaria y pesquera o la comercialización de los respectivos productos (El control de plagas, enfermedades y malezas, incluida la fumigación aérea y terrestre de sembradíos; El corte y recolección manual y mecanizada de productos agropecuarios; entre otros).	Excluidos del IVA, de manera condicionada.	Artículo 476, numeral 24, literal o), E. T.
Servicios veterinarios prestados a animales de compañía y demás servicios veterinarios sin destinación agropecuaria acreditada, incluidas las campañas de esterilización.	Gravados a la tarifa general del 19%.	Artículos 420 y 468 E. T.; DIAN, Concepto 1431 (012149) del 8 de septiembre de 2025.

Fuente: elaboración propia con base en el Estatuto Tributario y en la doctrina vigente de la DIAN.

La pregunta constitucional que surge es si existe una razón suficiente para que el mismo acto médico -una cirugía, un diagnóstico de laboratorio, una vacunación- reciba tratamiento tributario diverso en función de la especie sobre la que recae y de la destinación económica del animal.

La respuesta que ofrece este proyecto es que dicha diferenciación, si bien pudo tener sustento en una concepción del animal como cosa o como mero factor de producción, resulta hoy difícilmente sostenible frente a un ordenamiento que: (i) reconoce a los animales como seres sintientes (Ley 1774 de 2016); (ii) impone deberes estatales de protección animal derivados de los artículos 8º, 79 y 95.8 de la Constitución Política, en la línea de la jurisprudencia sobre la Constitución ecológica (Sentencias C-666 de 2010, C-467 de 2016 y C-041 de 2017).

Adicionalmente, la diferenciación produce un efecto regresivo verificable: como se muestra en el Capítulo IV, la participación del rubro de sanidad dentro de la estructura de costos es mayor en los sistemas productivos menos tecnificados -típicamente asociados a pequeños y medianos productores- que en los sistemas especializados. El impuesto pesa proporcionalmente más sobre quien menos capacidad de traslado y de gestión tributaria tiene.

3.3. Salud pública veterinaria, una Sola Salud

La atención veterinaria no produce beneficios exclusivamente privados. La vacunación antirrábica, el control de leptospirosis, brucelosis, tuberculosis bovina y demás zoonosis, el diagnóstico oportuno de enfermedades transmisibles y la esterilización quirúrgica generan externalidades positivas que recaen sobre toda la población. De acuerdo con la definición acogida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Una Salud es un enfoque integrado y unificador que busca equilibrar y optimizar de manera sostenible la salud de las personas, los animales y los ecosistemas, reconociendo que estos ámbitos se encuentran estrechamente relacionados y son interdependientes; en consecuencia, facilitar el acceso a los servicios médicos veterinarios puede fortalecer simultáneamente la prevención y el control de enfermedades, la producción segura de alimentos, la protección ambiental y la salud pública.

Desde la teoría de la Hacienda Pública, gravar con la tarifa general un servicio generador de externalidades positivas conduce a un nivel de consumo inferior al socialmente óptimo. El tratamiento tributario diferencial opera, en este caso, como un instrumento de corrección de esa subprovisión, en la misma lógica que justifica la exclusión de los servicios de salud humana y de educación.

3.4. La prevención del abandono animal como finalidad de la medida

El abandono de animales de compañía es un fenómeno multicausal en el que el costo de la atención veterinaria ocupa un lugar central. Los datos disponibles muestran que la tenencia de animales de compañía en Colombia pasó de cerca del 48% de los hogares en 2020 a un rango estimado del 67% en 2025, lo que equivale a 4,4 millones de familias². El crecimiento de la tenencia, sin un correlativo abaratamiento del acceso a la atención veterinaria, incrementa la presión sobre los hogares de menores ingresos y, con ella, el riesgo de abandono, de tenencia irresponsable y de recurso a prácticas informales y sanitariamente riesgosas.

La exclusión del IVA reduce de manera inmediata y automática el precio final del servicio, sin necesidad de crear estructuras administrativas, subsidios focalizados ni trámites adicionales. Es en ese sentido, un instrumento de bajo costo administrativo y de cobertura universal, que complementa -sin sustituir- los programas públicos de esterilización y de tenencia responsable.

IV. FUNDAMENTOS TÉCNICOS Y EVIDENCIA DISPONIBLE

4.1. Insumos institucionales solicitados en ejercicio del control político

En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 23 de la Constitución Política, la Ley 1755 de 2015 y el artículo 258 de la Ley 5ª de 1992, se requirió a distintas entidades del orden nacional información técnica para la estructuración de la presente iniciativa. Los pronunciamientos recibidos permiten precisar el alcance de la evidencia disponible y, con ella, el diseño de la medida.

- a) Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) - Oficio 2026-1-002244 del 10 de agosto de 2026. La entidad precisó que sus competencias no comprenden la regulación tributaria ni la evaluación del impacto económico de los impuestos, por lo que dio traslado parcial de la petición al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al ICA, al DANE, al DNP, a la ADR y a Agrosavia. No obstante, aportó dos fichas técnicas de costos de producción pecuaria correspondientes al año 2024 -lechería bovina especializada y ganadería bovina de doble propósito del Valle del Cauca- y advirtió expresamente que se trata de estudios de caso, contruidos sobre perfiles específicos de productores, no representativos ni generalizables al conjunto nacional. La entidad informó igualmente que la estructura de costos para la ganadería bovina de carne y de leche se encuentra en construcción dentro del Sistema de

² Link: <https://vivienda.com.co/hogares-en-colombia-conviven-con-mascotas/>.

Información de Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA).

- b) Departamento Nacional de Planeación (DNP) - Oficio 20263100777651 del 13 de agosto de 2026. El DNP emitió pronunciamiento de fondo sobre varios de los interrogantes planteados. En lo esencial, conceptuó que la iniciativa guarda coherencia con las políticas nacionales de inocuidad y seguridad alimentaria, en cuanto podría aliviar los costos de los servicios veterinarios para los productores pecuarios, facilitar su acceso y mejorar las condiciones sanitarias de los hatos, con efectos potenciales sobre la productividad, la protección de la salud pública y el abastecimiento de alimentos seguros. Añadió que la medida guarda coherencia con los componentes de disponibilidad y adecuación del Derecho Humano a la Alimentación.

El mismo pronunciamiento formuló tres advertencias metodológicas que esta iniciativa incorpora expresamente en su articulado: (i) que la relación con la accesibilidad económica del sistema alimentario es positiva pero condicionada a que exista transmisión efectiva de la reducción de costos a lo largo de la cadena; (ii) que resulta conveniente precisar el alcance de la medida y los criterios de focalización y (iii) que la medición de la efectividad de la medida exige el diseño de una evaluación de impacto con línea base y grupos de comparación.

El DNP recomendó, además, considerar los criterios de focalización derivados del Registro Universal de Ingresos (RUI) y del trazador presupuestal para el campesinado creado en desarrollo del artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 01 de 2023, constituye un instrumento de identificación, marcación y seguimiento de los recursos públicos destinados a garantizar integralmente los derechos del campesinado, e informó que no ha desarrollado estudios específicos sobre la capacidad de pago de los pequeños productores ni sobre la participación de los costos sanitarios dentro de las unidades productivas agropecuarias.

- c) Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) - Oficio 100000202-002118 del 14 de agosto de 2026. En respuesta a la solicitud radicada bajo SINOT D.G. 8942 del 4 de agosto de 2026, la DIAN suministró la información oficial que permite dimensionar el costo fiscal de la iniciativa. La entidad precisó, en primer lugar, que las declaraciones tributarias registran el recaudo del IVA de manera agregada, razón por la cual únicamente es posible identificar la información asociada a los contribuyentes cuya actividad económica principal corresponde al código 0075- Actividades Veterinarias, sin que sea posible discriminar el recaudo por tipo de servicio -consultas, cirugías, procedimientos médicos u

hospitalización- ni establecer si los servicios fueron prestados a animales de compañía o a animales de producción. En cuanto al costo fiscal, la Subdirección de Estudios Económicos de la Dirección de Gestión Estratégica y de Analítica de la DIAN estimó que la implementación de una tarifa del cero por ciento (0%) para la prestación integral de servicios médicos veterinarios a nivel nacional representaría un menor recaudo de \$61,9 mil millones anuales, si dichos servicios se tratan como exentos, y de \$32,4 mil millones anuales si se tratan como excluidos, con valores proyectados para el año 2027 según el pronóstico de crecimiento del PIB nominal contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026. Esta estimación se analiza en el Capítulo V de la presente exposición de motivos.

Finalmente, la DIAN informó que no cuenta con estimaciones sobre la tasa de informalidad o de evasión en el sector de prestadores de servicios veterinarios y clínicas pecuarias, por cuanto la metodología de medición de la evasión se apoya en las cuentas nacionales publicadas por el DANE, que no ofrecen segmentación por este tipo de actividad; y dio traslado por competencia al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de los puntos relativos al impacto presupuestal en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, a la incidencia del costo del IVA en la estructura de gastos de los hogares multiespecie y a la repercusión del tributo en la cadena de costos de la producción de alimentos.

- d) La UPRA, el DNP y la DIAN coincidieron en que no existe información institucional consolidada sobre la participación exacta de los gastos sanitarios y veterinarios dentro de los costos de producción a nivel nacional; los efectos de dichos costos sobre la rentabilidad y sostenibilidad de pequeños y medianos productores; las estimaciones de impacto de una reducción del costo veterinario sobre los precios de los alimentos de origen animal; y las brechas territoriales de acceso a servicios veterinarios y laboratorios de diagnóstico.

Este déficit de información no constituye un obstáculo para legislar -el legislador tributario no está sometido a una carga de certeza empírica absoluta-, ya hemos solicitado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que nos informe cuál es el costo real de esta medida.

4.2. Tenencia de animales de compañía y dimensión del mercado

En el segmento de animales de compañía, la evidencia disponible proviene de fuentes estadísticas oficiales y de estudios de mercado. Según información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y estudios sectoriales recientes, la proporción de hogares colombianos con al menos un animal de compañía pasó de

aproximadamente 48% en 2020 a 67% en 2025³. El mercado de bienes y servicios para 2026 fue de 6,1 billones en ventas, lo que significa que hay 34.000 empresas que se dedican a este segmento⁴.

La combinación de una alta y creciente penetración de la tenencia con un servicio gravado a la tarifa general, produce un efecto que conviene explicitar: el IVA sobre servicios veterinarios es, en su mayor parte, un impuesto soportado por hogares, no por empresas, y respecto del cual no opera ningún mecanismo de descuento. Se trata, en consecuencia, de un impuesto regresivo en su incidencia efectiva.

V. IMPACTO FISCAL

5.1. Marco normativo aplicable

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y que la iniciativa debe incluir expresamente los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento.

La Corte Constitucional ha precisado el alcance de esta exigencia. En la Sentencia C-502 de 2007 la Corte sostuvo que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un parámetro de racionalidad legislativa y no una barrera que impida al Congreso ejercer su función; que la carga principal de cuantificación recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por ser la entidad que dispone de los elementos técnicos para ello; y que el silencio o la omisión del Gobierno en rendir el concepto correspondiente no puede convertirse en un mecanismo para bloquear la iniciativa legislativa.

El propio DNP recordó, en su pronunciamiento, que corresponde al Ministerio de Hacienda emitir en cualquier etapa del trámite el concepto sobre la consistencia fiscal de la medida⁵.

5.2. Elementos para la cuantificación

A diferencia de otras iniciativas de contenido tributario, este proyecto de ley cuenta con una estimación oficial del costo fiscal, elaborada por la Subdirección de Estudios Económicos de la Dirección de Gestión Estratégica y de Analítica de la DIAN y comunicada mediante el Oficio 100000202-002118 del 14 de agosto de 2026. La estimación corresponde a valores proyectados para el año 2027, calculados conforme al pronóstico de crecimiento del PIB nominal contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026:

Estimación del costo fiscal de implementar la exención y la exclusión de IVA a la prestación integral de servicios médicos veterinarios a nivel nacional

(Miles de millones de pesos)

Tarifa de IVA	Costo fiscal
Exenta	61,9
Excluida	32,4

Fuente: Valores proyectados para 2027 de acuerdo con el pronóstico de crecimiento del PIB nominal que figura en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026.

A nivel Nacional el recaudo anual por concepto de IVA para los últimos cuatro años se ha comportado así:

AÑO	VALOR
2022	\$16,7 billones
2023	\$20,3 billones
2024	\$25,6 billones
2025	\$32,6 billones

Fuente: Dirección de Gestión de Impuestos (DIAN)⁶.

Por lo anterior, un menor recaudo cercano a treinta y dos mil millones de pesos anuales representa una fracción del orden del 0,01% del recaudo tributario bruto administrado por la DIAN y una porción mínima del agregado de gasto tributario que el Gobierno nacional reporta anualmente en el informe de beneficios tributarios que acompaña el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

5.3. Fuente de compensación y proporcionalidad de la medida

Frente a la exigencia de identificar una fuente de ingreso que compense el menor recaudo, la iniciativa señala tres elementos:

- El costo fiscal neto es marginal dentro del agregado de beneficios tributarios reportados anualmente en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y sensiblemente inferior al de otras exclusiones y exenciones vigentes en el Impuesto sobre las Ventas.
- La medida genera ahorros fiscales verificables por la vía del gasto público; la Ley 2374 de 2024 y la Resolución número 229 de 2026 obligan a la Nación, los departamentos, los municipios y los distritos a financiar el Programa Nacional de Esterilización Quirúrgica de Gatos y Perros mediante contratación con clínicas y centros médicos veterinarios. Al excluir del IVA dichos servicios, el Estado deja de pagarse a sí mismo el impuesto sobre su propia contratación, con la consiguiente liberación de recursos públicos para ampliar la cobertura del programa.

³ Link: <https://vivienda.com.co/hogares-encolombia-conviven-con-mascotas/>.

⁴ Link: <https://www.infobae.com/Colombia/2026/08/05/34000empresas-y-61-billones-en-ventas-asi-crece-el-mercado-de-animales-de-compania-en-colombia/>.

⁵ DNP. Oficio 20263100777651 del 13 de agosto de 2026.

⁶ Oficio DIAN 100000202-002118 del 14 de agosto de 2026 -Respuesta a solicitud de información SINOT D.G. 8942 del 4 de agosto de 2026.

- Los efectos sanitarios esperados son mayor cobertura de vacunación y de control de zoonosis, reducción de la mortalidad en hatos, menor población de animales en condición de calle; estos se traducen en menores costos evitables para el sistema de salud pública y para los programas de manejo poblacional a cargo de las entidades territoriales.

VI. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y COMPETENCIA

6.1. Competencia del Congreso

El Congreso de la República es competente para tramitar y aprobar esta iniciativa conforme a los artículos 114, 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política, que le atribuyen la facultad de establecer contribuciones fiscales y de fijar directamente los sujetos, hechos generadores, bases gravables y tarifas de los impuestos, así como los supuestos en que estos no se causan.

6.2. Normas constitucionales y legales concordantes

- Artículos 8°, 79 y 95.8 de la Constitución Política, deber del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación, el ambiente sano y los recursos naturales, fundamento de la Constitución ecológica y del deber de protección animal desarrollado en las Sentencias C-666 de 2010, C-467 de 2016 y C-041 de 2017.
- Artículo 49 de la Constitución Política, la salud pública como servicio a cargo del Estado, cuya protección comprende el control de las zoonosis.
- Artículo 65 de la Constitución Política, protección especial a la producción de alimentos, con prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas y pecuarias.
- Artículo 64 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo número 01 de 2023, reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, con garantías expresas de extensión rural agropecuaria y asistencia técnica.
- Artículos 95.9 y 363 de la Constitución Política, deber de contribuir conforme a los principios de justicia y equidad, y principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario.
- Artículos 150.12, 154 y 338 de la Constitución Política, competencia y trámite en materia tributaria.
- Ley 5ª de 1992, artículos 140, 144 y 145, iniciativa legislativa y trámite del proyecto.
- Ley 84 de 1989, Ley 1774 de 2016, Ley 2054 de 2020, Ley 2294 de 2023 (artículo 31), Ley 2374 de 2024 y Decreto número 810 de 2025, régimen de protección y bienestar animal.

- Ley 819 de 2003, artículo 7°, análisis de impacto fiscal.

VII. EXCLUSIÓN FRENTE A TARIFA DEL 0%

La DIAN cuantificó oficialmente ambas alternativas en el Oficio 100000202-002118 del 14 de agosto de 2026: la exención con derecho a devolución costaría \$61,9 mil millones anuales y la exclusión \$32,4 mil millones. La mayor neutralidad del impuesto que ofrece la primera opción tiene, por tanto, un precio fiscal cercano al doble, diferencia que el Congreso debe ponderar frente al alivio adicional que aquella representaría para el usuario final. Si en el curso del trámite, el Gobierno nacional manifestara su voluntad de avalar la exención con derecho a devolución, los ponentes contarían ya con la cuantificación oficial de su costo.

VIII. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1°. Fija el objeto de la ley y explicita sus cuatro finalidades, elemento relevante para la futura interpretación de la norma y para el eventual control de constitucionalidad.

Artículo 2°. *Define el alcance material de la exclusión.* La definición del literal a) delimita la medida a actos profesionales veterinarios, con lo cual se excluyen expresamente de su ámbito los servicios de estética, peluquería, guardería, adiestramiento, hospedaje y demás prestaciones no sanitarias, así como la venta de bienes. El literal c) incorpora a los animales comunitarios y a los que se encuentran al cuidado de hogares de paso y organizaciones de protección animal, atendiendo a la definición adoptada por la Ley 2374 de 2024.

Artículo 3°. *Contiene la modificación sustantiva.* La adición se propone a los numerales 33 y 34 para que se exceptúen del impuesto sobre las ventas los servicios médicos veterinarios, odontológicos, hospitalarios, quirúrgicos, clínicos, profilácticos y de laboratorio.

Artículo 4°. Atiende la advertencia expresa del Departamento Nacional de Planeación sobre la transmisión efectiva del beneficio a lo largo de la cadena. Se opta por un mecanismo de transparencia y vigilancia, y no por un control de precios, respetando la libertad económica del artículo 333 de la Constitución Política.

Artículo 5°. Incorpora al articulado la recomendación técnica del DNP sobre la necesidad de una evaluación de impacto con línea base y grupos de comparación, y no de un simple esquema de indicadores de producto. Los seis literales reproducen, en lo pertinente, los aspectos que la propia entidad señaló como necesarios para medir la efectividad de la medida.

Artículo 6°. Articula la medida tributaria con la política pública de protección y bienestar animal vigente, evitando su lectura aislada.

Artículo 7°. Confiere facultad reglamentaria acotada, con una cláusula expresa que impide que la reglamentación haga nugatorio el beneficio o

reintroduzca por vía administrativa la exigencia de certificaciones de destinación.

Artículo 8°. Fija la vigencia al inicio del período gravable siguiente, con el fin de evitar dificultades operativas en la facturación y en la presentación de declaraciones bimestrales o cuatrimestrales en curso.

IX. IMPACTO SOBRE LA COMPETITIVIDAD, EL EMPLEO Y LA FORMALIZACIÓN

La medida produce tres efectos adicionales que conviene destacar:

- La formalización: al eliminar el diferencial de precio del 19% entre el prestador formal y el informal, la exclusión reduce el incentivo a la evasión y a la prestación irregular de servicios veterinarios por personas sin matrícula profesional, práctica extendida y sanitariamente riesgosa, particularmente en zonas rurales.
- El sector veterinario está compuesto mayoritariamente por microempresas, consultorios unipersonales y profesionales independientes. Una reducción del precio final de los servicios, amplía la demanda y, con ella, la actividad de un segmento intensivo en empleo calificado -Empleo y ejercicio profesional-.
- La reducción del costo sanitario mejora los márgenes del productor primario e incide sobre indicadores productivos y reproductivos (mortalidad, natalidad e intervalo entre partos) que determinan la eficiencia del sistema.

X. CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento del artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se informa que la presente iniciativa contiene una disposición de carácter general, impersonal y abstracta, dirigida a la totalidad de los prestadores y usuarios de servicios veterinarios en el territorio nacional, por lo que no genera, en principio, un beneficio particular, actual y directo en cabeza de los Congresistas, de su cónyuge, compañero o

compañera permanente, o de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

No obstante, corresponde a cada Congresista valorar de manera individual la existencia de eventuales conflictos de interés, particularmente cuando él o las personas mencionadas ejerzan la medicina veterinaria o tengan participación en establecimientos veterinarios, y proceder conforme a los artículos 286 y siguientes de la Ley 5ª de 1992. Lo aquí expresado no exime del deber de declarar los impedimentos que en cada caso se consideren procedentes.

FUENTES

- Oficio DIAN 100000202-002118 del 14 de agosto de 2026 - respuesta a solicitud de información SINOT D.G. 8942 del 4 de agosto de 2026; estimación del costo fiscal de la exención y de la exclusión de IVA a los servicios médicos veterinarios.
- Oficio DNP 20263100777651 del 13 de agosto de 2026 - respuesta a solicitud de información, Ley 5ª de 1992.
- Oficio UPRA 2026-1-002244 del 10 de agosto de 2026 - respuesta a solicitud de información y traslados parciales por competencia.
- Ficha de costos de producción en lechería bovina especializada del Valle del Cauca, UPRA, 2024.
- Ficha de costos de producción en ganadería bovina doble propósito del Valle del Cauca, UPRA, 2024.
- Concepto DIAN 1431 (012149) del 8 de septiembre de 2025 - exclusión de IVA en servicios veterinarios y bienestar animal.



CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño

CONTENIDO

Gaceta número 1148 - Jueves, 27 de agosto de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de Ley número 226 de 2026 Cámara, por medio de la cual se fortalecen las reglas normativas en materia de responsabilidad fiscal y se dictan otras disposiciones.	Págs. 1
Proyecto de Ley número 248 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establece la exclusión a los servicios médicos veterinarios y de atención en salud animal del Impuesto sobre las Ventas (IVA) y se dictan otras disposiciones.	21