



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 321

Bogotá, D. C., martes, 7 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 352 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable –En memoria de Gilma Jiménez.

Bogotá, D. C., mayo 8 de 2019

Señor Representante

GABRIEL SANTOS GARCÍA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia primer debate Proyecto de Acto Legislativo número 352 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable – En memoria de Gilma Jiménez.

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, se procede a presentar informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, correspondiente al proyecto de acto legislativo de la referencia, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

La reforma propuesta, de iniciativa parlamentaria, pretende que, de manera excepcional, cuando se cometan los delitos de homicidio doloso, secuestro, tortura o acceso

carnal o actos sexuales abusivos contra menores de 14 años, se pueda imponer hasta la pena de prisión perpetua, la cual será revisable en un término de treinta (30) años en los términos que establezca la ley.

Esta iniciativa de reforma constitucional, frente a otras en el mismo sentido que no se han convertido en modificaciones al texto superior, difiere de ellas en que permite que la pena sea revisable cuando el condenado haya cumplido treinta años de ejecución de la condena, en función de los criterios que el legislador determine para tal efecto.

Es cierto, como lo plantea la exposición de motivos, que, a diferencia de lo que sucede con la pena de muerte, proscrita en tratados de Derechos Humanos a los cuales Colombia ha adherido, la pena de prisión perpetua podría llegar a ser establecida en el ordenamiento interno sin quebrantar compromisos internacionales de protección de los Derechos Humanos. No obstante, para el Consejo Superior de Política Criminal, el establecimiento de la pena de prisión perpetua, aún si es revisable, desconoce el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por lo anterior, la pregunta que surge es si el establecimiento de dicha pena para los delitos a los cuales se refiere la reforma propuesta es una medida de política criminal que sea conveniente para disuadir a los potenciales infractores de la comisión de tales comportamientos y proteger a los menores de edad, o si más bien se trataría, una vez más, de un mecanismo de populismo punitivo, tan caro a los afectos del legislador colombiano.

Ya en pretéritas oportunidades la Comisión Asesora de Política Criminal ha tenido oportunidad

de referirse a esta temática, señalando al respecto que “la cadena perpetua es una pena inhumana que desdeña toda la tradición ilustrada en torno a la cual se edifica la Constitución de 1991, por lo cual no tiene cabida en el ordenamiento punitivo.”

“Estas medidas suelen ser bastante populares a nivel de la opinión pública y dan buenos réditos políticos a quienes las defienden, pero no sólo tienen una eficacia limitada y discutible para prevenir los crímenes, sino que pueden agravar muchos de los problemas del sistema penal, como el hacinamiento carcelario de la cadena perpetua. Pero un odio generalizado, por más explicable que sea, no constituye una razón”.

Su recomendación es más bien esforzarse por incrementar la eficacia del sistema penal en cambio de aumentar las penas: “Es mejor, entonces, perfeccionar la investigación de esos crímenes contra los niños, niñas y adolescentes, para reducir su impunidad, en vez de plantear la cadena perpetua. La iniciativa debatida no es, entonces, la expresión de una buena política criminal acorde con los postulados propios de la democracia, sino una forma de populismo o de demagogia punitiva.”

Si la novedad que el proyecto pretende reclamar es la eventual revisión de la pena, ello estaría a tono con las normas vigentes en Colombia que privilegian la resocialización como fin principal de la pena privativa de la libertad, lo cual es compatible con las consignas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumentos ratificados por Colombia.

Así mismo, en los términos de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, la pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización, y el tratamiento penitenciario es el conducto por el cual se alcanza tal objetivo, así que la posibilidad de una pena de prisión perpetua como la propuesta, esto es, que sea revisable después de 30 años de privación de la libertad del condenado, conduce necesariamente a examinar la capacidad resocializadora del sistema penitenciario en Colombia y las circunstancias actuales de los establecimientos de reclusión del país.

Al respecto, el Consejo Superior de Política Criminal señala:

“El sistema carece de recursos técnicos y humanos suficientes para que se prodigue un verdadero tratamiento penitenciario; la reinante sobreocupación, la falta de medidas de acompañamiento después de cumplida la pena, y las condiciones mismas en las que se puede acceder a las oportunidades y a los mercados de trabajo en la vida libre, entre otros factores, impiden que se provea a las personas privadas de la libertad de las herramientas adecuadas para su reinserción social.

Las dificultades resocializadoras del Estado colombiano adquieren una mayor dimensión al observar el parágrafo del artículo 144 del Código Penitenciario y Carcelario, el cual supedita el fin principal de la pena privativa de la libertad a las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión.

De esta forma se condiciona el cumplimiento de la finalidad y objetivo del tratamiento penitenciario al talento humano existente y a las condiciones particulares del establecimiento, lo cual carece de fundamento razonable pues, como quedó dicho, la resocialización es, entre los fines que la ley le atribuye a la pena, el primordial, cuya gestión recae de manera exclusiva en el Inpec, entidad estatal que para lograr tal finalidad tiene la obligación de proporcionar los medios indispensables a la persona que ha sido condenada a pena de prisión.”

En función de este diagnóstico, se puede indagar por el criterio para la revisión de las condenas a prisión perpetua, pues si el mismo ha de guardar correspondencia con un eventual proceso de resocialización de los condenados, son fácilmente advertibles las dificultades para evidenciar avances en esa materia, lo que haría que la revisión de tales condenas derivara en un fracaso del sistema penitenciario. En otros términos, las posibilidades de que la revisión de una condena de prisión perpetua resulte en la libertad del peticionario se reducen ampliamente, haciendo inócua la previsión constitucional pretendida para morigerar el alcance de la drástica sanción que se plantea.

No se desconoce el impulso que hay en el país hacia el endurecimiento de las penas, en particular las relacionadas con aquellos delitos que socialmente se consideran especialmente reprochables. Esta situación pone de presente la divergencia entre el contenido de las reglas constitucionales y las normas internacionales sobre Derechos Humanos, que legitiman la pena en tanto conduzcan a la resocialización del delincuente, y el contenido de la presente propuesta que se centra en la reivindicación de la sola retribución.

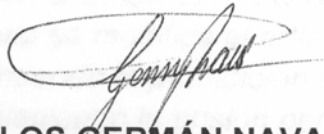
En esa medida y es por ello que se concluye la inconveniencia de esta reforma, la pena de prisión perpetua afecta desproporcionadamente la dignidad humana, pues lo que ella en el fondo pretende es autorizar al Estado a utilizar a los perpetradores de estas conductas como instrumentos ejemplarizantes para la sociedad en procura de generar un efecto disuasivo, y esto desconoce la función resocializadora de la pena.

PROPOSICIÓN:

De conformidad con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 352 de 2019 Cámara**, “por medio del cual se modifica

el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.” – En memoria de Gilma Jiménez.

De los señores Representantes,



CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 358 DE
2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 207 de la
Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., mayo de 2019

Doctor

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate para el Proyecto de Acto Legislativo número 358 de 2019 Cámara.

Respetado Presidente:

Atendiendo la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y en virtud de las facultades constitucionales y las establecidas en la Ley 5ª de 1992, ponemos a consideración de los honorables Representantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 358 de 2019 Cámara**, *por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia*, en su primera vuelta.

Cordialmente,

Debate al Proyecto de Acto Legislativo N° 358 de 2019 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia", en su primera vuelta.

Cordialmente,

JORGE ELIÉCER TAMAYO M.
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

ADRIANA MAGALI MATÍZ
Representante a la Cámara

CESAR AUGUSTO LORDUY M.
Representante a la Cámara

JUANITA MARÍA GOEBERTUS
Representante a la Cámara

OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara

Recibido:
Aster A.
Mayo 8/19.
12:28 p.m.
0

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 358 DE
2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 207 de la
Constitución Política de Colombia.*

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, presentamos **informe de ponencia favorable** para Segundo Debate a al proyecto de acto legislativo de referencia en su primera vuelta, previas las siguientes consideraciones.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Este proyecto de acto legislativo ya había sido presentado el pasado 21 de agosto de 2018 ante la Cámara de Representantes; el cual quedo radicado como el **Proyecto de Acto Legislativo número 101 de 2018 Cámara**, *por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia*, de iniciativa de los Representantes a la Cámara Martha Patricia Villalba Hodwalker, Alonso José del Río Cabarcas, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Sara Helena Piedrahíta Lyons, Erasmo Elías Zuleta Bechara, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Jaime Armando Yepes Martínez, Elbert Díaz Lozano, Teresa de Jesús Enríquez Rosero, Christian José Moreno Villamizar, Norma Hurtado Sánchez, Jorge Enrique Burgos Lugo, Mónica María Raigoza Morales. En el cual fue designado como ponente único el Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda para primer debate; y fue aprobado en primer debate con modificaciones el 6 de noviembre de 2018.

Se presentó ponencia para segundo debate el pasado 13 de noviembre de 2018, pero por razones de agenda legislativo, no alcanzo a completar su trámite y fue archivado por esta razón.

Ahora, es presentado nuevamente por los Representantes a la Cámara Martha Patricia Villalba Hodwalker, Jorge Enrique Burgos Lugo, Faber Alberto Muñoz Cerón, Alonso José del Río Cabarcas, José Elver Hernández Casas, Esteban Quintero Cardona, Milton Hugo Angulo Viveros, Elizabeth Jai-Pang Díaz, Mónica Liliana Valencia Montaña, Emeterio José Montes de Castro, Luis Fernando Gómez Betancurt y Teresa De Jesús Enríquez Rosero; y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 201 de 2019.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara y conforme a lo señalado en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, el 11 de abril de 2019, fue designado como ponente único para primer debate el Representante a la Cámara Jorge Eliécer Tamayo.

El proyecto de acto legislativo fue discutido y aprobado con modificaciones el pasado 24 de abril de 2019, toda vez que se presentaron varias proposiciones las cuales relacionamos a continuación:

Proposición	Justificación	Presentada por	Observación
Propuso eliminar la frase “y solvencia ética en su desempeño laboral y profesional” del artículo 1° del Proyecto de Acto Legislativo.	Manifestó el Representante que no había un criterio objetivo para determinar la “solvencia ética”, razón por la cual proponía su eliminación.	HR. Jorge Méndez Hernández	Fue dejada como constancia.
Propuso modificar el inciso segundo eliminado la frase “La ley reglamentará la materia” y la adición de un párrafo transitorio.	Adiciona un párrafo transitorio con el ánimo de darle un tiempo específico de seis (6) meses al Congreso de la República para que reglamente la materia; sino se logrará la regulación en el tiempo señalado por parte del Congreso, faculta al Presidente a que sea él quien lo regule.	HR. Adriana Magali Matíz	Fue dejada como constancia.
Propuso modificar el inciso segundo eliminado la frase “La ley reglamentará la materia” y la adición de un párrafo transitorio.	Adiciona un párrafo transitorio con el ánimo de darle un tiempo específico al Congreso de la República para que reglamente la materia; sino se logrará la regulación en el tiempo señalado por parte del Congreso, lo hará el Presidente a través de Decreto.	HR. Adriana Magali Matíz	Esta proposición fue avalada por el ponente.
Propuso eliminar la frase “las mismas calidades que para ser Representante a la Cámara, además de” del artículo 1° del Proyecto de Acto Legislativo.	Argumentó la Doctora Juanita Goebertus que se debía eliminar esa frase, toda vez, que no habría forma de que una persona a los 25 años alcanzara a completar los requisitos exigidos para ser Ministro; toda vez, que deberían graduarse de la universidad a los 17 años.	HR. Juanita Goebertus	Esta proposición fue avalada por el ponente.
Propusieron eliminar la frase “y solvencia ética en su desempeño laboral y profesional”; adicionalmente, modificó el inciso segundo del artículo 1° del Proyecto de Acto Legislativo incluyendo la frase “relacionados con el cargo”.	Solicitaron la eliminación de la frase “y solvencia ética en su desempeño laboral”; al considerar que era un criterio subjetivo y no objetivo lo que dificultaría su medición. En cuanto a la modificación del inciso, solicitaron que la experiencia fuese laboral relacionada y no profesional en cargos directivos.	HR. Cesar Lorduy, Erwin Arias Betancur, David Pulido, José Daniel López, Julio César Triana y Jaime Rodríguez.	Fue dejada como constancia.

Se conformó una subcomisión integrada por los Representantes a la Cámara Juanita Goebertus, Adriana Magali Matíz, Óscar Hernán Sánchez, César Lorduy y Jorge Eliécer Tamayo como ponente del proyecto; en el cual se armonizaron las diferentes proposiciones y llegando al texto que fue aprobado.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto de acto legislativo que se somete a consideración del Congreso de la República tiene como finalidad la **inclusión de condiciones y características mínimas** para altos funcionarios y servidores de la Rama Ejecutiva, en concreto, a quienes ejercerán cargos de Ministro y Directores de Departamento Administrativo, con el objeto de garantizar con idoneidad, academia y experiencia en el ejercicio moral y ético de la función pública, y lograr mayor eficiencia y eficacia en la administración nacional, como epicentro de grandes decisiones.

III. CONSIDERACIONES DE LOS AUTORES

En la mayoría de los países, el marco constitucional prevé requisitos básicos para ser designado como Ministro; por lo general, estos

se refieren a la nacionalidad, la ciudadanía, la residencia y la edad. Además de estos requisitos algunos países exigen otros de carácter específico como determinado grado de instrucción, la posesión de rentas, hablar dos idiomas oficiales o pertenecer al estado seglar. No obstante ello, en algunos de los casos la legislación ha establecido otros requisitos relacionados con el grado de instrucción, calidad moral, pertenecer al estado seglar, contar con el apoyo del parlamento, entre otros aspectos.

Así mismo la carta iberoamericana de la función pública establece la necesidad de lograr una función pública profesional y eficaz, lo cual se transforma en el objetivo de alcanzarla, y ella debe contar con el propósito de mejorar la institucionalidad ya existente.

En Colombia, la inclusión de este principio en nuestra Carta Fundamental, está estrechamente ligada a la creación del Régimen de la Función Administrativa, prevista en el capítulo V del mismo cuerpo normativo, el cual señala:

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía,

celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...), así, la Función pública está sometida a un régimen con el cual se garantiza la eficacia y, la eficiencia, en los servicios que brinda el Estado y por ende la práctica de los principios fundamentales en que se basa dicha actividad.

La necesidad de modernizar la administración pública, propósito que tiene como unos de sus ejes la evolución de las políticas públicas relacionadas con la gestión del talento humano, cobra una importancia fundamental: el entender las competencias como el conjunto de habilidades que determinan la idoneidad de las personas para desempeñar un empleo o cargo.

Así pues, la “idoneidad y academia” se refieren a la aptitud o capacidad para desempeñar una función o realizar una tarea. En el caso del Régimen de Servicio Civil, comprende la capacidad para desempeñar un puesto específico o una serie de puestos de características similares. Ello explica el por qué no es posible contar con una definición legal de los términos, pues su contenido dependerá, en cada caso concreto, de las características peculiares del cargo a ocupar y del perfil requerido para llenarlo, compuesto por aquellas condiciones éticas, académicas, de experiencia o morales que debe poseer el aspirante y/o titular del puesto, aspectos que únicamente pueden ser determinados, tomando como parámetro las necesidades del servicio público.

En términos de moralidad y eficacia, nada desacredita más una gestión gubernativa o administrativa que los nombramientos arbitrarios, y éstos lo son cuando los nombrados carecen de idoneidad moral y técnica (entendida esta última como la academia y la experiencia), sobre todo moral. Además de implicar una transgresión constitucional, causa sensación de injusticia en el espíritu público. Sus primeras consecuencias son el rechazo de la opinión sensata; luego desmoraliza a los que con idoneidad tienen derecho al cargo; en fin, contribuye a perturbar el orden disciplinario y administrativo. Se tiene de esto una deplorable experiencia en nuestro país, donde todo esto se olvida pronto y, lo que es más grave, se olvida a sabiendas como lo señala Rafael Bielsa en su obra “La moral política y administrativa”

Las exigencias actuales de la administración pública requieren que se avance más allá de los conocimientos técnicos y la especialización y se tenga en cuenta la experiencia en el desempeño de una labor y la incorporación de todo tipo de capacidades, actitudes, aptitudes, rasgos de personalidad, entre otros, hoy estos enfoques se consideran muy importantes para el éxito de la gestión.

La profesionalización de todos los niveles de la administración pública iniciando en el nivel directivo, el cual se encuentra subordinado al

poder político, es inminente. Este nivel es el encargado de diseñar, dirigir y orientar bajo las directrices del poder político, estrategias, procesos y desarrollos de las políticas públicas, así como producir y proveer servicios al ciudadano.

Los Ministros y Directores de Departamento son los Gerentes Públicos de mayor rango y es precisamente esta ubicación la que exige un alto nivel de cualificación moral, ético y claro esta profesional. Este fenómeno es el que se conoce como la “profesionalización gubernamental”.

Lo anterior permitirá que se alcancen niveles superiores de eficacia y productividad de las organizaciones, así como ser capaces de transmitir una visión completa de lo que se quiere y del camino a recorrer para alcanzar los objetivos trazados desde la estrategia política, entendida como el nivel máximo de decisión y orientación del sistema público.

Por lo anterior el principio de idoneidad comprobada cumple, entonces, una doble función: por un lado, permite a los designados en ocupar un puesto público competir en condiciones de igualdad y decoro con respecto al cargo que se ostentará, y de otra parte, permite que se nombre en los puestos públicos de alta dignidad a las personas más aptas para desempeñarlos, con lo cual se busca cumplir con el deber de eficiencia en la actuación de la Administración Pública en la consecución de los fines estatales.

IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

A través de los últimos años, siempre se ha venido hablando del mérito profesional y de la idoneidad profesional para el acceso y la permanencia a cargos públicos; es por eso que nuestra Constitución en su artículo 125 estableció la carrera administrativa y las condiciones de ingreso para los cargos del sector público, exceptuando los cargos de libre nombramiento y remoción como lo son los cargos a los que hace referencia el presente acto legislativo; y que generalmente sus funciones vienen determinadas en diferentes leyes, decretos o a través de resoluciones internas de las diferentes entidades públicas que se adoptan como manual de funciones.

En la actualidad, también se exigen en nuestra Constitución requisitos de idoneidad para ser Magistrado de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, dadas las funciones y responsabilidades que ellos ejercen; es por esto que se busca en este Acto Legislativo, que los Ministros y los Directores de Departamentos Administrativos al ser cargos del nivel directivo del Estado también tengan unos requisitos mínimos que garanticen su idoneidad, moralidad y experiencia en los respectivos sectores donde van ejercer; toda vez, que de ellos se espera que sus actuaciones vayan con el deber ser de las normas y sus funciones; y no que con

base en esas actuaciones hayan o vayan a obtener beneficios personales.

A. DEL COMPONENTE ÉTICO

El artículo 209 de la C.N. que se refiere a la función administrativa (la cual desarrollan los Ministerios y los Departamento Administrativos) señala que la misma, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

A su vez, la Ley 80 de 1993 “Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, en su Artículo 26 “Del principio de responsabilidad”, numeral 4, manifiesta que las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

Por su parte la Corte Constitucional manifestó en la Sentencia C-030 de 2012 que: *“Respecto de los componentes del derecho disciplinario, la jurisprudencia constitucional ha explicado que éste se encuentra integrado por todas aquellas normas sustantivas y adjetivas que exigen de los servidores públicos y de ciertos particulares, un específico comportamiento en el ejercicio de las funciones públicas, como la disciplina, la obediencia, la diligencia, el cuidado, la corrección y el comportamiento ético en el desempeño de las funciones asignadas y encomendadas a los servidores públicos, con el fin de asegurar la debida prestación y buena marcha de la función administrativa, en desarrollo de los principios constitucionales contenidos en el artículo 209 Superior.”* (subrayado fuera de texto).

Por otra parte, cuando hacemos relación al comportamiento ético en el desempeño laboral y profesional, hacemos claridad que la mayoría de profesiones relacionadas con el ejercicio Ministerial y de los Departamentos Administrativos tienen reglamentado sus códigos de ética profesional como lo relacionamos en el siguiente cuadro:

PROFESIONES	Códigos de Ética
Abogado(a)	Ley 1123 de 2007
Administración de Empresas	Acuerdo 03 de 1983
Ingenierías en General y Profesiones Afines	Ley 842 de 2003
Contaduría Pública	Decreto 2420 de 2015
Economía	Decreto 1268 de 1997
Arquitectura	Ley 435 de 1998
Medicina	Ley 23 de 1981

Fuente: Elaboración Propia

B. CON REFERENCIA A LA IDONEIDAD TÉCNICA, APTITUD, CAPACIDAD Y COMPETENCIA EN EL CARGO

En la Sentencia C-220 de 2017 la Corte señalo que el legislador puede exigir títulos de

idoneidad para finalidad acreditar la preparación académica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social frente a la comunidad.”*Este medio no está prohibido y es legítimo pues el legislador puede exigir títulos de idoneidad para finalidad acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social frente a la comunidad”* De esto podemos inferir, que es constitucionalmente admisible que el legislador establezca determinadas calificaciones cuando se trata de cargos que involucran un alto compromiso social, a juicio presenta, los cargos de Ministro o Director, los cuales evidentemente implican este compromiso, deberían estar sujetos a estas calificaciones para los quienes pretendan fungir como tales.

En la Sentencia 01507 de 2018 Consejo de Estado manifestó que la jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha sido univoca afirmando que la discrecionalidad en el nombramiento no es una prerrogativa absoluta, sino un margen de acción más amplio frente a lo que serían competencias regladas. Siguiendo esta línea, según la mencionada jurisprudencia, estas facultades encuentran su límite en 3 criterios: La razonabilidad de la decisión, el cumplimiento de los fines de la norma que lo autoriza y la proporcionalidad frente a los hechos que la fundan.

El proyecto de acto legislativo pretende imponer una limitación razonable a la discrecionalidad del ejecutivo en estos procesos de nombramiento, con el fin de establecer un mínimo de capacidades y garantías para inferir la idoneidad del servidor público, quien es en ultimas quien debe responder al principio de eficiencia en el desarrollo y cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

De la misma manera, en nuestro marco normativo se señalan requisitos con los que deben contar personas que aspiren a ser Director de Unidad Administrativa Especial, Superintendente, Director, Gerente o Presidente de Entidades Descentralizadas, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario y Cónsul General Central:

En el Decreto 1083 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública:

Artículo 2.2.2.4.10. Requisitos determinados en normas especiales. *Para ejercer el empleo de Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar los requisitos señalados en el artículo 207 de la Constitución Política.*

Para desempeñar los empleos clasificados en el nivel directivo, que en su identificación carecen de grado de remuneración, quien sea nombrado deberá acreditar como requisito título profesional en una disciplina académica o profesión, título de postgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada.

Para desempeñar los empleos de Director de Unidad Administrativa Especial, Superintendente, Director, Gerente o Presidente de entidades descentralizadas, en cualquiera de sus grados salariales, acreditarán como requisito título profesional en una disciplina académica, título de postgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada.

Para el ejercicio de los empleos antes señalados podrán aplicarse las equivalencias establecidas en el presente título.

Parágrafo 1°. *Para el ejercicio de los empleos correspondientes a los diferentes niveles jerárquicos, que tengan requisitos establecidos en la Constitución Política, en la ley y en el presente artículo, se acreditarán los señalados en tales disposiciones, sin que sea posible modificarlos o adicionarlos en los manuales específicos de funciones y de competencias laborales.*

Parágrafo 2°. *Independientemente de los requisitos señalados en el respectivo manual específico, los candidatos para desempeñar los empleos de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario y Cónsul General Central, podrán acreditar como requisito título profesional en una disciplina académica, título de posgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada.*

Por criterios de la OCDE, el Ex -Presidente Santos promulgó el Decreto 1817 de 2015, donde se define el perfil de los dirigentes de las superintendencias de Sociedades, Financiera y de Industria y comercio:

Artículo 2.2.34.1.2. Calidades. *Para ocupar los empleos de Superintendente de Industria y Comercio, Superintendente Financiero y Superintendente de Sociedades, se deberán acreditar las siguientes calidades:*

1. *Título profesional y título de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.*
2. *Diez (10) años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el sector público o privado, o experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.*

Así las cosas, si estos funcionarios públicos de menor orden jerárquico con respecto a las carteras Ministeriales, están sujetos a una serie de requisitos de preparación académica, aptitud, capacidad y competencia; no se puede negar que los Rectores de las Políticas Públicas de todos los sectores del ejecutivo y los Directores de los Departamentos Administrativos cuentan con las descritas calidades.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en su desempeño laboral y profesional.</p> <p>Adicionalmente acreditar experiencia laboral mínima de ocho años, relacionada con el cargo.</p> <p>Parágrafo transitorio. <u>El Congreso contará con un término de doce (12) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para reglamentar la materia. Vencido este término, en caso de no ser reglamentado por el Congreso, lo hará el Presidente de la República en un término de seis (6) meses.</u></p>	<p>Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en su desempeño laboral y profesional.</p> <p>Adicionalmente acreditar experiencia laboral mínima de ocho años, relacionada con el cargo.</p> <p>Parágrafo transitorio. <u>El Gobierno nacional reglamentará la materia.</u></p>

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, solicitamos de manera respetuosa a los Honorables Representantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes dar SEGUNDO DEBATE en Primera Vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 358 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia, con el texto propuesto.

Cordialmente,

Cordialmente,

JORGE ELIÉCER TAMAYO M.
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

ADRIANA MAGALI MATÍZ
Representante a la Cámara

CESAR AUGUSTO LORDUY M.
Representante a la Cámara

JUANITA MARÍA GOEBERTUS
Representante a la Cámara

OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 358 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:

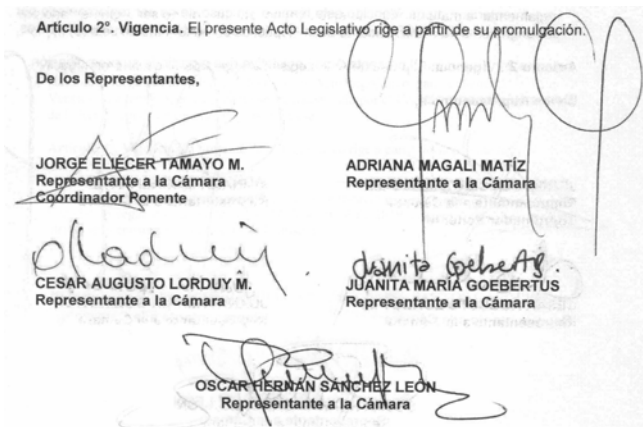
Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en su desempeño laboral y profesional.

Adicionalmente acreditar experiencia laboral mínima de ocho años, relacionada con el cargo.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional reglamentara la materia.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los Representantes,



TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 358 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:

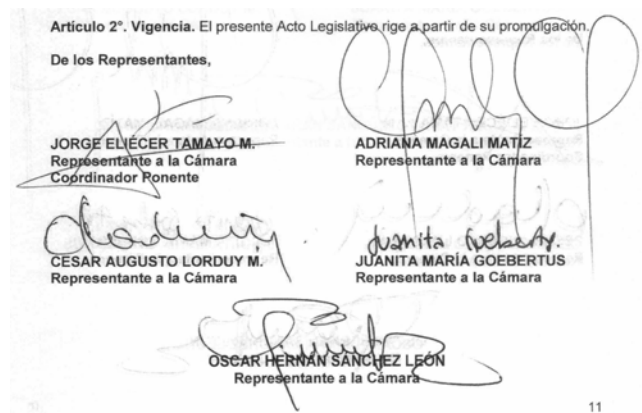
Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en su desempeño laboral y profesional.

Adicionalmente acreditar experiencia laboral mínima de ocho años, relacionada con el cargo.

Parágrafo transitorio. El Congreso contará con un término de doce (12) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para reglamentar la materia. Vencido este término, en caso de no ser reglamentado por el Congreso, lo hará el Presidente de la República en un término de seis (6) meses.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los Representantes,



TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 358 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en su desempeño laboral y profesional.

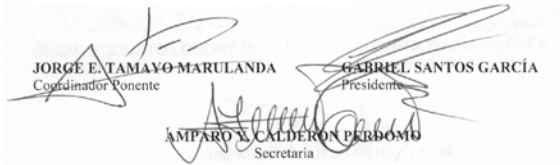
Adicionalmente acreditar experiencia laboral mínima de ocho años, relacionada con el cargo.

Parágrafo transitorio. El Congreso contará con un término de doce (12) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para reglamentar la materia. Vencido este término, en caso de no ser reglamentado por el Congreso, lo hará el Presidente de la República en un término de seis (6) meses.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente proyecto de acto legislativo según consta en Acta número 44 de

abril 24 de 2019. Anunciado el 23 de abril de 2019 según con de la misma fecha.



JORGE E. TAMAYO-MARULANDA
Cofundador Ponente

GABRIEL SANTOS GARCÍA
Presidente

AMPARO A. CALDERÓN PERDOMO
Secretaria

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 352 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable -en memoria de Gilma Jiménez.

En atención a la designación hecha por la por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, presento **informe de ponencia negativa** para primer debate del **Proyecto de Acto Legislativo número 352 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable -en memoria de Gilma Jiménez. atendiendo las siguientes consideraciones.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 26 de marzo de 2019 radicó el proyecto de acto legislativo en cuestión de la autoría de la Representante a la Cámara Martha Patricia Villalba Hodwalker.

La Mesa directiva designó como ponentes a los Representantes a la Cámara Jorge Enrique Burgos Lugo, Harry Giovanni González García, Erwin Arias Betancur, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Adriana Magali Matiz Vargas, Juanita María Goebertus Estrada, Carlos German Navas Talero, Ángela María Robledo Gómez y Luis Alberto Albán Urbano

II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto de acto legislativo busca eliminar la prohibición de pena de prisión perpetua contenida en el artículo 34 de la Constitución con el fin de permitir que los delitos de homicidio doloso, feminicidio, secuestro y acceso carnal violento cometidos contra menores de 14 años o contra menores de 18 años con discapacidad física y/o mental puedan ser sancionados con dicha pena.

III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

El punto de partida de los autores es el reconocimiento de la vulneración de los derechos de los niños y las niñas. En primer lugar, se refieren a la aportada por la organización Save the Children en el sentido de evidenciar que Colombia se encuentra en el lugar 118 dentro de un ranking de 172 países que *menos respetan los derechos de la niñez*. Adicionalmente, señalan que entre 2005 y 2015 los delitos contra la integridad y formación sexual contra menores aumentaron.

Seguido, reconocen que la prohibición de prisión perpetua se previó en la Constitución de 1991 como una garantía penal. No obstante matizan dicha afirmación haciendo alusión a normas contenidas en el Estatuto de Roma que permite la prisión perpetua como una sanción a imponer frente a crímenes internacionales.

Finalmente enfatizan el carácter distintivo de la medida propuesta respecto a iniciativas anteriores, en el sentido en que se permite la revisión de la sanción de prisión perpetua de acuerdo a las condiciones que fije el legislador. Concluyen que, por tanto, no se estaría ante una sustitución de la Constitución.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El presente proyecto de acto legislativo contiene una iniciativa que es altamente inconveniente por diversas razones. La medida propuesta ha sido presentada en varias ocasiones pero no ha logrado contar con éxito. Esto evidencia que en el trámite legislativo se ha puesto de presente su inconveniencia y por tanto los autores han retirado la iniciativa o ha sido archivada.

IDENTIFICACIÓN A.L	AUTOR (ES)	RAZÓN DE HUNDIMIENTO
P.A.L 55 DE 2017c	Efraín Antonio Torres M. (P.de la U); Silvio Carrasquilla (P. Liberal); José Mizger Pacheco(Opción Ciudadana); Cadenalaria Rojas (Opción Ciudadana); Martha Villalba Godwalker (P de la U); Jach Housni Jaller (P.Liberal); Fernando de la Peña (Op.Ciudadana); Antenor Durán (AICO); Franklin del Cristo (Op.Ciudadana); Luis Urrego (Conservador Colombiano)	Retirado por el Autor.
A.L 240/ 2017 c	H.R.Jaime Buenahora Febres, H.R.Tatiana Cabello Flórez, H.R.Víctor Javier Correa Vélez, H.R. Marta Cecilia Curi Osorio, H.R.Fernando De La Peña Márquez, H.R.Jack Housni Jaller, H.R. José Carlos Mizger Pacheco, H.R.Jhon Eduardo Molina Figueredo, H.R.Sara Helena Piedrahita Lyons, H.R.Efraín Antonio Torres Monsalvo, H.R.Luis Fernando Urrego Carvajal, H.R.Martha Patricia Villalba Hodwalke	Archivado

IDENTIFICACIÓN A.L	AUTOR (ES)	RAZÓN DE HUNDIMIENTO
A A. L 223/ 2018C	H.R Efraín Antonio Torres Monsalvo, H.R. Hernando José Patau Álvarez, H.R. Martha Patricia Villalba Hodwalker, H.R. Eduardo José Tous de la Ossa, H.R. Cristóbal Rodríguez Hernández, H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. Carlos Arturo Correa Mojica, H.R. Nery Oros Ortíz, H.R. Jhon Eduardo Molina Figueredo, H.R. Alfredo Guillermo Molina Triana, H.R. Fernando de la Peña Márquez, H.R. Nicolás Daniel Guerrero Montaña, H.R. Nicolás Daniel Guerrero Montaña, H.R. Juan Felipe Lemos Uribe, H.R. León Darío Ramírez Valencia, H.R. Christian José Moreno Villamizar, H.R. Sara Helena Piedrahita Lyons	Archivado
AA.L 029/2015 C	H.R Oscar Fernando Bravo Realpe, H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. Jairo Enrique Castiblanco Parra, H.R. Carlos Arturo Correa Mojica, H.R. Marta Cecilia Curi Osorio, H.R. Alexander García Rodríguez, H.R. Nery Oros Ortíz, H.R. Ana Maria Rincón Herrera, H.R. Efraín Antonio Torres Monsalvo, H.R. Eduardo José Tous De La Ossa, H.R. Albeiro Vanegas Osorio, H.R. Martha Patricia Villalba Hodwalker, H.R. Berner León Zambrano Erasó	Archivado
A A.L 214 / 2015	H.R Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. Jairo Enrique Castiblanco Parra, H.R. Carlos Arturo Correa Mojica, H.R. Sandra Liliana Ortiz Nova, H.R. Ana Maria Rincón Herrera, H.R. Jorge Enrique Roza Rodríguez, H.R. Efraín Antonio Torres Monsalvo, H.R. Martha Patricia Villalba Hodwalker, H.R. Berner León Zambrano Erazo	Archivado
A.L 066/2018	H.R.Martha Patricia Villalba Hodwalker, H.R.Harry Giovanni González García, H.R.Jhon Arley Murillo Benitez, H.R.Silvio José Carrasquilla Torres, H.R.José Gabriel Amar Sepulveda, H.R.Emeterio José Montes De Castro, H.R.Erasmo Elías Zuleta Bechara, H.R.Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R.Sara Elena Piedrahita Lyons, H.R.Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, H.R.Andrés David Calle Aguas, H.R.Felipe Andrés Muñoz Delgado, H.R.Adriana Magali Matiz Vargas, H.R.Germán Alcides Blanco Álvarez, H.R.Jaime Felipe Lozada Polanco, H.R.Elbert Díaz Lozano, H.R.Alfredo Ape Cuello Baute, H.R.José Luis Pinedo Campo, H.R.Yamil Hernando Arana Patau, H.R.Faber Alberto Muñoz Cerón, H.R.Kelyn Johana González Duarte, H.R.Harold Augusto Valencia Infante, H.R.Oscar Tulio Lizcano González, H.R.John Jairo Hoyos García, H.R.Alonso José del Río Cabarcas, H.R.Astrid Sánchez Montes De Oca, H.R.John Jairo Cárdenas Morán, H.R.Rodrigo Arturo Rojas Lara, H.R.Mónica Liliana Valencia Montaña, H.R.Mónica María Raigoza Morales, H.R.Karina Estefanía Rojano Palacio H.S.Berner Leon Zambrano E	Archivado

En vista de que el contenido es el mismo y de que persiste la ausencia de diagnóstico y evidencia que permita concluir que la pena de prisión perpetua es efectiva para proteger a los menores, los riesgos de los efectos no previstos, la inconveniencia y los elementos inconstitucionales permanecen.

Las intervenciones en la audiencia pública dan cuenta de varios elementos a tener en mente al momento de considerar medidas penales como la propuesta y que permiten concluir que es una medida desfavorable que debe ser rechazada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Para desarrollar la idea anterior aportaré tres grupos de argumentos. El primero que tiene que ver con asuntos de política criminal, el segundo se refiere a la valoración constitucional de la propuesta y el último se relaciona con la evaluación del proyecto a la luz de los estándares internacionales.

1. Política criminal: En concepto previo a propósito de un proyecto de acto legislativo que tenía el mismo objeto que el PAL 352/19C, el

Consejo Superior de Política Criminal¹ señala que los estudios empíricos sobre penas severas (como prisión perpetua y pena capital) que buscan un efecto disuasorio evidencian serias dudas sobre su efectividad; los estudios sugieren que en tanto las razones subjetivas que mueven a cometer los delitos no dependen de la amenaza estatal, la imposición de penas severas no está directa ni necesariamente ligada con mayor disuasión de no cometer los delitos (pp. 62). Contrario a esto, algunos estudios sugieren que el efecto que se genera como resultado de la imposición de penas tan severas, y que tampoco fue tenido en cuenta como un efecto de la medida propuesta, es el de “brutalización” que más que enviar el mensaje de disuasión lo que transmite es un mensaje de vengeanza que puede incrementar la violencia.

¹ Estudio del Consejo Superior de Política Criminal relacionados con cuatro (4) propuestas legislativas de intervención sobre las agresiones sexuales que afectan a los niños, niñas y adolescentes en Colombia <http://www.politicacriminal.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=ZFBh5M8wDIY%3D&portalid=0>

Por otra parte, el proyecto tampoco responde a un diagnóstico fundado en evidencia que permita concluir que la mejor forma para contrarrestar los delitos graves contra menores es la medida propuesta. El incremento en los número de delitos contra menores no es prueba suficiente para concluir que la forma de reducirlos es con sanciones más severas pues no se demuestra, con otras experiencias o evidencia para Colombia, que hay una relación directa entre aumento de delitos y la severidad de las sanciones.

Asimismo, los autores obvian analizar el impacto que la medida tendría en el sistema judicial. Por un lado, no consideran el impacto en la capacidad de investigación judicial y del sistema penitenciario y carcelario. El proyecto sugiere una medida que, en términos de funcionamiento del sistema judicial y de respuesta a las necesidades jurídicas de la población, causaría más dificultades que ventajas, pues a hoy, como lo señala la Defensoría del Pueblo, hay archivo en el 81% de los casos de violencia sexual contra menores. La precaria situación carcelaria (frente a la cual se declaró un Estado de Cosas Inconstitucional), la impunidad, la poca capacidad de policía judicial, entre otros, son aspectos que deben considerarse, especialmente teniendo en cuenta que el objetivo es ofrecer una medida que de manera efectiva proteja los derechos de los menores.

Adicionalmente, el proyecto deja totalmente de lado una aproximación preventiva de la política criminal que de manera más efectiva podría proteger los derechos de los menores, pues apuntaría a evitar la comisión de los delitos, esto sin que signifique abandonar el enfoque represivo. Esto se refleja también en que dentro de los efectos que no fueron previstos por los autores se incluye las nuevas conflictividades que surgen tras activar el aparato judicial penal. La violencia sexual contra menores generalmente ocurre dentro del hogar² esto hace que la confrontación producto de la denuncia cause conflictividades dentro de los hogares que no pueden ser tramitadas por la justicia penal.

2. Análisis constitucional: La Constitución de 1991 representó la modernización del constitucionalismo en Colombia y con ello la apuesta por una humanización del derecho. El carácter normativo del nuevo texto constitucional, sumado a una amplia carta de derechos permitió una transformación de la aproximación de los ciudadanos al ordenamiento constitucional. En tal sentido, el reconocimiento de derechos y garantías permitió que los ciudadanos adquirieran un rol más activo respecto al Estado, pues no son solamente sujetos de la autoridad estatal, sino sujetos de derechos.

En tal sentido, las garantías penales son un componente fundamental de esta modernización y transformación constitucional, pues representan una aproximación más humanista respecto a la capacidad represora del Estado. Las garantías penales buscan, entre otras cosas, garantizar la dignidad humana como elemento medular de la Constitución de 1991³ y elemento esencial para garantizar el respeto, garantía y protección de los Derechos Humanos. La relación entre las garantías penales y la dignidad humana se da en términos de la racionalización y proporcionalidad de las sanciones, y del respeto de los procesados y condenados como sujetos que, a pesar de la comisión de delitos, deben ser protegidos por el Estado pues los individuos son el eje de su accionar. Por tanto, afectar el pilar de dignidad humana al incluir una modificación que la restringe de manera desproporcionada⁴ para las personas condenadas a pena privativa de la libertad sustituye la Constitución y por lo tanto se excederían las competencias de constituyente derivado del Congreso de la República.

En esta misma lógica anular la función resocializadora de la pena elimina el componente que permite la compatibilización de las sanciones penales con los Derechos Humanos. Conforme a la Corte Constitucional⁵, el objeto del derecho penal en un Estado Social de Derecho no es excluir al delincuente, sino buscar su reinserción. En consecuencia, la eliminación de la prohibición de prisión perpetua elimina de plano la posibilidad de resocialización y por tanto contradice toda la inspiración de las garantías penales contenidas en la Constitución.

3. Marco internacional: Los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos contienen disposiciones claramente dirigidas a humanizar las penas, en particular, a enfatizar el objetivo resocializador de la pena. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos precisan que la resocialización es un fin de la pena y por tanto, es una obligación del Estado. A esto se suma la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes, categoría en la que está incluida una pena tan severa que restringe de por vida el derecho a la libertad de los infractores; en este sentido incluyen disposiciones la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas frente a la tortura y a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; la Convención de las Naciones Unidas con la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes; y

² ¿Por qué en Colombia aumentan las cifras de violencia contra menores? <https://latinamericanpost.com/es/21159-por-que-en-colombia-aumentan-las-cifras-de-violencia-contra-menores>

³ Corte Constitucional, Sentencia C-143-2005.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-108 de 2017.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-261 de 1996.

la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

El sistema universal e interamericano de protección de Derechos Humanos, además de las disposiciones anteriores, tiene una orientación humanista que pretende garantizar en la mayor medida posible las libertades de los individuos. Es en virtud de lo anterior que, por ejemplo, en el marco del derecho internacional de los Derechos Humanos el principio de interpretación y regulación *pro homine*, prevalente en la aplicación de normas de Derechos Humanos, reconoce las limitaciones razonables a los derechos pero exige que las restricciones de los derechos sean mínimas pues debe prevalecer la interpretación y la regulación que propenda por el respeto de la dignidad humana.

Adicionalmente, los autores señalaron que la pena de prisión perpetua es admisible en virtud del Estatuto de Roma, sin embargo hay que precisar algunos elementos en ese sentido. El artículo 77 del Estatuto de Roma contiene una excepción a la regla general sobre las sanciones que es la limitación temporal. Dicha excepción se da en el marco de las consideraciones de la gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado. Sin embargo, en virtud de la objeción de varios estados, contrario a señalar que las disposiciones del artículo 77 sobre pena de prisión perpetua es la regla, se precisó que dicha medida queda circunscrita a la legislación de los estados. Al respecto, la Corte Constitucional⁶ señaló que, si bien el Estatuto de Roma está ratificado internamente, las disposiciones del artículo 77 no obligan a los jueces a imponer penas de prisión perpetua. En consecuencia, el reconocimiento del Estatuto de Roma de permitir la imposición de pena de prisión perpetua para crímenes internacionales (crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio) i) debe adecuarse al marco constitucional colombiano en el que la dignidad humana prima como un principio fundante y ii) no obliga a los jueces en lo doméstico.

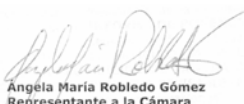
VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables representantes de la Comisión Primera de la Cámara dar **archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 352 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable -en memoria de Gilma Jiménez.**

Cordialmente,

Cordialmente,


Juanita María Goebertus Estrada
Representante a la Cámara


Ángela María Robledo Gómez
Representante a la Cámara


Luis Alberto Albán
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 343 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 365 DE 2019 CÁMARA

*por el cual se modifica el artículo 361 de la
Constitución Política.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. TRÁMITE.
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.
- III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA
- IV. MARCO CONSTITUCIONAL
- V. JUSTIFICACIÓN
- VI. CONCLUSIONES
- VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES
- VIII. PROPOSICIÓN.

I. TRÁMITE.

El Proyecto de Acto Legislativo número 343 de 2019 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones” es autoría de los honorable Representante César Augusto Ortiz Zorro, honorable Representante Fabián Díaz Plata, honorable Representante Katherine Miranda Peña, honorable Representante León Fredy Muñoz Lopera, honorable Representante Wilmer Leal Pérez, honorable Representante Nevardo Eneiro Rincón Vergara, honorable Representante Alejandro Alberto Vega Pérez, honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, honorable Representante Andrés David Calle Aguas, honorable Representante Jairo Reinaldo Cala Suárez y honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 22 de marzo de 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 171 de 2019.

El Proyecto de Acto Legislativo número 365 de 2019 “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política” es autoría es autoría del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera, la Ministra de Minas y Energía, María Fernanda Suárez Londoño, la Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, la Directora del Departamento Nacional de Planeación, Gloria Amparo Alonso Másmela, el honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, honorable Representante Héctor Javier Vergara Sierra, honorable Representante Christian José Moreno Villamizar, honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, honorable Representante Juan Pablo Celis Vergel, honorable Representante Juan Manuel Daza Iguarán, honorable Representante

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-578 de 2002.

Edwin Gilberto Ballesteros Archila, honorable Representante Édgar Alfonso Gómez Román, honorable Representante Wadith Alberto Manzur Imbett, honorable Representante Óscar Leonardo Villamizar Meneses, así como los honorable Senadores Ciro Alejandro Ramírez Cortés, honorable Senadora Esperanza Andrade de Osso y honorable Senador Didier Lobo Chinchilla, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 4 de abril de 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 208 de 2019.

El 4 de abril y 22 de abril de la presente anualidad, respectivamente, fueron recibidos en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión le correspondió a los Representantes Andrés David Calle Aguas, Jaime Rodríguez Contreras, Álvaro Hernán Prada, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Juan Carlos Wills, Buenaventura León León, Ángela María Robledo, Luis Alberto Albán, Inti Raul Asprilla Reyes, y Carlos German Navas Talero rendir Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.

Los Proyectos de Acto Legislativo número 343 de 2019 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones” acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 365 de 2019 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 361

de la Constitución Política” fueron acumulados mediante Oficio C.P.C. P 3.1 – 1009-2019 el día 23 de abril de 2019.

Téngase en cuenta que en el periodo legislativo que inició el 20 de julio de 2018 y culminó el 20 de diciembre de 2018 se tramitó el Proyecto de Acto Legislativo número 023 de 2018 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 110 de 2018 Cámara y el Proyecto de Acto Legislativo número 174 de 2018 Cámara “por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, el cual avanzó en la construcción de una discusión, en primer y segundo debate en la Cámara de Representantes, sin embargo, el mismo fue archivado por tiempos en su paso a primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, el texto trabajado fue tenido en cuenta para la construcción de estos proyectos de Acto Legislativo.

Los ponentes rindieron ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Cámara, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 262 de 2019. El proyecto fue anunciado el 24 de abril de 2019 según consta en Acta número 44 de la misma fecha, y fue aprobado el 29 de abril de 2019, según consta en Acta número 45 de abril 30 de 2019. Dentro del trámite de la discusión y aprobación del proyecto se presentaron las siguientes proposiciones y constancias:

CUADRO PROPOSICIONES Y CONSTANCIAS

CLASE	PRESENTADA POR:
<p>PROPOSICIÓN SUSTITUTIVA (AVALADA): Se solicitó la modificación del párrafo transitorio 1 en los siguientes términos:</p> <p><i>Parágrafo 1°. Transitorio. El Gobierno nacional contará hasta con seis (6) meses a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías a lo dispuesto en el presente artículo.</i></p> <p><i>Lo dispuesto en el presente Acto Legislativo regirá a partir del 1° de enero de 2020. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la señalada ley, <u>seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en el Acto Legislativo número 05 de 2011, hasta tanto se sancione la ley.</u> el Gobierno Nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 30 de abril de 2020, incluido el presupuesto para el bienio 2020-2021 y los posteriores ajustes a los que haya lugar.</i></p>	<p>Honorable Representante Julián Peinado, honorable Representante Gustavo Estupiñán, honorable Representante Alfredo Deluque, honorable Representante Juan Fernando Reyes Kuri, honorable Representante Adriana Matiz, honorable Representante Óscar Sánchez, honorable Representante Jorge Méndez, honorable Representante Andrés Calle, honorable Representante Juan Carlos Rivera, honorable Representante Juan Carlos Wills.</p>
<p>CONSTANCIA: Para que se modifique el artículo 1° en el sentido de incluir en la asignación territorial a los distritos.</p> <p><i>Para la financiación de proyectos de inversión, se creará una asignación de recursos territorial y otra regional. En la asignación territorial tendrán participación:</i></p> <p><i>a) Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo, no residual, entre el 30% y el 50% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías;</i></p>	<p>Honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda</p>

CLASE	PRESENTADA POR:
<p>CONSTANCIA: Solicitan que se adicione un inciso con la siguiente información:</p> <p><u>Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán mínimo del 10% de la asignación regional, y se ejecutarán a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas realizadas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. Para la presentación y ejecución de los proyectos la entidad deberá ser parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.</u></p>	<p>Honorable Representante Gabriel Jaime Vallejo, honorable Representante Álvaro Hernán Prada, honorable Representante José Jaime Uscátegui, honorable Representante Margarita Restrepo, honorable Representante Juan Carlos Wills.</p>
<p>CONSTANCIA (retirada): Solicitó que se incorporara de manera expresa el texto de los párrafos transitorios 4°, 7°, 8° y 10 adicionados mediante el Acto Legislativo número 04 de 2017.</p>	<p>Honorable Representante Luis Alberto Albán.</p>
<p>CONSTANCIA: Solicita modificar el literal b del inciso segundo para que quede con el siguiente tenor:</p> <p>Literal b: Los Departamentos y Municipios no productores y más pobres del país; así mismo aquellos no sujetos de servidumbre de infraestructura petrolera.</p>	<p>Honorable Representante David Ernesto Pulido y honorable Representante César Ortiz.</p>
<p>CONSTANCIA: Solicitó que se incorporara de manera expresa el texto del párrafo 4° y los párrafos transitorios 7°, 9° y 10 adicionados mediante el Acto Legislativo número 04 de 2017.</p>	<p>Honorable Representante Adriana Magaly Matiz</p>
<p>CONSTANCIA: Solicitó que a los Departamentos y Municipios productores y para aquellos por donde se transporten recursos naturales no renovables o sus derivados, deben tener un porcentaje fijo del 40%.</p>	<p>Honorable Representante César Ortiz Zorro</p>
<p>CONSTANCIA: Se incluiría un inciso así: Para la financiación de proyectos de inversión, se creará una asignación de recursos territorial y otra regional. En la asignación territorial tendrán participación: a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo, no residual, entre el 30% y el 50% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías; y b) Los municipios más pobres del país. La asignación regional destinará recursos para: a) la ciencia, tecnología e innovación, b) la inversión regional para las entidades territoriales y c) para atender proyectos de las regiones en el sector agropecuario hasta un 5%.</p>	<p>Honorable Representante Buenaventura León León, honorable Representante Adriana Magaly Matiz, honorable Representante Juan Carlos Wills y honorable Representante Juan Carlos Rivera.</p>

MESA DE TRABAJO BOGOTÁ

Es preciso informar que, con ocasión de una petición efectuada por los representantes a la Cámara por Bogotá en primer debate ante la Comisión Primera de Cámara, el 6 de mayo de 2019 se realizó mesa de trabajo con la Secretaría de Hacienda y de Planeación del Distrito de Bogotá, la cual fue presidida por el honorable Representante José Daniel López, y participaron: El honorable Representante Andrés Calle, honorable Representante Buenaventura León, y honorable Representante Jorge Rodríguez, en calidad de Ponentes, el honorable Representante César Ortiz Zorro, la Directora del Departamento Nacional de Planeación, Viceministra de Minas, Viceministro de Hacienda y equipos técnicos de las entidades, con el propósito de conocer la situación específica de esta ciudad entorno a la propuesta de acto legislativo que está en curso.

Con las exposiciones de la Secretaria de Hacienda y la funcionaria de Planeación, se evidenciaron algunas inquietudes, especialmente la afectación de la inversión del Distrito, y la eliminación de los OCAD.

Los voceros del Gobierno nacional, y los ponentes del acto legislativo, manifestaron los

objetivos de la reforma, entre los cuales destacaron la importancia de incrementar la distribución de la asignación directa, la cual oscilará en un porcentaje entre el 30% y el 50%. Lo anterior, teniendo en cuenta que las regiones productoras necesitan ver retribuido en regalías su producción, siendo una necesidad estimular la actividad extractiva, con el fin de mantener ingresos por concepto de regalías para los colombianos en el mediano y largo plazo. No se pretende a través de este acto legislativo perturbar a las entidades no productores, se procurará a través de recursos inicialmente destinados al ahorro y al funcionamiento mitigar la afectación de los recursos de inversión de las mismas.

Producto de la mesa de trabajo, se acordó tener en cuenta cada uno de los comentarios y observaciones con el fin de presentarlos en el texto que se presenta para segundo debate.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Desde su creación e implementación con el Acto Legislativo 05 de 2011¹ y la Ley 1530 de

¹ Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

2012², el Sistema General de Regalías (SGR) ha sido una herramienta fundamental para el desarrollo de Colombia, que ha mostrado avances en materia de transparencia y equidad, así como impactos positivos de las inversiones financiadas con estos recursos.

Con la creación del SGR se buscaron, entre otros objetivos, impulsar el crecimiento regional, equidad entre las regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país. Lo anterior, pretendiendo la equidad regional, equidad social y la equidad intergeneracional. Aunque se han logrado avances significativos, se requieren ajustes especialmente en lo que se refiere a la asignación de recursos a las entidades territoriales productoras, es necesario reconocer que son estos territorios los que registran los impactos directos de la actividad extractiva y por ende para la generación de regalías se requiere una mayor inversión de recursos. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que la reducción de recursos para las entidades territoriales productoras frente a los que se venían recibiendo antes del 31 de diciembre de 2011, ha dificultado la “licencia social”³ para el desarrollo de nuevos proyectos, fundamentales para sostener el flujo de generación de regalías a futuro.

Atendiendo este propósito, el Gobierno nacional con el apoyo de los Honorables Congresistas que representan los diferentes partidos políticos presentaron a consideración del Congreso de la República el proyecto de Acto Legislativo⁴ 365 de 2019 buscando el fortalecimiento de la distribución de recursos para las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas del SGR dado que al comparar el ingreso per cápita que recibían las regiones productoras (medida por las asignaciones directas) estas pasaron de un promedio de \$791 millones (entre 1995 y 2011) a \$174 millones entre el 2012 y

2018, es decir, una caída de más del 78% (precios constantes de 2019).

El segundo objetivo se refiere a un ajuste en el Sistema, que en línea con criterios de austeridad, permita dar solución y superar los “cuellos de botella” existentes, para hacer más expedito y ágil el Sistema y reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando en suma, la calidad de la inversión de estos. Lo anterior, no ha permitido que los recursos se ejecuten a la misma velocidad que requieren la atención de las necesidades de las regiones, con lo cual el sistema ha acumulado saldos importantes que para el bienio 2017-2018 son cerca de 4,5 billones.

Adicionalmente, el proyecto de acto legislativo busca que la Constitución defina los elementos esenciales del Sistema General de Regalías y que el desarrollo legislativo defina los elementos operativos o aquellos que puedan variar de acuerdo con las condiciones macroeconómicas o sociales del país.

Por otro lado, pero de manera complementaria el Proyecto de Acto Legislativo número 343 de 2019 Cámara, “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones” busca modificar el sistema residual de distribución de los componentes del Sistema General de Regalías, proyectando un sistema fijo de distribución, para poder planificar con más eficacia la inversión de los recursos del SGR. Así mismo se incrementan los recursos para las asignaciones directas, que antes de la creación SGR le correspondía el 68% del total de las regalías y hoy el proyecto propone un 37% del total del SGR, con lo cual se resuelve las graves dificultades que están padeciendo los entes productores, ante la imposibilidad de atender y solucionar la problemática social, ambiental y económica, y también para resolver el constante conflicto entre las comunidades y las compañías que explotan los recursos de hidrocarburos y minerales, que hoy específicamente impiden el normal desarrollo de la actividad petrolera.

Así mismo, les asigna a los entes territoriales productores y portuarios, la facultad para viabilizar, aprobar y priorizar los proyectos financiados con recursos de las asignaciones directas, excluyendo el OCAD de las asignaciones directas. También se destina un porcentaje del 3% del total de las asignaciones directas, para inversión en las universidades públicas donde concede dichos entes territoriales. En ese sentido, se limita la labor de Fiscalización exclusivamente a la liquidación de las regalías, es decir al 7% o más del contrato de explotación, por cuanto la producción total de hidrocarburos o minerales es objeto de fiscalización acordada por las partes en el clausulado del contrato de explotación.

De igual manera, se excluye la labor de cartografía geológica y conocimiento del subsuelo,

² Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

³ El concepto “Licencia Social para Operar” surgió en mayo de 1997 durante una conferencia acerca de Minería y la Comunidad en Quito, Ecuador, auspiciada por el Banco Mundial, y se basa en el grado en que una organización y sus actividades cumplen con las expectativas de las comunidades locales, la sociedad en su conjunto y los diversos grupos que la componen. Es decir, la Licencia Social se presenta cuando un proyecto cuenta con la aprobación continua dentro de la comunidad local y otros grupos de interés, aprobación continua o amplia aceptación social, y con más frecuencia como aceptación continua.

⁴ Conforme con los artículos 221 y 223 de la Ley 5ª de 1992 (Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes), “las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento” y su iniciativa puede corresponder, entre otros, al Gobierno nacional.

por ser competencia del Servicio Geológico Colombiano (SGC), que no tiene relación con el SGR.

En el Proyecto de Acto Legislativo 343 de 2019 se asigna el 1% para atender los gastos de funcionamiento del Sistema General de Regalías, recursos que son suficientes para este fin. De otra parte, se propone que los derechos de regalía se paguen en especie y no en dinero, al gusto o capricho del concesionario o contratista.

El proyecto excluye del artículo 361 de la Constitución Política, los parágrafos transitorios que cumplieron sus cometidos en el tiempo, con lo cual las autorizaciones fenecieron y por economía no es viable seguir sosteniéndolos como parte integral de dicho artículo superior, y mantiene vigente lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 1 y parágrafos transitorios 7°, 9° y 10 del artículo 2°, adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo número 04 de 2017, salvo lo relacionado con el inciso 3° del párrafo 7° transitorio.

III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

La evolución normativa en la distribución de regalías y compensaciones registra tratamientos diversos en la distribución de los recursos a las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones directas. En efecto, en una primera regulación, desarrollada entre otras disposiciones por la Ley 20 de 1969⁵ y el Decreto 2655 de 1988⁶, las regalías representaron el 20% del contrato de explotación y su distribución comprendió el 60% para los departamentos y municipios productores y el 40% para la Nación.

Este tratamiento se modificó mediante los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991 expedida por la Asamblea Nacional Constituyente, que dispusieron que la explotación de un recurso natural no renovable causaría a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantaban explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportarán dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrían derecho a participar en las regalías y compensaciones. Asimismo, con los ingresos provenientes de las regalías que no fueron asignados a los departamentos y municipios, se creó el Fondo Nacional de Regalías (entidad liquidada) cuyos recursos se destinarían a las entidades territoriales en los términos que señaló la ley, respectivamente.

En desarrollo de estos mandatos constitucionales, el Fondo Nacional de Regalías

(entidad liquidada) y los municipios portuarios fluviales y marítimos, sustituyeron a la Nación como beneficiario del 40% de las regalías, cuya reglamentación se efectuó por la Ley 141 de 1994⁷, modificada por las Leyes 756 de 2002⁸ y 1283 de 2009, complementada por el Decreto 1760 del 2003⁹.

El Acto Legislativo 05 de 2011¹⁰ y la Ley 1530 de 2012¹¹, constituyeron el SGR y establecieron nuevas reglas de distribución de las regalías y compensaciones, así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10%¹² para ahorro pensional territorial y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Se determinó también que los recursos restantes se distribuirían en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas y un 80% para los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinaría un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

Adicional a esta distribución, el Acto Legislativo 04 de 2017¹³ creó la Asignación para la Paz cuyos recursos se destinarán, durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del mencionado Acto Legislativo, el 7% de los ingresos del SGR y el 70 % de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR para financiar proyectos de inversión que tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas.

Atendiendo a las disposiciones contenidas en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y la Ley 1530 de 2012, la distribución porcentual de los recursos del SGR, es la que se muestra en la siguiente gráfica:

⁷ Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.

⁹ Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.

¹⁰ Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

¹¹ Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

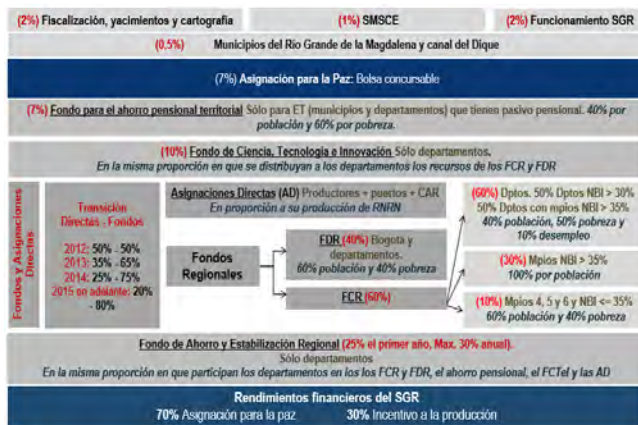
¹² Modificado por el Acto Legislativo 04 de 2017

¹³ Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.

⁵ Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos.

⁶ Código de Minas.

Gráfica 1. Distribución actual recursos del SGR fondos y beneficiarios



Fuente: DNP-DIFP-GFT.

Conforme con esta distribución, las regalías actualmente representan en promedio el 25,8% del total de los recursos de inversión de los municipios, lo que significa que por cada 100 pesos que se invierten en los municipios del país, 26 pesos provienen de la explotación de recursos naturales no renovables. Ello permite señalar que el SGR ha representado un hito de inversión pública y arroja, en corto tiempo, resultados positivos en materia de equidad y ahorro, por cuanto las regalías han incrementado significativamente los montos de inversión disponible para municipios y departamentos, pasando de 5,45% en 2010 a 20,3% en 2013, convirtiéndose simultáneamente en un factor de convergencia regional. Ello permite señalar que la distribución de las regalías per cápita entre los municipios “*diera un salto en el coeficiente de GINI¹⁴ de 0,9 en 1995 a 0,46 en 2012*”.¹⁵

En este contexto, la propuesta de reforma está dirigida a fortalecer la distribución de recursos a las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas, con el propósito de articular las fuentes de recursos disponibles a nivel subnacional e incrementar el impacto de las inversiones, particularmente con recursos de las regalías a nivel de los departamentos y sus municipios, sin desmejorar la asignación de los recursos de inversión en las entidades no beneficiarias de asignaciones directas, procurando el desarrollo de las regiones.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL

El artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 establece que la Comisión Primera de la Cámara de

Representantes conocerá de: “(...) *reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos*”.

De igual forma, el artículo 114 de la Constitución Política establece que le corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El artículo 360 de la Constitución Política define las Regalías como una contraprestación económica generada en favor del Estado por la exploración de un recurso natural no renovable.

El artículo 361 de la Constitución Política comprende entre otros aspectos, los siguientes:

- Determinación detallada de los conceptos de gasto del Sistema General de Regalías (SGR).
- Beneficiarios de asignaciones directas.
- Definición de los Fondos del SGR.
- Distribución porcentual de los ingresos del Sistema.
- Destinación de recursos y competencia sobre fiscalización.
- Determinación de reglas para el Ahorro y límites del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).
- Destinación de los Fondos.
- Reglas presupuestales del SGR.
- Determinación, competencia y conformación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.
- Creación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.
- Transitorios de Fondo Nacional de Regalías, del Fondo de Ahorro de Estabilización Petrolera, expedición de la Ley reglamentaria del SGR, Vigencia.
- Asignación para la Paz (Acto Legislativo 04 de 2017)

El Sistema General de Regalías actual, que fue desarrollado por la Ley 1530 de 2012, modificó la forma de distribución de las regalías entre todas las entidades territoriales, de tal manera que el 20% le correspondió a las denominadas asignaciones directas para las entidades productoras y el 80% para los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional, una vez descontado los gastos de administración, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ahorro Pensional para las Entidades Territoriales (Fonpet), lo que se traduce

¹⁴ El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini, utilizado para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país o para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá D.C., 2019. Págs. 506-508.

en una asignación del 11.2% para las entidades productoras de recursos naturales no renovables.

Por último, el Acto Legislativo 04 de 2017 “*Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*”, incorporó medidas transitorias para los próximos 20 años tendientes a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Sobre la base de una premisa esencial de que la explotación de yacimientos de recursos naturales no renovables genera ingresos en la forma de regalías, vitales desde el punto de vista fiscal para los diferentes niveles de gobierno. Dadas las importantes e inaplazables necesidades de la sociedad en materia social y de provisión de bienes públicos, no contar con estos recursos obligaría a incrementar la carga tributaria de la sociedad por otras vías, como la tributación general, tanto nacional como local.

Adicionalmente, existen dos condiciones importantes que requieren atención en aras de no comprometer el flujo futuro de estos recursos. Por una parte, que las reglas de juego que ofrece Colombia para desarrollar el sector sean competitivas frente a lo que ofrecen otros países. Por otra, que las comunidades residentes en las zonas donde estos se explotan consideren que la relación costo-beneficio de permitir el desarrollo de proyectos sean suficientemente atractivas, en cuyo caso los proyectos contarían con “licencia social”.

En ese orden, la reforma al SGR prevé medidas para preservar los niveles de las regalías, incentivar entornos más favorables para la exploración y extracción de recursos naturales no renovables, la efectividad de los proyectos de inversión y la equidad regional, a través de la autorización para generar conceptos de estabilización de las asignaciones directas del SGR.

Frente al descontento de las comunidades donde se desarrollan los proyectos y el rechazo, en muchos casos, a que nuevos proyectos se inicien, evidencia la creciente dificultad que ha generado la decisión de modificar la distribución de las asignaciones. La exploración y explotación de nuevos yacimientos requiere, como condición necesaria, un mayor apoyo de la comunidad, lo que se subraya en la importancia de poderle entregar un mayor porcentaje de los recursos generados en caso de que nuevos procesos exploratorios reúnan las condiciones para volverse productivos. Por lo anterior, es importante mantener el balance entre los recursos para las entidades productoras con el fin de asegurar que se realicen actividades de exploración, desarrollo y producción de los recursos naturales no renovables, en aras de generar la mayor cantidad de riqueza y el desarrollo de las entidades productoras y no productoras del país.

En este orden, la reforma al SGR se orienta a incrementar las asignaciones directas, generar estabilidad en la inversión, y a potenciar los incentivos para el recaudo vía generación de ingresos y apoyo local a los proyectos. En esta línea, a nivel de desarrollo legal, se simplificarán y estandarizarán los procesos, procedimientos y requisitos existentes en todas las etapas del ciclo de las regalías dando mayor claridad y certidumbre a la operación del SGR en aspectos clave que incluyen, entre otros, los actuales roles y responsabilidades en cabeza de las entidades y los sectores que participan en las distintas etapas de operación del Sistema.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia la importancia de las reasignaciones propuestas, a partir de 3 aspectos fundamentales:

1. La reasignación impactará el ahorro del sistema y los recursos para su funcionamiento.

2. La propuesta de reasignación de recursos, inducen incrementos de recursos en las asignaciones directas, con impacto sustancial para las respectivas economías y fiscos regionales, sin desmejorar la asignación para las entidades territoriales no productoras, pues se prevé mantener la inversión en tales territorios.

3. Atendiendo a estas consideraciones, la ley que reglamente lo dispuesto en el artículo 361 de la Constitución Política, como resultado de la reforma que se apruebe por parte del Congreso de la República mediante el presente Proyecto de Acto Legislativo, determinará el porcentaje de distribución directo del 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del SGR que, por concepto de asignaciones directas, le corresponderá a las entidades territoriales beneficiarias.

Conforme se ha indicado, esta ponencia de reforma al SGR, tiene dos objetivos principales: A) Fortalecer la participación de las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas, para incrementar el impacto de las inversiones en dichos territorios; y B) Ajustar el funcionamiento y operación del Sistema para que en línea con criterios de austeridad, permita dar solución y superar los cuellos de botella existentes, hacer más expedito y ágil el Sistema y reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando en suma, la calidad de la inversión de estos.¹⁶

A. Fortalecer la distribución de las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas

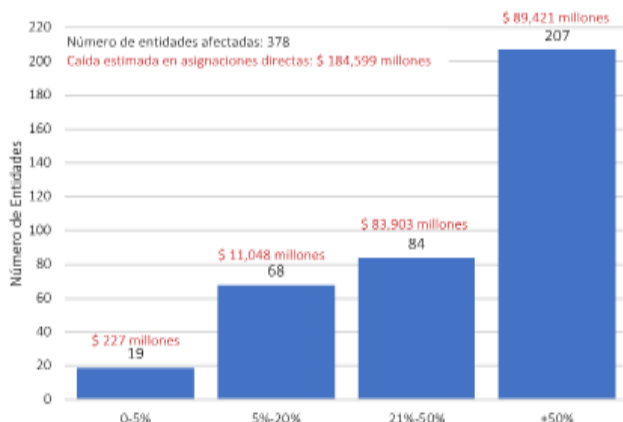
Desde su creación e implementación, el SGR ha sido una herramienta fundamental para el desarrollo local en Colombia, que ha mostrado avances en materia de transparencia y equidad, así

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá D.C., 2019. Págs. 506 – 508.

como impactos positivos en los territorios por las inversiones financiadas con estos recursos.

No obstante, los importantes avances conseguidos en los últimos siete años, se hace necesario adecuar el SGR, teniendo en cuenta la reducción de recursos para las entidades territoriales productoras. Un ejemplo de ello es la reducción escalonada de las asignaciones directas 2020 contemplada en la reforma de 2011, que se daría entre los bienios 2017-2018 y 2019-2020 (ver gráfico siguiente).

Grafica 2. Entidades territoriales con caída en las asignaciones directas entre los bienios 2017-2018 y 2019-2020



Caída % asignaciones directas

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, cálculos EConcept

El Proyecto de Acto Legislativo prevé que los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, cuenten con un porcentaje de participación directo del 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del SGR.

B. Ajuste al funcionamiento del Sistema

Como lo señala el documento de Bases del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el SGR registra dificultades en el ciclo de aprobación de proyectos de inversión, que hace necesario establecer acciones encaminadas al mejoramiento de la calidad de la inversión pública, la optimización de la arquitectura institucional y de su operación.

Frente a lo anterior, es importante señalar que el SGR estableció que corresponde a los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) adoptar las decisiones en relación con los proyectos de inversión, por tal razón son los responsables de la evaluación, viabilización, priorización y aprobación de las inversiones y tienen un modelo de gobernanza donde participan autoridades del nivel nacional y territorial.

En atención a lo indicado, el proyecto de Acto Legislativo busca definir los elementos esenciales de distribución y objetivos de

inversión y permitir que la ley desarrolle lo que corresponde a la pertinencia, la creación, organización y composición de los órganos de decisión, dejando al legislador la potestad de establecer cuál es la instancia que va a tomar las mencionadas decisiones, en atención a criterios de conveniencia, oportunidad, pertinencia y calidad del gasto, siempre buscando que las decisiones que se adopten sean las más pertinentes frente a las necesidades de las entidades territoriales.

Así mismo, la presente reforma busca flexibilizar e implementar mecanismos que hagan un uso eficiente de la capacidad institucional frente al proceso de aprobación de los proyectos de inversión; el diseño actual de los OCAD implica una estructura institucional y administrativa que genera altos costos en las diferentes entidades que participan en la toma de decisiones y concentra la participación del Gobierno nacional en el apoyo a las entidades territoriales en la estructuración y formulación de proyectos de inversión que mejoren la calidad de la inversión y por ende se cree, amplíe, mejore o recupere la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios.

Las modificaciones que deban adoptarse se basan en los principios de eficiencia, economía, eficacia y celeridad respetando en todo caso, que las entidades territoriales conserven plena autonomía y margen de influencia sobre la ejecución de sus recursos, permitiendo al tiempo generar ahorros y hacer más operativo el SGR mediante el aprovechamiento de economías de escala existentes y demás beneficios que se deriven de la aglomeración territorial.

Lo anterior teniendo en cuenta que en la actualidad existen 1.053 OCAD instalados a nivel nacional y para el bienio 2019-2020 se ha destinado una apropiación de \$108.376.216.369 para el fortalecimiento de las secretarías técnicas de planeación municipales y el funcionamiento de los OCAD distribuidos así:

Órganos y beneficiarios	Apropiación 2019-2020
DNP Fortalecimiento E.T	108.376.216.369
Fto ST de Planeación Municipales	90.565.481.612
Fto ST OCAD CTel	416.787.642
Fto ST OCAD PAZ	2.083.938.210
Fto ST OCAD Regionales	5.226.555.141
Fto ST OCAD Departamentales	8.331.820.668
Fto ST OCAD CAR	1.751.633.096

Fuente DIFP-DNP.

De otra parte, en relación con los actores involucrados en cada etapa del ciclo del proyecto de inversión, las mayores dificultades se presentan en la formulación y presentación de los proyectos.

ACTORES CICLO DEL PROYECTO EN EL SGR	
Formulación	Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada y las comunidades étnicas minoritarias (comunidades Indígenas, comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, y Palenqueras)
Presentación ante:	- Secretaría de planeación entidades territoriales.
Verificación de requisitos (De acuerdo con la fuente de los recursos la verificación la puede realizar)	- Secretaría Técnica del OCAD
	- DNP
OCAD para (Viabilización, Priorización, Aprobación de fuentes y Designación de ejecutor)	- Colciencias
	Nivel de Gobierno Municipal
	Nivel de Gobierno Departamental
	Nivel de Gobierno nacional * En el OCAD CTI se adicionan las universidades

En atención a lo anterior, se evidencia:

- Baja capacidad institucional en la identificación y formulación de proyectos por parte de las entidades territoriales.
- Debilidad en el proceso de estructuración y formulación de los proyectos de inversión, y particularmente en la gestión de los soportes técnicos y metodológicos que garanticen la viabilidad y el cumplimiento de los requisitos definidos por la Comisión Rectora del SGR.
- Falta de unidad de criterios en la revisión de los proyectos por parte de los diferentes actores que participan en el sistema
- Reprocesos en la ruta de acompañamiento en la formulación y presentación de proyecto

1. Conceptos de distribución de los ingresos del Sistema General de Regalías

En esta línea de presentación, el proyecto de Acto Legislativo prevé que los ingresos del SGR se destinarán a los siguientes conceptos:

Nro.	Concepto
1	Financiación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales
2	Generación de ahorro, para el pasivo pensional y estabilización de la inversión en los términos que defina la Ley que reglamente el SGR.
3	Operatividad y administración del Sistema General de Regalías.

Para la financiación de proyectos de inversión, se prevé la creación de dos asignaciones generales. La primera es la asignación territorial; y la segunda la asignación regional, conforme se muestra en la tabla siguiente:

Asignación	Concepto
1) Asignación territorial	a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo del 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías;
	b) Los municipios más pobres del país.
2) Asignación regional	a) Inversión Regional para las entidades territoriales
	b) Ciencia, tecnología e innovación;

El Proyecto de Acto Legislativo en el párrafo 1° transitorio, mantiene la vigencia de lo dispuesto en el párrafo 4° del artículo 1° y los párrafos transitorios 7°, 9° y 10 del artículo 2° adicionados al artículo objeto de reforma mediante el Acto Legislativo 04 de 2017¹⁷, salvo lo relacionado con el inciso 3° del párrafo 7° transitorio.

De igual modo, el Proyecto de Acto Legislativo establece que los recursos destinados a la operatividad y administración del SGR se distribuirán para los conceptos que se indican la tabla siguiente:

Concepto	Uso
Recursos destinados a la operatividad y administración del Sistema General de Regalías	a) Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo;
	b) Monitoreo y licenciamiento ambiental;
	c) Incentivo a la exploración y a la producción;
	d) Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control;
	e) Funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Debe precisarse que los porcentajes, la fórmula y la base de cálculo para la determinación de los porcentajes de los distintos conceptos a que hace referencia el proyecto de Acto Legislativo, se establecerá por el Congreso de la República mediante la ley a que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política.

2. Sistema presupuestal

El Proyecto de Acto Legislativo mantiene el manejo presupuestal de los recursos del SGR, es decir que, disponga de un sistema presupuestal propio que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, con un presupuesto bienal que no hará parte del Presupuesto General de la Nación. Respecto de las materias reguladas por una norma de naturaleza orgánica, resulta útil indicar que

¹⁷ Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.

el artículo 151 de la Carta Política, dispone lo siguiente:

“El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. (...)” (Se resalta).

De este modo, respecto de la naturaleza jurídica de una norma orgánica, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*“(...) Las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.”*¹⁸

En este orden, y en atención a lo indicado por la Corte Constitucional, *“una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella.”*¹⁹ Es decir, *“la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas.”*²⁰

De tal manera, las normas orgánicas son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento constitucional y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan.²¹ Es preciso destacar que el proyecto de Acto Legislativo prevé que la normatividad referente

al sistema presupuestal aplicable al SGR y las leyes que aprueben el presupuesto bienal sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno nacional.

VI. CONCLUSIONES

La reforma propuesta al Sistema General de Regalías tiene dos objetivos principales: i) Fortalecer la participación de las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas, para incrementar el impacto de las inversiones en dichos territorios; y ii) Ajustar el funcionamiento y operación del Sistema que en línea con criterios de austeridad, permita dar solución y superar los cuellos de botella existentes, hacer más expedito y ágil el Sistema y reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando en suma, la calidad de la inversión.

- Las zonas productoras tendrán un porcentaje de distribución directo entre el 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías, manteniendo la inversión en las regiones no productoras.
- En la Constitución se mantendrán los elementos esenciales del Sistema. La operación y funcionamiento se desarrollará a través de la ley que lo reglamente para generar una inversión más ágil y eficiente de los recursos.
- El acto legislativo será fundamental para seguir desarrollando actividades de exploración y producción de recursos naturales no renovables, los cuales generan ingresos que se traducen en desarrollo para todos los colombianos.

A continuación, se presentan los principales aspectos de que trata la reforma:

1. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos tendrán un porcentaje de distribución directa entre el 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías, sin afectar las inversiones de las zonas no productoras. El incremento para las regiones productoras resultará de los fondos de ahorro y los gastos de funcionamiento del Sistema.
2. Se propone rediseñar los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), que actualmente viabilizan, priorizan y aprueban los proyectos de inversión. La nueva instancia encargada de definir los proyectos de inversión será determinada por una ley que desarrollará la presente reforma y que será presentada por el Gobierno nacional, una vez aprobado el presente acto legislativo.

¹⁸ Sentencia C-579 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-432 de 2000, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-423 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz. Un ejemplo de este tipo de leyes, lo conforma la ley orgánica del presupuesto la que, de acuerdo con la Corte Constitucional, se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de estas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente (Sentencia C-446 de 1996, M. P. Hernando Herrera Vergara).

3. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; a la generación de ahorro, para el pasivo pensional y la estabilización de la inversión en los términos que defina la ley que reglamente el SGR; así como la operatividad y administración de este Sistema.
 4. Se simplifica la distribución de los recursos de inversión en dos grandes asignaciones: (i) Territorial y (ii) Regional. En la asignación territorial tendrán participación: a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos; y b) Los municipios más pobres del país. En la asignación regional se destinará recursos para: a) la ciencia, tecnología e innovación y b) la inversión regional para las entidades territoriales.
 5. Se mantendrán vigentes el parágrafo 4° del artículo 1° y los párrafos transitorios 7°, 9° y 10 del artículo 2° del Acto Legislativo 04 de 2017, salvo lo relacionado con el inciso 3° del parágrafo 7° transitorio, referentes a las asignaciones para la paz, así como el Órgano Colegiado de Administración y Decisión que define los proyectos de inversión con estos recursos.
 6. Los recursos destinados a la operatividad y administración del Sistema General de Regalías se distribuirán para: (i) La fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, (ii) el monitoreo y licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, (iii) el incentivo a la exploración y a la producción, (iv) el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control, y (v) el funcionamiento del Sistema.
- Atendiendo lo dispuesto en el proyecto de Acto Legislativo, la distribución porcentual de los recursos del SGR será la siguiente:



I. Reglas de implementación

Finalmente, en cuanto a las medidas que permitan la implementación expedita del ajuste constitucional al SGR, el Proyecto de Acto Legislativo contiene una disposición transitoria con las siguientes reglas de iniciativa, procedimiento y vigencia:

El Gobierno nacional contará hasta con seis (6) meses a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el SGR a lo dispuesto en el presente artículo.

- Lo dispuesto en el presente Acto Legislativo regirá a partir del 1° de enero de 2020., *si para esta fecha no ha entrado en vigencia la señalada ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y las normas que lo desarrollen, hasta tanto se sancione la ley.*
- Se sugiere tener en cuenta que la ley que desarrollará el presente acto legislativo debe tener consulta previa a las comunidades étnicas minoritarias.

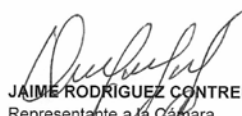
VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

<p>TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p><u>En la asignación territorial tendrán participación: a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo, no residual, entre el 30% y el 50% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías</u></p>	<p><u>En la asignación territorial tendrán participación: a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo, no residual, entre el 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías.</u></p>	<p>Se redujo el rango del porcentaje de distribución directo, no residual, para los departamentos y municipios productores, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, pasando del 30% al 40%.</p>
	<p><i>Parágrafo. Para la implementación del presente Acto Legislativo y el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías a lo dispuesto en el presente artículo se garantizará la inversión regional para los Departamentos y Municipios no productores.</i></p>	<p>Con este párrafo se busca garantizar la inversión tal y como se desarrolla con el sistema actual a los Departamentos y Municipios no productores.</p>
<p>Parágrafo 2°. Transitorio. El párrafo 4° y los párrafos transitorios 7°, 9° y 10 adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo 04 de 2017 mantienen su vigencia.</p>	<p>Parágrafo 1°. Transitorio. El párrafo 4° del artículo 1° y los párrafos transitorios 7°, 9° y 10 del artículo 2° adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo número 04 de 2017, mantienen su vigencia, salvo lo relacionado con el inciso 3° del párrafo 7° transitorio. En todo caso y en desarrollo del Acto Legislativo número 02 de 2017, el Gobierno nacional debe garantizar la intangibilidad de los mandatos relacionados con el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p>	<p>Se mantiene la vigencia del párrafo 4° del artículo 1° y los párrafos transitorios 7°, 9° y 10 del artículo segundo del Acto Legislativo número 04 de 2017, adicionados al artículo 361 de la Constitución Política. Es necesario incluir una salvedad en cuanto a lo relacionado con el inciso 3° del párrafo 7° transitorio.</p>


VIII. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate y aprobar el Proyecto de Acto Legislativo número 343 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 365 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política.

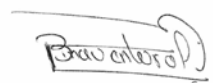
Cordialmente,


JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
 Representante a la Cámara
 Ponente Coordinador


ANDRES DAVID CALLE AGUIAS
 Representante a la Cámara
 Ponente Coordinador


ALVARO HERNÁN PRADA
 Representante a la Cámara
 Ponente Coordinador



ALFREDO RAFAEL DELUQUE
 Representante a la Cámara
 Ponente Coordinador


BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
 Representante a la Cámara


INT RAUL ASPRILLA REYES
 Representante a la Cámara

JUAN CARLOS WILLS
 Representante a la Cámara

ANGELA MARIA ROBLEDO
 Representante a la Cámara


LUIS ALBERTO ALBAN
 Representante a la Cámara
 CON COMISIÓN DELEGADA EN VIRTUD DEL GOBIERNO FEDERAL DE COLOMBIA


CARLOS GERMAN NAVAS
 Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 343 DE 2019 CÁMARA
ACUMULADO CON EL PROYECTO DE
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 365 DE
2019 CÁMARA**

por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; a la generación de ahorro, para el pasivo pensional y la estabilización de la inversión en los términos que define la ley a que se refiere el inciso segundo del artículo anterior; así como la operatividad y administración de este Sistema.

Para la financiación de proyectos de inversión, se creará una asignación de recursos territorial y otra regional. (i) En la asignación territorial tendrán participación: a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo, no residual, entre el 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías; y b) Los municipios más pobres del país. (ii) La asignación regional destinará recursos para: a) la ciencia, tecnología e innovación y b) la inversión regional para las entidades territoriales.

Los proyectos de inversión deben tener concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales y serán definidos por la instancia que determine la Ley a que se refiere el inciso segundo del artículo anterior.

El Sistema General de Regalías tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, el presupuesto será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.

Los recursos destinados a la operatividad y administración del Sistema General de Regalías se distribuirán para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, el monitoreo y licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales

no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción, para el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control y para el funcionamiento del Sistema.

Parágrafo. Para la implementación del presente Acto Legislativo y el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías a lo dispuesto en el presente artículo se garantizará la inversión regional para los Departamentos y Municipios no productores.

Parágrafo 1°. Transitorio. El parágrafo 4° del artículo 1° y los parágrafos transitorios 7°, 9° y 10 del artículo 2° adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo número 04 de 2017, mantienen su vigencia, salvo lo relacionado con el inciso 3° del parágrafo 7° transitorio. En todo caso y en desarrollo del Acto Legislativo número 02 de 2017, el Gobierno nacional debe garantizar la intangibilidad de los mandatos relacionados con el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

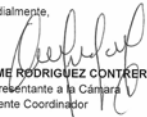
Parágrafo 2. Transitorio. El Gobierno nacional contará hasta con seis (6) meses a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías a lo dispuesto en el presente artículo.

Lo dispuesto en el presente Acto Legislativo regirá a partir del 1° de enero de 2020. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la señalada ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y las normas que lo desarrollen, hasta tanto se sancione la ley.

Artículo 2°. Vigencias y derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.


Cordialmente,

Cordialmente,


JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


ALVARO HERNÁN PRADA
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador



ALFREDO RAFAEL DEUOGUE
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara


INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara


JUAN CARLOS WILLS
Representante a la Cámara


ANGELA MARIA ROBLEDO
Representante a la Cámara


LUIS ALBERTO ALBAN
Representante a la Cámara
CEN. CONSTRUCCION NAVAL
CALLE TOLUCA 1
BOGOTÁ D.C.

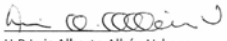

CARLOS GERMÁN NAVAS
Representante a la Cámara

Mayo 07 de 2019

Constancia

Por medio de la presente dejo constancia ante esta corporación, así como ante la opinión pública nacional e internacional, que las modificaciones al SGR que pretenden adelantarse a través del trámite de los Proyectos de Acto Legislativo Acumulados 365 y 363 de 2019C, en cuyos componentes afecten los elementos acordados en la Habana, o desarrollados normativamente de forma posterior con el fin de materializarlos; será discutido a profundidad en la Comisión de Seguimiento, Verificación e Implementación de los Acordados (CSIVI) conformada por los equipos técnicos del Gobierno Nacional y la FARC designados para dicha tarea, de tal manera que cualquier decisión tomada –frente al desarrollo normativo ya materializado del Acuerdo– deberá ser discutida y consensuada en la instancia mencionada.

Atentamente



H.R. Luis Alberto Albán Urbano
Comisión Primera Constitucional Permanente
Representante a la Cámara

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 343 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 365 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 361. *Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; a la generación de ahorro, para el pasivo pensional y la estabilización de la inversión en los términos que defina la ley a que se refiere el inciso segundo del artículo anterior; así como la operatividad y administración de este Sistema.*

Para la financiación de proyectos de inversión, se creará una asignación de recursos territorial y otra regional. (i) En la asignación territorial tendrán participación: a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo, no residual, entre el 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías; y b) Los municipios más pobres del país. (ii) La asignación regional destinará recursos para: a) la ciencia, tecnología e innovación y b) la inversión regional para las entidades territoriales.

Los proyectos de inversión deben tener concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo

y los planes de desarrollo de las entidades territoriales y serán definidos por la instancia que determine la ley a que se refiere el inciso segundo del artículo anterior.

El Sistema General de Regalías tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, el presupuesto será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.

Los recursos destinados a la operatividad y administración del Sistema General de Regalías se distribuirán para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, el monitoreo y licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción, para el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control y para el funcionamiento del Sistema.

Parágrafo 1. Transitorio. *El Gobierno nacional contará hasta con seis (6) meses a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías a lo dispuesto en el presente artículo.*

Lo dispuesto en el presente Acto Legislativo regirá a partir del 1° de enero de 2020. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la señalada ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y las normas que lo desarrollen, hasta tanto se sancione la ley.

Parágrafo 2. Transitorio. *El parágrafo 4° y los párrafos transitorios 7°, 9° y 10 adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo 04 de 2017 mantienen su vigencia.*

Artículo 2°. Vigencias y derogatorias. *El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.*

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta número 45 de abril 29 de 2019. Anunciado el 24 de abril de 2019 según consta en Acta número 44 de la misma fecha.

 JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Coordinador Ponente	 ANDRÉS DAVID CALLE AGUÁS Coordinador Ponente
 ALVARO HERNÁN PRADA Coordinador Ponente	 ALFREDO RAFAEL DELUQUE Coordinador Ponente
 GABRIEL SANTOS GARCÍA Presidente	 AMPARO X. CALDERÓN P. Secretaría

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 027 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1388 de 2010, se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones. –Ley Jacobo–.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas que hagan efectiva la protección del derecho fundamental a la salud de los menores de 18 años con diagnóstico o presunción de cáncer, declarar su atención integral como urgencia médica, garantizando el acceso efectivo a los servicios de salud oncopediátrica y fortalecer el apoyo social que recibe esta población.

Artículo 2°. *Giro directo a prestadores de servicios de salud de menores con cáncer.* El prestador de servicios de salud de menores con cáncer que en la evaluación anual de indicadores del goce efectivo de la que trata el artículo 7° de la Ley 1751 de 2015, obtenga como resultado un índice satisfactorio garantizando oportunidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en servicios asistenciales oncopediátricos, sin importar el régimen de afiliación del menor, tendrá prelación en el pago de su facturación a través del mecanismo de giro directo. Lo anterior, en concordancia con la prevalencia de derechos y la doble protección constitucional que goza los menores de 18 años con cáncer.

Cuando se presente la situación descrita en el inciso anterior, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud o la entidad competente, tendrá como prioridad el pago dentro de los siguientes treinta (30) días al evento reportado.

Artículo 3°. *Urgencia médica.* Se define como urgencia médica la atención integral del cáncer en niños, niñas y adolescentes; en todos sus procesos, comprenderá presunción de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, seguimiento y control y asistencia psicosocial y familiar.

El Ministerio de Salud y Protección Social en un término inferior a seis (6) meses adoptará las medidas necesarias para regular lo pertinente; modificar y realizar los protocolos y guías de atención de obligatorio cumplimiento por parte de los actores de la salud involucrados en la garantía del derecho a la salud de los menores con cáncer.

No se requerirá autorización alguna por parte de las Administradoras de Planes de Beneficios para la atención integral de los menores con cáncer.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1388 de 2010 el cual quedará así:

Artículo 3°. *Garantía de la atención.* El Ministerio de la Protección Social, en un término de 6 meses, reglamentará la creación y puesta en marcha de una base de datos para la agilidad de la atención del menor con cáncer.

De manera que el médico que tenga la presunción diagnóstica de cáncer en un menor, beneficiario de la presente ley, lo incluirá en esta base de datos, que podrá ser consultada en tiempo real y que le permitirá a la EPS, ARS o Entidad Territorial a cargo, según los regímenes de la seguridad social en salud vigentes en el país, encontrar al paciente en el sistema.

En esta base de datos se especificará que cada beneficiario de la presente ley, contará, a partir de ese momento y hasta que el diagnóstico no se descarte, con todos los procedimientos de manera integral e inmediata.

No se requerirá autorización para acceder a los procedimientos, elementos y servicios que se requieran para la atención integral de los beneficiarios de la ley. Las Administradoras de Planes de Beneficios no podrán solicitar autorización alguna para la atención integral de los menores con cáncer.

Parágrafo 1°. Estos procedimientos serán entendidos como todos los elementos y servicios que se requieran para la atención de los beneficiarios de la presente ley como consultas, exámenes de apoyo diagnóstico, medicamentos, intervenciones quirúrgicas y el seguimiento al paciente.

Todos los procedimientos tendrán un manejo equivalente a los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS, por parte del asegurador o ente territorial.

Si el paciente pertenece al grupo de los denominados vinculados al sistema de seguridad social en salud, será afiliado de manera inmediata, a una Empresa Promotora de Salud de este régimen. Si ello no fuere posible, por cualquier causa, seguirá recibiendo esta atención integral, a cargo de la entidad territorial.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional en un término inferior de seis (6) meses a partir de la promulgación de la ley, reglamentará el mecanismo a través del cual las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y los prestadores de servicios de salud llevarán el control administrativo de los servicios prestados a los menores con cáncer.

En ningún caso este mecanismo podrá sustituir la autorización que se elimina en este artículo, por el contrario garantizará la atención integral de los menores con cáncer sin restricción alguna.

Parágrafo 3°. La Superintendencia Nacional de Salud, dentro de sus facultades de inspección, vigilancia y control, sancionará a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y a los prestadores de servicios de salud que soliciten autorización alguna para la atención integral de los menores con cáncer.

Solicitar autorizaciones se entenderá como una actuación que pone en riesgo la vida de los menores con cáncer como sujetos de especial protección constitucional, lo anterior conforme al numeral 4 del artículo 130 de la Ley 1438 de 2011.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1388 de 2010 el cual quedará así:

Artículo 13. Servicio de apoyo social. A partir de la vigencia de la presente ley, los beneficiarios de la misma, tendrán derecho, cuando así lo exija el tratamiento o los exámenes de diagnóstico, a contar con los servicios de un Hogar de Paso, pago del costo de desplazamiento, apoyo psicosocial, escolar, apoyo nutricional, orientación en ruta de atención, consulta social y articulación con redes de apoyo de acuerdo con sus necesidades, certificadas por el Trabajador Social, Psicólogo o responsable del centro de atención a cargo del menor.

Adicionalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social en articulación con el Ministerio de Educación Nacional desarrollará en las instituciones educativas públicas y privadas y/o en las Instituciones prestadoras de Servicios de Salud, un plan de apoyo emocional a los beneficiarios de esta ley y a sus familias.

Parágrafo 1°. En un plazo máximo de seis (6) meses, Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará lo relacionado con el procedimiento y costo de los servicios de apoyo, teniendo en cuenta que estos serán gratuitos para el menor y por lo menos un familiar o acudiente, quien será su acompañante, durante la práctica de los exámenes de apoyo diagnóstico.

El tratamiento, o trámites administrativos, así como la fuente para sufragar los mismos, teniendo como base los recursos que no se ejecutan de la entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o los rendimientos financieros del mismo.

Parágrafo 2°. En un plazo máximo de seis (6) meses, el Ministerio de Educación, reglamentará lo relativo al apoyo académico especial en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que oferten cualquier servicio de atención a los beneficiarios de la presente ley, para que las ausencias en los colegios por motivo del tratamiento y consecuencias de la enfermedad, no

afecten de manera significativa, su rendimiento académico.


El Ministerio de Educación promoverá la permanencia y la continuidad de los menores en el sistema educativo a través de mecanismos alternativos como el desarrollo de guías para trabajo desde casa o del uso de tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

El Ministerio de Educación Nacional promoverá el ingreso de esta población al Sistema de Educación Superior y orientará a los estudiantes objeto de la presente ley en el paso del colegio a las Instituciones de Educación Superior.

Parágrafo 3°. En un plazo de máximo seis (6) meses, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá generar un protocolo de atención para el afrontamiento y adaptación de los cuidadores de los niños con cáncer que mitigue la incertidumbre, las alteraciones psicosociales, su calidad de vida y la de su familia.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. Esta norma comienza a regir a partir de su promulgación y modifica las disposiciones expresamente referidas y aquellas que le sean contrarias de forma expresa o tácita.


ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara


MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA
Representante a la Cámara

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., abril 5 de 2019

En Sesión Plenaria del día 2 de abril de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 027 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica la ley 1388 de 2010, se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones.* –Ley Jacobo–. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 044 de abril 2 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 27 de marzo de 2019, correspondiente al Acta número 043.


JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 100 DE 2017 CÁMARA**

por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público.

Artículo 2°. La Política Pública de los vendedores informales, constituye el conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos, programas y proyectos, que orientarán las acciones del Estado, con el fin de disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, las personas que se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia, se denominarán vendedores informales.

Artículo 3°. Para los efectos de la presente ley, los vendedores informales se clasifican de la siguiente manera:

- a) **Vendedores Informales Ambulantes:** Los que realizan su labor, presentan diversas expresiones artísticas o prestan sus servicios recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando sus capacidades, un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías;
- b) **Vendedores Informales Semiestacionarios:** Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos, tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías;
- c) **Vendedores Informales Estacionarios:** Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares;
- d) **Vendedores informales periódicos:** Realizan sus actividades en días específicos de la semana o del mes, o en determinadas horas del día en jornadas que pueden llegar a ser inferiores a las ocho horas;
- e) **Vendedores informales ocasionales o de temporada:** Realizan sus actividades en temporadas o períodos específicos del año, ligados a festividades, o eventos conmemorativos, especiales o temporadas escolares o de fin de año;
- f) **Temporalidad:** la expresión temporal para efectos de la presente ley se refiere al término de implementación de las políticas de reubicación o formalización a iniciativa de los entes responsables, bajo ninguna circunstancia se podrá interpretar la expresión temporal como un plazo perentorio impuesto por la administración a los vendedores informales.

Artículo 4°. La política pública de los vendedores informales deberá formularse a partir de los siguientes lineamientos:

- a) Establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de ésta población, y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas, implementando alternativas de trabajo formal para vendedores ambulantes;
- b) Desarrollar programas de capacitación a vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena);
- c) Fomentar proyectos productivos para los vendedores informales;
- d) Reglamentar el funcionamiento de espacios o Locales Comerciales de Interés Social (LCIS), para promover la inclusión social y mejorar condiciones de vida de vendedores informales;
- e) Establecer acciones de control y seguimiento que permitan evidenciar la evolución de la situación socioeconómica de la población, para la toma de decisiones;
- f) Impulsar investigaciones o estudios sobre los vendedores informales, a fin de enfocar soluciones a sus problemas prioritarios;
- g) Se desarrollará un sistema de registro e inscripción de los vendedores informales, que permita caracterizarlos para la elaboración de las líneas de acción y programas que integran la política pública. El registro de los venteros informales se actualizará de manera permanente y será concertado con las asociaciones de venteros;
- h) Disponer de espacios seguros para las actividades que realizan los vendedores informales;
- i) La política pública establecerá la carnetización de los vendedores informales para faci-

litar su identificación en el espacio público. Las organizaciones de vendedores informales legalmente constituidas podrán realizar la veeduría a la carnetización.

Artículo 5°. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Trabajo y el Ministerio del Interior serán las entidades encargadas de la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales en un plazo de 12 meses.

El Ministerio del Trabajo reglamentará los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de vendedores informales.

Parágrafo. Para la elaboración de la política pública de los vendedores informales, se tendrá en cuenta la participación de:

- a) entidades de nivel nacional, departamental, distrital y municipal, y demás entidades que adelanten proyectos para los vendedores informales;
- b) organizaciones de vendedores informales;
- c) entes de control;
- d) la academia.

El Ministerio del Trabajo reglamentará los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de los vendedores informales.

Artículo 6°. **Eliminado.**

Artículo 7°. El Departamento Administrativo de Planeación Nacional, será la entidad encargada de hacer el seguimiento técnico a la elaboración, formulación y ejecución de la política pública de los vendedores informales.

Artículo 8°. En desarrollo del principio de descentralización, el gobierno nacional, y los entes territoriales desarrollaran programas, proyectos y acciones orientadas a garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales.

Artículo nuevo. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio del Trabajo y Ministerio de Salud y Protección, posibilitará la vinculación de vendedores informales con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente a los diferentes mecanismos de protección social, disponibles para esta población, en particular en materia de salud y protección a la vejez, sin perjuicio de la temporalidad.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


FABIAN DÍAZ PLATA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


HERRY FERNANDO CORREAL HERRERA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., abril 11 de 2019

En Sesión Plenaria del día 2 de abril de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 100 de 2017 Cámara, *por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 044 de abril 2 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 27 de marzo de 2019, correspondiente al Acta número 043.


JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 201 DE 2018 CÁMARA, 139 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 229 de la Ley 559 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 229. Violencia intrafamiliar. El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre un menor, adolescente, una mujer, una persona mayor de sesenta (60) años, o que se encuentre en situación de discapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión o en cualquier condición de inferioridad.

Cuando el responsable tenga antecedentes penales por el delito de violencia intrafamiliar o por haber cometido alguno de los delitos previstos en el libro segundo, Títulos I y IV del Código Penal contra un miembro de su núcleo familiar dentro de los diez (10) años anteriores a la ocurrencia del nuevo hecho, el sentenciador impondrá la pena

dentro del cuarto máximo del ámbito punitivo de movilidad respectivo.

Parágrafo 1°. A la misma pena quedará sometido quien sin ser parte del núcleo familiar realice las conductas descritas en el tipo penal previsto en este artículo contra.

- a) Los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado;
- b) El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor;
- c) Quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio, residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta;
- d) Las personas con las que se sostienen o hayan sostenido relaciones extramatrimoniales de carácter permanente que se caractericen por una clara e inequívoca vocación de estabilidad.

Parágrafo 2°. A la misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia y realice alguna de las conductas descritas en el presente artículo.

Artículo 2°. Modifíquese el parágrafo del artículo 149 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Parágrafo. En las actuaciones procesales relativas a los delitos contra la libertad y formación sexual, violencia sexual y violencia intrafamiliar, el juez podrá, a solicitud de cualquiera de los intervinientes en el proceso, disponer la realización de audiencias cerradas al público. La negación de esta solicitud se hará mediante providencia motivada. Cuando cualquiera de los intervinientes en el proceso lo solicite, la autoridad competente podrá determinar la reserva de identidad respecto de los datos personales de la víctima, los de sus descendientes y los de cualquier otra persona que esté bajo su guarda o custodia.

Artículo 3°. Modifíquese el numeral 3 y el parágrafo 3° del artículo 284 de la Ley 906 de 2004, relativo a la prueba anticipada, los cuales quedarán así:

Artículo 284. Prueba anticipada. Durante la investigación y hasta antes de la instalación de la audiencia de juicio oral se podrá practicar anticipadamente cualquier medio de prueba pertinente, con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que sea practicada ante el juez que cumpla funciones de control de garantías.
2. Que sea solicitada por el Fiscal General o el fiscal delegado, por la defensa o por el Ministerio Público en los casos previstos en el artículo 112.

3. Que sea por motivos fundados y de extrema necesidad y para evitar la pérdida o alteración del medio probatorio, o que se trate de investigaciones que se adelanten por el delito de violencia intrafamiliar.

4. Que se practique en audiencia pública y con observancia de las reglas previstas para la práctica de pruebas en el juicio.

Parágrafo 1°. Si la prueba anticipada es solicitada a partir de la presentación del escrito de acusación, el peticionario deberá informar de esta circunstancia al juez de conocimiento.

Parágrafo 2°. Contra la decisión de practicar la prueba anticipada proceden los recursos ordinarios. Si se negare, la parte interesada podrá de inmediato y por una sola vez, acudir ante otro juez de control de garantías para que este en el acto reconsidere la medida. Su decisión no será objeto de recurso.

Parágrafo 3°. En el evento en que la circunstancia que motivó la práctica de la prueba anticipada, al momento en que se dé comienzo al juicio oral, no se haya cumplido o haya desaparecido, el juez ordenará la repetición de dicha prueba en el desarrollo del juicio oral, salvo que se trate de investigaciones por el delito de violencia intrafamiliar, evento en el cual, el juez se abstendrá de repetir la prueba anticipada cuando exista evidencia sumaria de:

- a) Revictimización;
- b) Riesgo de violencia o manipulación;
- c) Afectación emocional del testigo;
- d) O dependencia económica con el agresor.

Parágrafo 4°. En las investigaciones que versen sobre delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra la Administración Pública y por delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado respecto de los cuales proceda la detención preventiva, será posible practicar como prueba anticipada el testimonio de quien haya recibido amenazas contra su vida o la de su familia por razón de los hechos que conoce; así mismo, procederá la práctica de dicha prueba anticipada cuando contra el testigo curse un trámite de extradición en el cual se hubiere rendido concepto favorable por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

La prueba deberá practicarse antes de que quede en firme la decisión del Presidente de la República de conceder la extradición.

Parágrafo 5°. La prueba testimonial anticipada se podrá practicar en todos los casos en que se adelanten investigaciones contra miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados. Las pruebas testimoniales que se practiquen de manera anticipada en virtud de este parágrafo solo podrán repetirse en juicio a través de videoconferencia, siempre que a juicio del Juez de conocimiento no se ponga en riesgo la

vida e integridad del testigo o sus familiares, o no sea posible establecer su ubicación.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 534 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 534. **Ámbito de aplicación.** El procedimiento especial abreviado de que trata el presente título se aplicará a las siguientes conductas punibles:

1. Las que requieren querrela para el inicio de la acción penal.
2. Lesiones personales a las que hacen referencia los artículos 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118 y 120 del Código Penal; Actos de Discriminación (C. P. artículo 134A), Hostigamiento (C. P. artículo 134B), Actos de Discriminación u Hostigamiento Agravados (C. P. artículo 134C), violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229), inasistencia alimentaria (C. P. artículo 233) hurto (C. P. artículo 239); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241), numerales del 1 al 10; estafa (C. P. artículo 246); abuso de confianza (C. P. artículo 249); corrupción privada (C. P. artículo 250A); administración desleal (C. P. artículo 250B); abuso de condiciones de inferioridad (C. P. artículo 251); utilización indebida de información privilegiada en particulares (C. P. artículo 258); los delitos contenidos en el Título VII Bis, para la protección de la información y los datos, excepto los casos en los que la conducta recaiga sobre bienes o entidades del Estado; violación de derechos morales de autor (C. P. artículo 270); violación de derechos patrimoniales de autor y derechos conexos (C. P. artículo 271); violación a los mecanismos de protección de derechos de autor (C. P. artículo 272); falsedad en documento privado (C. P. artículos 289 y 290); usurpación de derechos de propiedad industrial y de derechos de obtentores de variedades vegetales (C. P. artículo 306); uso ilegítimo de patentes (C. P. artículo 307); violación de reserva industrial y comercial (C. P. artículo 308); ejercicio ilícito de actividad monopolística de arbitrio rentístico (C. P. artículo 312).

En caso de concurso entre las conductas punibles referidas en los numerales anteriores y aquellas a las que se les aplica el procedimiento ordinario, la actuación se regirá por este último.

Parágrafo. Este procedimiento aplicará también para todos los casos de flagrancia de los delitos contemplados en el presente artículo.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 550 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 550. Conductas punibles susceptibles de conversión de la acción penal. La conversión

de la acción penal de pública a privada podrá autorizarse para las conductas que se tramiten por el procedimiento especial abreviado, a excepción de aquellas que atenten contra bienes del Estado y cuando se trate del delito de violencia intrafamiliar.

Artículo nuevo. El Gobierno nacional, en un término máximo de 12 meses después de entrada en vigencia la presente ley, deberá estructurar y elaborar una estrategia nacional de formación de familia, dirigida a la prevención del maltrato y violencia intrafamiliar.

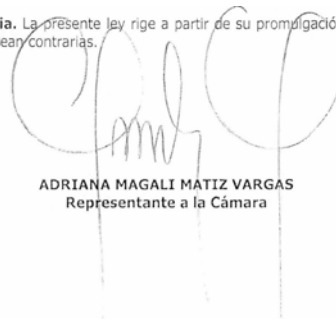
Artículo nuevo. *Del seguimiento a la ley.* Confórmese la Comisión de Seguimiento al delito de Violencia Intrafamiliar el cual deberá sesionar mínimo una vez cada seis meses con el fin de evaluar, proponer y modificar la política criminal de este tipo penal en los términos de la presente ley.

La Comisión será conformada por:

1. El Fiscal General de la Nación o su delegado.
2. El Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado.
3. El Ministro del Interior o su delegado.
4. El Procurador General de la Nación o su delegado.
5. El Defensor del Pueblo o su delegado.
6. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado.
7. El Director General de la Policía Nacional.
8. Tres (3) integrantes mínimo de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer.
9. Tres integrantes del Senado de la República de la Comisión Primera.
10. Tres integrantes de la Cámara de Representantes de la Comisión Primera.
11. Consejera para la Equidad de la mujer o su delegado.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., abril 26 de 2019

En Sesión Plenaria del día 23 de abril de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 201 de 2018 Cámara, 139 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifican y

adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 047 de abril 23

de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 10 de abril de 2019, correspondiente al Acta número 046.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 321 - martes 7 de mayo de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia primer debate proyecto de acto legislativo número 352 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable –En memoria de Gilma Jiménez.	1
Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de acto legislativo número 358 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia.	3
Informe de ponencia propuesto y texto aprobado negativa para primer debate del proyecto de acto legislativo número 352 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable -en memoria de Gilma Jiménez.	9
Informe de ponencia para segundo debate en Cámara del proyecto de acto legislativo número 343 de 2019 Cámara acumulado con el proyecto de acto legislativo número 365 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política.	12

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 027 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1388 de 2010, se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones. –Ley Jacobo–.	26
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 100 de 2017 Cámara, por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones.	28
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 201 de 2018 Cámara, 139 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar.	29