Contraloria General de la Republica :: SGD 08-11-2023 17:22
Al Contestar Cite Este No.: 2023EE0197148 Fol:1 Anex:1 FA:11
ORIGEN 80112 OFICINA JURÍDICA / ISDUAR JAVIER TOBO RODRIGUEZ
DESTINO CARLOS ABEL SAAVEDRA ZAFRA / ASCONTROL
ASUNTO RESPUESTA 2023ER0196828
OBS

Bogotá, D.C.

2023EE0197148

Doctor
CARLOS ABEL SAAVEDRA ZAFRA
Presidente Nacional ASCONTROL

Doctora
SANDRA PATRICIA ACEROS TAUTA
Representante de los Trabajadores Junta Directiva FBS- CGR
Bogotá, D.C.
Ascontrol.contraloria.gov.co

Respetado Dr. Saavedra
Respetada Dra. Sandra Patricia

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la comunicación[1] citada en la referencia, la cual se responde a continuación:

1.Antecedente

Esta Oficina conoce su comunicación, con la cual consulta:

1. ¿Están vigentes los artículos 138 y 332 de la Ley 1955 de 2019?

2. ¿Está facultado el Fondo de Bienestar de la Contraloría General de la República para contratar un seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República y amparado en qué norma?

3. En caso que la anterior respuesta sea afirmativa, ¿por cuánto tiempo está facultado el FBSCGR para realizar la contratación de una póliza de seguro de vida para los funcionarios de la CGR?

2. Respuesta a su comunicación

Analizado el asunto sometido a nuestra consideración, se indica que, la Contraloría General de la República adoptó el Código de Ética cuyo objetivo es el de constituirse en fuente e instrumento de la refrendación del juramento que hicieron los funcionarios al momento de posesionarse como servidores de la Entidad, en

[1]Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2º, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: "Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción."

tratándose de la prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y la estructuración de una gestión institucional íntegra.

De igual manera, en cumplimiento de la normatividad referente al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, en la Contraloría General de la República se planteó la actividad de definición de política orientada a ejecutar una política preventiva de divulgación de las normas sobre conflicto de intereses que rigen a los funcionarios públicos, para que a partir del conocimiento claro de la normatividad sobre conflicto de intereses, se ponga en práctica un ambiente de control institucional guiado por los principios y valores tanto del Código de Ética institucional como los de la Función Pública, que deben primar en el ejercicio de sus funciones.

Así las cosas, mediante Resolución Organizacional No.719 de 2019, se establece la Política de Integridad en la Contraloría General de la República, se regula el Comité de Integridad y se dictan otras disposiciones. Dicha política en los términos del artículo 2, debe ser aplicada por todos los servidores públicos de la CGR, sin importar su nivel jerárquico o tipo de vinculación, así mismo por los prestadores de servicios, y por las demás partes interesadas que interactúan con la Entidad.

De acuerdo con lo expuesto y habida cuenta que todos los servidores de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, tienen un interés directo en el tema del seguro de vida colectivo, no les dable pronunciarse al respecto.

En vista de lo anterior y con el fin de garantizar la imparcialidad que debe imperar en las actuaciones de los funcionarios de Oficina Jurídica, el tema le fue asignado a un contratista de prestación de servicios, ajeno a los intereses particulares sobre dicho seguro de vida.

En línea con lo expuesto, se remite la respuesta dada por la contratista.

Cordialmente,

JAVIER TOBO RODRIGUEZ
Directos Oficina Jurídica

N.R. 2023ER0196828
Anexo. Lo anunciado

Bogotá D.C 08 NOV 2023

Doctor
CARLOS ABEL SAAVEDRA ZAFRA
Presidente Nacional ASCONTROL
Doctora
SANDRA PATRICIA ACEROS TAUTA
Representante de los Trabajadores Junta Directiva FBS- CGR
Bogotá, D.C.
Ascontrol.contraloria.gov.co

Respetado Dr. Saavedra Zafra:
Respetada Dra. Aceros Tauta:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la solicitud de concepto jurídico[1], la cual se responde a continuación:

1.Antecedente

Indica en su comunicación que la Organización Sindical ASCONTROL y la representante de los trabajadores ante la Junta Directiva del Fondo de Bienestar Social de la CGR, en virtud de lo establecido en el artículo 43 del Decreto 267 de 2000 acuden a este Despacho a fin de que se emita concepto jurídico orientador relacionado con la situación jurídica que se describe a continuación:

Señala que la Ley 1955 de 2019 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 "*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*' contempló en sus artículos 138 y 338 (sic) importantes disposiciones para desarrollar el objeto del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República[2].

A renglón seguido realiza las siguientes consideraciones:

> *"En cumplimiento de lo establecido en el parágrafo segundo del artículo 332 antes citado, el Fondo de Bienestar de la CGR — FBSCGR, en el año 2020 adelantó el proceso de selección que permitió la contratación de un seguro denominado "PÓLIZA DE VIDA GRUPO TRABAJADORES", la cual tuvo cobertura desde 3 de diciembre de 2020 a las 00:00 horas hasta 7 de mayo de 2022 a las 00:00 horas. Amparados en esta misma norma y para garantizar la continuidad en la cobertura del seguro de vida,*

[1]Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2°, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: "Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción."
[2] Transcribe los artículos 138 y 332 de la Ley 1955 de 2019.

mediante Licitación Pública No. LP-001-2022, el FBSCGR contrató una nueva Póliza con la compañía Mapfre Seguros, con cobertura desde las 00:00 HRS del 07 de mayo de 2022 hasta las 24:00 HRS del 19 de noviembre de 2023 y cuyo objeto es "Amparar a todos los funcionarios de la Contraloría General de la República, sin excepción y a la persona natural que, dentro del desempeño del cargo asegurado, presta su servicio a la Contraloría General de la República, vinculada a este mediante nombramiento por decreto o resolución o el documento que haga sus veces".

Anota que en reunión sostenida con el Gerente del Fondo de Bienestar el día 22 de septiembre de 2023, éste manifestó a los presidentes de los Sindicatos asistentes y a la suscrita, que la póliza de seguro no sería renovada toda vez que según la interpretación jurídica del FBSCGR, no existe fundamento legal para la adquisición de una nueva póliza de seguro que ampare a los funcionarios de la CGR.

Adicionalmente indica que, esta posición fue ratificada por el Gerente del FBSCGR mediante comunicación con radicado 232008327 del 12/10/2023 en dónde entre otras consideraciones, se menciona lo siguiente:

"De otro lado, y no menos importante, cabe advertir que la Ley 2294 de 2023, actual Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia de la Vida", no incluyó expresamente la ejecución directa de programas y planes o el desarrollo de actividades de bienestar social para los servidores de la entidad en lo ateniente con la adquisición de un seguro de vida colectivo con cobertura general; es así como, la Gerencia del FBSCGR en asocio con funcionarios de la Contraloría General de la República, adelantaron todas las gestiones administrativas necesarias ante Planeación Nacional, Ministerio de Hacienda y a su vez, ante el Congreso de la República con el fin de recomendar al Honorable Congreso la adición de un artículo nuevo al proyecto de Ley No. 338 del 2023, Cámara — 274 de 2023 Senado, con el fin de incluirse un parágrafo al artículo 93 de la Ley 106 de 1993, en el sentido de que se destinaran recursos necesarios de la Contraloría General de la República para la ejecución directa de planes, programas y el desarrollo de actividades de bienestar y/o asistencia social, para los servidores de la entidad. Sin embargo, la proposición de la adición del nuevo parágrafo al artículo 93 de la Ley 106 de 1993, no fue debatida por el Legislativo en la correspondiente Cámara. Por su parte, la entidad, a pesar de las gestiones adelantadas con el ánimo de buscar los recursos y/o sustento legal para continuar con el pago de la póliza de seguro de vida para funcionarios de la CGR, no ha tenido respuesta a dicho requerimiento y, aunque el artículo 372 de la ley 2294 de 2023 - Vigencias y Derogatorias, señala expresamente que los artículos de la Ley 1955 de 2019 no se encuentran derogados expresamente, se requiere de una decisión por parte de autoridad competente a efectos de no incurrir en algún acto contrario a la ley al disponer de unos recursos que ya tienen una destinación específica; por ello, se ha dado inicio a una mesa de trabajo a efectos de poder establecer un trámite específico y de la cual, puedan participar

representantes de la Contraloría General de la República, representantes de los trabajadores de la CGR, funcionarios y sindicatos, y el FBSCGR".

2.- En este contexto, plantea los siguientes interrogantes:

1. ¿Están vigentes los artículos 138 y 332 de la Ley 1955 de 2019?
2. ¿Está facultado el Fondo de Bienestar de la Contraloría General de la República para contratar un seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República y amparado en qué norma?
3. En caso que la anterior respuesta sea afirmativa, ¿por cuánto tiempo está facultado el FBSCGR para realizar la contratación de una póliza de seguro de vida para los funcionarios de la CGR?

3.Consideraciones Jurídicas

3.1 El sseguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República.

La seguridad social es un derecho humano que responde a una necesidad universal de protección contra ciertos riesgos de la vida y necesidades sociales.

En ese orden, el artículo 48 de la Constitución Política establece entre otros asuntos que, "*La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley,* que "*Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social*", que *"El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley*", y que *"La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley*".

Por su parte, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en su Capítulo II, normas especiales relativas a las compañías de seguros contempla lo siguiente:

> *"ARTÍCULO 191. Creación de seguros obligatorios.* ***Solamente por ley podrán crearse seguros obligatorios.*** *"*(negrilla fuera de texto)

De otro lado, se encuentra como precedente judicial que en la Sentencia C-038 de 2004, la Corte Constitucional señaló que, los programas sociales deben corresponder al Plan Nacional de Desarrollo o a leyes preexistentes, resolviendo:

> *"Quinto. Declarar EXEQUIBLE el artículo 1° de la Ley 789 de 2002, por los cargos estudiados, en el entendido de que los programas sociales deben corresponder al Plan Nacional de Desarrollo o a leyes preexistentes, y el gasto se haya incorporado*

previamente en el correspondiente presupuesto; salvo las expresiones "que el Gobierno Nacional defina como prioritarios" y el parágrafo que se declaran INEXEQUIBLES."

Decisión con efectos erga omnes, contenida en la Sentencia C-038 de 2004, que la Corte Constitucional fundamentó bajo los siguientes argumentos:

"60- Por último, procede la Corte a analizar el problema de la destinación de estos recursos del fondo. Ahora bien, esta Corporación encuentra que la ley no define con claridad dicha destinación, sino que atribuye una competencia para tal efecto al Gobierno. Así, el inciso quinto atribuye al Gobierno la facultad de definir los programas financiados pues señala que la finalidad del fondo será la financiación "de programas sociales que el Gobierno Nacional defina como prioritarios". Por su parte, el parágrafo de ese mismo artículo reitera que el Gobierno reglamentará la destinación de los recursos del Fondo Nacional de Protección Social. Ahora bien, la Corte considera que la destinación de esos recursos no puede quedar abierta a la discreción gubernamental, pues existe reserva legal en materia del decreto y orientación del gasto público. En efecto, la Carta establece que los gastos deben estar incorporados en el presupuesto (CP art. 345), y a su vez, las partidas incorporadas en la ley de apropiaciones deben corresponder a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (CP art. 346). Por consiguiente, no puede el artículo acusado conferir al Gobierno la facultad de definir los programas a ser financiados con los recursos del fondo, pues dicha determinación es del resorte de la ley, por lo que resulta ineludible declarar la inexequibilidad del parágrafo de esta disposición y de la expresión "que el Gobierno Nacional defina como prioritarios". ***Por esa misma razón, resulta necesario precisar que los programas sociales que podrían ser financiados por ese fondo deben corresponder al Plan Nacional de Desarrollo o a leyes preexistentes, y el gasto debe haber sido incorporado previamente en el correspondiente presupuesto, tal y como lo ordenan los artículos 345 y 346 de la Carta****." (subrayas y negrillas fuera de texto)*

Luego, es el Congreso de la República quien establece el seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República, a través del parágrafo 2° del artículo 332 de la Ley 1955 de 2019, al disponer:

"El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República podrá contratar seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República."

Disposición que para su ejecución no requiere de una reestructuración de la Contraloría General de la República, en la medida que la Ley 106 de 1993 ya había dispuesto la creación, objetivos y funciones del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, entidad que, si bien está adscrita a la Contraloría General de la República, cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, tal como lo establece el artículo 89 de la Ley 106 de 1993.

Encontrándose dentro de sus funciones, la descrita en el numeral 8° del artículo 91[3] de la Ley 106 de 1993, que radica en: *"8. Elaborar y ejecutar los programas de asistencia social para los empleados y sus familias".*

De acuerdo a la Ley 106 del 30 de diciembre de 1993, en su título IV, el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, tendrá como objetivos, los siguientes:

Contribuir a la solución de las necesidades básicas de salud, educación y vivienda de los empleados de la Contraloría General de la República; Desarrollar planes especiales de vivienda, educación y salud para los empleados de la Contraloría General de la República; Desarrollar planes de crédito de salud, educación y vivienda para los empleados de la Contraloría General de la República y/o su cónyuge o compañero o compañera permanente; Desarrollar planes de crédito para construcción de vivienda, compra de vivienda usada, liberación de gravámenes hipotecarios y mejoras en inmuebles para los empleados de la Contraloría General de la República y/o su cónyuge o compañero o compañera permanente y demás líneas de crédito de desarrollo social; Administrar las cesantías de los empleados de la Contraloría General de la República; Administrar el Colegio de la Contraloría General de la República; Administrar el Centro Médico de la Contraloría General de la República. OBJETIVOS CORPORATIVOS Posicionar los servicios misionales Ampliar la cobertura de los servicios Mejorar el desarrollo organizacional de la entidad, a partir de la gestión del talento humano orientado al cambio para el mejoramiento continuo y la competitividad Optimizar la gestión institucional de forma sistemática para que responda a los requerimientos y estándares del estado y nuestros usuarios Fortalecer las comunicaciones a través del mejoramiento de la plataforma tecnológica de la entidad.[4]

Conforme lo anterior, el seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República, establecido a través del parágrafo 2° del artículo 332 de la Ley 1955 de 2019, además de cumplir la regla fijada en el artículo 191 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, también cumple la regla enunciada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-038 de 2004, en el sentido que el legislador determinó el programa social que podrá ser financiado por ese Fondo de Bienestar Social a través de una norma específica del Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual se trata de una ley preexistente, siendo menester que el gasto deba estar incorporado en el correspondiente presupuesto, tal y como lo ordenan los artículos 345 y 346 de la Carta Política.

Tratándose del seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República, es esencial dar prelación a las garantías de los derechos fundamentales de dichos funcionarios, y a los principios de derecho tales como: *"El principio de interpretación pro homine, impone aquella interpretación de las normas jurídicas que sean más favorables al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el resto de la dignidad humana*

---

[3] Adicionando por el artículo 138 de la Ley 1955 de 2019
[4] https://www.fbscgr.gov.co/index.php?idcategoria=1524

y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional"[5]

Igualmente, el artículo 53 de la Constitución Política, contiene los principios mínimos fundamentales del derecho laboral. Respecto de los cuales la Corte Constitucional en Sentencia T-730 de 2014 ha indicado:

> *"Así, la citada disposición Superior garantiza la protección de la "situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho"*[6]*, a través de dos principios hermenéuticos: (i) favorabilidad en sentido estricto e (ii) in dubio pro operario*[7]*. "A su turno, derivado de la prohibición de menoscabo de los derechos de los trabajadores (Art. 53 y 215 C.P.) se desprende (iii) la salvaguarda de las expectativas legítimas mediante la aplicación del criterio de la condición más beneficiosa al trabajador o beneficiario de la seguridad social"*[8]*."*

Los anteriores postulados orientan la aplicación e interpretación de los derechos al trabajo y la seguridad social; de tal forma, en la misma sentencia T-730 de 2014, la Corte Constitucional, abordó el principio de la condición más beneficiosa, explicando que, ***"El operador judicial debe acudir al criterio hermenéutico de la condición más beneficiosa en favor del afiliado o beneficiario de la seguridad social, para analizar los asuntos sometidos a su conocimiento."***[9] (Resaltado fuera de texto)

Ha explicado la Corte Constitucional que, en la interpretación de las normas, se debe propender por una interpretación acorde al hombre y sus derechos, así lo dijo:

> *"El Estado colombiano, a través de los jueces y demás asociados, por estar fundado en el respeto de la dignidad humana (artículo 1º de la Constitución) y tener como fines garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes*

---

[5] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-171-2009. En el mismo sentido, véase: Sentencia C-438-2013.
[6] Artículo 53 de la Constitución Política.
[7] Sentencia T-832A de 2013.
[8] Sentencia T-832A de 2013.
[9] Sentencia T-730 de 2014.
"6.4.3. El principio de la condición más beneficiosa
El operador judicial debe acudir al criterio hermenéutico de la condición más beneficiosa en favor del afiliado o beneficiario de la seguridad social, para analizar los asuntos sometidos a su conocimiento.
Tanto la Corte Constitucional, como la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, han sostenido que el principio de la condición más beneficiosa se encuentra plasmado en la Constitución, el bloque de constitucionalidad y la legislación nacional.
La Corte Constitucional, en la construcción de dicho principio, señaló en la Sentencia C-168 de 1995 lo siguiente:
"De otra parte, considera la Corte que la "condición más beneficiosa" para el trabajador, se encuentra plenamente garantizada mediante la aplicación del principio de favorabilidad que se consagra en materia laboral, no sólo a nivel constitucional sino también legal, y a quien corresponde determinar en cada caso concreto cuál norma es más ventajosa o benéfica para el trabajador es a quien ha de aplicarla o interpretarla. En nuestro Ordenamiento Superior el principio de favorabilidad se halla regulado en los siguientes términos: "situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho", precepto que debe incluirse en el estatuto del trabajo que expida el Congreso.
De conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas escoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones; la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador.

Por su parte, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha establecido que el principio de la condición más beneficiosa encuentra respaldo en el ordenamiento constitucional y en los Convenios sobre derechos humanos laborales ratificados por Colombia, en particular en el artículo 53 Superior y el artículo 19.8 de la Constitución de la OIT, respectivamente

(artículo 2º), ***tiene la obligación de preferir, cuando existan dos interpretaciones posibles de una disposición, la que más favorezca la dignidad humana.*** *Esta obligación se ha denominado por la doctrina y la jurisprudencia "principio de interpretación pro homine" o "pro persona". A este principio se ha referido esta Corporación en los siguientes términos:*

> *El principio de interpretación <pro homine>, impone aquella interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional".*

Éste es entonces un criterio de interpretación que se fundamenta en las obligaciones contenidas en los artículos 1° y 2º de la Constitución antes citados y en el artículo 93, según el cual los derechos y deberes contenidos en la Constitución se deben interpretar de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En lo que tiene que ver con los derechos, los mencionados criterios hermenéuticos se estipulan en el artículo 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[30] y el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[31]. Adicionalmente, se debe afirmar que estos criterios configuran parámetro de constitucionalidad, pues impiden que de una norma se desprendan interpretaciones restrictivas de los derechos fundamentales."

El principio pro persona, impone que "sin excepción, entre dos o más posibles análisis de una situación, se prefiera [aquella] que resulte más garantista o que permita la aplicación de forma más amplia del derecho fundamental"[32]. En el contexto de la LV esto significa que cuando de una disposición legal se desprende una restricción de derechos fundamentales, esta debe ser retirada del ordenamiento jurídico."[10]

3.2. El parágrafo 2º del artículo 332 de la Ley 1955 de 2019.- Vigencia

El artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 establece:

> ***"ARTÍCULO 332. REESTRUCTURACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.*** *De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:*
>
> *Reestructurar jerárquica y funcionalmente la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, la Contraloría Delegada para el Sector Social, la*

[10] Sentencia C-438/13

Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y la Unidad Delegada para el Posconflicto, y crear la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, en la Contraloría General de la República, para lo cual podrá desarrollar la estructura de la entidad, creando nuevas dependencias, modificar o establecer sus funciones y su planta de personal creando los empleos a que haya lugar.

***PARÁGRAFO 1o.** La Gerencia Administrativa y Financiera tiene la función de dirigir y controlar las actividades y procesos de contratación administrativa, para lo cual ordenará el gasto y suscribirá los actos, contratos y convenios requeridos para el funcionamiento de la entidad.*

PARÁGRAFO 2o. El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República podrá contratar seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República." (Resaltado fuera de texto)

Sobre la vigencia de esta disposición legal, se indica:

Ha de considerarse que por regla general la técnica legislativa demanda que la regulación de un determinado asunto se refleje en sendos artículos al interior de una ley, tantos cuantos tópicos haya que regular. No obstante, dicha regla no siempre se observa por parte del legislativo, siendo las leyes por las cuales se adoptan los planes nacionales de desarrollo cuatrienales un ejemplo claro de dicha situación, toda vez que al compendiar diversas regulaciones sobre materias disimiles entre sí suelen incluir en una misma disposición diferentes asuntos que no guardan unidad de materia entre sí, sin que por ello su validez resulte intrínsecamente afectada.

En el caso analizado, el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 comprende tres criterios normativos distintos: **a)** el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para la reestructuración de la Contraloría General de la República, conferidas por un lapso de 6 meses para lo cual *"(...) podrá desarrollar la estructura de la entidad, creando nuevas dependencias, modificar o establecer sus funciones y su planta de personal creando los empleos a que haya lugar";* **b)** la reafirmación atemporal de competencia que asistía a la Gerencia Administrativa y Financiera (conforme al texto original del Decreto ley 267 de 2000 y su modificación hecha en el Decreto ley 2037 de 2019) para impartir los criterios generales en torno a la gestión contractual de la entidad; y, **c)** el otorgamiento de una competencia igualmente atemporal otorgada al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República FBSCGR para contratar un seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la CGR.

Con respecto al literal a) arriba descrito, se debe señalar que el mismo es cierto, toda vez que la facultad otorgada para la reestructuración de la Contraloría General de la República, se hizo por un término perentorio que superado, tales atribuciones ipso facto desaparecerían por expreso mandato del legislador.

Sin embargo, los parágrafos de la norma objeto de análisis no han perdido su vigencia, toda vez que para estos casos el legislador no contempló ningún horizonte temporal dentro del cual pudiere ejercerse válidamente una determinada competencia, como sí aconteció para el caso del criterio normativo previsto en el literal a) ya mencionado.

De hecho, aceptar que la totalidad de la norma se encuentra sujeta a la temporalidad prevista en el literal a) mencionado conduciría a una inmediata antinomia, ya que por esa vía habría de concluirse que la Gerencia Administrativa y Financiera carece en la actualidad de competencia para dirigir e impartir lineamientos en torno a los asuntos contractuales del resorte de la Contraloría General de la República, pese a que tal atribución se sigue, como ya se mencionó, de los decretos ley 267 de 2000 y 2037 de 2019.

Con respecto a la facultad otorgada al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, su vigencia resulta aún más clara en atención a que se trata de una atribución novedosa expresamente consagrada en favor de tal entidad cuya redacción no se encuentra sujeta a ningún límite de orden temporal, sino que se plantea como una potestad en cabeza de tal entidad cuyo cumplimiento se encuentra sujeto a factores externos a su vigencia en el tiempo Vg el contar con los recursos para proceder de conformidad.

En este sentido es útil recordar que la Ley 2294 de 2023 en su artículo 372 prevé que "*Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, 1753 de 2015* ***y 1955 de 2019*** *no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior,* por lo que al no haber sido el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 objeto de expresa derogación es claro que aquello que no fue objeto de limitación temporal, continúa vigente; es decir los dos parágrafos de la norma; ello, considerando que el primer inciso del artículo 332 de la referida ley, sí habría de considerarse agotado en sus efectos.

Como colofón de lo anterior ha de indicarse que la interpretación precedente no solo es coherente con el propio querer del legislador, en pro de la preservación de la normativa incorporada en los sucesivos planes nacionales de desarrollo que hubiesen resultado útiles a la gestión estatal, sino que es acorde con el principio pro homine, propio de la legislación laboral, el cual señala que, ante interpretaciones diferentes de una norma, habrá de preferirse aquella que más amplia proteja al trabajador y en

tratándose de sucesión de normas, apareja este principio que la norma posterior no deroga a la anterior si esta última consagra una mayor o mejor protección que la posterior, justo como es el caso analizado.

La Corte Constitucional en sentencia C-957 de 1999 sobre la vigencia de las leyes indicó:

> *"En lo relativo a su vigencia,* ***como regla general, la ley comienza a regir a partir de su promulgación, salvo que el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, mediante precepto expreso determine una fecha diversa a aquella****, facultad igualmente predicable del legislador extraordinario. Los efectos jurídicos de los actos legislativos y de las leyes que se producen a partir de la promulgación en el Diario Oficial, dan lugar a su oponibilidad y* ***obligatoriedad*** *sin que por ello se afecte la validez ni la existencia de los mismos."*

Por su parte, el legislador en ejercicio de su libertad de configuración legislativa decidió de forma expresa consignar en el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 que "*Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, 1753 de 2015 y* ***1955 de 2019 no derogados expresamente*** *en el siguiente inciso o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior."*

Cabe resaltar que, en caso de que una norma contenida en un Plan Nacional de Desarrollo no sea instrumental o brinde orientaciones sobre la política económica, social y ambiental, corresponde a la Corte Constitucional en ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 241, decidir sobre su constitucionalidad o no, de lo contrario sigue vigente en el ordenamiento jurídico. Sobre el particular la Corte en sentencia C-394 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, indicó:

> *"Por ello, la Corte ha señalado que "el legislador debe respetar el contenido constitucional propio que le fue asignado a la ley del Plan Nacional de desarrollo"[54], lo que significa que las disposiciones que lo integran "o son normas de orientación de la política económica, social y ambiental o son normas de contenido instrumental, es decir, las que señalan las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales orientaciones. Si la norma acusada no puede ser encuadrada en ninguna de estas dos categorías debe ser* ***retirada del ordenamiento jurídico***"[55]."

En este contexto, es claro que a pesar de que el legislador incurrió en un error de técnica legislativa al incluir en dos parágrafos de un artículo (facultades) con vocación temporal, dos normas con vocación de permanencia, estas últimas se encuentran vigentes en nuestro ordenamiento jurídico hasta que sean expulsadas por la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad o derogada de forma expresa por el legislador.

El presente concepto se emite bajo los postulados de los artículos 230 de la Constitución Política, 26 del Código Civil, 28[11] de la Ley 1437 de 2011 y la respuesta a las inquietudes se enmarcan dentro del marco general y legal que regula la materia consultada; las circunstancias particulares y concretas mencionadas en la solicitud de concepto, deben ser evaluadas por el competente con los lineamientos generales; por lo tanto, el contenido de este concepto no es de obligatorio cumplimiento ni ejecución y no puede ser usado para refrendar decisiones o para sustraerse de cumplir funciones y menos aún, para eximirse de eventuales responsabilidades. Este concepto sirve como criterio de orientación, o como materia de consulta sobre los problemas jurídicos en él planteados.

En estos términos se rinde el concepto solicitado.

Cordialmente,



ADRIANA MARCELA MARÍN MORENO
Contratista
Oficina Jurídica CGR

[11] ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.