



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 1162

Bogotá, D. C., viernes, 29 de noviembre de 2019

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 20 DE 2019 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 272 y se eliminan los artículos 274 y 354 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2019

Doctor

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2019 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 272 y se eliminan los artículos 274 y 354 de la Constitución Política de Colombia.

Cordial saludo:

Presento el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado de la República del **Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2019 Senado**, por medio del cual se modifica el artículo 272 y se eliminan los artículos 274 y 354 de la Constitución Política de Colombia.

I. EL TRÁMITE LEGISLATIVO

El 1º de octubre de 2019, se radicó en la Secretaría del Senado el **Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2019**, por medio del cual se modifica el artículo 272 y se eliminan los artículos 274 y 354 de la Constitución Política de Colombia, a iniciativa del honorable Senador Álvaro Uribe Vélez.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado mediante Acta MD-08 del 16 de octubre de

2019, me designó como ponente para primer debate del PAL.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El PAL número 20 de 2019 Senado, propone al honorable Congreso, en virtud del principio de eficiencia y austeridad, la supresión de las contralorías departamentales, municipales y distritales. Asimismo, se pretende eliminar la Auditoría General de la República y la Contaduría General de la Nación.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

3.1. SOBRE EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA

El principio de eficiencia es definido como la elección de los medios adecuados e idóneos para llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos y los fines esenciales del Estado¹. La Constitución dispone lo siguiente:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

¹ **Constitución, artículo 2º, Son fines esenciales del Estado:** servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”.

Asimismo, la eficiencia hace parte de los principios en los que se funda la gestión fiscal del Estado, competencia atribuida constitucionalmente a la Contraloría General de la República, así lo dispone la Carta:

“Artículo 267 Modificado por el A. L. 04 de 2019 (...) La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

(...)”.

En el año 2013, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-826 señaló que:

“Por su parte, en lo que atañe al principio de eficiencia la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público.

Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos-beneficios.”.

Subrayado y negrillas fuera del texto.

El presente PAL se fundamenta en la aplicación de este principio constitucional.

3.2. SOBRE LAS CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES

Conforme al **artículo 272 de la Constitución, modificado por el A. L. 04 de 2019**, “la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República. La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales. (...)”.

La Contraloría General de la República es el máximo órgano de control fiscal en el país. No obstante, no se configura como el superior jerárquico de ninguna de las contralorías territoriales, las cuales

se encuentran dotadas de independencia, autonomía presupuestal, administrativa y contractual².

A finales de 2018, la Contraloría General de la República publicó un Informe oficial denominado **“Grandes Hallazgos (septiembre 2014-agosto 2018)”³**, en el cual se pronunció frente al tema en los siguientes términos:

“Una de ellas es darnos al fin la pela de acabar con las contralorías locales y departamentales para fortalecer el sistema de control fiscal. Ningún país serio puede tener 63 entes de control (la Contraloría General, 32 contralorías departamentales y 30 contralorías municipales) manejándose cada uno por su lado y haciendo cada cual la interpretación de las normas que mejor le parezca.

El recurso público, que nos enseñaron que era sagrado, es uno solo. Es inaplazable la creación de una sola contraloría en nuestro país”.

Ahora bien, diversos estudios e investigaciones han demostrado que las contralorías departamentales, distritales y municipales no desempeñan sus funciones bajo los parámetros de austeridad y eficacia, es decir, su funcionamiento es muy costoso y los resultados, escasos.

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), hizo un estudio sobre las 63 contralorías del país: **“El Marco Jurídico para el Rediseño Institucional del Control Fiscal, y la Responsabilidad Fiscal en Colombia-agosto 2018”⁴**. Destacamos los siguientes datos:

- *“Por cada mil pesos (\$1000) que se Invierten para el control fiscal en estas contralorías, solo se recuperan doce pesos (\$12).*
- *Las 63 contralorías valen ochocientos millones de pesos (\$800.000.000.000) por año.*
- *Estas contralorías vigilan solo el treinta por ciento (30%) de los recursos públicos. La*

² **Ley 42 de 1993, artículo 66:** En desarrollo del artículo 272 de la Constitución Nacional, las asambleas y concejos distritales y municipales deberán dotar a las contralorías de su jurisdicción de autonomía presupuestal, administrativa y contractual, de tal manera que les permita cumplir con sus funciones como entidades técnicas.

³ Contraloría General de la República. Grandes Hallazgos. Septiembre de 2018. Recuperado de https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff.

⁴ Vargas, P. (17 de agosto de 2018). Contralorías territoriales tienen un costo para el Estado de \$290.000 millones por año. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/contraloras-territoriales-tienen-un-costo-para-el-estado-de-290000-millones-por-año-2760798>

Bohórquez, E. (16 de agosto de 2018). Las contralorías regionales solo vigilan el 30% de los recursos: ANDI. *RCN*. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/economia/las-contralorias-regionales-solo-vigilan-el-30-de-los-recursos-andi> Caracol Radio (16 de agosto de 2018). El escandaloso saldo en rojo de las contralorías territoriales. Recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2018/08/16/nacional/1534443879_754930.html.

Contraloría General de la República se encarga del setenta por ciento (70%).

- *El cuarenta y cinco por ciento (45%) de los fallos de responsabilidad fiscal emitidos por las contralorías territoriales terminan siendo anulados por mal manejo en el procedimiento.*
- *La mayoría de las elecciones de contralorías territoriales obedecen a Intereses políticos.”.*

Por su parte, la Corporación Transparencia por Colombia elaboró un estudio financiado por la Unión Europea **“índice de Transparencia Departamental Gobernaciones y Contralorías, resultados”**, en el cual se evidencia un ranking de Contralorías Departamentales, con base en diversos criterios tales como la visibilidad (nivel de acceso a la información), institucionalidad (nivel de cumplimiento de las normas y estándares) y un nivel de riesgo de corrupción al cual se encuentran expuestas. Veamos⁵:

Son numerosos los intentos -tanto en iniciativas legislativas como en el Referendo del año 2003-, de eliminar las contralorías territoriales, con la finalidad de fortalecer el control fiscal en Colombia y reducir la burocracia y sus altos costos anuales.

Tal como se expresa en la exposición de motivos, el Estado debe ser austero y procurar el máximo de eficiencia. Las contralorías departamentales, distritales y municipales son un derroche y absolutamente ineficientes.

Según el PAL, por el principio de austeridad se deberán suprimir las contralorías territoriales, pero, eso sí, la Contraloría General de la República, no puede reproducir el fenómeno de la burocracia y despilfarro. Al contrario, esta es la oportunidad para que el máximo órgano de control fiscal implemente verdaderos procesos de tecnificación, simplificación y transparencia generando el menor costo posible.

3.3. SOBRE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (AGR)

La Constitución en el artículo 274 dispone que, *“la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República (...).”*

Con la supresión de las contralorías territoriales resultará innecesaria en la práctica la existencia de la AGR. Respecto de los controles al Contralor General de la República, permanecerían los siguientes, que son suficientemente robustos: (i) deber de entrega de informes anuales al Congreso de la República sobre el cumplimiento de las funciones (art. 268.7 y 11 constitucional), (ii) en materia penal, el juzgamiento corresponde a la Corte Suprema de Justicia (art. 235.5 constitucional), (iii) en materia disciplinaria, conoce los procesos Sala Disciplinaria de la Procuraduría

General de la Nación (art. 101 Código General Disciplinario)

En la actual estructura del Estado colombiano, entidades como la Procuraduría General y la Fiscalía General no cuentan con un esquema de vigilancia directa o permanente de sus funciones.

3.4. SOBRE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Conforme al artículo 354 Constitucional *“Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará esta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría. (...)”*.

La Ley 298 de 1996, por medio de la cual se desarrolla el artículo 354 constitucional, creó la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por ende, el Ministerio de Hacienda al considerarse como una de las Carteras Ministeriales más robustas y eficientes, se encuentra en capacidad de asumir las funciones que le corresponden a la Contaduría General de la Nación.

Para la vigencia 2019, la Contaduría General le fue apropiado un presupuesto de veintidós mil seiscientos un millones de pesos (\$22.601.000.000) m/cte.⁶, suma que podría ser ahorrada año a año en el marco de una política de austeridad.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Propongo los siguientes ajustes respecto al texto original del Proyecto de Acto Legislativo:

El primero, se propone modificar el artículo 1º, señalando que será a través de las Gerencias Departamentales que la Contraloría General de la República ejercerá la vigilancia del control fiscal en las diferentes zonas del territorio nacional. Asimismo, se propone incluir un párrafo transitorio en el que se indique la forma en que la Ley regulará la supresión de las contralorías territoriales, garantizando la estabilidad de los servidores que hacen parte de la carrera administrativa (5.521 funcionarios de carrera a diciembre de 2018).

El segundo, se propone incluir en el artículo 3º un nuevo párrafo transitorio, en el que se indique la forma en que la Ley regulará la asunción, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de las funciones que desempeña la Contaduría General de la Nación General.

Lo anterior, toda vez que como se concibió en la exposición de motivos del PAL, no resulta

⁵ Corporación Transparencia por Colombia. *Unión Europea. Índice de transparencia departamental Gobernaciones y Contralorías*. Observatorio de Integridad N°. 18 (2017).

⁶ **Ley 1940 de 2018** “Presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2019”; **Decreto 2467 de 2018** “se liquida el Presupuesto General de la Nación para vigencia fiscal de 2019, **Resolución número 001 de 2019 de la Contaduría General de la Nación** “se efectúa la desagregación del Presupuesto de Gestos de funcionamiento e inversión de la Unidad”.

conveniente que la Contraloría asuma las funciones de la Contaduría pues una de las competencias de esta última es elaborar y presentar ante el Congreso el Balance de la Hacienda, previa certificación de la Contraloría General. En ese orden, convergerían dos funciones (elaborar y certificar) en una misma entidad, por lo que se requiere que sea el Ministerio de Hacienda quien desempeñe tales funciones a fin de continuar con la independencia, objetividad e imparcialidad requeridas⁷.

El **tercero**, se propone cambiar la palabra “elimínese” de los artículos 2º y 3º por la palabra “deróguese”, a fin de mejorar la redacción del PAL.

En **conclusión**, este Proyecto de Acto Legislativo propone delegar en la Contraloría General de la República el control fiscal de los departamentos, distritos y municipios, quedando suprimidas las contralorías territoriales; se elimina la Auditoría General de la República por innecesaria; y se elimina la Contaduría General de la Nación, cuyas funciones serán asumidas por el Ministerio de Hacienda atendiendo los principios de independencia, objetividad e imparcialidad.

<p>Texto original Proyecto de Acto Legislativo No. 20 de 2019 Senado</p> <p>"Por medio del cual se modifica el artículo 272 y se eliminan los artículos 274 y 354 de la Constitución Política de Colombia"</p>	<p>Texto propuesto - Proyecto de Acto Legislativo No. 20 de 2019 Senado</p> <p>"Por medio del cual se modifica el artículo 272, y se eliminan los artículos 274 y 354 de la Constitución Política de Colombia"</p>
<p>Artículo 4. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 4. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2019 Senado**, por medio del cual se modifica el artículo 272, y se eliminan los artículos 274 y 354 de la Constitución Política de Colombia, conforme al pliego de modificaciones propuesto.



JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

VI. TEXTO PROPUESTO del PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 20 DE 2019 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 272, y se eliminan los artículos 274 y 354 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 272 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios será ejercida por la Contraloría General de la República, a través de las Gerencias Departamentales. Podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, universidades con acreditación de alta calidad o instituciones de economía solidaria, escogidas en audiencia pública, celebrada previo concurso de méritos.

Los funcionarios de la Contraloría General de la República, que se designen para desempeñar las Gerencias Departamentales, serán escogidos mediante convocatoria pública, para un periodo de cuatro años.

Los funcionarios de la Contraloría General de la República, que se designen para desempeñar estos cargos, no podrán ser reelegidos para el período inmediato.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal, en el mismo periodo.

Parágrafo Transitorio. La ley determinará la forma en la que se suprimirán las contralorías departamentales, distritales y municipales,

<p>Texto original Proyecto de Acto Legislativo No. 20 de 2019 Senado</p> <p>"Por medio del cual se modifica el artículo 272 y se eliminan los artículos 274 y 354 de la Constitución Política de Colombia"</p>	<p>Texto propuesto - Proyecto de Acto Legislativo No. 20 de 2019 Senado</p> <p>"Por medio del cual se modifica el artículo 272, y se eliminan los artículos 274 y 354 de la Constitución Política de Colombia"</p>
<p>Artículo 1. Modifíquese el artículo 272 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios será ejercida por la Contraloría General de la República. Podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, universidades con acreditación de alta calidad o instituciones de economía solidaria, escogidas en audiencia pública, celebrada previo concurso de méritos.</p> <p>Los funcionarios de la Contraloría General de la República, que se designen para desempeñar estos cargos, serán escogidos mediante convocatoria pública.</p> <p>Las Contralorías departamentales, distritales y municipales, hoy existentes, quedarán suprimidas cuando el Contralor General de la República determine que está en condiciones de asumir totalmente sus funciones. En el proceso de transición se respetará el periodo de los controladores actuales.</p> <p>Los funcionarios de la Contraloría General de la República, que se designen para desempeñar estos cargos, no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato.</p> <p>No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal, en el mismo periodo.</p>	<p>Artículo 1. Modifíquese el artículo 272 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios será ejercida por la Contraloría General de la República a través de las Gerencias Departamentales. Podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, universidades con acreditación de alta calidad o instituciones de economía solidaria, escogidas en audiencia pública, celebrada previo concurso de méritos.</p> <p>Los funcionarios de la Contraloría General de la República, que se designen para desempeñar los Gerencias Departamentales, serán escogidos mediante convocatoria pública, para un periodo de cuatro años</p> <p>Los funcionarios de la Contraloría General de la República, que se designen para desempeñar estos cargos, no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato.</p> <p>No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal, en el mismo periodo.</p> <p><u>Parágrafo transitorio: la ley determinará la forma en la que se suprimirán las contralorías departamentales, distritales y municipales, garantizando la estabilidad laboral de los servidores que hacen parte de la carrera administrativa. En el proceso de transición se respetará el periodo de los controladores actuales.</u></p>
<p>Artículo 2.—Elimínese—el artículo 274 de la Constitución Política.</p>	<p>Artículo 2. <u>Deróguese</u> el artículo 274 de la Constitución Política</p>
<p>Artículo 3. Elimínese—el artículo 354 de la Constitución Política.</p>	<p>Artículo 3. <u>Deróguese</u> el artículo 354 de la Constitución Política</p> <p><u>Parágrafo transitorio: la ley determinará transición correspondiente y la forma en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asumirá las funciones que le correspondían a la Contaduría General de la Nación.</u></p>

⁷ **Caso referente:** fue cuando el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas de España investigó y sancionó a la auditora Deloitte porque ayudaba como consultor al equipo del entonces presidente de Bankia, Rodrigo Rato, a elaborar las cuentas; y luego las auditaba como si no hubiera tenido nada que ver con ellas. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/economia/2014/10/07/5432f578e2704e397a8b458a.html>.

garantizando la estabilidad laboral de los servidores que hacen parte de la carrera administrativa. En el proceso de transición se respetará el periodo de los contralores actuales.

Artículo 2º. Deróguese el artículo 274 de la Constitución Política.

Artículo 3º. Deróguese el artículo 354 de la Constitución Política.

Parágrafo Transitorio. La ley determinará transición correspondiente y la forma en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asumirá las funciones que le correspondían a la Contaduría General de la Nación.

Artículo 4º. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del honorable Senador,



JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

* * *

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2019 SENADO

por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, atentamente nos permitimos rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 32 de 2019 Senado**, *por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones.*

Con ese propósito, se indican a continuación:

1. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO
2. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO
3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO
4. PLIEGO DE MODIFICACIONES
5. PROPOSICIÓN
6. TEXTO PROPUESTO

1. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO¹

El proyecto de ley busca garantizar los derechos fundamentales a la doble instancia, doble conformidad y a la favorabilidad en el ámbito penal, para todas las personas que hayan sido o sean

sujetos de una sentencia penal condenatoria de única instancia, incluidos los aforados juzgados por la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, se busca que el recurso de doble instancia y doble conformidad se interprete como una garantía, atendiendo al principio de favorabilidad del condenado.

De igual manera, en el artículo 2º, se establece que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Descongestión que funcionará de forma transitoria por un periodo de (2) dos años prorrogables por (2) dos años más, que en todo caso no podrán superar los (4) cuatro años contados a partir de la fecha de posesión del pleno de los magistrados que conformen esta sala.

La iniciativa plantea que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Descongestión integrada por tres (3) magistrados, y que los requisitos para su elección serán los mismos que prevé la Constitución y la Ley para elegir los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El texto propuesto señala que la Sala ejercerán de manera transitoria, y que no integrarán la Sala Plena, ni tramitarán tutelas, ni recursos de revisión, ni conocerán de conflictos de competencia, ni tendrán funciones administrativas, ya que su fin es tramitar y decidir los recursos de apelación de conformidad con los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia acerca de la doble conformidad y la doble instancia de las sentencias proferidas en única instancia por la Corte Suprema de Justicia.

Por otro lado, se propone plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de posesión de los magistrados que conforman la Sala de Descongestión para que las personas que consideren la necesidad de impugnar, presenten el recurso.

Asimismo, el proyecto de ley señala que podrán acceder al recurso todas las personas que hayan sido sujeto de una sentencia penal condenatoria en única instancia proferida a partir del 23 de marzo de 1976.

Sin embargo, la propuesta contiene que la impugnación de las sentencias condenatorias proferidas en única instancia con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, se someterá al procedimiento establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2018.

Por último, la iniciativa indica que la Corte Suprema de Justicia conozca de la doble conformidad judicial, se designarán conjuces de la lista de esta corporación, según las reglas de reparto establecidas, y autoriza al Gobierno nacional y al Consejo Superior de la Judicatura a realizar las apropiaciones presupuestales necesarias para la ejecución plena de lo dispuesto en la presente ley.

¹ Proyecto de Ley número 032 de 2019 Senado “*Por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones*”.

2. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO

2.1 Marco Constitucional

El artículo 29 de la Constitución Política, establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y que quien sea sindicado tiene entre otros, el derecho a impugnar la sentencia condenatoria, así:

Artículo 29

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.” Subrayado fuera de texto.

La Carta Política en su artículo 31 de la Carta Política señala que las sentencias judiciales pueden ser apeladas, como se puede observar a continuación:

Artículo 31

“Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.” Subrayado fuera de texto.

De igual manera, los artículos 186 y 235 de la Constitución Política contiene que la primera condena podrá ser impugnada y que le corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer del derecho de impugnación y del recurso de apelación en materia penal, conforme lo determine la ley, así:

Artículo 186

“De los delitos que cometan los Congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.

Corresponderá a la Sala Especial de Instrucción de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia investigar y acusar ante la Sala Especial de Primera Instancia de la misma Sala Penal a los miembros del Congreso por los delitos cometidos.

Contra las sentencias que profiera la Sala Especial de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia procederá el recurso de

apelación. Su conocimiento corresponderá a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

“La primera condena podrá ser impugnada.” Subrayado fuera de texto.

Artículo 235

“Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. *Actuar como tribunal de casación.*
2. *Conocer del derecho de impugnación y del recurso de apelación en materia penal, conforme lo determine la ley.*
3. *Juzgar al Presidente de la República, o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, previo el procedimiento establecido en los [numerales 2 y 3 del] artículo 175 de la Constitución Política, por cualquier conducta punible que se les impute. Para estos juicios la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada además por Salas Especiales que garanticen el derecho de impugnación y la doble instancia.*
6. *Resolver, a través de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones proferidas por la Sala Especial de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.*
7. *Resolver, a través de una Sala integrada por tres Magistrados de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y que no hayan participado en la decisión, conforme lo determine la ley, la solicitud de doble conformidad judicial de la primera condena de la sentencia proferida por los restantes Magistrados de dicha Sala en los asuntos a que se refieren los numerales 1, 3, 4, 5 y 6 del presente artículo, o de los fallos que en esas condiciones profieran los Tribunales Superiores o Militares.”* Subrayado fuera de texto.

2.2 Bloque de Constitucionalidad

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en el numeral 2 del artículo 8-Garantías Judiciales², señala que durante el proceso, toda persona tiene derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior, así:

Artículo 8º

“1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal

² **Ley 16 de 1972.** “Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969”.

formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) Derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.”. Subrayado fuera de texto.

Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³ en el numeral 5 del artículo 14, establece que toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y

la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, como se observa a continuación:

Artículo 14

“1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;
- b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección.
- c) A ser juzgada sin dilación indebida;
- d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;
- e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que estos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;
- f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

³ Ley 74 de 1968. “Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”.

- g) *A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.*
- 4. *En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.*
- 5. *Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior conforme a lo prescrito por la ley.*
- 6. *Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.*
- 7. *Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme, de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.”* Subrayado fuera de texto.

2.3 Jurisprudencia

Sentencia	Observación
Sentencia C-792/14	<i>“SEGUNDO. EXHORTAR al Congreso de la República para que, en el término de un año contado a partir de la notificación por edicto de esta sentencia, regule integralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias. De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que procede la impugnación de todas las sentencias condenatorias ante el superior jerárquico o funcional de quien impuso la condena.”</i>
SU-215/2016	Como quiera que el 24 de abril de 2016 se venció el exhorto al Congreso de la República, emitido en la sentencia C-792 de 2014, para legislar sobre la materia, la Corte Suprema de Justicia dentro de sus competencias, o en su defecto el juez constitucional, atenderá a las circunstancias de cada caso para definir la forma de garantizar el derecho constitucional a impugnar la sentencia condenatoria impuesta por primera vez por su Sala de Casación Penal, respecto de las providencias que para esa fecha aún no se encuentren ejecutoriadas.
Sentencia SU-218/19	<i>“Tercero.- EXHORTAR, una vez más, al Congreso de la República, a que regule el procedimiento para el ejercicio del derecho a la impugnación de la primera sentencia condenatoria en materia penal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 235, numerales 2 y 7, de la Constitución.”</i>

Sentencia	Observación
STC-4939/2019	Es claro, entonces, que es el Congreso de la República y no la Corte Suprema de Justicia, el llamado a adoptar medidas legislativas necesarias que permitan satisfacer el requerimiento del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, desde luego si Colombia admite atender su dictamen.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

De tal forma, que desde la perspectiva legal, constitucional e internacional, no cabe duda que todas las personas tienen derecho a una doble instancia y a impugnar el fallo que los condena. No obstante estas garantías, en Colombia existía una situación irregular referente con quienes cuentan con un fuero constitucional pues estas personas no disponían de una doble instancia para poder controvertir las decisiones por lo que se hablaba de una “única instancia”. Claro, esto se debía a que la Corte Suprema de Justicia no cuenta con un superior jerárquico o funcional por lo que en principio era impensable que hubiera una doble instancia. De hecho, la misma Corte Constitucional había afirmado que en el caso concreto de los aforados, al ser el órgano de cierre el que los investigaba y juzgaba no resultaba violatorio que la condena fuera en única instancia.

De esta forma, en la Sentencia C-792 de 2014, en la cual la Corte Constitucional consideró que la Corte señaló en dicha oportunidad que “[a] través del derecho a la impugnación se otorga, por un lado, una herramienta específica y calificada de defensa a las personas que han sido declaradas penalmente responsables y a las que se les ha impuesto una condena, y por otro, una garantía de corrección judicial de la sentencia inculpativa por medio de la exigencia de la doble conformidad judicial”.

De forma que, durante 4 años esta fue la concepción predominante, no obstante, el legislador en el año 2018 expidió el Acto Legislativo número 01, en el cual se consideró que el hecho que los aforados no tuvieran derecho a impugnar las sentencias era violatoria del debido proceso y, que por tanto, se debía garantizar esto. De esta manera, se le otorgó el derecho a los aforados para que pudieran impugnar las sentencias. Así, el Acto Legislativo instauró un procedimiento y creó unas salas especiales para que se pudiera tramitar este derecho al interior de dicha corporación. Por lo que, en principio, la doble instancia se garantiza cuando una sala diferente conoce del asunto sin que sea necesario que sea un funcionario superior. De forma que, como la propia Corte Constitucional lo señala la “Sala Especial de Juzgamiento de Primera Instancia empezó a funcionar el 19 de julio de 2018, y recibió 133 procesos contra aforados constitucionales

y legales. Por su parte, la Sala de Instrucción inició funciones el 8 de octubre del mismo año, y recibió 464 expedientes, todos ellos en contra de aforados constitucionales”. (SU-218 de 2019).

De manera que, el derecho a la doble instancia existe a partir de la promulgación del Acto Legislativo 1 de 2018. No obstante, la Corte Suprema de Justicia en providencia del 13 de febrero pasado, la Sala Especializada en lo Penal de esta Colegiatura señaló lo siguiente:

El Acto Legislativo 1 de 2018 no incluyó ningún mandato de rescisión de la cosa juzgada asociado a las sentencias condenatorias dictadas en única instancia por la Corte Suprema de Justicia. Ni siquiera consagró un régimen de transición (...) Imposible para la Corte, en el escenario descrito, suprimirle los efectos de la cosa juzgada a la sentencia condenatoria (...) Y sobre todo hacerlo ante un órgano de justicia inexistente, si se tiene en cuenta que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que es órgano de cierre —ya se dijo—, no tiene superior jerárquico. Eso es imposible no sólo con sustento en el Acto Legislativo sino igualmente al abrigo del dictamen adoptado por el Comité de Derechos Humanos de la ONU (Corte Suprema de Justicia, providencia del 13 de febrero del 2018).

Entonces, se pueden elevar los siguientes interrogantes ¿Tienen los condenados en única instancia antes del Acto Legislativo 1 de 2018 el derecho a impugnar la sentencia condenatoria a pesar de no existir un procedimiento establecido? ¿Cómo aplicar el derecho de impugnar la sentencia retroactivamente si existe la cosa juzgada? ¿Cómo solucionar el problema de la inexistencia de un superior de la Corte Suprema de Justicia?

A continuación, se dará respuesta a cada una de las preguntas con el fin de justificar el presente proyecto. En primer lugar, no es posible afirmar que quienes fueron condenados en única instancia no contaban con el derecho. Pues, el Acto Legislativo 1 de 2018 simplemente materializó las obligaciones a las cuales está obligado Colombia, en vista del marco constitucional e internacional anteriormente expuesto. Entonces, el derecho siempre ha existido, simplemente que al no estar regulado era inaplicable. Por lo tanto, no es posible dejar desprotegidas situaciones anteriores al Acto simplemente porque este último no mencionó una retroactividad.

En este sentido, el objeto de este proyecto de ley es regular las situaciones ya consolidadas y regular de igual forma el procedimiento de lo estipulado en el Acto Legislativo 1 de 2018. Ahora bien, referente a lo segundo se puede decir que la cosa juzgada

es un instituto jurídico procesal que hace que las sentencias no puedan ser controvertidas y se vuelvan vinculantes con el fin de garantizar una seguridad jurídica. Es decir, para no llegar a absurdos en los cuales las partes interpongan recursos infinitamente y los procesos se vuelvan interminables.

No obstante, como todo, este instituto no es absoluto, pues en el ordenamiento colombiano presenta varias restricciones. Entre estas, una de las modulaciones se da cuando se habla de la figura de la acción de revisión. De acuerdo a la Corte Constitucional “La acción de revisión es un medio extraordinario de impugnación, instituido por el legislador, que tiende a remover una sentencia condenatoria injusta que hizo tránsito a cosa juzgada, mediante un nuevo debate probatorio, por haber sido proferida con base en un típico error de hecho sobre la verdad histórica del acontecimiento delictivo que dio origen al proceso y fue tema de este.” (C-252 de 2001)

Este medio extraordinario de impugnación tiene el poder de romper la cosa juzgada, como la propia Corte lo afirma diciendo “Sin embargo, también ha señalado que ese principio no es absoluto pues el legislador está facultado para remover la cosa juzgada, en algunos casos extraordinarios y excepcionales, como sucede por ejemplo, con la acción de tutela por vía de hecho o la acción de revisión en materia penal.”

Es decir, que el legislador sí puede proponer instituciones que modulen el principio de la cosa juzgada. No se trata, de eliminar la cosa juzgada, sino, simplemente modularla en casos en los cuales el Legislador amerite que sea necesario para así garantizar un **“mínimo de justicia material sin el cual la cosa juzgada por sí sola no se sostiene frente a la nueva Constitución”**.

Hoy en día, la acción de revisión opera como un mecanismo especial de impugnación el cual se interpone ante la propia Corte Suprema de Justicia. A manera de ejemplo, una de las causales de la acción de revisión puede ser “Cuando después de la sentencia condenatoria aparezcan hechos nuevos o surjan pruebas no conocidas al tiempo de los debates, que establezcan la inocencia del condenado (...)” Es decir, supongan un caso en el que se halle culpable al señor A por el delito de homicidio al señor B, y, que encontrándose pagando la pena, el Señor B quien aún vive vuelve de su largo viaje. En este caso, es clara la injusticia, se condenó a un inocente.

Habría que preguntarse ¿Podemos escondernos, como sociedad, en que acá ya operó la cosa juzgada y dejar al Señor A pagando la injusta pena? No, es por

esto que la Corte Constitucional habla de un “mínimo de justicia material” y por lo que el Legislador instituyó la figura de la revisión. Cuando la persona se encuentre dentro de alguna causal, interpondrá esta acción ante la Corte Suprema de Justicia cuando “la sentencia o la preclusión ejecutoriadas hayan sido proferidas en única o segunda instancia por esta corporación o por los tribunales”.

De manera que, es posible impugnar una sentencia que ya está ejecutoriada y cuenta con la garantía de la cosa juzgada. La pregunta es, ¿Si existe la acción de revisión, porque no se ha sido usada por los aforados? esto se debe a que las causales, que son taxativas, no consagran nada referente a los casos de única instancia. Es por esto, que este proyecto de ley busca consagrar esta causal.

Por último, de la respuesta al segundo interrogante, esto es, que sí es teóricamente posible impugnar una sentencia que tenga cosa juzgada por medio de la acción de revisión. Es posible resolver el último interrogante. Pues sería la misma Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Penal a través de una Sala Especial Transitoria que se encargará de resolver estos casos exclusivamente. Entonces no se trata de acudir a un superior, sino que un juez distinto conozca de la impugnación.

Así, es necesario recordar que el ordenamiento jurídico colombiano consagra diferentes mecanismos de impugnación a través de los cuales se puede garantizar el derecho a la doble instancia y por ende a la impugnación. Entre los mecanismos ordinarios, se tiene, por excelencia el recurso de apelación, el cual se debe interponer antes que la sentencia quede ejecutoriada. No obstante, existen también recursos extraordinarios que permiten impugnar la sentencia condenatoria sin que se hable necesariamente de “instancia”, entre estos están, por ejemplo, la acción de revisión, el recurso de casación y por supuesto, la acción de tutela cuando ha habido una vía de hecho.

Finalmente, antes de concluir es pertinente aclarar que el presente proyecto se extiende hasta el 20 de julio de 1991, fecha en la cual entró en vigencia nuestra Carta Política, toda vez que esta es la norma vigente y es la norma que consagró en nuestro derecho positivo los derechos y garantías a la impugnación y a la doble instancia de los cuales no gozaron los aforados.

Aunque, algunos podrían pensar que el presente proyecto debería extenderse hasta 1976 fecha en la cual entró en vigencia en Colombia el instrumento internacional que consagró el derecho a la impugnación y que por lo tanto esta debería ser la fecha razonable a la cual debería extenderse el proyecto. No obstante, este considerar es inconveniente y antitécnico toda

vez que los instrumentos internacionales hacen parte del bloque de constitucionalidad de conformidad con los artículos 93 y 94 *ibíd.*, en este orden de ideas, si los instrumentos internacionales son parte de la constitución, y nuestra carta consagró el derecho, lo lógico sería que debería extenderse hasta la norma que consagró dicho derecho.

Y no solo esto, sino que además resultaría inconveniente extenderlo hasta dicha fecha pues resultaría contrario, ahí sí, al principio constitucional de la cosa juzgada. Sin mencionar que las Salas Especiales que se buscan crear en este proyecto no tendrían la capacidad de personal suficiente para conocer de tantos casos.

Por otra parte, es necesario recordar que varios órganos internacionales han dado a Colombia la orden de regular la doble instancia a aforados entre estos es necesario recalcar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que incluso declaró como responsable a Colombia por no tener consagrada la doble instancia a aforados. Igualmente el comité de derechos humanos de la ONU en reiteradas oportunidades ha dicho que Colombia está vulnerando el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al no consagrar un régimen de impugnación para los aforados condenados en única instancia.

De hecho, este comité ha señalado que la doble instancia debe ser aplicable incluso a los aforados que hubieren sido condenados en única instancia antes de las reformas constitucionales que se hicieron en el país. Por lo tanto, resulta claro que, en primer lugar, el no consagrar la facultad de impugnar las sentencias condenatorias es una vulneración del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En segundo lugar, cualquier regulación de doble instancia para aforados que se pretenda hacer debe cobijar casos anteriores a la misma. Y, en tercer lugar, el argumento que algunos esgrimen de que no es necesaria la impugnación toda vez que es el órgano de cierre (la Corte Suprema de Justicia), quien conoce de estos casos y, que por tanto, no es necesario entregar más garantías a los aforados es falso.

En conclusión, se tiene que (i) el derecho a impugnar la sentencia condenatoria es un derecho de rango constitucional e internacional que asegura el cumplimiento del debido proceso y rectifica la aplicación de justicia (ii) el ordenamiento consagra diferentes mecanismos para la impugnación (iii) la acción de revisión procede contra sentencias ejecutoriadas y puede romper la cosa juzgada. (iv) se le debe reconocer el derecho a impugnar a quienes fueron condenados con anterioridad al Acto Legislativo 1 de 2018. (v) debe reconocerse el derecho hasta 1991 que es la norma vigente.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

<p style="text-align: center;">TEXTO ORIGINAL</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2019 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2019 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación contenido en el Acto Legislativo 01 de 2018 el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones.</i></p>
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley, conforme a los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, tiene por objeto garantizar los derechos fundamentales a la doble instancia, doble conformidad y a la favorabilidad en el ámbito penal en concordancia con lo dispuesto en los artículos 29 y 31 de la Constitución Política y con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos vigentes en Colombia, de todas las personas que hayan sido o sean sujetos de una sentencia penal condenatoria de única instancia, incluidos los aforados juzgados por la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>Parágrafo primero: El recurso de doble instancia y doble conformidad se interpretará como una garantía, conforme a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, suscritos, ratificados y vigentes en Colombia y en todo caso atendiendo al principio de favorabilidad del condenado.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. <u>La presente ley tiene por objeto regular el derecho a la impugnación y a la doble instancia de acuerdo con las disposiciones contenidas en el artículo 234 de la Constitución Política, y establecer un régimen transicional para aforados que fueron condenados en única instancia.</u></p>
<p>Artículo 2º. Adiciónese un parágrafo al Artículo 15 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 3º. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Descongestión que funcionará de forma transitoria por un periodo de (2) dos años prorrogables por (2) dos años más, que en todo caso no podrán superar los (4) cuatro años contados a partir de la fecha de posesión del pleno de los magistrados que conformen esta sala.</p>	<p>Artículo 2º. Régimen de aplicación. <u>La presente ley regulará el derecho de impugnación en los casos de los aforados que hayan sido condenados en única instancia a partir del 20 de julio de 1991 y de quienes sean investigados y juzgados a partir del 18 de enero del 2018.</u></p> <p>Parágrafo. <u>No podrán acceder a las regulaciones dispuestas en esta ley a quienes ya les haya prescrito la acción penal.</u></p>
<p>Artículo 3º. Adiciónese un parágrafo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 2º. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Descongestión integrada por tres (3) magistrados.</p> <p>Los requisitos para su elección serán los mismos que prevé la Constitución y la Ley para elegir los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, ejercerán de manera transitoria, no integrarán la Sala Plena, ni tramitarán tutelas, ni recursos de revisión, ni conocerán de conflictos de competencia, ni tendrán funciones administrativas, tendrán como único fin tramitar y decidir los recursos de apelación de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia acerca de la doble conformidad y la doble instancia de las sentencias proferidas en única instancia por la Corte Suprema de Justicia.</p>	<p>Artículo 3º. Adiciónese un parágrafo segundo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 2º. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia dispondrá de tres salas así:</p> <p><u>Una Sala Especial de Primera Instancia que se encargará de juzgar a los funcionarios mencionados en los artículos 174 y 235 de la Constitución Política por conductas cometidas con posterioridad al 18 de enero del 2018. Esta sala estará integrada por tres (3) Magistrados.</u></p> <p><u>Una Sala Especial de Instrucción que se encargará de investigar y acusar ante la sala especial de primera instancia a los funcionarios mencionados en los artículos 174 y 235 de la Constitución Política que cometan conductas con posterioridad al 18 de enero del 2018. Esta Sala estará integrada por seis (6) Magistrados.</u></p> <p><u>Una Sala Especial Transitoria integrada por cinco (5) Magistrados. Esta sala se encargará exclusivamente de conocer del derecho de impugnación para el caso de los funcionarios mencionados en el inciso anterior que hayan sido condenados en única instancia entre el 20 de julio de 1991 y el 18 de enero del 2018 y no hayan podido impugnar el fallo condenatorio. Esta sala existirá por 4 años prorrogables por otros 4. En este caso, el derecho a la impugnación se realizará a través de la acción de revisión. La elección y los requisitos para acceder al cargo de Magistrado de estas Salas serán los previstos en la Constitución y la ley para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, determinará la estructura y planta de personal de dichas Salas.</u></p>

<p style="text-align: center;">TEXTO ORIGINAL</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2019 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2019 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación contenido en el Acto Legislativo 01 de 2018 el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones.</i></p>
<p>Artículo 4°. Las personas que estén legitimadas y consideren la necesidad de impugnar las sentencias a que se refiere el artículo anterior, tendrán plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de posesión de los magistrados que conforman la Sala de Descongestión para allegar el escrito que solicite el recurso. Una vez vencido este término se entenderá que quien no haya impugnado la sentencia condenatoria en su contra, renuncia a este derecho, la sentencia hará tránsito a cosa juzgada y la condena quedará en firme.</p> <p>Parágrafo 1°. Toda persona que haya sido sujeto de una sentencia penal condenatoria en única instancia proferida a partir del 23 de marzo de 1976, fecha de entrada en vigencia en Colombia del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y hasta la entrada en vigencia de la presente ley, tendrá derecho a impugnarla bajo las mismas reglas de apelación de las sentencias de primera instancia señaladas en la Ley 906 de 2004 o en las disposiciones que la modifiquen o sustituyan.</p>	<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 192 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 192. Procedencia. La acción de revisión procede contra sentencias ejecutoriadas, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando se haya condenado a dos (2) o más personas por un mismo delito que no hubiese podido ser cometido sino por una o por un número menor de las sentenciadas. 2. Cuando se hubiere dictado sentencia condenatoria en proceso que no podía iniciarse o proseguirse por prescripción de la acción, por falta de querrela o petición válidamente formulada, o por cualquier otra causal de extinción de la acción penal. 3. Cuando después de la sentencia condenatoria aparezcan hechos nuevos o surjan pruebas no conocidas al tiempo de los debates, que establezcan la inocencia del condenado, o su inimputabilidad. 4. Cuando después del fallo absolutorio en procesos por violaciones de derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, se establezca mediante decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, respecto de la cual el Estado colombiano ha aceptado formalmente la competencia, un incumplimiento protuberante de las obligaciones del Estado de investigar seria e imparcialmente tales violaciones. En este caso no será necesario acreditar existencia de hecho nuevo o prueba no conocida al tiempo de los debates. 5. Cuando con posterioridad a la sentencia se demuestre, mediante decisión en firme, que el fallo fue determinado por un delito del juez o de un tercero. 6. Cuando se demuestre que el fallo objeto de pedimento de revisión se fundamentó, en todo o en parte, en prueba falsa fundante para sus conclusiones. 7. Cuando mediante pronunciamiento judicial, la Corte haya cambiado favorablemente el criterio jurídico que sirvió para sustentar la sentencia condenatoria, tanto respecto de la responsabilidad como de la punibilidad. 8. Cuando se haya condenado en única instancia, si la condena ha quedado en firme después del 20 de julio de 1991 y antes de 18 de enero del 2018. <p>Parágrafo. Lo dispuesto en los numerales 5 y 6 se aplicará también en los casos de preclusión y sentencia absolutoria.</p> <p>Parágrafo transitorio. <u>La disposición contenida en el numeral 8 del presente artículo, sólo se aplicará durante seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</u></p>
<p>Artículo 5°. La impugnación de las sentencias condenatorias proferidas en única instancia con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, se someterá al procedimiento establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2018.</p> <p>Parágrafo primero: En el caso de la Corte Suprema de Justicia para conocer de la doble conformidad judicial, se designarán conjuces de la lista de esta corporación, según las reglas de reparto establecidas.</p>	<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 906 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 32. De la Corte Suprema de Justicia. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conoce:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De la casación. 2. De la acción de revisión cuando la sentencia o la preclusión ejecutoriadas hayan sido proferidas en única o segunda instancia por esta corporación o por los tribunales. 3. De los recursos de apelación contra los autos y sentencias que profieran en primera instancia los tribunales superiores. 4. De la definición de competencia cuando se trate de aforados constitucionales y legales, o de tribunales, o de juzgados de diferentes distritos. 5. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refieren los artículos 174 y 235 numeral 2 de la Constitución Política.

<p style="text-align: center;">TEXTO ORIGINAL</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2019 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2019 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación contenido en el Acto Legislativo 01 de 2018 el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones.</i></p>
	<p>6. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refiere el artículo 235 numeral 4 de la Constitución Política.</p> <p>7. De la investigación y juzgamiento de los Senadores y Representantes a la Cámara.</p> <p>8. De las solicitudes de cambio de radicación de procesos penales de un distrito judicial a otro durante el juzgamiento.</p> <p>9. Del juzgamiento del viceprocurador, vicesfiscal, magistrados de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, del Consejo Nacional Electoral, fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y Tribunales, Procuradores Delegados, Procuradores Judiciales II, Registrador Nacional del Estado Civil, Director Nacional de Fiscalía y Directores Seccionales de Fiscalía.</p> <p>Parágrafo 1°. Cuando los funcionarios a los que se refieren los numerales 6, 7 y 9 anteriores hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, el fuero sólo se mantendrá para los delitos que tengan relación con las funciones desempeñadas.</p> <p><u>Parágrafo 2°. A los funcionarios mencionados en los numerales 5, 6, 7 y 9 cuyas conductas sean posteriores al 18 de enero del 2018 se les garantizará el derecho a la impugnación y a la doble instancia a través de las Salas Especiales previstas en el artículo 3° de esta ley, para estos efectos se aplicará lo dispuesto en los artículos 176 al 179-F de este código.</u></p> <p><u>Parágrafo transitorio. Para el caso de los funcionarios mencionados el parágrafo 2° de este artículo que hayan sido condenados en única instancia antes del 18 de enero de 2018 se les garantizará el derecho a la impugnación y de doble instancia a través de la Sala Especial Transitoria prevista en el artículo 3° y con la acción prevista en el artículo 4° de la presente ley.</u></p>
<p>Artículo 6°. Autorícese al Gobierno nacional y al Consejo Superior de la Judicatura a realizar las apropiaciones presupuestales necesarias para la ejecución plena de lo dispuesto en la presente ley.</p>	<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 220 de la Ley 600 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 220. Procedencia. La acción de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando se haya condenado o impuesto medida de seguridad a dos o más personas por una misma conducta punible que no hubiese podido ser cometida sino por una o por un número menor de las sentenciadas. 2. Cuando se hubiere dictado sentencia condenatoria o que imponga medida de seguridad, en proceso que no podía iniciarse o proseguirse por prescripción de la acción, por falta de querrela o petición válidamente formulada, o por cualquier otra causal de extinción de la acción penal. 3. Cuando después de la sentencia condenatoria aparezcan hechos nuevos o surjan pruebas, no conocidas al tiempo de los debates, que establezcan la inocencia del condenado, o su inimputabilidad. 4. Cuando con posterioridad a la sentencia se demuestre, mediante decisión en firme, que el fallo fue determinado por una conducta típica del juez o de un tercero. 5. Cuando se demuestre, en sentencia en firme, que el fallo objeto de pedimento de revisión se fundamentó en prueba falsa. 6. Cuando mediante pronunciamiento judicial, la Corte haya cambiado favorablemente el criterio jurídico que sirvió para sustentar la sentencia condenatoria. <p>Lo dispuesto en los numerales 4 y 5 se aplicará también en los casos de preclusión de la investigación, cesación de procedimiento y sentencia absolutoria.</p>


<p style="text-align: center;">TEXTO ORIGINAL</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2019 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2019 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación contenido en el Acto Legislativo 01 de 2018 el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones.</i></p>
	<p><u>7. Cuando se haya condenado en única instancia, si la condena ha quedado en firme después del 20 de julio de 1991 y antes del 18 de enero del 2018.</u> <u>Parágrafo transitorio. La disposición contenida en el numeral 7 del presente artículo, sólo se aplicará durante seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</u></p>
	<p>Artículo 7º. Modifíquese el artículo 75 de la Ley 600 del 2000, el cual quedará así: Artículo 75. De la Corte Suprema de Justicia. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conoce:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De la casación. 2. De la acción de revisión cuando la sentencia, la preclusión de la investigación o la cesación de procedimiento ejecutoriadas hayan sido proferidas en única o segunda instancia por esta corporación o por los tribunales superiores de distrito o por los fiscales que actúan ante ellos. 3. De la consulta y de los recursos de apelación y de queja en los procesos que conocen en primera instancia los tribunales superiores de distrito. 4. De las colisiones de competencia que se susciten en asuntos de la jurisdicción penal entre las salas de un mismo tribunal, entre tribunales o entre estos y juzgados de otro distrito judicial; o entre juzgados de diferentes distritos. 5. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refieren los artículos 174 y 235 numeral 2 de la Constitución Política. 6. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refiere el artículo 235 numeral 4 de la Constitución Política. 7. De la investigación y juzgamiento de los Senadores y Representantes a la Cámara. <p>Cuando los funcionarios a los que se refieren los numerales 6 y 7 anteriores hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. De las solicitudes de cambio de radicación de procesos penales de un distrito judicial a otro durante la etapa de juzgamiento. 9. Del juzgamiento del viceprocurador, vicesfiscal, magistrados de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, del Consejo Nacional Electoral, fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y tribunales superiores de distrito, procuradores delegados, Registrador Nacional del Estado Civil, Director Nacional de Fiscalía y directores seccionales de fiscalía. 10. Del control de legalidad de las medidas de aseguramiento proferidas por el Fiscal General de la Nación o por los Fiscales Delegados ante la Corte. <p><u>Parágrafo. A los funcionarios mencionados en los numerales 5, 6, 7 y 9 de este artículo cuyas conductas sean posteriores al 18 de enero del 2018 se les garantizará el derecho a la impugnación y a la doble instancia a través de las Salas Especiales previstas en el artículo 3º de esta ley, para estos efectos se aplicará lo dispuesto en los artículos 192 al 194 de este código.</u> <u>Parágrafo Transitorio. Para el caso de los funcionarios mencionados en el parágrafo anterior, que hayan sido condenados después del 20 de julio de 1991 y hasta el 18 de enero de 2018 se les garantizará el derecho a la impugnación y a la doble instancia a través de la Sala Especial Transitoria prevista en el artículo 3º y con la acción prevista en el artículo 6º de la presente ley.</u></p>
<p>Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 8º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

5. PROPOSICIÓN

Con las anteriores consideraciones solicitamos a la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado dar primer debate al **Proyecto de ley número 32 de 2019 Senado, por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones**, de acuerdo al pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,

Del Honorable Congresista,



CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de 1ª República
Ponente

6. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE SENADO al proyecto de ley número 32 de 2019 Senado

por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación contenido en el Acto Legislativo 01 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular el derecho a la impugnación y a la doble instancia de acuerdo con las disposiciones contenidas en el artículo 234 de la Constitución Política, y establecer un régimen transicional para aforados que fueron condenados en única instancia.

Artículo 2º. Régimen de aplicación. La presente ley regulará el derecho de impugnación en los casos de los aforados que hayan sido condenados en única instancia a partir del 20 de julio de 1991 y de quienes sean investigados y juzgados a partir del 18 de enero del 2018.

Parágrafo. No podrán acceder a las regulaciones dispuestas en esta ley a quienes ya les haya prescrito la acción penal.

Artículo 3º. Adiciónese un parágrafo segundo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Parágrafo 2º. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia dispondrá de tres salas así:

Una Sala Especial de Primera Instancia que se encargará de juzgar a los funcionarios mencionados en los artículos 174 y 235 de la Constitución Política por conductas cometidas con posterioridad al 18 de enero del 2018. Esta sala estará integrada por tres (3) Magistrados.

Una Sala Especial de Instrucción que se encargará de investigar y acusar ante la sala especial de primera instancia a los funcionarios mencionados en los artículos 174 y 235 de la Constitución Política que cometan conductas con posterioridad al 18 de enero del 2018. Esta Sala estará integrada por seis (6) Magistrados.

Una Sala Especial Transitoria integrada por cinco (5) Magistrados. Esta sala se encargará exclusivamente de conocer del derecho de impugnación para el caso de los funcionarios mencionados en el inciso anterior que hayan sido condenados en única instancia entre el 20 de julio de 1991 y el 18 de enero del 2018 y no hayan podido impugnar el fallo condenatorio. Esta sala existirá por 4 años prorrogables por otros 4. En este caso, el derecho a la impugnación se realizará a través de la acción de revisión.

La elección y los requisitos para acceder al cargo de Magistrado de estas Salas serán los previstos en la Constitución y la ley para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, determinará la estructura y planta de personal de dichas Salas.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 192 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 192. Procedencia. La acción de revisión procede contra sentencias ejecutoriadas, en los siguientes casos:

1. Cuando se haya condenado a dos (2) o más personas por un mismo delito que no hubiese podido ser cometido sino por una o por un número menor de las sentenciadas.
2. Cuando se hubiere dictado sentencia condenatoria en proceso que no podía iniciarse o proseguirse por prescripción de la acción, por falta de querrela o petición válidamente formulada, o por cualquier otra causal de extinción de la acción penal.
3. Cuando después de la sentencia condenatoria aparezcan hechos nuevos o surjan pruebas no conocidas al tiempo de los debates, que establezcan la inocencia del condenado, o su inimputabilidad.
4. Cuando después del fallo absolutorio en procesos por violaciones de derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, se establezca mediante decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, respecto de la cual el Estado colombiano ha aceptado formalmente la competencia, un incumplimiento protuberante de las obligaciones del Estado de investigar seria e imparcialmente tales violaciones. En este caso no será necesario acreditar existencia de hecho nuevo o prueba no conocida al tiempo de los debates.
5. Cuando con posterioridad a la sentencia se demuestre, mediante decisión en firme, que

el fallo fue determinado por un delito del juez o de un tercero.

6. Cuando se demuestre que el fallo objeto de pedimento de revisión se fundamentó, en todo o en parte, en prueba falsa fundante para sus conclusiones.
7. Cuando mediante pronunciamiento judicial, la Corte haya cambiado favorablemente el criterio jurídico que sirvió para sustentar la sentencia condenatoria, tanto respecto de la responsabilidad como de la punibilidad.
- 8. Cuando se haya condenado en única instancia, si la condena ha quedado en firme después del 20 de julio de 1991 y antes de 18 de enero del 2018.**

Parágrafo. Lo dispuesto en los numerales 5 y 6 se aplicará también en los casos de preclusión y sentencia absolutoria.

Parágrafo Transitorio. La disposición contenida en el numeral 8 del presente artículo, sólo se aplicará durante seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 906 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 32. De la Corte Suprema de Justicia. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conoce:

1. De la casación.
2. De la acción de revisión cuando la sentencia o la preclusión ejecutoriadas hayan sido proferidas en única o segunda instancia por esta corporación o por los tribunales.
3. De los recursos de apelación contra los autos y sentencias que profieran en primera instancia los tribunales superiores.
4. De la definición de competencia cuando se trate de aforados constitucionales y legales, o de tribunales, o de juzgados de diferentes distritos.
5. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refieren los artículos 174 y 235 numeral 2 de la Constitución Política.
6. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refiere el artículo 235 numeral 4 de la Constitución Política.
7. De la investigación y juzgamiento de los Senadores y Representantes a la Cámara.
8. De las solicitudes de cambio de radicación de procesos penales de un distrito judicial a otro durante el juzgamiento.
9. Del juzgamiento del viceprocurador, vicesfiscal, magistrados de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, del Consejo Nacional Electoral, fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y Tribunales, Procuradores Delegados, Procuradores Judiciales II, Registrador Nacional del Estado Civil, Director Nacional de Fiscalía y Directores Seccionales de Fiscalía.

Parágrafo 1°. Cuando los funcionarios a los que se refieren los numerales 6, 7 y 9 anteriores hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, el fuero sólo se mantendrá para los delitos que tengan relación con las funciones desempeñadas.

Parágrafo 2°. A los funcionarios mencionados en los numerales 5, 6, 7 y 9 cuyas conductas sean posteriores al 18 de enero del 2018 se les garantizará el derecho a la impugnación y a la doble instancia a través de las Salas Especiales previstas en el artículo 3° de esta ley, para estos efectos se aplicará lo dispuesto en los artículos 176 al 179-F de este código.

Parágrafo transitorio. Para el caso de los funcionarios mencionados el parágrafo 2° de este artículo que hayan sido condenados en única instancia antes del 18 de enero de 2018 se les garantizará el derecho a la impugnación y de doble instancia a través de la Sala Especial Transitoria prevista en el artículo 3° y con la acción prevista en el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 220 de la Ley 600 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 220. Procedencia. La acción de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas, en los siguientes casos:

1. Cuando se haya condenado o impuesto medida de seguridad a dos o más personas por una misma conducta punible que no hubiese podido ser cometida sino por una o por un número menor de las sentenciadas.
2. Cuando se hubiere dictado sentencia condenatoria o que imponga medida de seguridad, en proceso que no podía iniciarse o proseguirse por prescripción de la acción, por falta de querrela o petición válidamente formulada, o por cualquier otra causal de extinción de la acción penal.
3. Cuando después de la sentencia condenatoria aparezcan hechos nuevos o surjan pruebas, no conocidas al tiempo de los debates, que establezcan la inocencia del condenado, o su inimputabilidad.
4. Cuando con posterioridad a la sentencia se demuestre, mediante decisión en firme, que el fallo fue determinado por una conducta típica del juez o de un tercero.
5. Cuando se demuestre, en sentencia en firme, que el fallo objeto de pedimento de revisión se fundamentó en prueba falsa.
6. Cuando mediante pronunciamiento judicial, la Corte haya cambiado favorablemente el criterio jurídico que sirvió para sustentar la sentencia condenatoria.

Lo dispuesto en los numerales 4 y 5 se aplicará también en los casos de preclusión de la investigación, cesación de procedimiento y sentencia absolutoria.

7. Cuando se haya condenado en única instancia, si la condena ha quedado en firme

después del 20 de julio de 1991 y antes del 18 de enero del 2018.

Parágrafo transitorio. La disposición contenida en el numeral 7 del presente artículo, sólo se aplicará durante seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 7º. Modifíquese el artículo 75 de la Ley 600 del 2000, el cual quedará así:

Artículo 75. De la Corte Suprema de Justicia. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conoce:

1. De la casación.
 2. De la acción de revisión cuando la sentencia, la preclusión de la investigación o la cesación de procedimiento ejecutoriadas hayan sido proferidas en única o segunda instancia por esta corporación o por los tribunales superiores de distrito o por los fiscales que actúan ante ellos.
 3. De la consulta y de los recursos de apelación y de queja en los procesos que conocen en primera instancia los tribunales superiores de distrito.
 4. De las colisiones de competencia que se susciten en asuntos de la jurisdicción penal entre las salas de un mismo tribunal, entre tribunales o entre estos y juzgados de otro distrito judicial; o entre juzgados de diferentes distritos.
 5. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refieren los artículos 174 y 235 numeral 2 de la Constitución Política.
 6. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refiere el artículo 235 numeral 4 de la Constitución Política.
 7. De la investigación y juzgamiento de los Senadores y Representantes a la Cámara.
- Quando los funcionarios a los que se refieren los numerales 6 y 7 anteriores hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.
8. De las solicitudes de cambio de radicación de procesos penales de un distrito judicial a otro durante la etapa de juzgamiento.
 9. Del juzgamiento del viceprocurador, vicefiscal, magistrados de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, del Consejo Nacional Electoral, fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y tribunales superiores de distrito, procuradores delegados, Registrador Nacional del Estado Civil, Director Nacional de Fiscalía y directores seccionales de fiscalía.
 10. Del control de legalidad de las medidas de aseguramiento proferidas por el Fiscal General de la Nación o por los Fiscales Delegados ante la Corte.


Parágrafo. A los funcionarios mencionados en los numerales 5, 6, 7 y 9 de este artículo cuyas conductas sean posteriores al 18 de enero del 2018 se les garantizará el derecho a la impugnación y a la doble instancia a través de las Salas Especiales previstas en el artículo 3º de esta ley, para estos efectos se aplicará lo dispuesto en los artículos 192 al 194 de este código.

Parágrafo Transitorio. Para el caso de los funcionarios mencionados en el parágrafo anterior, que hayan sido condenados después del 20 de julio de 1991 y hasta el 18 de enero de 2018 se les garantizará el derecho a la impugnación y a la doble instancia a través de la Sala Especial Transitoria prevista en el artículo 3º y con la acción prevista en el artículo 6º de la presente ley.

Artículo 8º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Congresista,

Del Honorable Congresista,


CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
 Senador de la República
 Ponente

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
 PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA
 REPÚBLICA -SEGUNDA VUELTA- DEL
 PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
 NÚMERO 40 DE 2019 SENADO, 343 DE
 2019 CÁMARA, ACUMULADO CON EL
 PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
 NÚMERO 365 DE 2019 CÁMARA**

por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

Bogotá, D. C., 5 de noviembre de 2019.

Doctor

SANTIAGO VALENCIA

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Bogotá

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República -Segunda Vuelta- del Proyecto de Acto Legislativo número 40 de 2019 Senado, 343 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 365 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el

artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

Respetado señor Presidente.

En cumplimiento del honroso encargo impartido, por medio de la presente remitimos a su despacho, con el fin de que se ponga a consideración para discusión de la Comisión Primera, el informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República-Segunda Vuelta del **Proyecto de Acto Legislativo número 40 de 2019 Senado, 343 de 2019 Cámara**, acumulado con el **Proyecto de Acto Legislativo número 365 de 2019 Cámara**, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

1. TRAMITE DEL PROYECTO DE LEY

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

El **proyecto de Acto Legislativo número 365 de 2019**, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política, es autoría del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera, la Ministra de Minas y Energía, María Fernanda Suárez Londoño, la Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, el Director del Departamento Nacional de Planeación, Luis Alberto Rodríguez, los honorables Representantes Jaime Rodríguez Contreras, Héctor Javier Vergara Sierra, Christian José Moreno Villamizar, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Juan Pablo Celis Vergel, Juan Manuel Daza Iguarán, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Edgar Alfonso Gómez Román, Wadith Alberto Manzur Imbett, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, así como los honorables Senadores Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Esperanza Andrade de Osso y Didier Lobo Chinchilla, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el día 4 de abril de 2019 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número del Congreso número 208 de 2019.

El 4 de abril y 22 de abril de la presente anualidad, respectivamente, fueron recibidos en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión le correspondió a los Representantes Andrés David Calle Aguas, Jaime Rodríguez Contreras, Álvaro Hernán Prada, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Juan

Carlos Wills, Buenaventura León León, Ángela María Robledo, Luis Alberto Albán, Inti Raúl Asprilla Reyes, y Carlos German Navas Talero rendir Informe de ponencia para primer debate.

Los **Proyectos de Acto Legislativo número 343 de 2019 Cámara**, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones, y **número 365 de 2019 Cámara**, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política, fueron acumulados mediante oficio C.P.C.P3.1-1009-2019 el día 23 de abril de 2019.

Los ponentes rindieron ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Cámara, la cual fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 262 de 2019. El proyecto fue anunciado el 24 de abril de 2019, según consta en Acta número 44 de la misma fecha, y fue aprobado el 29 de abril de 2019, según consta en Acta número 45 de abril 30 de 2019. Para segundo debate frente a la Plenaria de la Cámara radicarón ponencia el 7 de mayo de 2019, la cual fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 321 de 2019. El proyecto fue aprobado el 12 de mayo de 2019, según consta en la **Gaceta del Congreso** número 357 de 2019.

El martes 21 de mayo del 2019, el Gobierno nacional convocó un almuerzo en el Ministerio de Hacienda con los Senadores de la Comisión Primera donde se habló del proyecto de acto legislativo. Los Senadores expresaron inconformidad con los rangos de repartición de regalías y concluyeron que la ponencia debería tener porcentajes específicos. El martes 28 de mayo se tenían dos propuestas de ponencia. Se acordó un desayuno con la Federación Nacional de Departamentos y se tuvo una comisión con los Senadores Paloma Valencia Laserna, Esperanza Andrade, Carlos Guevara, Temístocles Ortega, Luis Fernando Velasco y Roy Barreras.

Por su parte, en la Comisión Primera del Senado de la República, el 29 de mayo de 2019, tres congresistas ponentes presentaron ponencia conjunta positiva al proyecto de acto legislativo: los honorables Senadores Paloma Valencia Laserna, Esperanza Andrade y Carlos Guevara. La exposición de motivos fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número del Congreso número 417 de 2019.

En los siguientes días se sigue discutiendo con los Senadores la posibilidad de dejar específicamente los porcentajes de distribución. El martes 4 de junio el Gobierno y los ponentes firmantes tienen una proposición modificatoria de la ponencia. El miércoles 5 de junio se discutió y aprobó en Comisión Primera de Senado.

Durante la sesión ordinaria los Senadores plantean acuerdo parcial de la ponencia. La Ministra de Minas y Energía y del Interior hacen exposición del objetivo de la reforma. La Senadora Paloma Valencia hace una presentación sobre los porcentajes de la proposición modificatoria. Se presenta una proposición para adicionar recursos necesarios a la Contraloría

General de la República. Es tomada la proposición. Para darle trámite, y con acuerdo de los senadores de la proposición modificatoria, los senadores votan positivo el informe de ponencia modificatorio.

El 12 de junio de 2019 se radicó ponencia para segundo debate en el Senado de la República, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 511 de 2019, el proyecto de acto legislativo fue aprobado en Segundo Debate el 17 de junio de 2019. En consideración a la designación efectuada por las Presidencias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los Senadores Paloma Valencia, Esperanza Andrade, Temístocles Ortega y Carlos Eduardo Guevara y los Representantes a la Cámara Jaime Rodríguez Contreras, Héctor Javier Vergara, Andrés David Calle y Alejandro Vega, miembros de la Comisión Accidental de Conciliación, para continuar su trámite correspondiente, realizaron un estudio de los textos aprobados en las respectivas cámaras decidiendo acoger el título y texto aprobado por el Honorable Senado de la República. Conciliación publicada en la *Gaceta del Congreso* número 565 de 2019 y aprobada en las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el 19 de julio de 2019.

El proyecto fue recibido por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes para segunda vuelta el 30 de julio de 2019 y mediante oficio C.P.C.P 3.1 -073-2019 fueron designados los ponentes. Mediante proposición aprobada suscrita por los honorables Representantes Jorge Méndez Hernández, José Daniel López Jiménez, Harry Giovanni González García, John Jairo Hoyos García, Inti Raúl Asprilla Reyes, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Juan Fernando Reyes Kuri, Elbert Díaz Lozano, David Ernesto Pulido Novoa y Luis Alberto Albán Urbano se realizó Audiencia pública el 28 de agosto de 2019.

En virtud de la audiencia pública la Senadora Amanda Roció González y los Representantes a la Cámara Cesar Lorduy, Alejandro Vega, Harry González, José Daniel López, Jairo Cristancho y Jaime Rodríguez Contreras mostraron su apoyo y resaltaron los beneficios del proyecto de Acto Legislativo. Así mismo, Rafael Puyana vinculado al Departamento Nacional de Planeación y los Delegados de las Federaciones de Departamentos y Municipios Respaldaron las modificaciones propuestas en el proyecto.

Los suscritos rindieron ponencia para primer debate -Segunda Vuelta- en la Comisión Primera de Cámara el 3 de septiembre de 2019, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número del Congreso número 862 de 2019. El proyecto fue anunciado el 23 de septiembre de 2019 según consta en Acta número 15 de la misma fecha, y fue aprobado el 24 de septiembre de 2019, según consta en Acta número 16.

El 2 de octubre de 2019 se radicó ponencia para segundo debate-Segunda Vuelta en el Cámara de

Representantes, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 976 de 2019, el proyecto de acto legislativo fue aprobado en Segundo Debate el 15 de octubre de 2019.

El 29 de octubre fueron nombrados como ponentes para Comisión Primera de Senado en segunda vuelta los Senadores Esperanza Andrade de Osso, Fabio Amín Saleme y Temístocles Ortega Narváez, Carlos Guevara, Julián Gallo, Alexander López, Gustavo Petro, Iván Name, Luis Fernando Velasco y Armando Benedetti. Los Senadores ponentes fueron invitados el día 30 de octubre del 2019 a un desayuno con la Ministra de Minas y Energía, María Fernanda Suárez, para revisar el articulado propuesto. El Director del Departamento Nacional de Planeación, Luis Alberto Rodríguez, también estuvo presente. Los Senadores asistentes propusieron unos cambios de redacción y se llegó al compromiso de la semana siguiente tener un informe de ponencia. El martes 5 de noviembre de 2019, los senadores ponentes fueron invitados a un almuerzo con el Ministerio de Minas, Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. El senador Luis Fernando Velasco junto con la senadora Paloma Valencia propusieron adicionar el enfoque participativo y democrático para la selección de proyectos de inversión regionales. Los senadores asistentes y el Gobierno les parecieron correcta la proposición, y se decidió agregarla al articulado. De igual manera, se dio como plazo máximo el 30 de marzo del 2020 para la radicación del proyecto de ley que ajuste este acto legislativo Sistema General de Regalías. El Senador Carlos Eduardo Guevara y la senadora Paloma Valencia Laserna plantearon la discusión de la priorización de recursos para los municipios refinadores, pero mostradas las estadísticas del Gobierno, se concluyó que si tenían un aumento de recursos dado que al ser refinadores tienen ingresos significativos por el ICA. Por último, se estableció que la ley también dará prioridad a las zonas costaneras, fronterizas y de periferia. Al final, se llegó a un acuerdo de ponencia positiva para ser debatida con toda la comisión.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El Sistema General de Regalías (SGR) desde su creación e implementación con el Acto Legislativo 05 de 2011¹ y la Ley 1530 de 2012², ha sido una herramienta fundamental para el desarrollo de Colombia, que ha mostrado avances en materia de transparencia y equidad, así como impactos positivos de las inversiones financiadas con estos recursos.

Los objetivos principales de esta reforma consistían en impulsar el crecimiento de los territorios, generar equidad entre las regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país. Sin embargo, a pesar de los logros obtenidos

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

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

se hace necesario implementar ajustes al Sistema, especialmente en lo que se refiere a la asignación de recursos a las entidades territoriales productoras, siendo fundamental reconocer que son estos territorios los que registran los impactos directos de la actividad extractiva, lo que en la actualidad se traduce en la generación de escenarios resistentes al desarrollo de las labores de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

Vale la pena resaltar que, en el nivel municipal, específicamente en aquellas entidades en cuyo territorio se exploten recursos naturales no renovables, se evidencia la reducción de recursos frente a los que se venían recibiendo antes del 31 de diciembre de 2011, lo que ha dificultado la “licencia social”³ para el desarrollo de nuevos proyectos, fundamentales para sostener el flujo de generación de regalías a futuro.

Por lo anterior, el Gobierno nacional con el apoyo de los honorables Congresistas que representan los diferentes partidos políticos presentaron a consideración del Congreso de la República el proyecto de Acto Legislativo⁴ 365 de 2019 buscando en primer lugar, aumentar la participación en la distribución de los recursos del SGR para las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas, dado que al comparar el ingreso per cápita que recibían las regiones productoras (medida por las asignaciones directas) estas pasaron de un promedio de \$791 millones (entre 1995 y 2011) a \$174 millones entre el 2012 y 2018, es decir, una caída de más del 78% (precios constantes de 2019), y en segundo lugar, implementar ajustes en el Sistema, que en línea con criterios de austeridad, permitan dar solución y superar los “cuellos de botella” existentes, para hacerlo más expedito y ágil y reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando en suma, la calidad de la inversión de estos, pues esta situación, no ha permitido que los recursos se ejecuten a la misma velocidad que requieren la atención de las necesidades de las regiones.

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

El proyecto excluye del artículo 361 de la Constitución Política, los párrafos transitorios que cumplieron sus cometidos en el tiempo, con lo cual las autorizaciones fenecieron y por economía no es viable seguir sosteniéndolos como parte integral de dicho artículo superior, y mantiene vigentes las asignaciones dispuestas por el Acto Legislativo 04 de 2017 para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Así las cosas, la reforma tiene dos objetivos principales:

- A) Fortalecer la participación de las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas, para incrementar el impacto de las inversiones en dichos territorios y aumentar el flujo de las regalías a futuro;
 - B) Ajustar el funcionamiento y operación del Sistema para que, en línea con criterios de austeridad, permita dar solución y superar los cuellos de botella existentes, hacer más expedito y ágil el Sistema y reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando en suma, la calidad de la inversión de estos⁵.
- A) **Fortalecer la distribución de las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas**

Conforme se ha indicado, desde su creación e implementación, el SGR ha sido una herramienta fundamental para el desarrollo local en Colombia, que ha mostrado avances en materia de transparencia y equidad, así como impactos positivos en los territorios por las inversiones financiadas con estos recursos.

Sin embargo, no se ha logrado el cumplimiento de todos los propósitos planteados con la reforma del 2011, ejemplo de esto es como el Sistema pretendía establecer que a través de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se financiaran proyectos de impacto regional que fomentaran la generación de nuevos ingresos para las entidades territoriales, razón por la cual el Acto Legislativo 05 de 2011 previó una transitoriedad de disminución de regalías directas hasta llegar a la fórmula de 80/20, la cual debía surtir en 4 años. De la misma manera, se permitió temporalmente, que las entidades territoriales productoras que recibían recursos antes de la entrada en vigencia de la reforma, pudieran compensar con recursos de su Fondo de Desarrollo un promedio de ingresos por asignaciones directas recibidas antes de

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

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

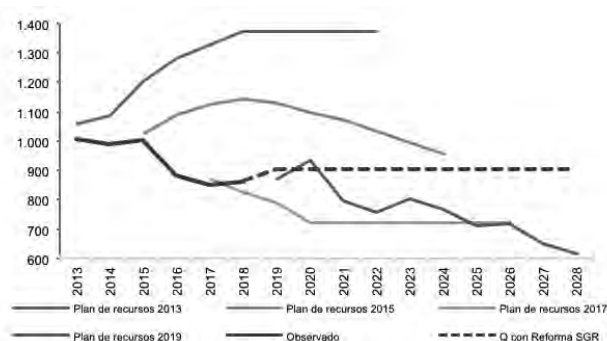
⁵ Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá D. C., 2019. Págs. 506-508.

la modificación. A la fecha, no se ha logrado sustituir la fuente de ingreso y las entidades continúan necesitando de las regalías para el sostenimiento de programas sociales y de inversión.

Teniendo en cuenta esta problemática, se hace indispensable incrementar la asignación a los municipios y departamentos en cuyo territorio se exploten recursos naturales no renovables, y en aquellos municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten estos recursos o derivados de los mismos, con el objeto de generar ingresos suficientes para atender los propósitos de inversión y permitir la distribución para todas las entidades territoriales del país, garantizando una producción constante.

Es importante mencionar que la disminución de la participación de las entidades territoriales productoras en el total de los ingresos del sistema, ha estado correlacionada con una reducción en las expectativas de producción.

Gráfico 1. Producción estimada de petróleo en cada Plan de Recursos del SGR (KBPD)



Con el fin de incentivar la producción y generar mayores ingresos al SGR en el mediano y largo plazo, es preciso aumentar la participación de las asignaciones directas y generar eficiencias en la aprobación y ejecución de los proyectos de inversión.

Gráfico 2. Comparativo Total Ingresos SGR 2019-2028 (\$Bn)

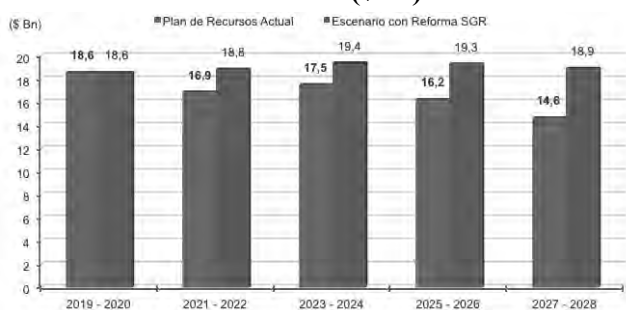
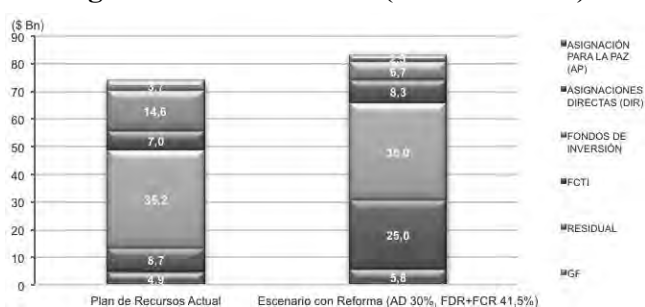


Gráfico 3. Comparativo Desagregado Total Ingresos SGR 2019-2028 (\$Bn Ctes 2019)



B) Ajuste al funcionamiento y operación del Sistema

Conforme lo señala el documento de Bases del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la evidencia práctica ha demostrado que el SGR registra dificultades en el ciclo de aprobación de proyectos de inversión, que hacen necesario establecer acciones encaminadas al mejoramiento de la calidad de la inversión pública, la optimización de la arquitectura institucional y de su operación⁶.

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

En atención a lo señalado, el acto legislativo que se presenta a consideración para modificar el artículo 361 de la Constitución Política busca definir los elementos esenciales de distribución y objetivos de inversión y permitir que la ley desarrolle lo que corresponde a la pertinencia, creación, organización y composición de los órganos de decisión, dejando al Congreso de la República la potestad de establecer cuál es la instancia que va a tomar las mencionadas decisiones, en atención a criterios de conveniencia, oportunidad, pertinencia y calidad del gasto, siempre buscando que las decisiones que se adopten sean las más pertinentes frente a las necesidades de las entidades.

Así mismo, la presente reforma busca flexibilizar e implementar mecanismos que hagan un uso eficiente de la capacidad institucional frente al proceso de aprobación de los proyectos de inversión; el diseño actual de los OCAD implica una estructura institucional y administrativa que genera altos costos en las diferentes entidades que participan en la toma de decisiones.

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

Lo anterior teniendo en cuenta que en la actualidad existen 1.053 OCAD instalados a nivel nacional y para el bienio 2019-2020 se ha destinado una apropiación

⁶ Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá, D. C., 2019. Págs. 506-508.

de \$108.376.216.369 para el fortalecimiento de las secretarías técnicas de planeación municipales y el funcionamiento de los OCAD distribuidos así:

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

Fuente: DIFP-DNP

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

ACTORES CICLO DEL PROYECTO EN EL SGR	
Formulación	Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada y las comunidades étnicas minoritarias (comunidades Indígenas, comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, y Palenqueras).
Presentación ante:	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de planeación entidades territoriales.
Verificación de requisitos (De acuerdo con la fuente de los recursos la verificación la puede realizar).	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría Técnica del OCAD DNP Colciencias.
OCAD para (Viabilización, Priorización, Aprobación de fuentes y Designación de ejecutor).	Nivel de Gobierno Municipal Nivel de Gobierno Departamental Nivel de Gobierno nacional * En el OCAD CTI se adicionan las universidades.

En atención a lo anterior, se evidencia:

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

Dado lo anterior y con el propósito que las instancias colegiadas no sean la regla general, estas serán definidas por la Ley que reglamente el Sistema, en aras de agilizar el proceso de aprobación de los proyectos de inversión y optimar el rol del Gobierno nacional, mitigando el excesivo centralismo característico del modelo de planificación

territorial actual y fortaleciendo los principios de descentralización y autonomía territorial definidas en la Constitución Política.

3. MARCO CONSTITUCIONAL

El artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 establece que la Comisión Primera del Senado de la República conocerá de: “(...) *reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos*”.

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

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

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

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

Por último, el **Acto Legislativo 04 de 2017**, por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política, incorporó medidas transitorias para los próximos 20 años tendientes a la implementación del

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

4. CONSIDERACIONES PARA LA PONENCIA

A continuación, se señalarán los asuntos relevantes que contempla esta ponencia:

- Se establece desde el enunciado que los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán A LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN que contribuyan al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.
- **Conceptos de distribución de los ingresos del Sistema General de Regalías**

Este informe de ponencia trae específicos los porcentajes de repartición del Sistema General de Regalías. Los porcentajes propuestos son los siguientes:

- Un 20% Para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
- Un 5% adicional para los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables
- 15% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población.
- 34% para los proyectos de inversión regional de las entidades territoriales, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.
- Un 10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación.
- Un 1% para la conservación de los ecosistemas estratégicos, protección de fuentes hídricas, y la lucha nacional contra la deforestación.
- Un 7% para las asignaciones de Paz.
- 2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.
- 1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.

- **Excedentes de regalías**

- a) El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías, se destinará en un 20% para mejorar los ingresos de las entidades territoriales donde se exploren y exploten recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, un 10% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, un 20% para la conservación de los ecosistemas estratégicos, protección de fuentes hídricas, y la lucha nacional contra la deforestación y el 50% restante se destinará para el ahorro de las entidades territoriales.

- **Priorización de ingresos**

- Para el gasto de Regalías se deberá priorizar la inversión en agua potable y saneamiento básico infraestructura educativa, generación de empleo formal y demás sectores de inversión. La Ley determinará las condiciones para la priorización

- **Desarrollo de la Reforma**

- La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política reglamentará todo lo contenido en este artículo, atenderá el principio de planeación con enfoque participativo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.
- Regulará también los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, en las cuales podrá participar el Gobierno nacional, propendiendo por el acceso de las entidades territoriales a los recursos de Sistema General de Regalías.

- **Asignación Paz**

El proyecto de Acto Legislativo prevé señalar en un párrafo transitorio, que el párrafo 4° del artículo 1° y los párrafos transitorios 7°, 9° y 10 del artículo 2° adicionados al artículo 361 mediante el Acto Legislativo número 04 de 2017, mantienen su vigencia, salvo lo relacionado con el inciso 3° del párrafo 7° transitorio.

En todo caso y en desarrollo del Acto Legislativo número 02 de 2017, el Gobierno nacional debe garantizar la intangibilidad de los mandatos relacionados con el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

- **Sistema presupuestal**

El proyecto de Acto Legislativo mantiene el manejo presupuestal de los recursos del SGR, es

decir que, disponga de un sistema presupuestal propio que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, con un presupuesto bienal que no hará parte del Presupuesto General de la Nación. Respecto de las materias reguladas por una norma de naturaleza orgánica, resulta útil indicar que el artículo 151 de la Carta Política, dispone textualmente lo siguiente:

“Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del Plan General de Desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara (...).” (Se resalta).

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

“(...) Las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa”⁷.

En este orden, y en atención a lo indicado por la Corte Constitucional, *“una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que estas deben ajustarse a lo que organiza aquella”⁸.* Es decir, *“la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas”⁹.*

De tal manera, las normas orgánicas son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento constitucional y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan¹⁰. Es preciso destacar que el proyecto de Acto Legislativo prevé que la normatividad

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

Reglas de implementación

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

- El Gobierno nacional tendrá un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías.
- Hasta tanto se promulgue la Ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y las normas que lo desarrollen.
- Si al 30 de agosto de 2020 el Congreso de la República no ha expedido el proyecto de Ley a que se refiere el inciso anterior, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de Ley que garanticen la operación del Sistema según el nuevo marco constitucional, incluido el presupuesto para el 2021.
- Se sugiere tener en cuenta que la ley que desarrollará el presente acto legislativo debe tener consulta previa a las comunidades étnicas minoritarias.

CIFRAS A TENER EN CUENTA

Comparativo Presupuesto SGR 2019-2020 vs. Propuesta de reforma SGR
Escenario aprobado Primera vuelta
(cifras en miles de millones constantes 2019)

Presupuesto Ley 1942 de 2018		Propuesta reforma SGR		Diferencia			
CONCEPTO	Asignación PART.	CONCEPTO	Asignación PART.	Valor	Vari.		
INVERSIÓN	11.231	72,0%	INVERSIÓN	11.884	62,5%	3.604	210%
ASIGNACIONES DIRECTAS (DIR)	2.044	11,2%	ASIGNACIONES DIRECTAS (DIR): TODOS	3.697	31,2%	2.527	124%
FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)	1.963	10,7%	ASIGNACIONES DIRECTAS (DIR): MUNICIPIOS	94	0,8%	1.869	95%
MUNICIPIOS RÍO MAGDALENA Y CANAL DIQUE	9	0,1%	INVERSIÓN LOCAL - MUNICIPIOS PROGRAMADOS	2.743	23,1%	790	40%
FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR)	3.271	17,9%	MUNICIPIOS RÍO MAGDALENA Y CANAL DIQUE	91	0,8%	0	0%
FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)	2.964	16,1%	ASIGNACIÓN REGIONAL	6.217	52,3%	2	0%
CIENCIA Y TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (CTI)	1.728	9,4%	INVERSIÓN REGIONAL	1.829	15,4%	101	6%
ASIGNACIÓN PAZ	1.210	6,6%	PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL	115	1,0%	115	10%
ESTABILIZACIÓN Y AHORRO PENSIONAL	412	2,3%	ASIGNACIÓN PAZ	1.280	10,8%	70	6%
FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACIÓN (FAHRO)	2.911	15,9%	ESTABILIZACIÓN Y AHORRO PENSIONAL	623	5,3%	528	-60%
FONDO AHORRO PENSIONAL TERRITORIAL (FONPET)	1.210	6,6%	AHORRO	576	4,8%	2.335	-80%
ADMINISTRACIÓN	376	2,1%	AHORRO Y ESTABILIZACIÓN (AHORRO)	247	2,1%	963	-80%
FUNCIONAMIENTO DEL SGR	366	2,0%	ADMINISTRACIÓN	540	4,5%	176	40%
FISCALIZACIÓN, VACIEMENTOS Y CARTOGRAFÍA	185	1,0%	FUNCIONAMIENTO DEL SGR	113	1,0%	113	-50%
SISTEMA DE MONEDREO, S. C. & E.	185	1,0%	ADMINISTRACIÓN	185	1,6%	183	-50%
TOTAL SGR	18.286	100,0%	TOTAL SGR	18.286	100,0%	0	0%

Fuente: DFP-GT
*Estos ejercicios indicativos de distribución se realizaron con los criterios y las variables con los cuales se distribuyeron los ingresos corrientes del presupuesto del bienio 2019-2020 contenidos en la Ley 1942 de 2018.

SGR 2019-2020 vs. Propuesta de reforma - Gobernaciones
EJERCICIO PRELIMINAR E INDICATIVO
(cifras en millones de pesos constantes 2019)

Beneficiario	Asignaciones Directas		Asignación Regional		Asignación CTI		TOTAL REVISIÓN		DIFERENCIA
	Actual	Propuesta	Actual FCR + FCH GMR	Propuesta	Actual FCH GMR	Propuesta	Actual	Propuesta	
Córdoba	22.720	24.847	302.469	303.832	134.226	130.687	490.439	668.249	17.840
Departamento San Andrés	138	328	68.821	66.857	15.788	16.708	81.545	83.884	1.244
Atlántico	0	0	300.808	302.976	34.127	37.277	267.036	266.263	3.239
Bolívar D. C.	33	62	197.213	197.861	41.911	44.350	239.469	244.018	4.550
Quibdó	0	0	184.504	184.549	41.436	43.848	225.940	228.415	2.475
Cundinamarca	2.428	4.362	203.294	204.778	46.218	46.905	249.244	251.683	2.439
Guaviare	1	0	82.893	82.926	29.049	21.214	202.894	204.443	1.551
Nariño	3.536	6.888	312.353	318.075	53.707	56.103	408.218	417.875	9.659
Meta	34	35	602.345	608.202	26.334	27.760	630.600	635.970	5.370
Valle del Cauca	67	83	237.332	237.874	72.020	70.211	309.449	313.863	4.414

Fuente: DFP-GFR
1. Estos ejercicios indicativos de distribución se realizaron con los criterios y las variables con los cuales se distribuyeron los ingresos corrientes del plan de recursos del presupuesto del bienio 2019-2020 contenidos en la Ley 1942 de 2018.
2. La distribución a nivel de entidades territoriales puede variar con el trámite de la ley que ajustará el SGR al nuevo marco constitucional, así como también por el uso de la nueva información censal.

7 Sentencia C-579 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.
8 Corte Constitucional, Sentencia C-432 de 2000, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.
9 Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.
10 Corte Constitucional, Sentencia C-423 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz. Un ejemplo de este tipo de leyes, lo conforma la ley orgánica del presupuesto la que, de acuerdo con la Corte Constitucional, se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de estas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido

elevadas por voluntad expresa del Constituyente (sentencia C-446 de 1996, M. P. Hernando Herrera Vergara).

5. Pliego de modificaciones

TEXTO APROBADO PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES SEGUNDA VUELTA	TEXTO SUGERIDO PRIMER DEBATE SENADO SEGUNDA VUELTA
<p>Artículo 1º. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 361. Los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, educativo y ambiental de las entidades territoriales.</p> <p>Los ingresos a los que se refieren el inciso anterior, se distribuirán de la siguiente manera:</p> <p>20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema.</p> <p>15% para los municipios y Distritos priorizados de acuerdo con los criterios que establezca la Ley que desarrolle el Sistema:</p> <p>34% para los proyectos de inversión regional de los Departamentos, Municipios y Distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo. Priorizando proyectos de alto impacto regional.</p> <p>1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.</p> <p>10 % para la inversión en ciencia, tecnología e innovación.</p> <p>2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.</p> <p>1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.</p> <p>El remanente se destinará al ahorro, para el pasivo pensional y para estabilización de la inversión.</p> <p>El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías, se destinará en un 25% para mejorar los ingresos de las entidades territoriales donde se exploren y exploten recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, un 15% para los municipios priorizados de acuerdo con los criterios que establezca la Ley que desarrolle el Sistema, un 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación y el 40% restante se destinará para el ahorro de los Departamentos, Municipios y Distritos:</p> <p>La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política reglamentará todo lo contenido en este artículo y atenderá el principio de planeación, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. De igual manera, esta ley determinará las condiciones para la priorización de las Inversiones en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, generación de empleo formal y demás sectores de inversión. Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, propendiendo por el acceso de las entidades territoriales a los recursos de Sistema General de Regalías.</p>	<p>Artículo 1º. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 361. Los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales.</p> <p>Los ingresos a los que se refieren el inciso anterior, se distribuirán de la siguiente manera:</p> <p>20 % para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema.</p> <p>15% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población.</p> <p>34% para los proyectos de inversión regional de las <u>entidades territoriales</u>, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.</p> <p>1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.</p> <p>10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación.</p> <p>2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.</p> <p>1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.</p> <p>El remanente se destinará al ahorro, para el pasivo pensional y para estabilización de la inversión.</p> <p>El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías, se destinará en un 20% para mejorar los ingresos de las entidades territoriales donde se exploren y exploten recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, un 10% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, un 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación y el 50% restante se destinará para el ahorro de <u>las entidades territoriales</u>.</p> <p>La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. De igual manera, esta ley determinará las condiciones para la priorización de las Inversiones en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, generación de empleo formal y demás sectores de inversión, <u>así como en las zonas costaneras, fronterizas y de periferia</u>. Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, <u>la cual deberá atender el principio de planeación con enfoque</u></p>

TEXTO APROBADO PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES SEGUNDA VUELTA	TEXTO SUGERIDO PRIMER DEBATE SENADO SEGUNDA VUELTA
<p>El Sistema General de Regalías tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, el presupuesto será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Parágrafo. En ningún caso los porcentajes que actualmente reciben los departamentos, municipios y distritos por los fondos de Desarrollo Regional y Compensación Regional se disminuirán.</p> <p>Parágrafo 1º. Transitorio. El parágrafo 4º del artículo 1º y los párrafos transitorios 7º, 9º y 10 del artículo 2º adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo número 04 de 2017 mantienen su vigencia, salvo lo relacionado con el inciso 3º del parágrafo 7º transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, modificado por dicho Acto Legislativo. En todo caso y en desarrollo del Acto Legislativo número 02 de 2017, el Gobierno nacional debe garantizar la intangibilidad de los mandatos relacionados con el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p> <p>Parágrafo 2º. Transitorio. El Gobierno nacional tendrá un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías. Hasta tanto se promulgue la Ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y las normas que lo desarrollen.</p> <p>El Congreso de la República a partir de la fecha de radicación por parte del Gobierno nacional del proyecto de Ley que ajuste el Sistema General de Regalías, tendrá un plazo máximo de doce (12) meses para su aprobación, vencido este término se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de Ley que garanticen la operación del Sistema según el nuevo marco constitucional incluido el presupuesto para el 2021.</p> <p>Parágrafo 3. Transitorio. Se autoriza al Gobierno nacional para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras del presupuesto del Sistema General de Regalías de los recursos definidos en el Acto Legislativo 04 de 2017 para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p> <p>Con los recursos de que trata el inciso anterior, se deberá priorizar el fortalecimiento de las actividades de estructuración de proyectos de inversión para la implementación de los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales en la Hoja de Ruta y en los Planes de Acción para la Transformación Regional.</p>	<p>participativo, democrático y de concertación. En dichas instancias podrá participar el Gobierno nacional, propendiendo por el acceso de las entidades territoriales a los recursos de Sistema General de Regalías.</p> <p>El Sistema General de Regalías tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, el presupuesto será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Parágrafo. En ningún caso los porcentajes que actualmente reciben los departamentos, municipios y distritos por los fondos de Desarrollo Regional y Compensación Regional se disminuirán, en concordancia con la asignación regional a que se refiere este artículo.</p> <p>Parágrafo 1º. Transitorio. El parágrafo 4º del artículo 1º y los párrafos transitorios 7º, 9º y 10 del artículo 2º adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo número 04 de 2017 mantienen su vigencia, salvo lo relacionado con el inciso 3º del parágrafo 7º transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, modificado por dicho Acto Legislativo. En todo caso y en desarrollo del Acto Legislativo número 02 de 2017, el Gobierno nacional debe garantizar la intangibilidad de los mandatos relacionados con el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p> <p>Parágrafo 2º. Transitorio. El Gobierno nacional radicará a más tardar el 30 de marzo del 2020 la ley que ajuste el Sistema General de Regalías. Hasta tanto se promulgue la Ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y las normas que lo desarrollen.</p> <p>Si al 30 de agosto de 2020 el Congreso de la República no ha expedido el proyecto de Ley a que se refiere el inciso anterior, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República, para expedir decretos con fuerza de ley que garanticen la operación del Sistema según el nuevo marco constitucional, incluido el presupuesto para el 2021.</p> <p>Parágrafo 3. Transitorio. Para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se podrá asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras del presupuesto del Sistema General de Regalías de los recursos definidos en el Acto Legislativo 04 de 2017 para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p> <p>Con los recursos de que trata el inciso anterior, se deberá priorizar el fortalecimiento de las actividades de estructuración de proyectos de inversión para la implementación de los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales en la Hoja de Ruta y en los Planes de Acción para la Transformación Regional.</p>
<p>Artículo 2º. Vigencias y Derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de la promulgación.</p>	<p>Artículo 2º. Vigencias y Derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de la promulgación.</p>

6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, rendimos ponencia positiva, y de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Primera de Senado, dar primer debate en segunda vuelta el **proyecto de**

Acto Legislativo número 40 de 2019 Senado, 343 de 2019 Cámara, (acumulado con el proyecto de ley número 365 de 2019 Cámara), por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de

regalías y compensaciones, de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente,

Texto Propuesto.
Cordialmente,


Esperanza Andrade de Osso
Honorable Senadora
Coordinadora


Fabio Amin Salame
Honorable Senador
Coordinador


Temístocles Ortega Narváez
Honorable Senador
Coordinador


Paloma Valencia-Laserna
Honorable Senador
Ponente


Julián Gallo Cubillos
Honorable Senador
Ponente


Alexander López Maya
Honorable Senador
Ponente


Gustavo Petro Urrega
Honorable Senador
Ponente


Iván Neme Vázquez
Honorable Senador
Ponente


Luis Fernando Velasco Chaves
Honorable Senador
Ponente


Armando Benedetti Villaneda
Honorable Senador
Ponente


Carlos Guerra Castellón
Honorable Senador
Ponente

**TEXTO PROPUESTO EN PRIMER DEBATE
COMISIÓN PRIMERA SENADO DE LA
REPÚBLICA -SEGUNDA VUELTA- AL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 40 DE 2019 SENADO, 343 DE
2019 CÁMARA (ACUMULADO CON EL
PROYECTO DE LEY 365 DE 2019 CÁMARA)**

por el cual se modifica el artículo 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

Artículo 361. Los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales.

Los ingresos a los que se refieren el inciso anterior, se distribuirán de la siguiente manera:

20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema.

15% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población.

34% para los proyectos de inversión regional de las entidades territoriales, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.

1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.

10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación.

2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.

1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.

El remanente se destinará al ahorro, para el pasivo pensional y para estabilización de la inversión.

El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías, se destinará en un 20% para mejorar los ingresos de las entidades territoriales donde se exploren y exploten recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, un 10% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, un 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación y el 50% restante se destinará para el ahorro de las entidades territoriales.

La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. De igual manera, esta ley determinará las condiciones para la priorización de las inversiones en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, generación de empleo formal y demás sectores de inversión, así como en las zonas costaneras, fronterizas y de periferia. Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, la cual deberá atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación. En dichas instancias podrá participar el Gobierno nacional, propendiendo por el acceso de las entidades territoriales a los recursos de Sistema General de Regalías.

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

Parágrafo. En ningún caso los porcentajes que actualmente reciben los departamentos, municipios y distritos por los fondos de Desarrollo Regional y Compensación Regional se disminuirán, en concordancia con la asignación regional a que se refiere este artículo.

Parágrafo 1º. Transitorio. El parágrafo 4º del artículo 1º y los párrafos transitorios 7º, 9º y 10 del artículo 2º adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo número 04 de 2017 mantienen su vigencia, salvo lo relacionado con el inciso 3º del parágrafo 7º transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, modificado por dicho Acto Legislativo. En todo caso y en desarrollo del Acto Legislativo número 02 de 2017, el Gobierno nacional debe garantizar la intangibilidad de los mandatos relacionados con el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Parágrafo 2º. Transitorio. El Gobierno nacional radicará a más tardar el 30 de marzo de 2020 la ley que ajuste el Sistema General de Regalías. Hasta tanto se promulgue la Ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y las normas que lo desarrollen.

Si al 30 de agosto de 2020 el Congreso de la República no ha expedido el proyecto de Ley a que se refiere el inciso anterior, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de Ley que garanticen la operación del Sistema según el nuevo marco constitucional, incluido el presupuesto para el 2021.

Parágrafo 3º. Transitorio. Para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se podrá asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras del presupuesto del Sistema General de Regalías de los recursos definidos en el Acto Legislativo 04 de 2017 para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Con los recursos de que trata el inciso anterior, se deberá priorizar el fortalecimiento de las actividades de estructuración de proyectos de inversión para la implementación de los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales en la Hoja de Ruta y en los Planes de Acción para la Transformación Regional.

Artículo 2º Vigencias y Derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de la promulgación.

Artículo 2º Vigencias y Derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de la promulgación.

Esperanza Angulo de Usso
Honorable Senadora
Coordinadora

Fablo Amin Saleme
Honorable Senador
Coordinador

Julián Gallo Cubillos
Honorable Senador
Ponente

Iván Neme Viquez
Honorable Senador
Ponente

Armaso Benedetti Villaneda
Honorable Senador
Ponente

Carlos Gustavo Piñabón
Honorable Senador
Ponente

Temístocles Ortega Narváez
Honorable Senador
Coordinador

Paloma Valencia Laserna
Honorable Senadora
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1162 - viernes, 29 de noviembre de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de acto legislativo número 20 de 2019 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 272 y se eliminan los artículos 274 y 354 de la Constitución Política de Colombia.....	1
Informe de ponencia pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 32 de 2019 Senado, por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones	5
Informe de Ponencia para primer debate pliego de modificaciones y texto propuesto en el Senado de la República -Segunda Vuelta- del proyecto de Acto Legislativo número 40 de 2019 Senado, 343 de 2019 Cámara, acumulado con el proyecto de Acto Legislativo número 365 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.....	17