



# 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 - N° 881

Bogotá, D. C., jueves, 12 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## INFORMES DE SUBCOMISIÓN ACCIDENTAL

### INFORME SUBCOMISIÓN ACCIDENTAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 59 DE 2019 SENADO 077 DE 2019 CÁMARA

*por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020.*

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2019

Doctor

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Referencia: Informe Subcomisión Accidental al Proyecto de ley número 59 de 2019 Senado, 077 de 2019 Cámara, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020.**

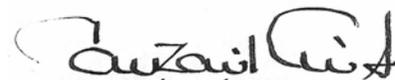
Distinguidos Senadores:

Por medio de la presente atentamente nos permitimos rendir informe de la Subcomisión accidental, con relación al Proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020, presentado a consideración del Congreso Nacional por parte del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior con el objeto que las recomendaciones acá formuladas sean atendidas por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y las comisiones económicas del Congreso de la República antes de la aprobación del proyecto por parte de las comisiones, de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 56 del Decreto número 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179

de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Atentamente,

  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME  
Senador  
Coordinador Subcomisión

### INFORME AL PROYECTO DE LEY 077 DE 2019 DE CÁMARA

*por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de aprobaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020.*

### COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Esta comisión según lo dispuesto en la Ley 3ª de 1992 artículo 4° y los artículos 342 y 346 de la Constitución Política de Colombia, deberá rendir informe del presupuesto general de la nación con relación a los temas de su conocimiento a las Comisiones Económicas Tercera y Cuarta. Los temas de la comisión primera, versan principalmente sobre los organismos de control, Notariado y Registro, Rama Judicial, Fiscalía, MinInterior, MinJusticia y Derecho

Al realizar este informe, se tuvo en consideración junto a todos los firmantes las peticiones y observaciones que hicieron los representantes de las distintas entidades relacionadas con los asuntos de la Comisión Primera, en sesión llevada a cabo en el mes de agosto del año en curso, de acuerdo a la proposición presentada por el Senador Fabio Amín Saleme y se dividió en 3 puntos:

1. Generalidades del presupuesto general de la nación 2020.
2. Presupuesto general de la nación de acuerdo a las principales entidades relacionadas con la comisión primera.
3. Peticiones presupuestales de las entidades.

**1. Generalidades de la composición del Presupuesto General de la Nación 2020**

El presupuesto general de la nación para el año 2020 asciende a los \$271 Billones.

Las partidas presupuestales con mayor incidencia son las siguientes:

- Salud, educación, agua potable y propósito general a través del sistema general de participaciones (SGP): \$43,8 billones.
- Pensiones: \$43,3 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación.
- Aseguramiento en salud: \$19,3 billones.
- Otras transferencias para educación (IESP: \$3,7 billones, FOMAG: \$2,4 billones): 5,9 billones.

Del total del proyecto de presupuesto para 2020, el 93,6% se financia con recursos de la Nación, \$254,4 billones, y el 6,4% restante, \$17,3 billones, con recursos de los establecimientos públicos nacionales (EPN)

**2. Proyecto de Presupuesto General de la Nación del año 2020 discriminado por las principales entidades que se relacionan con la Comisión Primera Constitucional Permanente.**

TOTAL	2020	2019
	\$271 Billones	\$259 Billones
Total, del Sector	\$14,03 Billones	\$12,95 Billones
Minjusticia	\$111,3 mm	\$106,5 mm
Mininterior	\$607,7 mm	\$418,7 mm
DNP	\$383,314 mm	\$320,7 mm
Rama Judicial	\$4,6 Billones	\$4,2 Billones
Víctimas	\$2,036 Billones	\$1,9 Billones
Fiscalía General	\$3,6 Billones	\$3,5 Billones
JEP	\$296,8 mm	\$294 mm
Agencia para la Rein-corporación	\$130,1 mm	\$140 mm
Procuraduría General	\$762,4 mm	\$658,3 mm
Defensoría del Pueblo	\$559,7 mm	\$521,2 mm
Supernotariado	\$400 mm	\$354,8 mm

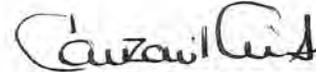
**3. Peticiones presupuestales de las distintas entidades relacionadas con asuntos de la Comisión Primera Constitucional Permanente.**

ENTIDAD	NECESIDADES
Consejo Superior de la Judicatura	- Expediente electrónico - Hay mayor volumen de los procesos ejecutivos

ENTIDAD	NECESIDADES
Corte Suprema de Justicia	- La justicia está siendo entregada a órganos privados, quitándole importancia al estado - La Rama Judicial no da dividendos al Estado por el contrario solo gastos - Pensar en una reforma que llegue al ciudadano - Fijar puntos teóricos y filosóficos sobre que es la justicia - Quitar oralidad en segunda instancia - Reforma a la justicia necesaria
Consejo de Estado	- Pocos recursos - 6.800 millones para cubrir necesidades en descongestión - 3.000 millones para llevar a cabo descongestión hasta diciembre - Asignación de 25.000 millones para el buen funcionamiento del próximo año - Nuevos despachos, crear tribunal en putumayo y en Ocaña un juzgado administrativo - Modernización y digitalización
Fiscalía General de la Nación	- Aumentar presupuesto de medicina legal - Mejorar las condiciones de los más de 800 inmuebles a nivel nacional - Necesidad de agilizar los procesos - Aumentar la cuota de los recursos
Ministerio de Interior	- Diseñar estrategia que le pueda entregar resultados a los ciudadanos - 324.000 millones, aumento en el fondo de seguridad y convivencia
Planeación Nacional	- Presupuesto de la rama Judicial está creciendo, especialmente en inversión. - El presupuesto 2020 aprobado tuvo un crecimiento de 19%. - 40.4 billones corresponden a presupuesto de inversión. - 60% va a priorizar en Educación, Salud y Vivienda. - Justicia tuvo un crecimiento de 12%. - Sistema carcelario tuvo crecimiento de 2% - Modernización inmobiliaria creció 18% - 4.7 billones de pesos, crecimiento de 7.8 % del total en la Rama. - Crecimiento de 52% en infraestructura. - La modernización sería financiada mediante un crédito.
Víctimas	- De 8 millones 700 mil víctimas registradas ante la entidad para reparar, solo se han indemnizado 700 mil. - 1.9 billones de pesos de presupuesto. - 47.700 millones de pesos de recursos propios (fondo de reparación). - 12% gasto funcionamiento de la entidad. - 16% gastos en el fondo - 17% recursos propios de difícil monetización.

ENTIDAD	NECESIDADES
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 46% prevención y asistencia a las víctimas, entrega de ayuda humanitaria en transición.</li> <li>- 23% reparación integral.</li> <li>- 21% proyectos de inversión</li> <li>- Recursos de indemnización salen de los gastos de funcionamiento.</li> <li>- Inversión 1.3 billones de pesos.</li> <li>- 707.000 millones de pesos de funcionamiento, -407.000 va destinado a los pagos de indemnización.</li> <li>- Se pide aumentar de 1.9 billones a 2 billones el presupuesto.</li> <li>- 158.000 pre aprobados.</li> <li>- 148.000 millones de pesos al interior</li> </ul>
MinHacienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se espera recaudar 158 billones de pesos en impuestos, que se gastarán en: tres rubros: deuda externa (30 billones); transferencia a los entes territoriales (43 billones) y rubro de las pensiones (43 billones).</li> <li>- Presupuesto en la Rama Judicial para el 2020 pasará de 4,5 billones a 4,8 billones.</li> <li>- Presupuesto de la Fiscalía pasará de 4 billones a 4,1 billones de pesos.</li> <li>- El presupuesto del Ministerio de Justicia se incrementará en un 17 por ciento.</li> <li>- Para el año 2020: Austeridad en materia de gastos de funcionamiento.</li> <li>- Funcionamiento crece 9%.</li> <li>- Composición del gasto: 4.5 billones apropiación 2019, 4.8 billones apropiación 2020.</li> </ul>

ENTIDAD	NECESIDADES
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento en el presupuesto del Ministerio Interior.</li> <li>- El incremento del presupuesto de la fiscalía es de 4 billones a 4.1 billones.</li> </ul> <p>Deja a disposición de Comisión Primera la presentación, ya que no dio muchos datos.</p>

  
**FABIO AMIN SALEME**  
 Senador

**ANGÉLICA LISBETH LOZANO C.**  
 Senadora

**SANTIAGO VALENCIA GONZALES**  
 Senador

**ARMANDO BENEDETTI V.**  
 Senador

**ALEXANDER LÓPEZ MAYA.**  
 Senador

  
**JUAN CARLOS GARCIA**  
 Senador

  
**CARLOS EDUARDO GUEVARA**  
 Senador

**GUSTAVO PETRO URREGO**  
 Senador

**JULIAN GALLO CUBILLOS**  
 Senador

## PROYECTOS DE LEY

### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y la Cooperación Internacional, del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear la Comisión Legal de Lucha Contra Las Drogas y la Cooperación Internacional, con el fin de articular las iniciativas legislativas y de control político a favor de la lucha contra el narcotráfico y fomentar estrategias de cooperación internacional sobre la materia, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia tema al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento.** Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia. la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana y la Comisión Legal de lucha antidrogas y Cooperación Internacional.

Artículo 3°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

**Artículo 61M. Objeto de la Comisión Legal de lucha antidrogas y Cooperación Internacional.**

Esta Comisión tiene por objeto fomentar y promover las acciones necesarias para superar el déficit legislativo en materia de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional contra el flagelo del narcotráfico, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.

Artículo 4°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

**Artículo 61N. Composición.** Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá carácter interparlamentario, estará integrada por un número indeterminado (no menor a 25) de Congresistas, provenientes, tanto del Senado, de la República, como de la Cámara de Representantes, que por afinidad con las temáticas, quieran hacer parte de la misma y quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva.

**Parágrafo 1°.** Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria.

**Parágrafo 2°.** **Transitorio.** En el presente periodo legislativo, la aplicación de las determinaciones en materia de designaciones de directivas y cargos se cumplirá a partir de la promulgación, por el resto del periodo legislativo.

Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

**Artículo 61Ñ. Funciones.** La Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá las siguientes funciones:

1. Generar espacios de retroalimentación y conocimiento sobre el contexto de la lucha contra el narcotráfico, así como las experiencias internas y externas que contribuyan al conocimiento de los integrantes y sus equipos sobre el tema.
2. Fomentar espacios de socialización, debate, articulación, sinergia, con instituciones, sociedad civil, medios de comunicación, sobre las problemáticas que afectan el flagelo del narcotráfico, así como posibles abordajes de las mismas.
3. Formular estrategias legislativas a favor de la vida y la integridad de los líderes sociales y miembros de diferentes comunidades, en zonas de producción de cultivos ilícitos.
4. Apoyar la creación de proyectos de ley, relacionados con la materia.
5. Promover la sintonía de las acciones del Estado con los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales.
6. Articular los métodos de control político, conducentes a la sustitución de cultivos ilícitos y la cooperación internacional sobre la materia.
7. Promover la armonización de las diversas acciones del Estado, con la política internacional de lucha contra el narcotráfico.
8. Participar activamente en el fortalecimiento de las redes y agrupaciones internacionales de parlamentarios, por la cooperación internacional de lucha contra la criminalidad organizada en el fenómeno del narcotráfico.
9. Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar y divulgar los temas relacionados con la lucha contra las drogas ilícitas y la cooperación internacional.
10. Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional.
11. Articular con la academia, las autoridades y la sociedad civil, hacer seguimiento de los niveles de cumplimiento de la legislación relacionada con la lucha antidrogas y la cooperación internacional.
12. Todas las demás determinadas por la ley.

Artículo 6°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

**Artículo 61 O. Sesiones.** La Comisión La Comisión Legal de lucha antidrogas y cooperación internacional se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes o cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple.

Artículo 7°. **Atribuciones.** La Comisión Legal de lucha antidrogas y cooperación internacional tendrá las siguientes atribuciones:

1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal de lucha antidrogas y cooperación internacional.
2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional.
3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la de lucha contra las drogas y cooperación internacional, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas.
4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la de lucha antidrogas y cooperación internacional.
5. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas,

proyectos y acciones que contribuyan en la de lucha contra las drogas y cooperación internacional.

6. Evaluar y realizar el control político a los entes responsables respecto de los informes de rendición de cuentas que el Gobierno colombiano en materia de lucha antidrogas y cooperación internacional.
7. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la de lucha contra antidrogas y cooperación internacional.
8. Establecer alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado y ONG a favor de la de lucha contra antidrogas y cooperación internacional.

Artículo 8°. *Mesa Directiva*. La Mesa Directiva de la Comisión Legal de la lucha antidrogas y cooperación internacional estará conformada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, al inicio de cada legislatura.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15., del siguiente tenor:

- 3.15. La Comisión Legal de la lucha antidrogas y cooperación internacional.
  1. Secretaria (o) Ejecutiva
  1. Coordinador (a) de la Comisión

Artículo 10. *De los judicantes y practicantes*. Comisión Legal de la lucha antidrogas y cooperación internacional podrá tener en su planta pasantes y judicantes, acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas instituciones de educación superior.

Artículo 11. Funciones del (la) Coordinador(a) de la Comisión Legal de la lucha antidrogas y cooperación internacional.

1. El Coordinador(a) de la c tendrá las siguientes funciones:
2. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión.
3. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión.
4. Elaborar el Orden del Día de cada sesión, en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión.
5. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.
6. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como Secretario ah hoc en las sesiones de la Comisión.
7. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar

el análisis de los temas tratados por la Comisión.

8. Las demás que le sean asignadas, por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Con el fin de disminuir el impacto fiscal de la presente Comisión Legal: Para desempeñar el cargo de Coordinador de la Comisión Legal de la lucha antidrogas y cooperación internacional, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ingeniería industrial, administrador de empresas, relaciones internacionales, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines, posgrado en áreas relacionadas, un (1) año de experiencia profesional relacionada, que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas.

Artículo 12. *Funciones de Comisión Legal de la lucha antidrogas y cooperación internacional*.

La Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la lucha antidrogas y cooperación internacional tendrá las siguientes funciones:

1. Dar información a las personas y entidades que lo soliciten.
2. Recibir, analizar y contestar la correspondencia de la Comisión y buscar datos que ayuden a su pronta y adecuada tramitación.
3. Atender al público en general, Senadores, Representantes, Representantes de organizaciones sociales y representantes académicos y demás servidores públicos.
4. Llevar la agenda diaria de compromisos de la Mesa Directiva de la Comisión y mantenerla informada de sus actividades y compromisos más importantes.
5. Llevar un archivo de las proposiciones, constancias y conceptos que sean radicados o aprobados en las plenarias o en las diversas comisiones, así como de las actividades, comunicados y toda la información que llegue y salga de la Comisión.
6. Grabar y transcribir las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones, contenidas en los equipos de grabación.
7. Remitir los documentos transcritos a la Coordinación de la Comisión o a la persona encargada, para la elaboración del proyecto de acta respectiva.
8. Ordenar el archivo en cuanto a cintas y transcripciones para darle mayor agilidad a la Comisión.
9. Organizar el Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que esta adopte como agenda en la respectiva legislatura.
10. Las demás que se le asignen acordes con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Para desempeñar el cargo de Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la lucha antidrogas y cooperación internacional, se debe acreditar título de bachiller comercial o técnico profesional, manejo de los programas de sistemas requeridos, un (1) año de experiencia y que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas.

Artículo 12. Vigencia. La presente vigencia rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas.

Honorables Senadores,

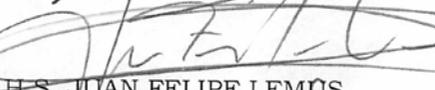
  
 H.S. JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ  
 Partido Colombia Justa Libres

  
 H.S. SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ  
 Partido Centro Democrático

H.S. PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA  
 Partido Centro Democrático

H.S. EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI  
 Partido Colombia Justa Libres

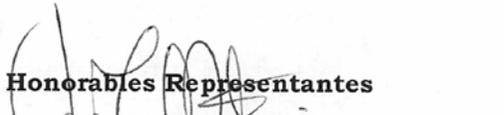
  
 H.S. EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO  
 Partido Colombia Justa Libres

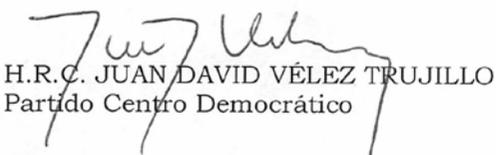
  
 H.S. JUAN FELIPE LEMUS  
 Partido Social de Unidad Nacional

  
 H.S. JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ  
 Partido conservador

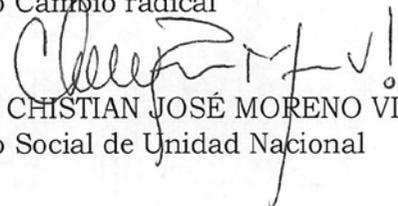
  
 H.S. HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA  
 Partido liberal colombiano

**Honorables Representantes**

  
 H.R.C. JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN  
 Partido Centro Democrático

  
 H.R.C. JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO  
 Partido Centro Democrático

H.R.C. ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL  
 Partido Cambio radical

  
 H.R.C. CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR  
 Partido Social de Unidad Nacional

H.R.C. JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO  
 Partido Cambio radical

H.R.C. EDWARD DAVID RODRÍGUEZ  
 Partido Centro Democrático

**1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Según el Informe Mundial sobre las Drogas 2019 1, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), la producción de cocaína alcanzó un nivel sin precedentes durante el proceso de transición en Colombia. Esta situación posicionó al país como el mayor productor de droga en el mundo; puesto que produjo aproximadamente el 70% de la cocaína mundial.

De acuerdo con el informe de la Unodc, en el año 2017 Colombia experimentó una expansión del 17% de la superficie dedicada al cultivo de arbusto de coca y un aumento del 31% de la producción de coca, lo cual obedeció principalmente al pronunciado aumento de las zonas productivas dedicadas al cultivo de arbusto de coca. Adicional a eso este documento también plantea que el Acuerdo de Paz firmado por el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha contribuido a reducir drásticamente la producción de cocaína en algunas zonas del centro del país, donde los campesinos de algunas zonas anteriormente controladas por las FARC han abandonado el cultivo. No obstante, en otras de las zonas anteriormente controladas por las FARC se fueron instalados grupos delictivos organizados que han retomado y ampliado el cultivo.

Siendo así, la siembra de coca y las nuevas bandas criminales han ayudado a que la producción en el país siga en ascenso, a pesar de que se ha venido trabajando con los campesinos luego del Acuerdo de Paz.

Se debe mencionar que, el informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2017 revela que las áreas netas con cultivos de coca en Colombia, calculada en 2016 a 2017, aumentó 17%, pasando de 146.000 hectáreas a 171.000 hectáreas. La región Pacífico es el área que tendría más hectáreas de cultivo ilícito. Mientras la Región Central el aumento más considerable en el país con 31%.

Los departamentos de Antioquia, Putumayo, Norte de Santander y Cauca tendrían el 64% del

incremento. Nariño, con 7% de incremento, sigue siendo el departamento más afectado por los cultivos de coca a pesar de que no se registró un mayor ascenso.

Este informe no es más que una fotografía que revela una problemática mundial, en la cual Colombia ha tenido un papel protagónico, por lo que se hace necesario que el Congreso de la República cree una Comisión Legal, encargada en específico de tomar medidas legislativas y de control político permanentes para apoyar y reforzar la lucha de nuestro país con este fenómeno. Colombia necesita reducir el consumo de sustancias psicoactivas, acabar con la disponibilidad de drogas, desarticular organizaciones criminales, afectar las economías y rentas ilícitas, y crear condiciones para la transformación territorial y el tránsito a economías lícitas, tal y como se establece en la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas. Sin embargo, teniendo en cuenta el estado del panorama se hace imprescindible que el Congreso de la República pueda apoyar esta urgente medida.

<sup>1</sup>. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). Informe Mundial sobre las Drogas 2019. [http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/internacionales/WDR2019\\_B1\\_S.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/internacionales/WDR2019_B1_S.pdf)

## 2. ANTECEDENTES Y APUESTA POR UNA COMISIÓN LEGAL

Mediante la proposición número 27, se creó la Comisión Accidental de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, designando a los Honorables Congresistas que se relacionan a continuación: John Milton Rodríguez González, Santiago Valencia González, Paloma Susana Valencia Laserna, Édgar Enrique Palacio Mizrahi, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Andrés Felipe García Zuccardi, Juan Diego Gómez Jiménez, Horacio José Serpa Moncada, Juan Manuel Daza Iguarán, Juan David Vélez Trujillo, Ángela Patricia Sánchez Leal, Chistian José Moreno Villamizar, José Luis Pinedo Campo.

Mediante Resolución número 031 del 22 de agosto de 2019, la Mesa Directiva del Senado de la República, en ejercicio de facultades legales y reglamentarias y bajo los principios de eficiencia y eficacia de la función legislativa, en cumplimiento del artículo 66 de la Ley 5ª de 1992, ordenó a la “Creación Accidental de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional”.

Por tal razón, resulta fundamental dar el paso a una figura de carácter legal al interior del Congreso de la República, con la cual los esfuerzos desarrollados y los venideros, sean potenciados y llevados de una manera más formal, en correspondencia con la expectativa nacional, encarnada en una ciudadanía, que sin importar edad, sexo, ideología, ni condición social, desde distintas regiones del país, mantiene

una expectativa por avances importantes por parte de sus Instituciones al respecto.

Es por esto, que los Senadores y Representantes firmantes, le apuestan a la búsqueda de la creación de una Comisión Legal, conformada por Congresistas, provenientes, tanto del Senado, como de la Cámara de Representantes, que, por afinidad con las temáticas, quieran hacer parte de la misma y quienes sesionarán conjuntamente y que lleven los proyectos de ley a los Comisiones Constitucionales correspondientes, según la temática de los mismos. Lo anterior, por medio de una adición a la Ley 5ª de 1992, que en su Título II, Capítulo I, reza:

*“Artículo 34. Comisiones. En cada una de las Cámaras se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia, según lo determine la ley. Así mismo, funcionarán Comisiones legales, Comisiones especiales y Comisiones accidentales”.*

En tal sentido, se busca que la **Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional**, desarrolle las siguientes funciones:

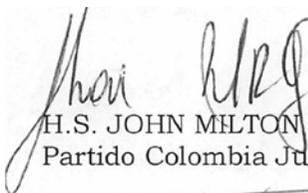
- Generar espacios de retroalimentación y conocimiento sobre el contexto de la lucha contra el narcotráfico, así como las experiencias internas y externas que contribuyan al conocimiento de los integrantes y sus equipos sobre el tema.
- Fomentar espacios de socialización, debate, articulación, sinergia, con instituciones, sociedad civil, medios de comunicación, sobre las problemáticas que afectan el flagelo del narcotráfico, así como posibles abordajes de las mismas.
- Formular estrategias legislativas a favor de la vida y la integridad de los líderes sociales y miembros de diferentes comunidades, en zonas de producción de cultivos ilícitos.
- Apoyar la creación de proyectos de ley, relacionados con la materia.
- Promover la sintonía de las acciones del Estado con los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales.
- Articular los métodos de control político, conducentes a la sustitución de cultivos ilícitos y la cooperación internacional sobre la materia.
- Promover la armonización de las diversas acciones del Estado, con la política internacional de lucha contra el narcotráfico.
- Participar activamente en el fortalecimiento de las redes y agrupaciones internacionales de parlamentarios, por la cooperación

internacional de lucha contra la criminalidad organizada en el fenómeno del narcotráfico.

- Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar y divulgar los temas relacionados con la lucha antidrogas ilícitas y la cooperación internacional.
- Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional.
- Articular con la academia, las autoridades y la sociedad civil, hacer seguimiento de los niveles de cumplimiento de la legislación relacionada con la lucha antidrogas y la cooperación internacional.
- Todas las demás determinadas por la ley.

De los honorables Congresistas.

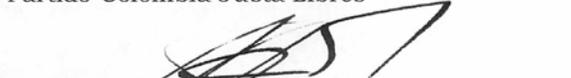
**Honorables Senadores,**

  
H.S. JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ  
Partido Colombia Justa Libres

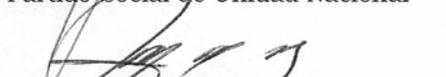
  
H.S. SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ  
Partido Centro Democrático

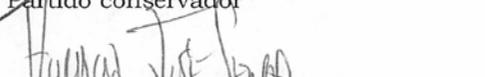
H.S. PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA  
Partido Centro Democrático

H.S. EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI  
Partido Colombia Justa Libres

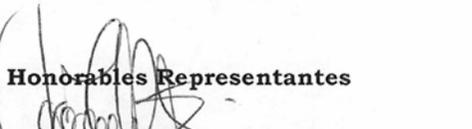
  
H.S. EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO  
Partido Colombia Justa Libres

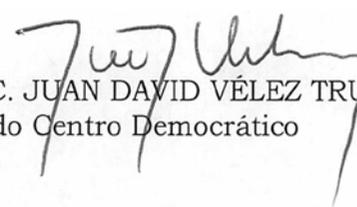
  
H.S. JUAN FELIPE LEMUS  
Partido Social de Unidad Nacional

  
H.S. JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ  
Partido conservador

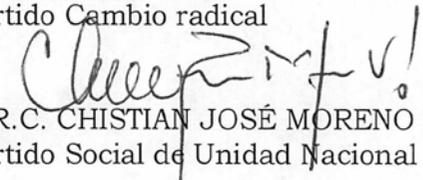
  
H.S. HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA  
Partido liberal colombiano

**Honorables Representantes**

  
H.R.C. JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN  
Partido Centro Democrático

  
H.R.C. JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO  
Partido Centro Democrático

H.R.C. ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL  
Partido Cambio radical

  
H.R.C. CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR  
Partido Social de Unidad Nacional

H.R.C. JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO  
Partido Cambio radical

H.R.C. EDWARD DAVID RODRÍGUEZ  
Partido Centro Democrático



SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 186 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la comisión legal de lucha antidrogas y la Cooperación Internacional, del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez González, Santiago Valencia González, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Juan Felipe Lemos Uribe, Juan Diego Gómez Jiménez, Horacio José Serpa Moncada*; honorables Representantes *Juan Manuel Daza Iguarán, Juan David Vélez Trujillo, Christian José Moreno Villamizar*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la

Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Septiembre 10 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de

ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## NOTAS ACLARATORIAS

### **NOTA ACLARATORIA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 148 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.*

Se deja constancia que el Proyecto de ley orgánica número 148 de 2019, por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación y del orden territorial, por error de transcripción, se publicó con su respectivo auto de reparto a la Comisión Tercera, según consta en Gaceta del Congreso número 831 de 2019, por lo tanto, se ordena nuevamente su publicación debidamente corregida la Comisión Constitucional Permanente, que de acuerdo a su materia corresponde a la Comisión Cuarta, de conformidad con el proveído del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. De esta forma se indica que la publicación corregida se encuentra en la Gaceta del Congreso número 881 de 2019.

Lo anterior atendiendo lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 5ª de 1992.

### **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 148 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.*

Bogotá, D. C., agosto de 2019

Señor

LIDIO GARCÍA TURBAY

Presidente

Senado de la República

**Asunto: Radicación del “Proyecto de Ley Orgánica número 148 de 2019 Senado, por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación**

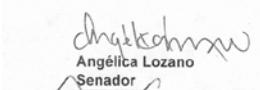
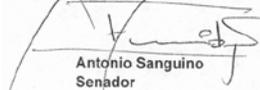
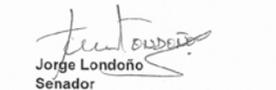
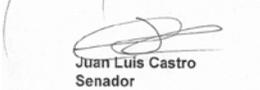
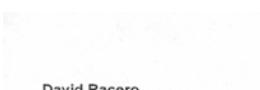
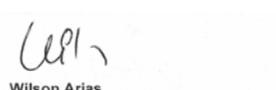
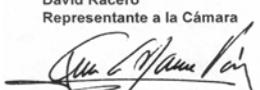
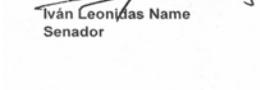
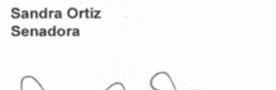
*de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.*

Respetado Presidente:

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante la Secretaría General del Senado de la República, el presente proyecto de ley de iniciativa congresional. El objetivo del proyecto de ley consiste en promover la transparencia en el proceso presupuestal e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, específicamente en lo relacionado con la creación de audiencias públicas del presupuesto regionalizado.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley Orgánica, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley. Por tal motivo adjuntamos original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

 Angélica Lozano Senador	 Iván Marulanda Senador
 Antonio Sanguino Senador	 Jorge Londoño Senador
 Juan Luis Castro Senador	 León Pedy Muñoz Representante a la Cámara
 David Racero Representante a la Cámara	 Wilson Arias Senador
 Iván Leonidas Name Senador	 Sandra Ortiz Senadora
 Iván Cepeda Castro Senador	 Alexander Lopez
 LIDIO GARCÍA TURBAY	 GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO  
148 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto promover la transparencia e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; específicamente en lo relacionado con la transparencia y publicidad de los procesos de elaboración, trámite y aprobación del presupuesto general de la Nación y la regionalización de su componente de inversión; así como garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en el proceso presupuestal de las entidades territoriales.

CAPÍTULO I

**Informes de regionalización del presupuesto**

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 2° de la Ley 179 de 1994, así:

Artículo 5°. El plan operativo anual de inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (L. 38/89, artículo 5°; L. 179/94, artículo 2°). En este informe deberá especificarse el monto total de la inversión que se realizará en cada departamento, municipio y región, la distribución sectorial de la inversión departamental incluyendo la destinación a niveles urbano y rural, los programas que se implementarán en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

Este informe deberá ser publicado en la página web del Departamento Nacional de Planeación antes del 20 de agosto de cada año, una vez sea publicado, el Congreso de la República deberá ser notificado de dicha publicación.

Parágrafo 1°. Las entidades públicas encargadas de cada uno de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación deberán reportar al Departamento Nacional de Planeación la información necesaria para realizar este informe como máximo el día 15 de marzo de cada año.

Parágrafo 2°. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los instrumentos necesarios para que las entidades Públicas encargadas de cada uno de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación reporten la información

necesaria para elaborar el informe al que hace referencia el presente artículo.

CAPÍTULO II

**Audiencias públicas del presupuesto de inversiones**

Artículo 3°. El artículo 41 de la Ley 38 de 1989 quedará así:

Artículo 41. Una vez cerrado el primer debate, las mesas directivas de las comisiones económicas convocarán, en los términos señalados en el reglamento del Congreso y el Estatuto de la Oposición, audiencias públicas departamentales o regionales en las cuales se socializará la propuesta de desglose y priorización del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación para el respectivo departamento o región.

Parágrafo. Las audiencias públicas de las que trata este artículo deberán desarrollarse en un término no mayor a un mes. La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas las autoridades locales, el Congreso de la República, la comunidad y la Contraloría General de la República.

Artículo 4°. Audiencias de rendición de cuentas del Presupuesto General de la Nación. En el segundo período de cada legislatura las mesas directivas de las comisiones económicas programarán, en los términos señalados en el reglamento del Congreso y el Estatuto de la Oposición, audiencias públicas departamentales o regionales en las cuales el Gobierno nacional presentará rendición de cuentas de la ejecución del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación del año inmediatamente anterior, con indicadores que muestren el resultado del impacto económico y social de los proyectos de inversión, por el departamento o región respectiva.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 76 de la Ley 38 de 1989, así:

Artículo 76. Control político nacional. Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

- a) Citación de los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales;
- b) Citación de los jefes de departamento administrativo, a las comisiones constitucionales;
- c) Examen de los informes que el Presidente de la República, los ministros del despacho y los jefes de departamento administrativo, presenten a consideración de las cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que

hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política;

- d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presente el Contralor General de la República (L. 38/89, artículo 76; L. 179/94, artículo 55, inc. 1°).
- e) Audiencias públicas regionales de priorización y evaluación del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación.

CAPÍTULO II

**Audiencias públicas presupuestales territoriales**

Artículo 6°. Adiciónese un artículo al título XV del Decreto número 111 de 1996, el cual quedará así:

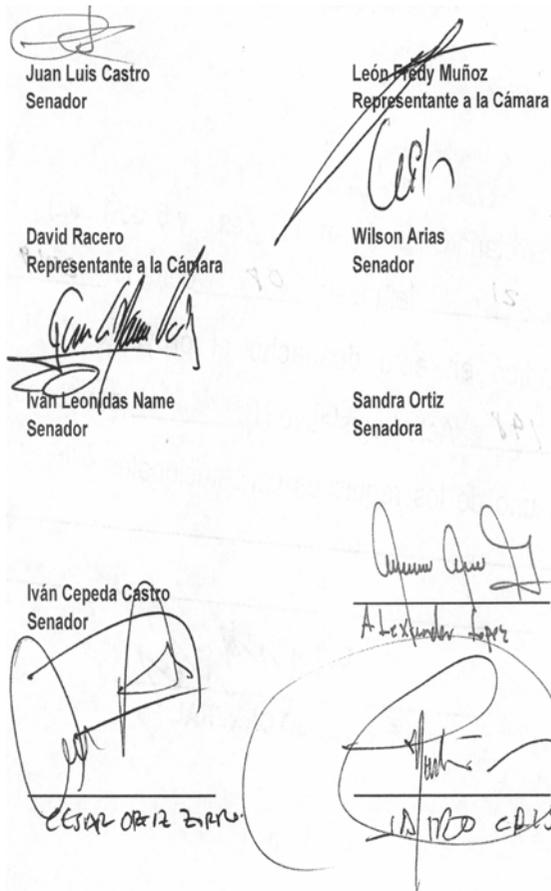
Artículo 108a. Audiencias públicas presupuestales a nivel territorial. Una vez el proyecto de presupuesto anual sea presentado a consideración de la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal dentro de la fecha que establezcan los reglamentos, estas corporaciones deberán realizar audiencias públicas en las cuales se socializará la propuesta de desglose y priorización de la inversión que se realizará en el departamento, distrito o municipio, así como en los corregimientos, comunas y localidades de estos.

Estas audiencias públicas se realizarán antes de comenzar el procedimiento interno que tenga la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal para la aprobación del presupuesto anual.

La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas las autoridades locales, la comunidad y la Contraloría Departamental, distrital o municipal.

Artículo 7°. Audiencias de rendición de cuentas del presupuesto en el orden territorial. Los alcaldes y gobernadores deberán realizar audiencias públicas en el primer semestre de cada año fiscal, con el fin de socializar el impacto del presupuesto anual, con indicadores que muestren el resultado económico y social de los proyectos realizados por el departamento, el distrito o el municipio.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Objetivo del proyecto**

La presente ley tiene como objeto promover la transparencia e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; específicamente en lo relacionado con la transparencia y publicidad de los procesos de elaboración, trámite y aprobación del presupuesto general de la Nación y la regionalización de su componente de inversión; así como garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en el proceso presupuestal de las entidades territoriales.

Para este fin se crearán tres mecanismos:

- (A) Informe del presupuesto con especificaciones del monto de inversión desglosado.
- (B) Audiencias públicas del presupuesto especificando el componente de inversiones.
- (C) Audiencias de rendición de cuentas del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto departamental, distrital y municipal.

Además con estos mecanismos se busca promover y garantizar los siguientes principios constitucionales:

- (A) Transparencia en la información del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación y de los presupuestos departamentales, distritales y municipales.
- (B) Participación ciudadana en los procesos de elaboración, trámite y aprobación del Presupuesto General de la Nación y la regionalización de su componente de inversión.



**2. Antecedentes**

El presente proyecto de presupuesto participativo o “Articulado antimermelada” ha sido radicado ante el Congreso de la República en dos ocasiones, pero por falta de voluntad política no ha sido posible

aprobarse. Los ejemplos están dados por la suerte que han tenido varias iniciativas que buscaba modificar el procedimiento para debatir el presupuesto general de la Nación y los presupuestos territoriales, en favor de otorgarles una mayor participación a los ciudadanos.

Número Proyecto /Año	Tema	Autor	Fase hundió	Observaciones
PL 076/2016 Cámara	Por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación.	Los Senadores Iván Duque, Luis Fernando Velasco y Claudia López	Primer debate	El proyecto fue retirado por el autor.
PL 145/2018 Senado	Por medio de la cual se incentivan la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.	Mesa Técnica Anticorrupción	Primer debate	El proyecto fue archivado por tránsito de legislación.

El pasado 26 de agosto del año 2018, un total de 11.674.951 colombianos votaron la Consulta Anticorrupción, donde se aprobó el mandato número 4 con una votación de 11.413.090 votos por el Sí. Lamentablemente, la pregunta no superó el umbral requerido para obligar a los Congresistas a expedir la norma legal. Sin embargo, los colombianos consideraron este un asunto de especial trascendencia en la lucha contra la corrupción en los territorios.

Producto de esta votación, el Gobierno nacional convocó varias mesas técnicas de trabajo para la redacción de las iniciativas. Como resultado, surgió el Proyecto de ley número 145 de 2018 Senado, el cual fue radicado el 18 de septiembre de 2018 con la esperanza del país puestas en él. A pesar de esto, la iniciativa fracasó en su trámite, y fue archivado sin aprobación tan siquiera en primer debate en la Comisión Cuarta del Senado.

**3. Problemática**

El presente proyecto de ley tiene su principal motivación en corregir las fallas y problemáticas que se generan con la estructura de los mecanismos actuales de planeación y ejecución del Presupuesto Nacional Regionalizado y de los presupuestos departamentales, distritales y municipales. A continuación se describen estos problemas:

**3.1. La inversión de los presupuestos se usa como “mermelada”**

En el caso del Presupuesto General de la Nación, con el marco normativo actual, el Congreso en el trámite del presupuesto aprueba partidas globales lo que impide conocer específicamente las inversiones y proyectos que se realizan en las regiones, quiénes los proponen, quiénes y cómo se contratan y cómo se ejecutan.

El mecanismo actual de asignación del componente de inversión de los presupuestos permite que los recursos destinados puedan ser asignados

con fines políticos en negociaciones privadas. Ese fenómeno es conocido como “mermelada”. En la práctica este fenómeno consiste en que algunos congresistas, asambleístas o concejales afines al Gobierno de turno soliciten la inclusión de partidas específicas en beneficio de sus sectores, en reuniones discrecionales “a puerta cerrada”, y usualmente amarrando el contratista y desviando una porción de recursos a fines políticos o a campañas electorales.

**3.2. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto dificulta la identificación de los responsables de la asignación y ejecución de los proyectos, su trámite y ejecución transparente y la rendición de cuentas y control político**

La opacidad con que se definen los proyectos de inversión regional diluye las responsabilidades y en últimas nadie carga con el costo de la malversación de la inversión pública.

Lo propuesto en este proyecto de ley permite establecer un mecanismo público de evaluación posterior a la ejecución. El marco normativo actual tampoco prevé mecanismos que permitan realizar una veeduría ciudadana o desarrollar un proceso de control político formal a la ejecución de los presupuestos.

Ante esto, el presente proyecto de ley establece el deber de rendir cuentas públicas mediante informes públicos y audiencias regionales. Esto permite que el balance tras la ejecución del gasto sea conocido públicamente, lo que promueve la transparencia.

**3.3. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto va contra la eficiencia en el uso de los recursos públicos de inversión en las regiones**

El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del Presupuesto General de la Nación no permite que haya eficiencia

en el uso de los recursos públicos asignados a las regiones. Esto debido a su forma opaca, política y clientelista de ejecución. De esta manera, es frecuente que los fondos provenientes de estas partidas:

- I. Se destinen a proyectos que no resuelven realmente las necesidades más urgentes de las regiones.
- II. Permitan la adjudicación de “comisiones” entre políticos locales, congresistas, Gobierno nacional y gobierno local.
- III. Se ejecuten sin transparencia administrativa.

La “inversión social” del esquema actual, que es otro nombre que se le da a la mermelada, sin duda tendrá un mayor impacto en el bienestar de los ciudadanos de las regiones si los proyectos que se adjudican son asignados en función de sus necesidades y bajo el lente del control ciudadano.

No hay ninguna posibilidad de mejorar la democracia colombiana y construir estado en las regiones si el presupuesto se sigue repartiendo al famoso estilo de la “mermelada”. Esta ineficiencia en el gasto de recursos de inversión regional impide que se lleven a cabo proyectos que en realidad catapultan a las regiones hacia la inclusión, permitan la movilidad social y promuevan el desarrollo sostenible.

#### 3.4. Falta de confianza en la capacidad de Estado y exclusión regional

Mientras Brasil recauda el equivalente al 35% de su PIB en impuestos, Chile recauda el 21,4%, el Gobierno nacional en Colombia apenas recauda el 14,3%<sup>1</sup> y desperdicia casi 4% en diferentes formas de corrupción que van desde la mermelada hasta el contrabando. En 45 años, Colombia no ha logrado duplicar el recaudo tributario como porcentaje del PIB (que era de 8.5% en 1970 y es del 14.3 en 2015).

Varios estudios a nivel internacional muestran que la falta de confianza en las instituciones del Gobierno<sup>2</sup> y en el uso público eficiente<sup>3</sup> de los recursos recaudados en impuestos dificulta la creación de una cultura de pago de impuestos. Los colombianos seguirán evadiendo impuestos y resistiendo la construcción de Estado si

perciben que sus aportes terminan en mermelada y otras formas de corrupción. El proyecto de ley propuesto contribuye a crear la posibilidad de incrementar la confianza de la ciudadanía alrededor de la capacidad de Estado, lo que en el largo plazo tiene la ventaja institucional de mejorar el recaudo tributario. Un estado más confiable y organizado en su manejo presupuestal puede sembrar e incentivar que los ciudadanos lo financien adecuadamente a través de los impuestos que pagan, a cambio de los bienes y servicios públicos que necesitan.

Por otro lado, como lo han evidenciado varias investigaciones, los efectos y los impactos positivos del proceso de descentralización fiscal y administrativa no se han distribuido homogéneamente entre el territorio colombiano. Bonet (2007), por ejemplo, anota que “Al examinar los diferentes componentes del ingreso, se encuentra que la mayor fuente de desigualdad son los ingresos tributarios, donde, como era de esperarse, las regiones avanzadas tienen una mayor capacidad de recaudo tributario. Además, los otros componentes del ingreso subnacional, las transferencias y los otros ingresos, no tienen un patrón claro en su relación con el nivel de desarrollo. En particular, las transferencias no cumplen su papel redistributivo para corregir la inequidad horizontal observada en los ingresos tributarios” (Bonet, 2007, p. 56:57)<sup>4</sup>.

Adicionalmente, debido a que las regiones más pobres son precisamente las que menos representación política tienen en el Congreso, estas se quedan sin acceder a los recursos del presupuesto de inversión regionalizado.

En resumen, las regiones marginadas sufren de una triple escasez de recursos: sus ingresos propios son bajos, las transferencias (SGP) no necesariamente les alcanzan y no acceden al presupuesto de inversión regionalizado que podría cubrir sus carencias de bienes públicos, porque no cuentan con representación política.

A este respecto, los mecanismos propuestos pueden contribuir a mejorar la distribución de los recursos a nivel regional, al permitir que los sectores rurales y las minorías políticas también puedan participar en la proposición de proyectos y en la vigilancia de su ejecución. Trabajar por el desarrollo regional equilibrado en Colombia es uno de los pilares más urgentes del desarrollo, no solamente para que las regiones gocen de mayor bienestar, sino para que las ciudades dejen de convertirse en receptoras de migrantes expulsados por la falta de oportunidades mínimas en sus regiones, profundizando aún más los desequilibrios e inequidades entre regiones.

<sup>1</sup> Ver: OCDE; ECLAC, CICA, IBD, 2014. “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2013” <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-in-iatin-america-and-the-caribbean-2015-rev-1-at-2015-en-fr#page27> consultado febrero 3, 2016.

<sup>2</sup> Cristina Bodea and Adrienne LeBas (2016). The Origins of Voluntary Compliance: Attitudes toward Taxation in Urban Nigeria. *British Journal of Political Science*, 46, pp 215-238.

<sup>3</sup> Nyaga, J. N. & Omwenga, J. (2016). Factors influencing tax revenue growth at Kenya Revenue Authority: A case of Meru station. *International Academic Journal of Economics and Finance*, 2 (1), 1-15.

<sup>4</sup> Bonet, J. (2007). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. En M. Fernández, W. Guerra, & A. Meisel, Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia. Banco de la República.

#### 4. Marco Constitucional que sustenta la ley

Teniendo en cuenta los artículos, 346, 347, 349 y 350 de la C. P., que estipulan el deber del Congreso de estudiar y aprobar el Presupuesto General de la Nación, resulta clave avanzar en materia de transparencia y publicidad presupuestal, dos fines que promueve la presente ley.

##### 4.1. Promover la participación ciudadana

En cuanto al marco constitucional en torno a la participación ciudadana, esta no solo es una finalidad general del Estado colombiano (artículo 2° de la C. P.) y un derecho de todas las personas (artículo 40 de la C. P.), sino que también es un principio que inspira el proceso de planeación en materia económica, social y ambiental, según lo establecido en la Constitución. Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado en diversas ocasiones la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Por ejemplo, en la Sentencia C-179 de 2002 la Corte sostuvo que:

*“la democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones”.*

Un antecedente importante a la presente propuesta es la participación social en la elaboración de los Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, existe un “Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”, que tiene un carácter consultivo y sirve de foro para la discusión del Plan (artículo 340 de la C. P.). Este Consejo tiene la función de emitir un concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno nacional (artículo 341 de la C. P.). Como se mencionó, este modelo de participación de la sociedad en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo se replica en los planes de desarrollo elaborados por las entidades territoriales (artículo 340 de la C. P.).

El anterior argumento es especialmente relevante para la propuesta contenida en el presente proyecto de ley, dado que el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones deberán corresponder con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 346 de la C. P.). En concordancia, los presupuestos anuales aprobados por el Congreso son la herramienta que permite materializar las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Dado que en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo tienen participación distintos sectores de la sociedad civil, no tiene sentido que el proceso de elaboración y aprobación del instrumento de ejecución del plan (Presupuesto General de la Nación) no se rija por principios similares.

##### 4.2. Promover la transparencia en la administración pública

El presente proyecto de ley permite fomentar la publicidad y transparencia en la administración pública, específicamente en el proceso presupuestal (artículo 209 de la C. P.), tanto en su etapa de elaboración como en la evaluación de su ejecución.

El Congreso de la República aprueba actualmente partidas globales del Presupuesto General de la Nación. Esto implica que durante el proceso de emisión del decreto de liquidación y, más aún, durante la ejecución, el Gobierno nacional tiene amplia flexibilidad para mover recursos entre subprogramas, sin necesidad de obtener la autorización del Congreso.

Esto en términos prácticos implica que entre el proceso de aprobación del presupuesto y la ejecución final de los recursos, pueden haber ocurrido importantes cambios en la regionalización de esa inversión, sin que el Congreso de la República, órgano de representación por excelencia, se entere o tenga injerencia en las decisiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente propuesta plantea mecanismos para mejorar esta situación, al hacer más visible la regionalización del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación en todas sus etapas.

De esta forma, los mecanismos propuestos por esta ley constituyen una estructura coherente que persigue la finalidad de promover la participación ciudadana, la transparencia en la actuación de la administración, mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, y posiblemente, una mejor distribución regional de dichos recursos.

5. Estos mecanismos contribuyen a garantizar los principios de transparencia y publicidad de los procesos donde se aprueban el componente de inversión dentro del Presupuesto General de la Nación y los territoriales

Los requisitos establecidos para la realización del informe desglosado del componente de inversión regionalización del Presupuesto General de la Nación promueven la transparencia presupuestal por varias razones:

- i) Al hacer público y especificar los montos, programas y proyectos regionales aprobados se reduce el margen discrecional y de negociación por debajo de la mesa para que los recursos públicos se destinen a prácticas corruptas o a proyectos concertados de

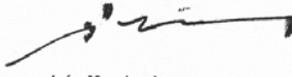
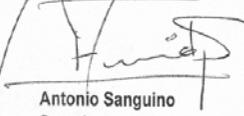
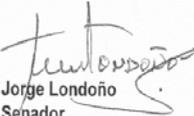
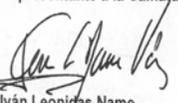
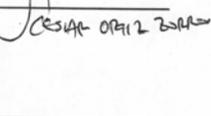
forma poco transparente con las autoridades regionales o con los Congresistas.

- ii) Al hacer público el nombre de la entidad competente que es responsable de la ejecución de cada proyecto y de la autoridad local, congresista, organización social y/o ciudadano que los propuso (información consignada en el informe final), se reduce el margen para la discrecionalidad y opacidad que impide la realización de la rendición de cuentas y el control político eficaz. Así, cuando hubiere lugar a la malversación de recursos, será posible identificar y sancionar a los responsables de los casos de ineficiencia y/o corrupción.

Por otro lado, las **audiencias públicas regiona-lizadas a nivel nacional y territorial** promueven la transparencia al permitir la difusión de la información recopilada en los informes y al introducir un mecanismo de control ciudadano y político que permite el seguimiento a la ejecución del gasto público.

Finalmente al permitir que la ciudadanía, organizaciones sociales y las autoridades locales prioricen proyectos de inversión de manera pública, se aumentan las posibilidades de planear la inversión en función de criterios de necesidad de las regiones y no en función de objetivos políticos o económicos de particulares.

Cordialmente,

 Angélica Lozano Senador	 Iván Marulanda Senador
 Antonio Sanguino Senador	 Jorge Londoño Senador
 Juan Luis Castro Senador	 León Freddy Muñoz Representante a la Cámara
 David Racero Representante a la Cámara	 Wilson Arias Senador
 Iván Leonidas Name Senador	 Sandra Ortiz Senadora
 Iván Cepeda Castro Senador	 Alexander Lopez
 CESAR ORTIZ ZORRO	 JAIRO H. CRISTO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 21 del mes 08 del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 148 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: \_\_\_\_\_



SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 148 de 2019 Senado, por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación y del orden territorial, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Angélica María Lozano Correa, Iván Marulanda Gómez, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Juan Luis Castro Córdoba, Wilson Neber Arias Castillo, Iván Leonidas Name Vásquez, Alexander López Maya; honorables Representantes León Freddy Muñoz Lopera, César Augusto Ortiz Zorro, Jairo Humberto Cristo Correa. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 21 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Cuarta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2018 SENADO**

*por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.

Doctora

DELCY HOYOS ABAD

Secretaria General Comisión Quinta

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Concepto jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al proyecto de ley número 165 de 2018 Senado, por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

Respetada doctora Hoyos:

En atención al proyecto de ley del asunto, de manera atenta me permito realizar las siguientes precisiones:

#### **1. Respeto de la presunción de propiedad privada a través de la explotación económica**

El artículo 2° del proyecto de ley establece el ámbito de aplicación de las disposiciones normativas de la ley respecto de poseedores, tenedores, ocupantes, propietarios o titulares de tierras en condición de informalidad, en todo el territorio nacional que deseen formalizar la propiedad de sus predios, y establece la presunción según la cual se consideran privados por estar explotados económicamente.

Esta presunción reitera la presunción legal consagrada en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, según la cual:

“Artículo 1°. Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

Artículo 2°. Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el Artículo anterior”.

Las precitadas presunciones sirvieron como medio de prueba para establecer la calidad de bien privado de los fundos rurales poseídos en los términos del artículo 1°, con lo cual se entendió que era suficiente esa sola posesión para declarar un

bien como de dominio particular y que con dicha ocupación se adquiriría la propiedad. En ese orden de ideas, la sentencia de 31 de enero de 1963 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del magistrado José J. Gómez R., señaló:

“Si el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 consagra una presunción de no ser baldío el terreno poseído económicamente sino de propiedad privada ello no puede significar, sino que pertenece a quien lo ha poseído: es la presunción general del artículo 762 inciso 2° el Código Civil, trasladada a una esfera de los baldíos, en provecho del poseedor económico de la tierra.

Se pregunta: ¿el título de adjudicación de un terreno que el adjudicatario había recibido antes en arrendamiento del poseedor y ocupante, en cuyo favor se presume el dominio, destruye la presunción del artículo 1° de la Ley 200 de 1936? No, porque al recibir el terreno el poseedor este tenía adquirido el dominio mediante la ocupación. El estado no borra ni podría borrar con un acto declarativo de sus autoridades el hecho previsto en la ley como generador de la propiedad. Es cierto que el mero tenedor puede transformar ese carácter precario en posesión y aún llegar a adquirir el dominio si logra consumir una usucapión extraordinaria; según el artículo 2531 del Código Civil. Pero un título de adjudicación de la Nación, que es simplemente declarativo, de una tierra que ya la misma Nación presume de dominio particular, no es idóneo para conferir al interventor, el derecho de pertenencia a otro, vale decir, para sustraer de un patrimonio lo que ya hacía parte de él. Por lo cual el artículo 47 del Código Fiscal deja a salvo los derechos de terceros en la adjudicación de baldíos.

La providencia de la administración que los adjudica se reduce a reconocer el hecho preexistente de la ocupación. Tal providencia no es modo constitutivo porque el fenómeno que crea y confiere la propiedad es la ocupación, ya cumplida real y materialmente. Ni tampoco es traslativo: la inscripción en el Registro Público no transfiere en este caso, porque precisamente de antemano el dominio ingresa al haber del ocupante; cumple sí, los demás objetivos del registro, entre los cuales se destaca el de dar publicidad, en este caso al movimiento de la propiedad agraria realizado por la ocupación”.

Con fundamento en las presunciones de la Ley 200 de 1936, y en jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia, según la cual la ocupación es un modo de adquirir el dominio, la posesión de estos fundos implica considerarlos como de propiedad privada, al tenor también de lo señalado

por el artículo 762 del C. C.<sup>1</sup>, y la eliminación de la prueba diabólica<sup>2</sup> en los juicios civiles, se emitieron un número importante de sentencias de prescripción adquisitiva de dominio, mediante las cuales se otorgó la propiedad a poseedores de bienes que se presumieron de dominio particular.

Ahora bien, con la expedición de la Ley 160 de 1994 se incorporó en el artículo 48 las rutas de acreditación de propiedad dispuestas por el artículo 3° de la Ley 200 de 1936, a saber, i. Título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o, ii. Títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, esto es, títulos otorgados e inscritos con anterioridad al 5 de agosto de 1974.

Por lo tanto, a partir de la expedición de la Ley 160 de 1994, la presunción de los artículos 1° y 2° de la Ley 200 de 1936, que continúa vigente, se debe leer en el sentido que se aplica únicamente a los bienes que pueden poseerse, esto es, a los de propiedad privada, dado que los baldíos se ocupan. Con todo, es cierto que esa interpretación sistemática implica dejar las presunciones sin el alcance para ellas previsto.

Además, en atención a lo establecido en la Constitución Política de 1991, que reconoció en el artículo 64 el derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, la Ley 160 de 1994 reservó la adjudicación de baldíos a campesinos de escasos recursos, limitada a la extensión de la Unidad Agrícola Familiar o UAF, que corresponde al área donde una familia puede producir un salario mínimo para la remuneración de su trabajo y uno como excedente capitalizable, en aplicación de una tecnología media y sin necesidad de vincular mano de obra extraña.

Así, a partir de la Ley 160 de 1994 se establecen unas restricciones para los sujetos de acceso a la propiedad de los baldíos que no venían incorporadas en la legislación agraria anterior y además se disponen normas que aclaran cuáles baldíos son adjudicables en atención a su vocación agropecuaria y cuáles no lo son por tratarse de zonas de protección ambiental, entre otras.

Luego de la expedición de esta ley, el Consejo de Estado en sentencia de 30 de noviembre de 1995, dijo que los baldíos no podrían adquirirse por prescripción y que la única manera de acceder a ellos es a través de la titulación hecha por el Estado, que obra como el modo de transmisión de la propiedad para estos bienes, acreditados los requisitos señalados por la ley agraria. La providencia reza:

“La posesión de los bienes baldíos no puede llevar a la prescripción adquisitiva de dominio, a la luz de las normas de derecho civil, y que las sentencias, así obtenidas, en favor de particulares, no son oponibles a la Nación, quien continúa siendo la titular de derecho de dominio de dichos bienes. La posesión de los inmuebles rurales, puede conducir a obtener la adjudicación de los mismos, que obra como el modo de transmisión de propiedad, en favor de los particulares, siempre que dicha posesión se acomode a los lineamientos y a las exigencias de la ley agraria. Los únicos que tienen derecho de dominio sobre los predios habitados, son las 18 familias, a quienes se les ha transmitido dicho derecho, por vía de adjudicación. Los otros miembros de la comunidad Wayuú y el demandante, pueden obtener la propiedad de sus predios, por esta misma vía, se repite, en la medida que acrediten la explotación de los mismos y cumplan con los otros requisitos de ley”.

En variada jurisprudencia el Consejo de Estado ha reiterado que los baldíos no pueden adquirirse por prescripción, en ese sentido, en reciente sentencia de 5 de diciembre de 2016 el Consejo de Estado precisó que para lograr su dominio solo procede la adjudicación hecha por el Estado, y mencionó de antaño las normas que han regulado el tema de baldíos establecieron que estos bienes no tenían la condición de prescriptibles.

En cuanto a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, aunque la ley fue clara en establecer que los baldíos únicamente podían adquirirse por medio de adjudicación efectuada por el Estado, los jueces civiles y la Corte Suprema de Justicia continuaron dando validez a las presunciones contenidas en los artículos 1° y 2° de la Ley 200 de 1936 y a la del artículo 762 del C. C., y con fundamento en ello prescribieron predios que al parecer eran de naturaleza baldía. Muestra de ello, es la sentencia de 31 de octubre de 1994 emitida por la Corte Suprema de Justicia en sala de casación civil, que señaló que si se trata de un predio explotado económicamente, se presume que es de dominio privado y por tanto, susceptible de ser prescrito.

En esa medida, para la Corte Suprema de Justicia era indiferente si los predios sobre los cuales versaba la prescripción tenían o no antecedentes registrales, pues se presumía el dominio particular de estos con la sola posesión del bien. Sin embargo, la Corte Constitucional, como defensora de los postulados

<sup>1</sup> “La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”.

<sup>2</sup> Se entiende por prueba diabólica de la propiedad, la exhibición del título originario expedido por el Estado para demostrar que el bien ha salido del patrimonio de la Nación y que es de dominio particular, lo cual en la mayoría de casos es imposible de obtener.

de la Carta Política, ha respaldado la presunción de baldío de los predios que carecen de antecedentes registrales, con el fin de dar cumplimiento al artículo 66 Superior que establece que es deber del Estado el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, la cual puede otorgarse, entre otras formas, a través de la adjudicación de baldíos por ocupación previa.

Así, en Sentencia T 488 de 2014, la Corte encontró que el juez de conocimiento declaró la prescripción adquisitiva de dominio sobre un bien que carecía de antecedentes registrales y sobre el cual no se había allegado el título originario que demostrara que el Estado se había desprendido de su dominio, razón por la cual no se demostró que se estaba frente a un bien de dominio privado y que por el contrario dicho bien podría ser de naturaleza baldía. En el mismo sentido fueron resueltos los casos identificados con Sentencia T-293 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

En ese sentido, la presunción contenida en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, que itera el Proyecto de ley objeto de examen, según la cual se considera de naturaleza privada los fundos explotados económicamente, buscaría superar la problemática suscitada respecto de la prueba diabólica a partir de las presunciones de propiedad privada de la Ley 160 de 1994, en los casos en que el bien carece de antecedentes registrales o cuando no es clara su naturaleza jurídica, y es necesaria la exhibición de un título originario del Estado que no haya perdido su eficacia legal, que como lo ha reconocido la misma Corte Constitucional, en la mayoría de casos es una prueba imposible de aportar.

No obstante, instituir una presunción de esa naturaleza atenta contra la garantía constitucional de los artículos 64 y 65 relativa al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de trabajadores agrarios respecto de los bienes baldíos de la Nación y a la protección de la producción agropecuaria, en consideración al principio de interpretación según el cual *lex posterior derogat priori*, toda vez que modifica las presunciones de propiedad privada del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 y en ese sentido, permitiría que todo fundo que se explote económicamente, respecto del cual no se tenga certeza de su naturaleza, pueda adquirirse mediante prescripción adquisitiva del dominio, sin tener en cuenta la calidad de quien lo explota, que al tenor de la normativa agraria precitada y del Decretoley 902 de 2017, requiere una cualificación para ser catalogado sujeto de reforma agraria y en ese sentido, ser sujeto de adjudicación de los bienes baldíos de la Nación bajo ciertos requisitos y condiciones especiales.

Por lo anterior, retomar la presunción de naturaleza baldía de un predio por su explotación

económica no permite superar los problemas actuales respecto de la prescripción adquisitiva de bienes probablemente baldíos. En contraste, su solución requiere, por una parte, identificar la naturaleza privada a partir de títulos o inscripciones registrales realizadas desde tiempo atrás, que no se encuentran en el actual sistema de registro, para demostrar que los bienes salieron del dominio del Estado, esto es, migrar al sistema de registro de la propiedad inmobiliaria todos los títulos de dominio adquiridos conforme a la ley, corregir los errores en la interrelación catastro-registro para una adecuada identificación físico-jurídica de los bienes y por otra parte, tener un inventario de los bienes baldíos de propiedad de la Nación.

En cuanto a la posibilidad de plantear una presunción que permita prescindir de la prueba diabólica, y que se considera perfectamente válido, deben auscultarse otro tipo de opciones, capaces de superar un examen constitucional, esto es, que no impliquen riesgos en materia de adjudicación de baldíos sin el cumplimiento de los requisitos de la legislación agraria y de la Constitución. El Gobierno se encuentra adelantando dicho estudio, pero a la fecha no se cuenta con dicha fórmula.

## **2. Atribución de facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas**

El artículo 4° del Proyecto de ley establece la competencia para adelantar los procesos de formalización de propiedad rural en Colombia, y al efecto dispone que estos podrán adelantarse a través de la vía judicial, o a través de la vía administrativa cuando se trate de programas especiales o focalizados por el Gobierno nacional.

Propone que serán competentes para conocer y resolver las entidades o funcionarios que se determinen en tales programas, caso en el cual actúan en desarrollo de funciones judiciales.

El artículo 5° establece respecto de esta última ruta que esta se desarrollará conforme a los procedimientos que para el efecto se establezcan en los programas especiales que la determinen y en los ya existentes por vía judicial. A su turno, el artículo 6° dispone que, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad, los municipios, los departamentos y la Nación aunarán esfuerzos, acciones y recursos para el desarrollo de los programas de formalización, los cuales podrán desarrollarse de forma autónoma o mediante convenio. Al tenor del artículo 7° los municipios y los departamentos, dentro de la órbita de sus competencias y autonomía, podrán diseñar y ejecutar programas o proyectos de formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en beneficio de los campesinos de escasos recursos de su jurisdicción.

Conforme a lo expuesto, es preciso indicar que la Corte Constitucional, respecto de la atribución

de facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas, en un amplio conjunto de sentencias, ha manifestado que de conformidad con el artículo 116 constitucional, por tratarse de una excepción a la regla general, la interpretación de las normas que confieren ese tipo de competencias debe ser restrictiva y debe basarse en una decisión legislativa que defina, expresamente y de manera precisa, las autoridades investidas de esas funciones, y las materias comprendidas en tal asignación.

Asimismo, ha establecido que una interpretación constitucional sistemática lleva a la inevitable conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos de independencia e imparcialidad. En efecto, la Carta es clara en señalar que las decisiones de la justicia son independientes (C. P. artículo 228), mientras que las normas internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales se deben interpretar los derechos constitucionales (C. P. artículo 93), indican que toda persona tiene derecho a ser oída, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (artículo 8.1 Convención Interamericana y artículo 14-1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos). En tales condiciones, es necesario armonizar la posibilidad que confiere el artículo 116 de la Carta de conferir funciones judiciales a las autoridades administrativas con los requisitos de imparcialidad, predeterminación e independencia que deben tener las personas que ejercen funciones jurisdiccionales. Una conclusión se impone: La ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, pero siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no solo se encuentren previamente determinados en la ley, sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial.

Así las cosas, se encuentra dispuesto constitucionalmente que sean disposiciones con fuerza de ley las que atribuyan funciones jurisdiccionales. Esta competencia legislativa, conforme al artículo 3° de la Ley 1285 de 2009, comprende el señalamiento de las competencias, la determinación de las garantías al debido proceso y la fijación de todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes.

Aunado a lo anterior, se encuentra constitucionalmente ordenado que la atribución sea excepcional y precisa (artículo 116). Del carácter excepcional se sigue (i) un mandato de interpretación restrictiva de las normas que confieren este tipo de facultades y (ii) un mandato de definición precisa de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. De este mandato de definición precisa se deriva el deber del legislador de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas.

Adicionalmente y atendiendo lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1285 de 2009 el carácter excepcional implica (iii) un mandato de asignación eficiente conforme al cual la atribución debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz.

Por tanto, la propuesta viola flagrantemente el principio constitucional del debido proceso contenido en el artículo 29 de la carta, por la vaguedad en la fórmula establecida en el articulado del proyecto, que confiere una competencia de carácter genérica y vaga, ajena a la excepcionalidad que ordena el artículo 116, toda vez que establece en cabeza de “entidades o funcionarios que determinen en tales programas”, así como respecto de las Entidades descentralizadas del orden territorial, quienes no tienen dentro de sus competencias actuales adelantar procesos de saneamiento y/o titulación de propiedad, así como respecto de las atribuciones, toda vez que incluye un conjunto no identificado de normas vigentes, así como eventuales normas futuras que puede diseñar cada Entidad facultada al efecto.

Por lo anterior, es preciso señalar que el Proyecto de ley es insuficiente en cuanto a las facultades y competencias jurisdiccionales asignadas al ejecutivo y atentaría contra la satisfacción de los requisitos de independencia, imparcialidad y neutralidad del órgano habilitado para ejercer funciones jurisdiccionales, imprescindible a juicio de la Corte Constitucional en este tipo de casos, al tenor de lo expuesto.

### **3. Modificación estructura ANT y destinación de recursos**

El artículo 8° del proyecto de ley propone que la Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces, en cumplimiento de la función 22 establecida por el artículo 4° del decreto 2363 de 2015, concurra a la financiación de los costos que implique la implementación de la formalización de la propiedad de tierras rurales de los campesinos de escasos recursos.

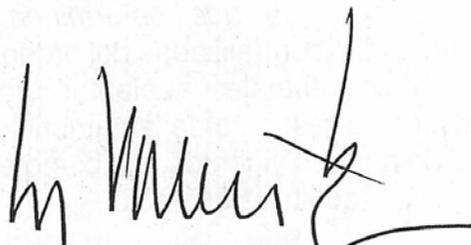
Lo anterior implica, al tenor del mismo artículo, que esta Entidad deberá:

1. Establecer Unidades de Gestión Territorial en todos los departamentos del país; que interactúen y apoyen a los organismos pertinentes encargados de los programas de formalización de tierras rurales agrarias.
2. Financiar un grupo de profesionales de apoyo a los programas de formalización de la propiedad de predios rurales de los campesinos; y
3. Presupuestar recursos económicos para sufragar los costos de orden técnico, de trámite judicial y logístico que demanden los procesos de formalización de la propiedad rural de los campesinos de escasos recursos

microfundistas, minifundistas y pequeños propietarios.

De acuerdo con lo anterior, modificar la destinación de recursos propios de la ANT para adelantar procesos de formalización en el territorio nacional, puede atentar contra la ejecución de las competencias misionales asignadas a esta Entidad a través del Decreto 2363 de 2015, toda vez que su presupuesto comprende el desarrollo de todas sus competencias misionales y no exclusivamente los procesos de formalización por vía administrativa que pudiesen adelantarse en desarrollo de la respectiva ley, lo cual podría disminuir drásticamente los recursos fijados para otras funciones, dirigidas a garantizar la propiedad de la tierra a campesinos y trabajadores agrarios. En ese sentido, esta propuesta tampoco se considera viable.

Cordialmente,



**ANDRÉS VALENCIA PINZÓN**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**CONTENIDO**

Gaceta número 881 - Jueves, 12 de septiembre de 2019

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**INFORMES SUBCOMISIÓN ACCIDENTAL** Págs.

Informe Subcomisión Accidental al Proyecto de ley número 59 de 2019 Senado 077 de 2019 Cámara, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020..... 1

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 186 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y la Cooperación Internacional, del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones..... 3

**NOTAS ACLARATORIAS**

Nota aclaratoria al Proyecto de ley orgánica número 148 de 2019 Senado, por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial. .... 9

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de ley número 165 de 2018 Senado, por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, y se dictan otras disposiciones. ... 16