



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 859

Bogotá, D. C., jueves, 18 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 12 DE 2018 SENADO

*por el cual se adiciona un artículo a la Constitución
Política.*

Bogotá, D. C., 18 de octubre 2018

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2018 Senado, por el cual se adiciona un artículo a la Constitución Política.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2018 Senado**, por el cual se adiciona un artículo a la Constitución Política, en los siguientes términos:

1. INICIATIVA DEL PROYECTO

Origen: Gubernamental

Autores: Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, y Ministra de Justicia y del Derecho, Gloria María Borrero Restrepo.

Fecha de radicación: 8 de agosto de 2018

Publicación: El Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2018 Senado se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 594 del 10 de agosto de 2018.

Concepto del Consejo Superior de Política Criminal: De conformidad con el concepto del Consejo Superior de Política Criminal (referencia 19.2018) del 2 de octubre de 2018, en el cual se concluye: “*Considera el Consejo Superior de Política Criminal que la iniciativa legislativa resulta conveniente y por lo tanto emite concepto favorable sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2018 Senado, “Por el cual se adiciona un artículo a la Constitución Política”.*”

2. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Esta reforma constitucional se fundamenta en dotar a la Administración de elementos para desarrollar el principio de transparencia en la función pública. Para ello se busca establecer por vía constitucional la imprescriptibilidad de los delitos contra la Administración pública.

De aprobarse este proyecto de acto legislativo, el Estado estaría avanzando en la lucha contra la corrupción por dos motivos. El primero de ellos es que los entes acusadores, entiéndase la Fiscalía

General y la Corte Suprema de Justicia, no estarían limitados temporalmente por cuanto los delitos no prescribirían. Esto sería provechoso puesto que en muchas circunstancias las redes de corrupción requieren investigaciones complejas, las cuales toman tiempo. También se sabe que la recaudación de material probatorio en estos procesos es dispendiosa y requiere el trabajo conjunto de muchas entidades del Estado. El segundo motivo tiene que ver con que la aprobación de esta norma fungiría como un desincentivo a los corruptos. Sobre esto es evidente que el Estado, al no tener el límite temporal que implica la prescripción, podrá ser mucho más minucioso en sus investigaciones. De igual manera, no importarán las fechas en las que se reciba la noticia criminal, ya que se podrán adelantar los procesos.

A continuación se expondrá el tema, el cual está dividido en tres partes. En la primera se harán unas precisiones conceptuales sobre la noción de prescripción. En la segunda se explicará la necesidad de establecer la imprescriptibilidad de los delitos contra la Administración pública. En tercer lugar, se hará un análisis de la imprescriptibilidad desde el derecho comparado. Por último, se abordarán las razones de la constitucionalidad del proyecto de acto legislativo frente a un posible juicio de sustitución.

2.1. Sobre la noción de prescripción

La prescripción es una institución jurídica que ha operado a lo largo de toda la historia del derecho y que reúne varias dimensiones. En efecto, se habla de prescripción en el campo civil, administrativo, penal, pensional, entre otros.

Asimismo, contiene varias definiciones dependiendo del área. Por ejemplo, se ha entendido como la extinción de un derecho por no haberse ejercitado o porque su titular lo ha abandonado. De manera que contiene una condición subjetiva de negligencia de quien lo podría ejercer¹.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, a raíz de la legislación civil, ha entendido que la prescripción tiene dos implicaciones: por un lado, como un modo de adquirir el dominio con el paso del tiempo –adquisitiva– y, por otro, como un modo de extinguir una acción por el transcurso del tiempo y sin haberse ejercido

por su titular². Esta última se conoce como la prescripción extintiva³.

Por otro lado, la prescripción también se ha entendido, para la Corte Constitucional, como la cesación de la potestad punitiva del Estado por haber dejado transcurrir un período de tiempo fijado por la ley, de manera que opera para la acción como para la pena. “*En la prescripción de la pena el Estado renuncia a su potestad represiva por el transcurso del tiempo, anulando de esta manera el interés de hacer efectiva una condena o sanción legalmente impuesta*”⁴. Mientras que en relación con la acción, “*es un instituto jurídico liberador en virtud del cual por el transcurso del tiempo se extingue la acción o cesa el derecho del Estado a imponer una sanción*”. Esta figura se materializa cuando quienes tienen a su cargo el ejercicio de la acción penal dejan vencer el plazo señalado por el Legislador para ejercerla, sin haber adelantado las gestiones necesarias para determinar la responsabilidad del presunto infractor de la ley penal, lo cual implica la pérdida de potestad de la autoridad judicial competente para continuar con una investigación en contra de la persona beneficiada con la prescripción”⁵. Sobre estos últimos aspectos tiene interés el presente proyecto de acto legislativo.

2.2. Necesidad de establecer la imprescriptibilidad en los delitos contra la Administración pública

Se puede decir sin temor a equívocos que en el último tiempo el flagelo de la corrupción es el que ha despertado más preocupación en la ciudadanía colombiana. De acuerdo con los datos de Transparencia Internacional en su último Índice de Percepción de la Corrupción⁶, Colombia ha descendido del puesto 90 al 96 entre 180 países. La calificación del país es de 37 en una escala de 0 a 100, donde 0 corresponde a muy corrupto y 100 es muy limpio.

² Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-662 de 2004, M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

³ Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de julio 9 de 2015, Radicado No. 27001233300020130034601 (03272014).

⁴ Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-240 de 1994, M. P.: Carlos Gaviria.

⁵ Colombia, Corte Constitucional, Sala de Tutela, Sentencia T-281 de 2014, M. P.: Mauricio González.

⁶ Transparencia Internacional. Índice de Percepción de la Corrupción 2017 [En línea]. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf.

¹ Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-227 de 2009, M. P.: Luis Ernesto Vargas.

De igual manera, la firma Gallup en su periódica encuesta sobre percepción calculó a inicios de 2018 que el 86% de colombianos consideran que los índices de corrupción están en aumento. Esto equivale al 32% más que en 2010.

Pero el problema no solo se limita a la percepción. Según datos de la Contraloría General de la República, se calcula que anualmente el país pierde 50 billones de pesos en corrupción. Esto equivale a aproximadamente el 22% del Presupuesto Nacional y al 4% del producto interno bruto.

Más allá de las cifras, es importante resaltar que tal y como lo manifestó el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN, *“la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra los derechos humanos, la justicia social y el desarrollo integral de los pueblos e impide el eficaz aprovechamiento, en condiciones de equidad, de los beneficios, reales y potenciales, de la integración política, económica, social y cultural de los países miembros de la Comunidad Andina”*⁷.

Si bien la corrupción es una cuestión que atañe tanto al sector privado como al sector público, es un hecho que este último es el que más genera preocupaciones. En ese sentido, según el informe de Fedesarrollo sobre corrupción⁸, los delitos relacionados con este fenómeno que más se presentan en Colombia son el cohecho por dar u ofrecer –artículo 407 del Código Penal–, omisión de agente retenedor o recaudador –artículo 402 del Código Penal–, peculado por apropiación –artículo 397 del Código Penal– y concusión –artículo 404 del Código Penal–. La suma de todas estas conductas equivale al treinta y dos por ciento (32%) de los procesos por corrupción.

Partiendo de ese escenario, es evidente que el Estado está en la obligación de tomar medidas urgentes en pro de mejorar los indicadores anteriormente expuestos. Por tal motivo, este proyecto de acto legislativo busca incorporar a la normatividad colombiana una nueva disposición constitucional según la cual los delitos contra la Administración pública son imprescriptibles.

⁷ Comunidad Andina de Naciones. Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Decisión 668, que contiene el Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción, p. 1.

⁸ Fedesarrollo. Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuesta de política. Bogotá: Fedesarrollo, 2017, cuaderno 56, pp. 67-69.

2.3. La imprescriptibilidad en el derecho comparado frente a los delitos contra la Administración pública

La imprescriptibilidad no es ajena a nuestro sistema jurídico ni a la práctica que se deriva de los análisis que se realizan frente al derecho comparado.

Existen muchos casos donde esta figura frente a la corrupción se ha establecido. Los casos de Puerto Rico⁹, Bolivia¹⁰, Perú y Ecuador¹¹ son los más notorios. Para estos países el debate sobre el establecimiento de la imprescriptibilidad de los delitos contra la Administración pública fue fundamental para moralizar el debate sobre la corrupción. En los diversos casos se consideró que era necesario incluir esa institución jurídica en la Constitución, mientras que para otros la medida fue incluida en el ordenamiento penal, como fue el caso de Puerto Rico por carecer de Constitución propia. El derecho comparado enseña que la imprescriptibilidad frente a los delitos contra la Administración pública no es ajena a nuestra cultura jurídica y busca poner en cintura la corrupción como patología de nuestros regímenes políticos.

2.4. Razones de la constitucionalidad de la medida frente a juicios de sustitución

En cuanto a la constitucionalidad de la medida, es claro que esta no contraría ninguno de los ejes axiológicos de la Constitución.

Para que una reforma a la Constitución sea declarada inexecutable, es requisito que no supere

⁹ El Código Penal de Puerto Rico señala en su artículo 100: *“en los siguientes delitos la acción penal no prescribe: delito grave de primer grado, genocidio, crimen de lesa humanidad, asesinato, secuestro y secuestro de menores, malversación de fondos públicos, falsificación de documentos públicos y todo delito grave tipificado en este Código, o en ley especial cometido por un funcionario o empleado público en el desempeño de la función pública”*.

¹⁰ La Constitución Política de Bolivia de 2009 señala en el artículo 112: *“los delitos cometidos por funcionarios públicos que importen un perjuicio en el patrimonio del Estado son considerados imprescriptibles”*.

¹¹ En la Constitución Política del Ecuador del 28 de septiembre del 2008 se establece en el artículo 233: *“Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas”*.

el juicio de sustitución de la Constitución. Según la Corte Constitucional, se produce sustitución cuando se realiza a la Carta Política “una transformación de tal magnitud y trascendencia que la Constitución anterior a la reforma aparece opuesta o integralmente diferente a la que resultó después de la reforma, al punto que ambas resultan incompatibles”¹².

A todas luces, la declaración de imprescriptibilidad de delitos contra la Administración pública no realiza cambios a la Constitución que impliquen su sustitución. Por el contrario, dicha iniciativa, a través de la implantación de una medida cuyo fin es la lucha contra la corrupción, busca desarrollar ciertos principios y valores constitucionales. A ese respecto bien vale la pena traer a colación el artículo 2º superior, el cual establece:

“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”.

Tal y como puede observarse, el mencionado artículo insta a las autoridades de la República a proteger los bienes de la Nación. Ese es precisamente el cometido de esta reforma constitucional, la cual busca, mediante la inclusión del elemento de la imprescriptibilidad de la acción penal, estatuir una medida que ayude con esta finalidad.

De otra parte, cabe resaltar que Colombia ha adquirido compromisos internacionales frente a la lucha contra la corrupción. Estos derivan, entre otros, de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción¹³. Dicho texto

en su artículo 29 dispone de la necesidad de establecer términos de prescripción amplios para los delitos de corrupción. De igual manera, el Mesicic¹⁴, organismo que vigila el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción¹⁵, de la cual Colombia hace parte, ha manifestado que la imprescriptibilidad de delitos de corrupción “puede configurar un mecanismo válido para salvaguardar el patrimonio público y constituye un avance en la implementación de la Convención”¹⁶.

La grave crisis de corrupción que atraviesa el país, aunada al momento de ineficiencia crítico de la justicia, obliga a que busquemos medidas para que podamos judicializar la corrupción sin que la prescripción de las acciones obre en beneficio de los corruptos. Necesitamos un sistema que nos permita perseguirlos, no importa que el delito haya sido descubierto tiempo después, para que podamos sancionarlos realmente, sobre todo si se considera que las estructuras de corrupción no actúan solas, sino que son organismos de poder que se ubican estratégicamente en diferentes instancias del Estado colombiano y que utilizan unos y otros poderes para lograr la impunidad de sus crímenes. La imprescriptibilidad permite que cuando salgan ellos del oficio y lleguen unos nuevos, podamos de todas maneras perseguir las conductas delictivas cometidas.

Por lo anterior, necesariamente se colige que la medida propuesta representa una finalidad constitucionalmente legítima y que se encuentra respaldada en compromisos internacionales suscritos por Colombia.

3. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Atendiendo las observaciones realizadas por el Consejo Superior de Política Criminal en el concepto número 19.2018 del 2 de octubre de 2018, se propone realizar las siguientes modificaciones:

la Ley 970 de 2005.

¹⁴ Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

¹⁵ Esta convención fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 29 de marzo de 1996 e incorporada al ordenamiento jurídico en Colombia a través de la Ley 412 de 1997.

¹⁶ República Bolivariana de Venezuela, Informe final Mesicic, Sexta Reunión de Expertos, 30 de julio de 2014.

¹² Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1040 de 2005.

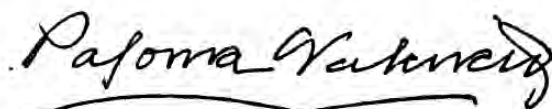
¹³ Esta convención fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 31 de diciembre de 2003 e incorporada al ordenamiento jurídico en Colombia a través de

Texto original del proyecto de acto legislativo	Texto propuesto para primer debate en Comisión Primera
<i>Por el cual se adiciona un artículo a la Constitución Política</i>	<i>Por el cual se adiciona <u>el artículo 28 de la</u> Constitución Política</i>
<p>Artículo 1°. Los delitos contra la Administración pública serán imprescriptibles.</p>	<p>Artículo 1°. <u>Adiciónese el artículo 28 de la Constitución Política, el cual quedará así:</u></p> <p>Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.</p> <p>La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.</p> <p><u>Serán imprescriptibles los delitos contra la Administración pública que afecten de manera grave el fisco o la moralidad pública.</u> En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.</p>
<p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Queda igual.</p>

4. PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, respetuosamente solicito a los honorables Senadores que integran la Comisión Primera dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2018 Senado**, por el cual se adiciona un artículo a la Constitución Política, de conformidad con el pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,



Paloma Valencia Laserna

Senadora de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 12 DE 2018 SENADO

por el cual se adiciona el artículo 28 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 28 de la Constitución Política, el cual quedará así:

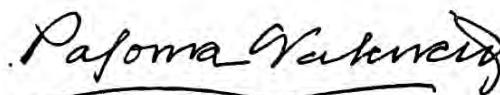
Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

Serán imprescriptibles los delitos contra la Administración pública que afecten de manera grave el fisco o la moralidad pública. En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

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

Atentamente,



Paloma Valencia Laserna

Senadora de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2018 SENADO

por medio del cual modifica el artículo 361 de la Constitución Política, se crea el Fondo de Compensación Ambiental y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2018

Doctor

CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente
Comisión Primera
Senado de la República

Asunto: Ponencia primer debate Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2018

Distinguido Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2018 Senado**, por medio del cual modifica el artículo 361 de la Constitución Política, se crea el Fondo de Compensación Ambiental y se dictan otras disposiciones, presentado por los honorables Senadores José Alfredo Gnecco Zuleta, Juan Felipe Lemos Uribe, Béner Zambrano Eraso, Johny Moisés Besaile Fayad, Armando Benedetti Villaneda, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Miguel Amín Escaf, Lidio Arturo García Turbay, Laureano Augusto Acuña Díaz¹.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

De conformidad con los autores,

Con este proyecto de acto legislativo se busca modificar el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia creando el Fondo de Compensación Ambiental. Con este Fondo se busca financiar los proyectos necesarios para reducir los impactos ambientales generados por la exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

Por tal motivo, dentro del presente proyecto se pretende realizar un ajuste a las asignaciones realizadas dentro del Sistema General de Regalías reduciendo en un 20% lo asignado al Fondo de Ahorro y Estabilización, y el 10% sobrante siendo asignado al nuevo Fondo de Compensación Ambiental.

Con este nuevo fondo se busca subsanar algunas de las dificultades generadas por la explotación de recursos no renovables en algunas partes del territorio colombiano. Como es bien sabido, la exploración y explotación de estos recursos deja serias consecuencias para el territorio donde se ha ejecutado cualquier tipo de proyecto, por lo cual es fundamental incluir proyectos que ayuden a reducir estas dificultades².

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Consta el proyecto de tres artículos, el último de los cuales (3º) dispone la vigencia del Acto Legislativo³ a partir de la fecha de promulgación, derogando todas aquellas que le sean contrarias.

En el artículo 1º se introducen las modificaciones al artículo 361, así:

INCISO TERCERO

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; de Ahorro y Estabilización; **y de Compensación Ambiental.**

INCISO CUARTO

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, **un 10% para el Fondo de Compensación Ambiental** y hasta un 20% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

INCISO ONCE

Los recursos del Fondo de Compensación Ambiental tendrán como objetivo compensar los daños ambientales específicos derivados de la explotación de recursos no renovables y que no se encuentran establecidos dentro de las obligaciones compensables de quienes exploren y exploten dichos recursos.

PARÁGRAFO SEGUNDO, INCISO CUARTO

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo, Compensación Regional, y **el Fondo de Compensación Ambiental** se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

PARÁGRAFO 7º. TRANSITORIO, INCISO CUARTO

Durante este período, la asignación para ahorro pensional territorial será del 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías. La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, **al Fondo de Compensación Regional, al Fondo de Compensación Ambiental**, a las asignaciones directas a las que se refiere el inciso 2º del presente artículo y a la Asignación para la

¹ Gaceta del Congreso número 693 de 2018.

² Gaceta del Congreso número 693, p. 1.

³ Por consignarse en el artículo la palabra “ley”, esta deberá ser cambiada por “Acto Legislativo”.

Paz a la que se refiere el inciso 1° del presente párrafo se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Por su parte, el artículo segundo del PAL adiciona un párrafo transitorio al artículo 361 de la Constitución Política, así:

Parágrafo 11. Transitorio. Para cumplir con lo dispuesto en el presente acto legislativo, el Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, expedirá los decretos con fuerza de ley necesarios para ajustar el presupuesto del bienio 2017-2018 para asignar los recursos al Fondo de Compensación Ambiental.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PAL

Dicen los autores del PAL:

La Constitución Política de 1991 se caracterizó por convertirse en garante de la biodiversidad con la que cuenta Colombia, estableciendo en el artículo 79 que “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica (“). De igual manera, el artículo 80 señala que “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (“). Bajo este entendido, Colombia debe garantizar la protección de más de 12 millones de hectáreas que corresponden a los 56 parques naturales nacionales declarados. Además, en todos aquellos municipios en los cuales se ejerce la actividad de la minería, se debe hacer un control riguroso de las actividades realizadas, con el fin de no seguir deteriorando el medio ambiente.

Paradójicamente, Colombia también cuenta con una amplia porción del territorio dedicada específicamente para la minería. Para el año 2012 se contaba con cerca de 26 distritos mineros, los cuales cuentan con cerca de 14.357 unidades de producción minera, que van desde la pequeña hasta la gran escala. Colombia cuenta con cerca de seis millones de hectáreas tituladas, de las cuales el 23.3% son operadas por minería a gran escala. Según la Agencia Nacional de Minería (ANM), de los 10.060 títulos mineros otorgados en Colombia, 7.533 están en manos de empresas y personas naturales colombianas; 1.028 títulos son de empresas multinacionales; 577 pertenecen a resguardos indígenas; 113 los tienen asociaciones mineras, 40 están en poder de cooperativas y 870 corresponden a autorizaciones temporales; como se podrá evidenciar en el siguiente cuadro:

Tipo Titular	Total Títulos otorgados
Empresas multinacionales	1 028
Asociaciones	113
Cooperativas	40
Resguardos indígenas	577
Autorizaciones Temporales	870
Empresas Nacionales	7 533

Fuente: Agencia Nacional de Minería, "Agentes Mineros en Colombia", Colombia, 2014. Adaptado de Agencia Nacional de Minería, (2014).

Han sido muchas las normas que han tratado de proteger zonas como parques naturales en Colombia, tales como el Código de Minas; la Ley 1382 de 2010, donde se excluían las actividades mineras de los páramos, que posteriormente sería declarada inconstitucional; la Ley 1450 de 2011, que consagró la prohibición expresa de minería en páramos; y la Ley 1753, que incorporó la prohibición expresa de minería en páramos y prohibió convertir estas zonas en áreas estratégicas mineras. Sin embargo, pese a toda esta normatividad, la problemática entre el medioambiente y la extracción minera aún continúa y se podrá evidenciar a continuación:

Zona protegida	Área (Ha)	Porcentaje de ZP afectado por títulos
Parque nacional natural (PNN)	10 421 513	
Área de títulos en PNN	45 175	0,4
Número de títulos	44	
Parque nacional regional (PNR)	51 497	
Área de títulos en PNR	251	0,5
Número de títulos	5	
Zona de reserva forestal protectora (ZRFp)	468 593	
Área de títulos en ZRFp	22 103	4,7
Número de títulos	57	
Zona de reserva forestal Ley 2 (ZRF2)	43 801 086	
Área de títulos en ZRF2	1 017 790	2,3
Número de títulos	198	
Páramos fuera de parques (PAR)	1 187 343	
Área de títulos en PAR	108 972	9,6
Número de títulos	391	
Humedales RAMSAR	711 334	
Área de títulos en RAMSAR	26 320	3,7
Número de títulos en RAMSAR	79	

Fuente: Julio Fierro, Bogotá, Colombia: 2010.

Como se pudo evidenciar anteriormente, las zonas protegidas tampoco están excluidas de las afectaciones que genera la actividad minera a nivel nacional. A pesar de tener una gran cantidad de normatividad y jurisprudencia que busca garantizar su protección, persisten problemáticas que deben ser solucionadas a través de instrumentos más eficaces que garanticen la adecuada recuperación de esta zona en el territorio.

Según el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, en Colombia subsisten una serie de disputas entre la población y algunas empresas mineras dadas las afectaciones ambientales que se vienen haciendo en las zonas de explotación minera. Las empresas se han establecido frecuentemente en zonas de extrema pobreza, donde actividades como la agricultura, la pesca y la ganadería son fuente principal de ingresos. La industria minera, como es bien sabido, para el goce de su actividad utiliza enormes cantidades de agua, por lo cual muchas comunidades se han visto afectadas en la escasez de este importante recurso para satisfacer sus actividades económicas. El recurso hídrico también se ha visto afectado gravemente en la medida en que los ríos y lagunas son objeto del vertimiento de residuos tóxicos que dañan la salud.

De igual manera, la industria minera a “cielo abierto” requiere medios mecánicos o explosivos para garantizar la explotación del mineral, estableciéndose sobre los terrenos que están cerca o rodean al yacimiento. Este tipo de minería se presenta más rentable que la subterránea debido al menor uso de tecnología; sin embargo, las afectaciones al territorio y a la población cercana son mucho mayores.

CONFLICTOS MINEROS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, JULIO 2013

País	Número
Argentina	26
Bolivia (Estado Plurinacional de)	8
Brasil	20
Chile	33
Colombia	12
Costa Rica	2
Ecuador	7
El Salvador	3
Guatemala	6
Guyana Francesa	1
Honduras	3
México	26
Nicaragua	4
Panamá	6
Paraguay	1
Perú	33
República Dominicana	4
Trinidad y Tobago	1
Uruguay	1

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL).

Como se puede evidenciar en el cuadro anterior, Colombia presenta un gran número de conflictos mineros en relación con otros países, como Bolivia y Ecuador, que también cuentan con una actividad minera intensiva. Estos conflictos suelen darse por varias razones, entre las más comunes se encuentra la afectación generada al medioambiente en las zonas de influencia de la explotación.

El objeto de este proyecto de acto legislativo es buscar una ayuda para las regiones que han sido afectadas por la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, entendiendo que las comunidades merecen un instrumento capaz de garantizarles la reducción del impacto generado por la actividad extractivista en Colombia. Muchos conflictos han generado entre las comunidades y las empresas mineras, por lo cual este proyecto se convierte en un apoyo importante para que la extracción de recursos no renovables siga caminando hacia la sostenibilidad de sus actividades.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Cambiar la expresión “ley” del artículo 3º del proyecto de acto legislativo y reemplazarla con la expresión “Acto Legislativo”.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores y Senadoras de la Comisión Primera del Senado dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 13 de**

2018 Senado, por medio del cual modifica el artículo 361 de la Constitución Política, se crea el Fondo de Compensación Ambiental y se dictan otras disposiciones, en el texto propuesto que se adjunta.


ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
 Senador Ponente

TEXTO PROPUESTO PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2018 SENADO

por medio del cual modifica el artículo 361 de la Constitución Política, se crea el Fondo de Compensación Ambiental y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

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

Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; de Ahorro y Estabilización; **y de Compensación Ambiental.**

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, **un 10% para el Fondo de Compensación Ambiental,** y hasta un 20%

para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

De los ingresos del Sistema General de Regalías se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a quien este delegue.

La suma de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerá anualmente a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del Sistema General de Regalías. La ley que regulará el sistema definirá un mecanismo para mitigar la disminución de los mencionados recursos que se presente como consecuencia de una reducción drástica en los ingresos del Sistema General de Regalías.

La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional, o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno nacional. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se regirá por los criterios que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

Los recursos del Fondo de Compensación Ambiental tendrán como objetivo compensar los daños ambientales específicos derivados de la explotación de recursos no renovables y que no se encuentran establecidos dentro de las obligaciones compensables de quienes exploren y exploten dichos recursos.

En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (20%) de los ingresos anuales del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

Parágrafo 1°. Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación ni del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal, que se regirá por las normas contenidas en la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

Parágrafo 2°. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados; un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica; un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo, Compensación Regional y el **Fondo de Compensación Ambiental** se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.

En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria en relación con la del Gobierno nacional.

Parágrafo 3°. Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior definirá su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los departamentos, municipios y/o distritos y demás ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior definirá, igualmente, el porcentaje anual

de los recursos de Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.

Parágrafo 4°. Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7° transitorio del artículo 2° del presente acto legislativo. Con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser definidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el parágrafo 2° del presente artículo.

Las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente acto legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior.

El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, reglamentará la materia.

Para las entidades territoriales con una baja o nula incidencia del conflicto armado, los proyectos deberán ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y decisión municipales y departamentales que trata el parágrafo 2° del presente artículo y serán destinados prioritariamente para la reparación integral a las víctimas o para el cierre de brechas.

Parágrafo 5°. Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. Para la presentación y ejecución de los proyectos, la entidad deberá ser parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los programas o proyectos aprobados serán

ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.

Lo establecido en el presente párrafo regirá desde la entrada en vigencia de la ley que lo reglamente.

Parágrafo 1°. Transitorio. Suprímase el Fondo Nacional de Regalías a partir de la fecha que determine la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. El Gobierno nacional designará al liquidador y definirá el procedimiento y el plazo para la liquidación. Los recursos no comprometidos que posea el Fondo Nacional de Regalías a la entrada en vigencia del presente acto legislativo se destinarán prioritariamente a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal de 2010-2011.

Parágrafo 2°. Transitorio. Respecto de los recursos que se destinarán a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo y a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, su distribución durante los tres primeros años será así: durante el primer año corresponderá a un porcentaje equivalente al 50% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo y un 50% para los fondos enunciados en este párrafo; de la misma forma, durante el segundo año se destinará un porcentaje equivalente al 35% y al 65%, respectivamente; y durante el tercer año se destinará un porcentaje equivalente al 25% y el 75%, respectivamente.

En el evento en que durante el período comprendido entre los años 2012 y 2014 las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo sean inferiores al 50% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010 y durante el período comprendido entre los años 2015 y 2020 sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010, el departamento, municipio o distrito podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, lo que ocurra primero.

Parágrafo 3°. Transitorio. En el primer año de operación del Sistema General de Regalías se destinará un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Durante el período 2012-2014, una quinta parte de los recursos anuales del Fondo de Ahorro y Estabilización se destinará a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo.

Parágrafo 4°. Transitorio. El Gobierno nacional contará con un término de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de promulgación

del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley a que se refiere el inciso 2° del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de nueve (9) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.

Parágrafo 5°. Transitorio. El Sistema General de Regalías regirá a partir de 1° de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley de que trata el inciso 2° del artículo anterior, el Gobierno nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

Parágrafo 6°. Transitorio. Para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el Gobierno nacional expedirá el presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal mediante un decreto con fuerza de ley.

Parágrafo 7°. Transitorio. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, un 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinará a una asignación para la paz, que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo. El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos.

Durante este período, la asignación para ahorro pensional territorial será del 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías. La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, **al Fondo de Compensación Regional, al Fondo de Compensación Ambiental**, a las asignaciones directas a las que se refiere el inciso 2° del presente artículo y a la Asignación para la Paz a la que se refiere el inciso 1° del presente

parágrafo se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este parágrafo se distribuirán priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional, el conflicto armado y los municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales.

Los proyectos de inversión para ser financiados con los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este parágrafo serán definidos por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante del organismo nacional de planeación y un (1) representante del Presidente de la República; el gobierno departamental, representado por dos (2) Gobernadores, y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.

Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.

Para cumplir con lo dispuesto en el presente parágrafo transitorio, el Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, expedirá los decretos con fuerza de ley necesarios para ajustar el presupuesto del bienio 2017-2018 y para adoptar las medidas requeridas para el funcionamiento de este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, y de la Asignación para la Paz.

Parágrafo 8°. Transitorio. Con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Gobierno nacional trasladará el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016. El 50% de los recursos objeto del traslado será destinado a la Asignación para la Paz, para ser definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7° transitorio del presente artículo, y el 50% restante al Fondo de Desarrollo Regional.

El Gobierno departamental podrá establecer que el porcentaje de recursos por trasladar sea superior al 60%, en cuyo caso deberá informar al Gobierno nacional dentro de los cinco días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

El Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales a los que haya lugar mediante un decreto con fuerza de ley. Los recursos trasladados serán apropiados al mismo departamento beneficiario de los saldos y se distribuirán en

partes iguales a la Asignación para la Paz y al Fondo de Desarrollo Regional.

Parágrafo 9°. Transitorio. Los proyectos de inversión para financiarse con los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera deberán guardar concordancia con el régimen de planeación vigente, el componente específico para la Paz y la implementación del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

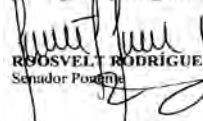
Parágrafo 10. Transitorio. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, las entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos definirán directamente los proyectos de inversión cuando estos tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en concordancia con el decreto con fuerza de ley que para el efecto expida el Gobierno nacional en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los demás proyectos serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente parágrafo transitorio al artículo 361 de la Constitución Política:

Parágrafo 11. Transitorio. Para cumplir con lo dispuesto en el presente acto legislativo, el Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, expedirá los decretos con fuerza de ley necesarios para ajustar el presupuesto del bienio 2017-2018 para asignar los recursos al Fondo de Compensación Ambiental.

Artículo 3°. *Vigencia.* **El** presente **acto legislativo** rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Artículo 3°. *Vigencia.* El presente **Acto Legislativo** rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.


ROSVEL RODRÍGUEZ RENGIFO
Senador Plenipotenciario

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 11 DE 2018 SENADO

por la cual se desarrolla el artículo 22 de la Carta Política colombiana, atinente al derecho y deber fundamental de la paz, se dictan otras disposiciones.

ANTECEDENTES E IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

El proyecto de ley materia de estudio, corresponde a iniciativa de origen parlamentario de autoría de los honorables Senadores Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Édgar Palacios Mizrahi, Jhon Milton Rodríguez y el Representante a la Cámara Carlos Eduardo Acosta, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el 20 de julio de 2018, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 542 de 2018.

Haciendo acopio de la expresión emblemática del pensador, jurista y politólogo, italiano, Norberto Bobbio, según la cual, la “Constitución es un tratado de paz”. Y asevera:

“En el ámbito de un orden jurídico pueden perseguirse otros fines, paz con libertad, paz con justicia, paz con bienestar, pero la paz es la condición necesaria para el logro de todos los demás fines, y por lo tanto, se convierte en la razón misma de la existencia del derecho” (Bobbio, 2003, pág. 558).

Premisa que compendia la esencia de la misma de la Constitución como Carta Fundamental y abrevia su objeto. Disertación apropiada en este momento histórico que vive Colombia, de una transición de actuaciones y lenguaje de guerra, por el de lenguaje de paz y convivencia ciudadana.

La Carta Constitucional colombiana señala en su preámbulo, asegurando el fortalecimiento de la paz; asunto que compete a todos los estamentos sociales dentro del marco democrático y participativo, con el propósito de consolidar el orden económico, político y social y de garantizar los principios y derechos de justicia y equidad: *prima facie*, en la resolución pacífica de los conflictos, con el propósito de legitimar los derechos fundamentales de todas las personas y garante de la vida humana.

Por consiguiente, es pertinente la presente iniciativa, que pretende desarrollar el artículo 22 de la Carta Magna, al establecer cuáles son los derechos y deberes de imperativo cumplimiento que se requiere en Colombia, para afirmar, que en efecto exista en un futuro no lejano la tan anhelada y necesaria paz.

Tal como lo referencian los autores, los antecedentes legislativos, sobre el derecho y deber fundamental de la paz, de acuerdo al artículo 22 de la Constitución nacional, surge de la iniciativa legislativa de los Defensores del Pueblo Jaime Córdoba Triviño, y José Fernando Castro Caycedo, que posteriormente el aporte de Ingrid Betancourt:

“Se observa, que el primero que aparece referenciado es el Proyecto de ley número 251 de 1996, Senado, por la cual, se regula el artículo 22 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones” “ESTATUTARIA” presentado al Senado de la República por el Defensor del

Pueblo de ese entonces, Jaime Córdoba Triviño. (GACETA N° 107, 1996, págs. 4-7)

Posteriormente, el Defensor del Pueblo José Fernando Castro Caycedo, presenta el proyecto de ley número 111 de 1998, “por el cual se desarrolla el ejercicio del derecho y deber fundamental a la paz artículo 22 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. (GACETA N° 244, 1998, págs. 6-16).

Subsecuentemente, el Defensor del Pueblo José Fernando Castro Caycedo, presenta nuevamente la iniciativa que pretende desarrollar el artículo 22 de derecho fundamental de la Carta Magna, y es así como aparece referenciado: Proyecto de Ley número 011 de 1999 Cámara, 183 de 1999 Senado, “por la cual se desarrolla el ejercicio del derecho y deber fundamental a la paz, artículo 22 de la Constitución Política de Colombia, y se dictan otras disposiciones”. (GACETA N° 213, 1999, págs. 16-25)

Así mismo, José Fernando Castro Caycedo en su condición de Defensor del Pueblo, presenta nuevamente el Proyecto de Ley Estatutaria al cual le correspondió el No. 034 de 2000, “por la cual se desarrolla el ejercicio del derecho y deber fundamental a la paz, artículo 22 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones” (GACETA N° 320, 2000, págs. 5-8).

Igualmente, la Senadora Ingrid Betancur Pulecio, presenta el proyecto de Ley 092/2000, “por la cual se desarrolla el artículo 22 de la Constitución de Colombia sobre el derecho y el deber a la paz, y se dictan otras disposiciones”. (GACETA N° 383, 2000). Es de anotar que estas iniciativas fueron archivadas por falta de trámite legislativo. (Zárate Cuello, 2018)”. (GACETA 542).

“Es evidente que en Colombia, se ha dado un salto significativo en la búsqueda de la paz, que recientemente se ha materializado con la firma del acuerdo de paz, suscrito en el Teatro Colón el 24 de noviembre de 2016, que ha sido refrendado y en proceso de implementación en el Congreso de la República de Colombia. Es relevante anotar que las normas no han desarrollado este precepto constitucional de la paz como derecho y deber que se plantea en este proyecto de Ley Estatutaria con el alcance del precepto constitucional de obligatorio cumplimiento.

Es claro, que la paz es un derecho fundamental, que debemos gozar todos los colombianos, bajo el postulado del principio de igualdad, amparados por la tutela jurisdiccional” (2018).

De igual forma, estos derechos se entranan con los deberes, que hacen:

“referencia a las actividades, actos y circunstancias que implican una determinada obligación moral o ética. Generalmente, los deberes se relacionan con determinadas actitudes

que todos los seres humanos, independientemente de su origen, etnia, edad o condiciones de vida están obligadas a cumplir a modo de asegurar al resto de la humanidad la posibilidad de vivir en paz, con dignidad y con ciertas comodidades. Los deberes son, entonces, uno de los puntos más importantes de todos los sistemas de leyes y de constituciones nacionales porque tienen que ver con lograr formas comunitarias y sociedades más equilibradas en donde todos acceden del mismo modo a sus derechos”. (Definición ABC, 2018)

ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley estatutaria, consta de 8 artículos, que se refieren en su orden, al objeto, ámbito de aplicación e interpretación de la ley, definición de paz, del derecho fundamental a la paz, del deber fundamental a la paz, mecanismos de acceso a la justicia para la paz, deberes del Estado para la paz, mecanismos de solución de conflictos y vigencia de la ley.

CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

La presente iniciativa, es a todas luces constitucional, desarrolla el artículo 22 de la Constitución Nacional con dos mandatos que todos los colombianos debemos acatar, bajo el entendido que somos artífices de la paz, con el imperativo cumplimiento de derechos y deberes. Y es conveniente, en razón de que la etapa historiográfica de Colombia debe aunarse en la incorporación del ordenamiento jurídico en normatividades que señalen el camino del lenguaje de paz y coexistencia pacífica.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TÍTULO “POR LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CARTA POLÍTICA COLOMBIANA, ATINENTE AL DERECHO Y DEBER FUNDAMENTAL DE LA PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

El artículo 1°. Del proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2018, quedará así:

Artículo 1°. Objeto, ámbito de aplicación e interpretación de la ley. La presente ley Estatutaria tiene por objeto desarrollar la definición de paz, lo concerniente al ejercicio del derecho y deber a la paz de acuerdo a lo estipulado en el artículo 22 de la Constitución Política colombiana. Así mismo, los mecanismos de aplicación para la solución de conflictos, la participación del Estado como garante y protector de derechos y los beneficios del cumplimiento del deber.

Señala la facultad jurídica frente al derecho y deber a la paz que tienen los particulares y todos los estamentos del Estado, como derecho colectivo.

Parágrafo. La enunciación de los derechos y deberes contenidos en la presente ley, no deben

entenderse como negación de otros que, siendo inherentes al derecho y deber fundamental a la paz, no figuren expresamente en ellos.

PROPOSICIÓN:

Por las razones expuestas, proponemos a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República: Dese primer debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 11 2018 Senado**, por la cual se desarrolla el artículo 22 de la Carta Política colombiana, atinente al derecho y deber fundamental de la paz y se dictan otras disposiciones, junto con el pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Senadores



FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 11 2018 SENADO

por la cual se desarrolla el artículo 22 de la Carta Política Colombiana, atinente al derecho y deber fundamental de la paz y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Derecho y deber fundamental de la paz

Artículo 1°. *Objeto, ámbito de aplicación e interpretación de la ley.* La presente ley estatutaria tiene por objeto, desarrollar la definición de paz, lo concerniente al ejercicio del derecho y deber a la paz de acuerdo a lo estipulado en el artículo 22 de la Constitución Política colombiana. Así mismo, los mecanismos de aplicación para la solución de conflictos, la participación del Estado como garante y protector de derechos y los beneficios del cumplimiento del deber.

Señala la facultad jurídica frente al derecho y deber a la paz que tienen los particulares y todos los estamentos del Estado, como derecho colectivo.

Parágrafo. La enunciación de los derechos y deberes contenidos en la presente ley, no deben entenderse como negación de otros que, siendo inherentes al derecho y deber fundamental a la paz, no figuren expresamente en ellos.

CAPÍTULO II

De la definición de paz

Artículo 2°. *Definición de paz.* Se entenderá por paz, todas aquellas acciones que resistan toda manifestación de violencia, actividad

armada destructiva entre todas las personas de manera individual o colectiva, que disminuya la desigualdad; propenda la libertad, proporcione garantías de justicia, dignidad humana, protección de los derechos humanos y fundamentales, que faciliten la convivencia pacífica.

Artículo 3°. *Del derecho fundamental a la paz.* De conformidad con el artículo 22 de la Constitución Política colombiana, el derecho fundamental a la paz comprende para toda persona:

- a) La protección del derecho fundamental a la vida.
- b) Ser tratado con dignidad, igualdad, equidad, sin distinción de edad, sexo, raza, lengua, credo religioso, etnia, condición social, origen e ideología política.
- c) Conocer de la verdad, la aplicación de la justicia, a la reparación y garantías de no repetición en condición de víctimas de conflictos armados.
- d) Recibir formación para la paz en todos los niveles de educación nacional.
- e) Convivir en forma pacífica dentro de su propiedad privada y conforme al libre desarrollo de la personalidad, sin afectar las libertades de otros individuos o colectivos.
- f) Difundir los derechos humanos y derecho internacional humanitario como fundamento de la convivencia pacífica.
- g) Promover la creación de políticas públicas para el bienestar y justicia social.
- h) Al cumplimiento por parte del Gobierno y de los Agentes del Estado de los Acuerdos de Paz.
- i) A la sostenibilidad económica, política y social de los Acuerdos de Paz
- j) A una vida libre de violencia física, psicológica o mental.
- k) Oponerse a toda propaganda de odio y a favor de la guerra
- l) A no ser víctima de los flagelos de la guerra.

Artículo 4°. *Del deber fundamental a la paz.* Toda persona tiene el deber de participar activamente en la construcción y mantenimiento de la paz y a proponer fórmulas de solución de conflictos en los distintos ámbitos de participación: Familiar, social, comunitaria, política, religiosa, educativa, cultural, ambiental, laboral y demás conforme a la legislación vigente. Este deber implica:

- a) Cumplir con las normas de convivencia en todo momento, lugar y entorno, con respeto a las diferencias culturales, religiosas, políticas y sociales, para el logro de una sociedad en armonía y sin violencia.
- b) Hacer uso del diálogo para dirimir los conflictos y divergencias, en la búsqueda del

acuerdo mutuo para el beneficio de la colectividad.

- c) No generar actos de violencia que atenten contra los agentes del Estado y la sociedad civil.
- d) Construir una cultura de no violencia desde la familia, las instituciones educativas y el Estado.
- e) Participar y coadyuvar al cumplimiento de la implementación de los Acuerdos de Paz.
- f) Perdonar a los gestores del conflicto armado para la generación de una convivencia pacífica.
- g) Obrar conforme al principio constitucional de solidaridad social, democracia y dignidad humana.
- h) Defender y difundir los derechos humanos, los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario, Convenios y Protocolos, y demás instrumentos internacionales inherentes a los derechos del niño, como fundamento de la convivencia pacífica.
- i) Denunciar los medios y métodos de guerra que atenten contra los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y demás instrumentos internacionales que constituyan bloque de constitucionalidad.
- j) Oponerse mediante acciones pacíficas a toda apología de odio, al ejercicio ilegal de la fuerza, al racismo, sexismo, a la intolerancia política, religiosa, cultural o de cualquier otra forma de discriminación que incite a cometer actos discriminatorios hostiles o violentos en la nación colombiana.
- k) Evitar reincidir en conductas o acciones que pongan en riesgo, amenacen, alteren o vulneren la convivencia social y pongan en peligro la paz.

CAPÍTULO III

De los mecanismos de acceso a la justicia para la paz

Artículo 5°. *Mecanismos de acceso a la justicia para la paz.* Toda persona o grupo de personas, tienen derecho a la tutela jurisdiccional para el ejercicio del derecho fundamental a la paz, y en forma efectiva sean amparados sus derechos, contra actos u omisiones que amenacen, vulneren y/o violen el derecho fundamental a la paz, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

CAPÍTULO IV

Deberes del Estado para la paz

Artículo 6°. *Deberes del Estado para la paz.* Es deber del Estado, propender por el logro de un orden social con justicia que permita a todas las

personas la convivencia pacífica, la protección de sus derechos y libertades.

El Estado facilitará que las garantías se apliquen en ejercicio de los principios constitucionales de seguridad social, democracia y dignidad humana; en acopio de los derechos humanos, los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario, Convenios y Protocolos, priorizando Tratados, Declaraciones y Convenciones de Protección de los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales vigentes, que constituyan bloque de constitucionalidad.

CAPÍTULO V

De los mecanismos de solución de conflictos

Artículo 7°. *Mecanismos de solución de conflictos.* Para la solución de los conflictos y la consecución de la paz, se hará uso de la normatividad vigente, de conformidad al derecho interno e internacional, acorde a lo preceptuado en la presente ley.

Parágrafo. Los mecanismos de solución pacífica de los conflictos propios de las comunidades indígenas, que no sean contrarias al ordenamiento jurídico vigente en materia de paz, tendrán aplicación prevalente en sus respectivas jurisdicciones.

CAPÍTULO VI

Vigencia de la ley

Artículo 8°. *Vigencia de la ley.* La presente ley rige a partir del día siguiente a su publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador Ponente

REFERENCIAS

Bobbio, N. (2003). *Teoría General de la Política.* Madrid: Trotta.

Constitución Política de Colombia. (1991). República de Colombia. Bogotá.

Definición ABC. (30 de 8 de 2018). DEFINICIÓN ABC TU DICCIONARIO HECHO FÁCIL. Obtenido de <https://www.definicionabc.com/social/deberes.php>

Gaceta del Congreso número 542. (2018). *Gaceta del Congreso.* Bogotá.

Gaceta del Congreso número 107. (1996). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Gaceta del Congreso número 213. (1999). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Gaceta del Congreso número 244. (1998). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Gaceta del Congreso número 320. (2000). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Gaceta del Congreso número 383. (2000). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Zárate Cuello, A. (2018). Marco legislativo de la paz como derecho y deber en Colombia. En F. L. Melba Luz Calle Meza, *Fuerza pública y derecho a la paz en la cultura constitucional colombiana.* Bogotá: Ibáñez.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO LEY NÚMERO 128 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 – Código Penal Colombiano.

Bogotá, D. C., 17 de octubre 2018

Honorable Senador

Eduardo Enríquez Maya

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto ley número 128 de 2018 Senado, *por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 – Código Penal colombiano.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate al **Proyecto ley número 128 de 2018 Senado,** *por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 – Código Penal colombiano,* en los siguientes términos:

1. INICIATIVA DEL PROYECTO

Se trata de un proyecto de ley de origen congresional, presentado el 4 de septiembre de 2018 por varios congresistas del partido Centro Democrático, entre los que se encuentran los honorables Senadores: Álvaro Uribe Vélez, Paloma Valencia Laserna, Ciro Alejandro Ramírez, Honorio Miguel Henríquez, Milla Patricia Romero, Gabriel Jaime Velasco, Carlos Manuel Meisel, Carlos Felipe Mejía, María del Rosario Guerra y Paola Holguín Moreno.

La exposición de motivos fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 654 del 5 de septiembre de 2018.

2. OBJETO DEL PROYECTO

De conformidad con lo estipulado en el artículo primero del proyecto de ley, su objeto es *“tipificar el homicidio, el secuestro y la violencia contra integrantes de la Fuerza Pública, como delitos autónomos, para garantizar penas más elevadas y acordes con la gravedad de dichas conductas, como medidas especiales que permitan prevenir y desestimular la comisión de las mismas y, también, modificar la estructura de beneficios judiciales y administrativos que al día de hoy se otorgan y que desconocen la magnitud del bien jurídico a proteger: la vida, libertad e integridad de cada uno de nuestros militares y policías.”*

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Para explicar los motivos que sustenta este proyecto de ley, es pertinente retomar los aspectos enunciados en la exposición de motivos, a saber:

3.1. Contexto normativo y teórico del bien jurídico a proteger

De la conformación de la Fuerza Pública

De acuerdo a lo establecido en el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, *“La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”*.

Con base en el artículo 217 de la Constitución Política, las Fuerzas Militares están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

La Policía Nacional, según el artículo 1° de la Ley 180 de 1995, *“está integrada por Oficiales personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley”*.

La presente revisión de literatura tiene como objeto establecer los elementos teóricos que permiten ver las diferentes ópticas del aumento de penas en diferentes delitos, por la naturaleza del tema se asumirán 3: homicidio, secuestro y violencia, todos estos cometidos contra miembros de la Fuerza Pública, teniendo en cuenta que por su deber legal y misional son ellos quienes tienen más probabilidad de ser objeto de los delitos previamente mencionados.

El aumento de penas tiene un propósito disuasivo en el escenario delictivo y es uno de los componentes de la política de seguridad que se establece como mecanismo de prevención, que puede tener un impacto significativo a la hora de disuadir delitos y hay múltiples teorías, tanto penales como económicas, que reflejan lo antes expuesto. De igual forma, el artículo 4° del Código Penal colombiano establece que la función de la pena es: *“La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado”*.

Países como Uruguay han adoptado medidas similares para disuadir delitos como el homicidio. El pasado 5 de junio de 2018 se aprobó el proyecto de ley que aumenta las penas para los homicidios que sean cometidos contra policías, jueces y fiscales cuando se compruebe que el delito fue cometido a raíz de esa condición y considera estos asesinatos como muy especialmente agravados. (El Observador, 2018).

Autores teóricos como Cea, Ruiz y Matus señalan que de acuerdo a los incentivos económicos, los delinquentes, como todas las personas en las diferentes acciones que realizan, hacen un análisis costo-beneficio de la acción delictiva. Las penas podrían, entonces, tener un poder disuasivo, ya que disminuyen los incentivos de la comisión de delitos. En este sentido la pena sería el costo en que el delincuente incurre al delinquir. Agrega este mismo estudio que el poder disuasivo de la pena depende de su severidad. Este concepto se refiere a la duración de la pena; a la cantidad de acciones que son consideradas delitos y que por lo tanto se les debe aplicar un castigo; a la certeza de que el castigo ocurra, es decir, su probabilidad de ocurrencia. Señalan que se espera que cualquiera de las dos posibilidades tenga una relación negativa con el delito. En otras palabras, que cuando aumente la severidad y/o probabilidad de las penas, el delito disminuya. (Cea, Ruiz y Matus, 2006:17).

Hay dos formas en que se ha medido este poder disuasivo: *con la severidad de la pena, que se refiere tanto a la duración de la sentencia en el sistema penal, generalmente, a prisión; como también a la cantidad de acciones que son consideradas delitos y que por lo tanto se les debe aplicar un castigo. También es medido con la certeza de que el castigo ocurra, es decir, su probabilidad de ocurrencia. Se espera que cualquiera de las dos posibilidades tenga una relación negativa con el delito.* (Cea, Ruiz y Matus, 2006:18).

Importantes estudios empíricos dan como resultado una relación negativa entre penas y delito, siguiendo el modelo de Becker y Ehrlich, según el cual, *“si la aversión al riesgo es constante, un aumento de la probabilidad del castigo o de la severidad del mismo hace disminuir el delito, porque disminuye la utilidad de la actividad ilegal”*. Esto quiere decir que entre mayor pena en el delito a cometer, más se abstendrán por el miedo a ser castigados severamente. Así, Corman y Mocan argumentan, basándose en la teoría de las “ventanas rotas”, que en la ciudad de Nueva York aumentaron los castigos para los delitos menores y con esto la comisión de los mismos se redujo.

Durlauf y Nagin señalaban que *“hay escasa evidencia de que aumentos en la severidad de las penas arrojen efectos disuasorios marginales sustanciales y además se puede argumentar de forma convincente que los niveles actuales de severidad no pueden justificarse si se consideran los beneficios y costes sociales y económicos”*. En cuanto a la evidencia sobre la certeza del castigo, se

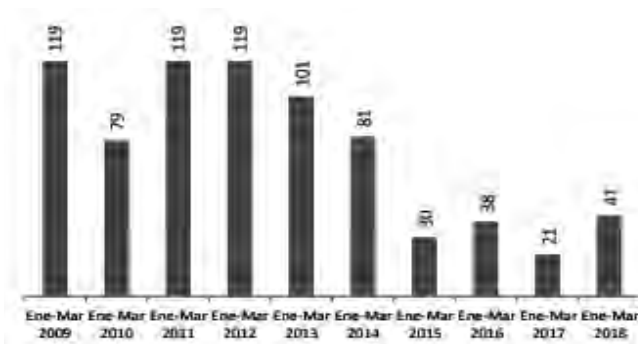
efectuaron algunos en relación con la presencia de la policía en las calles de las ciudades. Estos indicaban que un aumento de un 10% en la presencia de la policía producía una disminución de la delincuencia de un 3%. Por lo tanto, Durlauf y Nagin concluían que “*existe evidencia sustantiva que sugiere que aumentos en la certeza del castigo producen un efecto disuasorio considerable*”. (Durlauf y Nagin, 2010). Observando la disuasión general penal como método de prevención, se puede decir que el sistema penal resulta positivo en la disminución de la delincuencia y en la comisión de los delitos.

3.2. Descripción del problema para el caso colombiano

El problema de seguridad y violencia en contra de los miembros de la Fuerza Pública es preocupante porque presenta un aumento exponencial. Los principales delitos que agobian a nuestros militares y policías se encuadran principalmente en las conductas de homicidio, secuestro y violencia física.

Homicidio

Tabla 1: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio.



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

En esta gráfica se describe el comparativo trimestral (enero-marzo), desde el año 2009 hasta el 2018, de los miembros de la Fuerza Pública asesinados en actos del servicio. La situación es preocupante, ya que el último trimestre del presente año hubo un aumento sustancial, pasando de 21 bajas en el 2017 a 41 bajas en el 2018; un incremento del 95%.

Tabla 2: Miembros de la Fuerza Pública asesinados en actos del servicio, desagregados por categorías.

	Ene-Mar 2017	Ene-Mar 2018	Var. Abs.	Var. %
AGENTES	0	0	0	
AUX ANCHILLEN	0	0	0	
AUX REGULAR	2	1	-1	-50,0%
NIVEL EJECUTIVO	11	24	13	118,2%
OFICIALES	2	1	-1	-50,0%
SOLDADOS	6	13	7	116,7%
SUBOFICIALES	0	2	2	
TOTAL CATEGORÍA	21	41	20	95,2%

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

Las categorías más afectadas por la creciente ola de violencia son: el nivel ejecutivo, que pasó de 11 a 24 bajas; un incremento de 118.2%. Así mismo, el número de soldados pasó de 6 bajas en el 2017 a 13 bajas en el 2018, presentando un incremento de 116.7%. Adicionalmente, 2 suboficiales, 1 oficial y un auxiliar regular han sido asesinados en el presente año.

Tabla 3: Miembros de la Fuerza Pública asesinados en actos del servicio, histórico nacional.

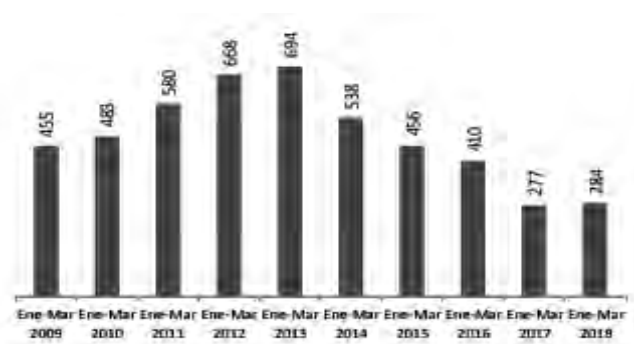


Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

A pesar de que el histórico nacional en los últimos años tiende a disminuir, el presente año durante el período de enero a marzo, se llega a 41 bajas de miembros de la fuerza pública, alcanzando casi la mitad de las bajas de todo el año 2017 - el cual tuvo 83 bajas en actos de servicio. Siguiendo esta tendencia, el 2018 tendría un aumento alrededor del 100%.

Violencia contra servidor público

Tabla 4: Miembros de la Fuerza Pública heridos en actos del servicio



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

Este escenario plasma el comparativo trimestral (enero-marzo), desde el año 2009 hasta el 2018, de los miembros de la Fuerza Pública heridos en actos del servicio. La situación alarma, ya que hay una tendencia al aumento, se pasó de 277 heridos en el 2017 a 284 bajas en el 2018; un incremento del 2,5%.

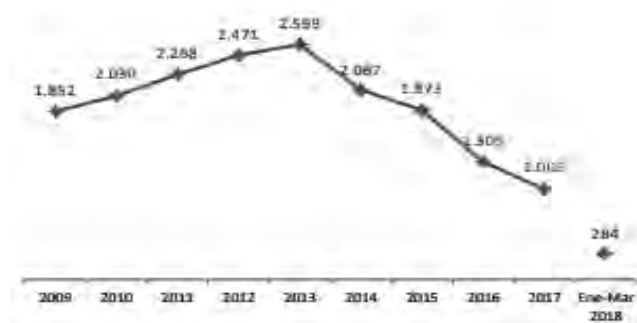
Tabla 5: Miembros de la Fuerza Pública heridos en actos del servicio, desagregados por categorías.

	Ene-Mar 2017	Ene-Mar 2018	Var. Abs.	Var. %
ALUJANOS	0	0	0	
AGENTES	0	0	0	
ALIB BACHILLER	39	18	-21	-53,8%
ALIB REGULAR	7	5	-2	-28,6%
NIVEL EJECUTIVO	197	202	5	2,5%
OFICIALES	9	11	2	22,2%
SOLDADOS	20	42	22	110,0%
SUBOFICIALES	5	4	-1	-20,0%
CIVILES	0	2	2	
TOTAL CATEGORÍA	277	284	7	2,5%

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

Preocupa el aumento en el número de soldados heridos, que pasó de 20 en el 2017 a 42 en el 2018, presentando un incremento del 110%. Adicionalmente, se reporta aumento en el número de heridos en el nivel ejecutivo, pasando de 197 en el 2017 a 202 en el 2018, y el número de oficiales heridos pasó de 9 en el 2017 a 11 en el 2018.

Tabla 6: Miembros de la Fuerza Pública heridos en actos del servicio, histórico nacional.



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

En el primer trimestre del año se reportan 284 heridos de la Fuerza Pública. La tendencia indica que este año aumentará significativamente el número de heridos, y es preocupante porque representaría un punto de inflexión tras cuatro años de disminución.

El diagnóstico expuesto indica que es a todas luces necesario establecer medidas preventivas para frenar la comisión de los delitos anteriormente expuestos, en busca de la protección de nuestra fuerza pública.

3.3. Contexto actual

El contexto actual evidencia el alto estado de vulnerabilidad que padecen los miembros de la Fuerza Pública, así como el ataque sistemático que están sufriendo por parte de estructuras delincuenciales asociadas al narcotráfico y al terrorismo. Por ello es esencial reflejar los hechos mediáticos de los últimos meses, los cuales indican el incremento sustancial de este tipo de conductas punibles.

- Mayo 15 de 2017: “El Clan del Golfo ha realizado veintidós acciones violentas, de las cuales veintiún fueron contra la Policía. En estas acciones han muerto ocho policías y un civil; además, resultaron heridos dieciséis policías, ocho civiles, dos guardianes del INPEC y un soldado del Ejército”. Fuente: CERAC
- Mayo 12 de 2017: “25 policías heridos en diez días por plan pistola. La cifra es de la Policía que lamentó la muerte de nueve de sus hombres en las últimas cuatro semanas en el país”. Fuente: Caracol Radio.
- Julio 13 de 2018: “Un panfleto que circula por WhatsApp tiene en alerta a 11 municipios del departamento de Sucre, donde supuestamente se realizará un ‘plan pistola’ para atentar contra la Fuerza Pública”. Fuente: Infobae.
- Mayo 18 de 2017: “Ataques con explosivos y granadas a estaciones de Policía, asaltos con fusil y pistola, incursión de francotiradores, arremetida en contra de unidades y patrullas militares, entre otros, son acciones de grupos al margen de la ley, que a la fecha dejan 10 policías muertos, 29 heridos, 2 soldados fallecidos y 4 heridos”. Fuente: Prensa Senado
- Abril 4 de 2018: “Volvió el plan pistola a Córdoba. Policía en máxima alerta”. Fuente: LaRazon.Co
- Julio 4 de 2018: “Plan pistola en Arauca dejó un policía muerto y dos lesionados. En Arauca, Saravena y Fortul se registraron hostigamientos contra la fuerza pública”. Fuente: RCN Radio.
- Agosto 10 de 2018: “Un militar muerto y varios heridos deja explosión en Arauca”. Fuente: Caracol Radio
- Julio 7 de 2018: “Una patrulla de la Armada Nacional fue atacada con explosivos, cuando se encontraba realizando operaciones de registro y control en la zona rural del Bajo Calima, en Buenaventura. 8 militares resultaron heridos”. Fuente: WRadio
- Agosto 4 de 2018: “Un policía muerto deja ataque a una patrulla en la vía Turbo-Necoclí, en Antioquia”. Fuente: Noticias RCN.
- Agosto 6 de 2018: “Atentado deja un policía muerto y dos más heridos en Padilla, Cauca. Una motocicleta bomba fue abandonada frente a la estación de Policía de este municipio del norte del Cauca”. Fuente: RCN Radio

En consideración a lo expuesto, resulta evidente que la realidad social del país registra rasgos de violencia sistemática en contra de los

miembros de la Fuerza Pública de crecimiento exponencial, que no responde a la lógica propia de la confrontación militar, sino a manifestaciones crudas de la criminalidad y de las economías ilegales, ligadas al narcotráfico y al terrorismo.

En este orden de ideas, es necesario que el Estado adopte medidas contundentes para proteger a los miembros de la Fuerza Pública, teniendo en cuenta que dichos comportamientos merecen todo el reproche social y que además ponen en grave riesgo la vida e integridad de los militares y policías, la institucionalidad y la seguridad nacional.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley bajo estudio consta de siete (7) artículos, cuyo contenido se describe a continuación:

El artículo primero establece el objeto de la ley, cual es crear los delitos autónomos de homicidio, secuestro y violencia contra integrante de la Fuerza Pública, establecer penas más elevadas y acordes con la gravedad de dichas conductas, como medidas para prevenir y desestimular su comisión. También se busca modificar la estructura de beneficios judiciales y administrativos que actualmente se otorgan y que desconocen la magnitud de los bienes jurídicos vida, libertad e integridad de los miembros de nuestra Fuerza Pública.

Los artículos segundo, tercero y cuarto crean los tipos penales autónomos i) Homicidio contra integrante de la Fuerza Pública; ii) Secuestro contra integrante de la Fuerza Pública; y iii) Violencia contra integrante de la Fuerza Pública, respectivamente, y establece la pena respectiva para cada delito.

El artículo quinto modifica el artículo 38G del Código Penal, con el fin de adicionar los delitos contra integrantes de la Fuerza Pública al decálogo de tipos penales contemplados en este artículo, como excepción para otorgar la ejecución de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada al condenado que hubiere sido condenado por la comisión de alguno de aquellos delitos.

Por su parte el artículo sexto modifica el inciso 2° del artículo 68A del Código Penal, relativo a la imposibilidad de conceder suspensión condicional de la ejecución de la pena, prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni ningún otro beneficio, judicial o administrativo a quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra un amplio listado de delitos, a los cuales se incorporan los delitos contra integrantes de la Fuerza Pública.

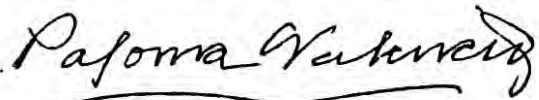
Por último, el artículo séptimo establece la vigencia de la ley.

5. PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, respetuosamente solicito a los

honorables senadores que integran la Comisión Primera dar primer debate al **Proyecto ley número 128 de 2018 Senado**, por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 – Código Penal colombiano, de conformidad con el texto del proyecto original, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 654 del 5 de septiembre de 2018.

Atentamente,



Paloma Valencia Laserna

Senadora de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO LEY NÚMERO 148 DE 2018 SENADO

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 17 de octubre 2018

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto ley número 148 de 2018 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 148 de 2018 Senado**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

1. INICIATIVA DEL PROYECTO

Se trata de un proyecto de ley presentado el 18 de septiembre de 2018 por el señor Presidente de la República, Iván Duque Márquez, y varios Congresistas entre los que se encuentran el honorable Senador Ernesto Macías Tovar y los honorables Representantes Luvi Katherine Miranda Peña, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Edwing Fabián Díaz Plata y César Augusto Ortiz Zorro.

La exposición de motivos fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 741 del 20 de septiembre de 2018.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Para explicar los motivos que sustenta este proyecto de ley, es menester retomar algunos aspectos enunciados en la exposición de motivos, a saber:

El conflicto de intereses es una figura tendiente a garantizar la imparcialidad de un Congresista en el momento de debatir o votar un proyecto de ley o acto legislativo para asegurar la prevalencia del bien común y no de los intereses personales del Senador o Representante, cuyo desconocimiento podría traer como consecuencia la pérdida de investidura.

Esta figura se encuentra regulada en múltiples normas, iniciando por la contenida en el artículo 182 Superior, que estableció el deber de los Congresistas de poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, concordante con el deber de actuar consultando siempre la justicia y el bien común, a su vez consagrado en el artículo 133 de la Carta Política.

Posteriormente surgiría la Ley 5ª de 1992, es decir el Reglamento del Congreso, que dispuso la posibilidad de excusar el voto del Congresista cuando manifieste tener conflicto de intereses con el asunto que se debate (artículo 124); el deber del Congresista de poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que lo inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración y cumplir estrictamente con las disposiciones relacionadas con incompatibilidades y conflictos de interés (artículo 268 numeral 6); la obligación del Congresista de declararse impedido en los debates y votaciones respectivos cuando exista interés directo en la decisión porque lo afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho (artículo 286); y el deber de comunicar por escrito el impedimento al Presidente de la Comisión o Plenaria en el momento de advertirlo (artículo 292).

En la misma línea se encuentra la Ley 144 de 1994, por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas, que define el conflicto de intereses como el deber de los Congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado, de comunicar por escrito a la Mesa Directiva de la Corporación respectiva aquellas situaciones que configuren un interés o incidan

directamente en los actos que se encuentran bajo estudio en el Congreso, para que aquella decida si el Congresista debe o no abstenerse de participar en el trámite y votación.

Finalmente, se encuentra el Código Disciplinario Único, Ley 734 de 200, que incorporó todas las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses señalados en la Constitución y la ley (artículo 36); determina que todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho (artículo 40); y además establece como falta disciplinaria gravísima el actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses (artículo 48).

Si bien es cierto se encuentran diversos apartes normativos relacionados con este tema, debe reconocerse la necesidad de darle mayor seriedad a esta figura y poner unas condiciones claras para su adecuada puesta en práctica.

Es justamente ese el objeto de este proyecto de ley, que propone ajustar la figura del registro de intereses privados de los Congresistas, que será de público conocimiento, donde se encuentre, entre otras cosas, la relación de parientes hasta segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, los cargos que desempeñan y las actividades que desarrollan. Dicho registro servirá de base para indicar de manera clara e inequívoca qué Congresistas se consideran incursos en conflicto de intereses antes de la discusión de un proyecto de ley o acto legislativo y servirá de base para analizar y decidir sobre la procedencia o no de los impedimentos presentados por los Congresistas, de conformidad con las causales establecidas. Esto proyectará mayor seguridad jurídica y objetividad al proceso de decisión.

En conclusión, y en aras de actualizar las disposiciones legales en la materia, este proyecto de ley pretende puntualizar el alcance del conflicto de interés, introduce medidas para hacer públicos los intereses de los Congresistas y sus familiares, establece un procedimiento expedito para identificar y tramitar las situaciones derivadas de conflictos de intereses.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley bajo estudio plantea las siguientes disposiciones, modificaciones, a la Ley 5ª de 1992:

El artículo primero modifica el artículo 286 y estipula que todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses en los que se encuentren incursos, bajo el entendido de la figura de conflicto de interés, como aquellas situaciones donde la participación, discusión o votación

del Congresista pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a su favor, extendido también a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Asimismo, determina en qué casos específicos se considera que existe o no conflicto de interés cuando el Congresista participe, discuta o decida sobre una norma.

El artículo segundo modifica el artículo 287 de la norma en mención, relativo al registro de intereses privados que debe llevar cada una de las Cámaras, especificando la información que deberá ser incorporada en el mismo, por ejemplo las actividades económicas del congresista; los cargos que hubiere desempeñado en el año inmediatamente anterior; su pertenencia y participación en juntas o consejos directivos privados, en el año inmediatamente anterior; la relación de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y cónyuge o compañero permanente en la que consten las actividades desarrolladas por cada uno de aquellos; y la relación de los veinte (20) aportes más altos a su campaña, los sectores a los que pertenecen y el monto aportado. Adicionalmente, se consagra la obligación de actualizar cualquier cambio que se produzca con relación a sus intereses, determinando que en caso de no hacerlo se deberá expresar cualquier situación de conflicto de interés sobreviniente.

El artículo tercero, por su parte, modifica el artículo 291 para determinar que el autor de un proyecto de ley o acto legislativo señalará en un acápite de la exposición de motivos las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión o votación del proyecto en cuestión, el cual deberá ser incluido por el ponente en el informe de ponencia, teniendo la posibilidad de ampliar los criterios establecidos por el autor del proyecto. Establece además que el Secretario de la Comisión o la Plenaria deberá revisar el registro de intereses privados y elaborar una lista con los nombres de los Congresistas que podrían estar incurso en conflicto de interés, la cual será publicada, ante lo cual los Congresistas podrán manifestar por escrito el conflicto de interés o bien apelar dicho concepto por considerar que no se encuentran incurso en conflicto de interés. También abre la posibilidad para que aquellos Congresistas que consideren que existen circunstancias de conflicto de interés adicionales a las presentadas en la exposición de motivos o en la ponencia, y no hayan sido mencionados en el listado publicado por la respectiva Secretaría, puedan

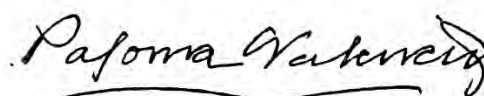
expresar su manifestación de impedimento, el cual será decidido por la Comisión de Ética.

Por último, se encuentra el artículo relativo a la vigencia.

4. PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, respetuosamente solicito a los honorables Senadores que integran la Comisión Primera dar primer debate al **Proyecto de ley número 148 de 2018 Senado**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, de conformidad con el texto del proyecto original, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 741 del 20 de septiembre de 2018.

Atentamente,



Paloma Valencia Laserna

Senadora de la República

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2018 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 09 DE 2018

por medio del cual se adopta una reforma política y electoral.

Bogotá, D. C., 17 de octubre de 2018

Doctor

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia negativa para segundo debate Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2018 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2018, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral.

SÍNTESIS DEL PROYECTO

A través de estos proyectos de acto legislativo, en teoría se intenta reformar algunos artículos de la Constitución Política con el objetivo de fortalecer la democracia en Colombia, luchar contra las prácticas clientelistas, así como fortalecer los partidos y movimientos políticos y garantizar los derechos de las organizaciones políticas

que irrumpen en el escenario democrático. Sin embargo, es un esfuerzo fallido; una intención alejada de las fórmulas concretas de reforma. Esta es una reforma política simplista que no soluciona ni garantiza los problemas de confianza, representatividad ciudadana, transparencia y pluralismo. Todo lo contrario, el único objetivo es el transfuguismo para solucionar el cambio de posturas políticas de los partidos afines al Gobierno.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Gubernamental y Congressional.

Autores: Ministra del Interior, doctora *Nancy Patricia Gutiérrez* y Senadores *Luis Fernando Velasco Chaves, Mauricio Gómez Amín, Horacio José Serpa Moncada, Miguel Ángel Pinto Hernández, Fabio Amín Saleme, Julián Bedoya Pulgarín, Rodrigo Villalba Mosquera, Andrés Cristo Bustos, Guillermo García Realpe, Laura Fortich Sánchez, Jaime Durán Barrera.*

Proyectos publicados: *Gaceta del Congreso* números 574 y 594 de 2018.

Ponencias para primer debate: *Gaceta del Congreso* números 720 y 759 de 2018.

COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, en sesión de la Comisión Primera del día 4 de octubre de los corrientes, fuimos designados ponentes para segundo debate del proyecto de acto legislativo de la referencia.

PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA DE SENADO

Durante los días 2, 3 y 4 de octubre de 2018 se llevó a cabo el primer debate de este Proyecto de Acto Legislativo en la Comisión Primera del Senado de la República. Durante la discusión del mismo se presentaron ochenta y dos proposiciones en relación con los siguientes temas:

1. Democratización interna de los Partidos y Movimientos Políticos.
2. Responsabilidad de los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos.
3. Sistema electoral mixto.
4. Adquisición progresiva de derechos de los Partidos y Movimientos Políticos.
5. Financiación preponderantemente estatal.
6. Voto obligatorio pedagógico.
7. Reestructuración de la organización electoral.
8. Iniciativa presupuestal por parte del Congreso de la República.
9. Garantía de incursión en la democracia de los grupos significativos de ciudadanos.
10. Reorganización de los partidos y movimientos políticos existentes.
11. Escisión de los partidos y movimientos políticos.
12. Utilización de medios digitales en los mecanismos de participación democrática.

Estas proposiciones de los temas relacionados anteriormente fueron discutidas y votadas en forma negativa, así como algunos de los temas de la ponencia mayoritaria, que se pueden sintetizar así:

1. Voto a los 16 años de edad.
2. Senado de integración mixta con circunscripciones regionales en las que se eligen setenta miembros y una circunscripción nacional en la que se eligen treinta miembros.
3. Vocación de poder de los miembros de los partidos políticos.
4. Nueva forma de elección del Presidente de la República.
5. Coincidencia de las elecciones de Congreso y Presidencia de la República.
6. Umbral mínimo para el reparto de curules en las corporaciones públicas de elección popular.
7. Voto único partidista.

Durante la discusión y votación de estos temas, se concertó la aprobación inicial de algunas reformas fundamentales para ir avanzando en los ajustes necesarios al sistema electoral colombiano.

Así las cosas, se aprobaron los siguientes artículos de la ponencia:

1. Artículo 2º, con proposición concertada y votación negativa de las demás proposiciones presentadas.
2. Artículo 4º, con proposición concertada y votación negativa de las demás proposiciones presentadas.
3. Artículo 6º, con proposición concertada y votación negativa de las demás proposiciones presentadas.
4. Artículo 7º, sin proposiciones.
5. Artículo 13, con proposición concertada y votación negativa de las demás proposiciones presentadas.
6. Artículo 15, con proposición concertada y votación negativa de las demás proposiciones presentadas.

Artículo 19, correspondiente a la vigencia.

CONTENIDO DEL TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE

ARTÍCULO	MODIFICACIONES INCORPORADAS A LA CONSTITUCIÓN
Artículo 1°.	<p>Modifica el artículo 107 de la Constitución, así:</p> <p>Se adiciona al principio general de prohibición de doble militancia, pertenecía simultánea a más de un partido, movimiento político la pertenencia a un grupo significativo de ciudadanos.</p> <p>Se establece la obligación de los partidos de propiciar procesos de democratización interna para la escogencia de sus candidatos a cargos uninominales y corporaciones públicas de elección popular.</p>
Artículo 2°.	<p>Modifica el artículo 109 de la Constitución, así:</p> <p>Se establece el principio de financiación estatal en equidad de las campañas electorales con recursos estatales.</p>
Artículo 3°.	<p>Modifica el artículo 120 de la Constitución, así:</p> <p>En lo relativo a los órganos que hacen parte de la organización electoral, elimina el Consejo Nacional Electoral y lo reemplaza por el Tribunal Electoral.</p>
Artículo 4°.	<p>Modifica el artículo 133 de la Constitución, así:</p> <p>Tal y como venía en el artículo 7° de la ponencia para primer debate, establece un límite de tres períodos de ejercicio en las corporaciones públicas de elección popular.</p>
Artículo 5°.	<p>Modifica el artículo 262 de la Constitución, así:</p> <p>Establece la regla general de las listas cerradas, crea el registro único de afiliados de las organizaciones políticas y establece un término de inhabilidad de dos años para pasar de un partido político a un grupo significativo de ciudadanos.</p> <p>Determina que para la democratización interna de los partidos se deberá contar con un registro único de militancia o afiliación.</p> <p>Garantiza la paridad de género progresiva a partir de 2019 hasta 2023, así como el principio de universalidad.</p>
Artículo 6°.	<p>Modifica el artículo 265 de la Constitución, así:</p> <p>Establece la competencia de llevar el Registro Único de Militancia por parte del Consejo Nacional Electoral.</p>
Artículo 7°.	Establece la vigencia a partir de la promulgación de este Acto Legislativo.

CONSIDERACIONES GENERALES

Colombia es una democracia con muchos problemas endémicos relacionados con la falta de confianza, la falta de representatividad, la crisis en el diseño institucional de la organización electoral, unos partidos políticos ajenos a las necesidades de los ciudadanos, entre otros. Lamentablemente, esta reforma en el Congreso no soluciona las fallas democráticas, sino que tiene por único objetivo facilitar el transfuguismo. Los reales problemas del sistema electoral requieren una reforma política que esté dirigida a resolver dichas debilidades, pero la presente es una reforma que no atiende ni resuelve los problemas estructurales del sistema electoral, sino que se plantea como una supuesta solución, pero en realidad profundiza los problemas de ausencia de independencia de la organización electoral y la desigualdad en el acceso a derechos por parte de las organizaciones políticas. En este entendido, se procede a exponer los argumentos de la ponencia negativa:

Reforma de la Organización Electoral: antidemocrática e insuficiente

En las últimas tres décadas, Colombia ha dado la discusión y aprobación de cuatro reformas políticas y electorales¹; en solo dos se hacen modificaciones a la arquitectura institucional². Sin embargo, ninguna de ellas ha logrado los

cambios sustanciales que nuestro sistema político requiere.

Nuestra organización electoral tiene muchas fallas; no obstante, es importante resaltar tres que requieren especial atención: La primera es el origen partidista y la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE); la segunda es la duplicidad de funciones entre la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el Consejo Nacional Electoral; y finalmente, el precario ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de los gastos de los candidatos, los topes y similares.

La ponencia mayoritaria presentada para segundo debate del **Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2018 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2018, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral**, en especial la creación del Tribunal Electoral, y mantener el actual Consejo Nacional Electoral, tal como está redactada, no soluciona los problemas mencionados previamente; por el contrario, empeora la situación en el órgano de gobierno de la organización electoral, tal como se pasa a argumentar a continuación.

La Misión Especial Electoral (MEE)³ realizó un estudio sobre la naturaleza política

¹ Informe Final de la Misión Especial Electoral.

² Solo en la Reforma de 2003 y Reforma 2009 se hizo algún pequeño ajuste institucional.

³ El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera consagró la creación de la Misión Especial Electoral (MEE) para presentar propuestas tendientes a asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral.

de la organización electoral. En principio, la Constitución Política de 1991 estableció que el Consejo de Estado tenía la facultad de elegir a los Magistrados del CNE, de ternas presentadas por los partidos políticos con personería jurídica. Sin embargo, esta composición fue modificada con la reforma política del año 2003, aumentando la injerencia política en el CNE y su falta de independencia de las fuerzas políticas que debe vigilar y cuyos conflictos debe dirimir, siendo este uno de los temas centrales en los cambios del sistema político colombiano.

Esta reforma resultó en un debilitamiento mayor de la independencia del máximo órgano de la organización electoral, transformándose en un asunto que afecta la imparcialidad para el buen funcionamiento del sistema político. Se traduce en falta de garantías para las fuerzas alternativas en el Congreso y en la vida pública que el CNE termine compuesto por las fuerzas del Gobierno de turno.

En Latinoamérica existe una preferencia por los órganos electorales de rango constitucional autónomo, tal como se referencia en la siguiente tabla⁴.

País	Organismos electorales	Número de miembros	Nominación
Argentina	Cámara Nacional Electoral	3	Presidente en acuerdo con Senado
	Dirección Nacional de Elecciones	1	Ministerio Interior
Bolivia	Corte Nacional Electoral	5	Presidente: 1 Congreso: 4
Brasil	Tribunal Superior Electoral	7	Supremo Tribunal Federal (3) Tribunal Justicia (2) Presidente (2)
Chile	Tribunal Calificador Elecciones	5	Corte Suprema
	Servicio Electoral	5	Presidente Consejo Directivo
Colombia	Consejo Nacional Electoral	9	Congreso de la República en proporción a la representación de los partidos
	Registraduría Nacional Estado Civil	1	Presidentes Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	3 magistrados y 6 suplentes	Corte Suprema de Justicia por mayoría calificada de 2/3 partes
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	5	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante concurso público
	Tribunal Contencioso Electoral	5	
México	Instituto Nacional Electoral	9	2/3 partes Cámara de Diputados a propuesta grupos parlamentarios
	Tribunal Electoral del Poder Judicial	7	Cámara de Senadores a propuesta del Pleno Suprema Corte
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	7	Asamblea Nacional
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	3	Suprema Corte de Justicia a propuesta Consejo de la Magistratura
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	1	Consejo Nacional Magistratura
	Jurado Nacional de Elecciones	5	Cada uno elegido Corte Suprema, Junta Fiscales Supremos, Colegio Abogados Lima, decanos Facultades Derecho Universidades Públicas y Decanos Facultades de Derecho Universidades Privadas
Rep. Dominicana	Junta Central Electoral	5	Senado votos 2/3 partes
	Tribunal Superior Electoral		Consejo Nacional Magistratura
Uruguay	Corte Electoral	7-9	Mayoría Asamblea Nacional
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	5	Asamblea Nacional a propuesta de diversos sectores

⁴ Novoa, Armando (2016). Borrador de Proyecto de Reforma Política (CNE).

De esta manera, es posible observar que en la mayoría de casos⁵ prevalece la independencia política de las autoridades electorales con respecto a los partidos políticos representados en los órganos legislativos.

En este sentido, mantener las funciones de elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral por parte del Congreso en Pleno demuestra la falta de voluntad política para cambiar el problema del origen partidista de sus miembros.

Además, es importante recordar que la figura de la convocatoria pública puede ser cooptada por los partidos políticos para que las mayorías partidistas elijan. En este sentido no se hace nada para solucionar el primero de los problemas identificados. Tiene más sentido un concurso público de méritos que la convocatoria propuesta.

En segundo lugar, se reduce el número de miembros del Consejo Nacional Electoral de nueve (9) a tres (3). Este cambio incide directamente en la representación de los partidos de oposición dentro del órgano que se encarga de realizar las funciones inspección, vigilancia y control. Este cambio no apunta a solucionar ninguno de los problemas, sino que tiene un efecto perverso en el pluralismo democrático, pues resta diversidad, politiza de forma excluyente.

Por otro lado, la creación del Tribunal Electoral manteniendo el actual CNE no está justificada y desconoce que lo que se aprobó en primer debate se sustentó precisamente en la eliminación de este órgano. La modificación propuesta no es clara en la definición de competencias entre el CNE, el Tribunal Electoral creado y el Consejo de Estado en segunda instancia. Así pues, la creación de este Tribunal Electoral implicaría la creación de un órgano adicional con funciones que no están claramente definidas y con mecanismos de elección que demuestran que la verdadera intención de la reforma no es dar mayor independencia a la organización electoral y por ende mayor transparencia a las elecciones, sino la de profundizar las condiciones desventajosas para los partidos minoritarios.

Es decir, esta reforma no atiende los problemas enunciados, sino que se dedica a realizar cambios que mantienen la situación actual que supuestamente se busca corregir.

Este tipo de medidas atenta contra la democracia representativa y el pluralismo democrático, porque parecen estar orientadas a fortalecer los partidos más grandes al otorgarles más incidencia dentro del órgano electoral, todo a costa de la participación pluralista, amplia y democrática.

⁵ Con excepciones, pocas excepciones: Uruguay, Venezuela y Nicaragua.

La financiación preponderantemente estatal: es dejar todo preponderantemente igual, nada cambia en esta reforma

La existencia de un régimen democrático fuerte requiere la consolidación de un sistema de financiamiento político que respete los valores democráticos. Este sistema debe estar articulado con el sistema de listas que se escoja, de tal manera que si la ponencia presentada está orientada a la implementación de las listas cerradas con el argumento de dirigir el sistema político a una financiación estatal para garantizar un acceso igual para todos, proponer fórmulas que no cambien la situación es incoherente.

De acuerdo con el Informe de la MEE, en el sistema de financiamiento colombiano persisten problemáticas que se derivan del vínculo entre dinero y política, tales como infiltración de dineros de organizaciones criminales, cooptación de privados, subreporte de ingresos y gastos, débiles controles y sanciones por la violación de topes.

Ninguno de estos temas es abordado por el texto propuesto en el informe de ponencia mayoritario. Incluso se eliminan incisos que establecen parámetros de guía vigentes para la financiación de las campañas.

Por ahora, la propuesta de redacción presentada en el informe de ponencia del Gobierno sustituye todo el artículo 109 de la Constitución sin cambiar la destinación de la financiación. Esto queda demostrado con el artículo 262 modificado, que establece “(...) *La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas* (...)”.

Por otra parte, el texto propuesto para el artículo 109 es ambiguo al sostener que “*las campañas para la elección de cargos de elección popular serán financiadas en equidad...*”. De tal manera el término equidad resulta difuso para determinar la participación del Estado en la financiación. Es decir, no se sabe si se trata de financiación pública directa o indirecta⁶, privada⁷ o mixta⁸.

En todo caso, lo que resulta evidente es que no se hace realmente ningún cambio significativo en materia de financiación y se mantiene el parámetro de “preponderantemente”, que de acuerdo con cifras de Transparencia por Colombia los anticipos para el Congreso 2018 fueron del 6.18% de la

⁶ Ver. Woldenberg J. El financiamiento a la política. En: Hernández Martíá (coord.). *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampaña*. México. UNAM. 2003.

⁷ De la Calle, H. Financiamiento político, público, privado, mixto. En: Griner S, Zovatto D. *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA-Internacional IDEA. 2004.

⁸ *Ibidem*.

financiación de las campañas, lo cual está lejos de ser “preponderante”⁹.

El financiamiento público directo puede ser de manera permanente y por períodos electorales. En el primero de los casos estos dineros se utilizan para financiar actividades cotidianas de las organizaciones políticas: talleres de formación política, gastos operativos, etc.; en el segundo caso, los fondos públicos se destinan estrictamente a cubrir gastos de campaña.

Ninguno de los dos modelos de financiación pública directa se especifica en el articulado. Por tanto, queda abierto el tema, siendo este un elemento clave para efectos de tener parámetros de comparación con el objeto de facilitar la identificación de dineros indebidos, subreporte de ingresos y gastos, entre otros problemas que no son abordados en el texto presentado en el informe de ponencia positiva presentado con algunos Senadores.

De conformidad con todo lo antes dicho, se observa cómo la reforma en materia de financiación no aporta nada nuevo al sistema político colombiano, sino que modifica el artículo 109 eliminando disposiciones que no tienen desarrollo legal, como la que establece la causal de la pérdida de investidura por violación de los topes. Esto no solo no soluciona el problema de fondo, sino que lo profundiza.

La lista cerrada

Aunque la existencia de listas cerradas expresa mayores niveles de conciencia política, el establecimiento de las mismas debe estar precedido de una reforma política integral que parta de una financiación exclusivamente estatal de los partidos y de las campañas que garantice independencia absoluta de la organización electoral respecto del ejecutivo y el legislativo y que cuente con mecanismos de control que garanticen la transparencia de los procesos electorales.

En la actual reforma se establece la lista cerrada, pero no se garantiza dicha reforma política integral y por lo tanto no consideramos oportuna esta modificación.

Transfuguismo

El régimen democrático descansa sobre la existencia de un sistema de partidos que esta reforma se supone fortalecer. Este proceso se obstaculiza por el interés individualista, ajeno a los propósitos colectivos de interés general y el sistema político.

El informe de ponencia presentado para segundo debate del **Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2018 Senado, acumulado con**

el Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2018, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral, presenta dos párrafos transitorios que permitirían el transfuguismo entre los partidos políticos.

En el párrafo transitorio 1 se autoriza a los miembros de los cuerpos colegiados para inscribirse a un partido distinto al que los avaló, por una única vez, sin renunciar a su curul o incurrir en doble militancia. En otras palabras, este es el alma y único objetivo real de esta reforma; faculta el transfuguismo como aquella práctica que permite a un político perteneciente a un partido político determinado abandonar la colectividad en la que se encontraba para pasarse a otra colectividad por razones relacionadas con sus intereses privados¹⁰.

La consecuencia principal de esta disposición es el debilitamiento del sistema de partidos y en general de la democracia representativa. Luego se pregunta por qué es tan alto el desprestigio de los partidos políticos. La respuesta no es otra que el uso de programas y proyectos que no cumplen y abandonan.

En el mismo sentido, en el párrafo transitorio 2, también se autoriza por una sola vez, con la firma de por lo menos el 25% de los miembros de una bancada, conformar un nuevo partido. Esta disposición es perversa porque permite que los partidos políticos se desintegren objeto de intereses particulares y caudillistas que deben ser erradicados del sistema político colombiano.

Con base en lo anterior, se puede observar que este proyecto responde a intereses particulares en juego dentro de esta reforma política; si ese es el objetivo, lo mejor es reducir el proyecto a un artículo que consagre el transfuguismo y no maquillemos de cambio lo que no es.

Senado regional y modificación en el mecanismo de elección de cargos de elección popular: una amenaza política para el pluralismo

Durante el primer debate de la reforma política surgió la propuesta por parte del Senador Roy Barreras de cambiar la forma de elección del Senado de la República y del mecanismo de elección de cargos de elección popular. Esta propuesta busca establecer un senado mixto con 70 curules regionales y 30 nacionales.

De acuerdo con la Misión de Observación Electoral (MOE), esta propuesta aplicada a los resultados electorales del Senado de 2018 el pluralismo y favorecería a los partidos tradicionales. Tal como queda soportado por los datos de la siguiente tabla:¹¹

¹⁰ https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/78133/1/T00342.pdf

¹¹ Misión de Observación Electoral 2018 (MOE). Cuadro comparativo del Senado regional.

⁹ <https://www.vanguardia.com/politica/447566-la-reforma-politica-se-que-daria-corta-para-atacar-la-corrupcion>

Partido	Votación	Senado Antioquia 9 Curules	Senado Capital 11 Curules	Senado Caribe 15 Curules	Senado Centro-Oriente 11 Curules	Senado Centro-Sur 5 Curules	Senado Eje Cafetero 4 Curules	Senado Llano 3 Curules	Senado Pacífico 12 Curules	Circunscripción Nacional 30 Curules	Total Curules (Reforma Política)	Total Curules (Reales)	Variación
Centro Democrático	2.501.995	4	3	1	3	1	1	2	1	6	22	19	3
Cambio Radical	2.142.040	0	1	5	2	1	0	0	2	5	16	16	0
Partido Conservador	1.931.140	2	0	4	1	2	0	0	2	4	15	14	1
Partido Liberal	1.886.895	1	1	2	2	1	2	0	2	4	15	14	1
Partido de la U	1.844.847	1	0	3	1	0	1	1	3	4	14	14	0
Alianza Verde	1.308.208	1	4	0	1	0	0	0	1	3	10	9	1
Polo Democrático	722.987	0	1	0	1	0	0	0	1	1	4	5	-1
Lista de la Decencia (ASI, UP, MAIS)	519.262	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2	3	-1
MIRA	495.506	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	-2
G.S.C. Colombia Justa Libres	463.521	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	-2
Opción Ciudadana	346.398	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Somos	102.969	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Todos Somos Colombia	57.465	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FARC	55.400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G.S.C. Unión con Fortaleza	34.275	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G.S.C. Sí se puede	13.196	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total curules por circunscripción	14.426.104	9	11	15	11	5	4	3	12	30	100	100	-

Con base en la tabla presentada, el Centro Democrático tendría tres curules más, los partidos Conservador y Liberal tendrían una curul más; mientras que el Polo y la Lista de la Decencia perderían una curul, mientras que el MIRA, Colombia Justa y Libres perderían cada uno dos curules. De esta manera, con esta reforma política se afecta el pluralismo dentro del Congreso de la República. En este sentido, el detrimento en el número de curules de los partidos menos votados tiene un impacto en el pluralismo y la representatividad dentro del Senado. Así pues, esta propuesta es una que solo beneficia a los partidos mayoritarios y no aporta a los problemas de la organización política colombiana.

Esta misma concentración debe ser tomada en cuenta al considerar las modificaciones propuestas en la elección de cargos de elección popular en los niveles nacional, regional y local, con lo que se excluye a los partidos minoritarios de la vocación de poder ejecutivo en todos los niveles.

Si bien estas reformas no quedaron incluidas en la ponencia propuesta para segundo debate, el riesgo es latente puesto que en cualquier momento se puede retomar la discusión de estas iniciativas.

Aumento de umbral: del 50 al 75% del cuociente electoral

La propuesta mayoritaria para la reforma política busca aumentar el umbral del 50 al 75% del cuociente electoral para las elecciones a Cámara de Representantes, Concejos y Asambleas. Esto representa un aumento del 25% que tiene por consecuencia reducir la participación dentro de las corporaciones públicas de los partidos independientes y alternativos.

Esto queda plenamente identificado con los resultados presentados por la MOE con la información de las elecciones del año 2018 en el informe que realizaron sobre reforma política. Con la intención de probar el punto se tomó el caso de Antioquia, Bogotá y Atlántico para indicar los efectos que tiene subir el umbral en Cámara¹².

BOGOTÁ [18 CURULES]	Votación	Pasa Umbral	Curules	Pasa Umbral con reforma
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	473.933	PASA	5	PASA
PARTIDO ALIANZA VERDE	433.965	PASA	4	PASA
COALICIÓN LISTA DE LA DECENCIA (ASI, UP, MAIS)	237.376	PASA	2	PASA
PARTIDO CAMBIO RADICAL	218.577	PASA	2	PASA
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	168.853	PASA	1	PASA
PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	149.137	PASA	1	PASA
G. S. C. COLOMBIA JUSTA LIBRES	128.653	PASA	1	PASA
PARTIDO POLÍTICO MIRA	128.444	PASA	1	PASA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	94.481	PASA	1	QUEMADO
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL PARTIDO DE LA U	78.073	PASA	0	QUEMADO
PARTIDO SOMOS	25.389	QUEMADO	0	QUEMADO
PARTIDO OPCIÓN CIUDADANA	20.977	QUEMADO	0	QUEMADO
PARTIDO FUERZA ALTERNATIVA REVOLUCIONARIA DEL COMÚN	12.528	QUEMADO	0	QUEMADO
MOVIMIENTO TODOS SOMOS COLOMBIA "TSC"	9.083	QUEMADO	0	QUEMADO
Cuociente	130.937			
Umbral 50% cuociente	65.468			
Umbral 75% cuociente	98.202			

ATLÁNTICO [7 CURULES]	Votación	Pasa umbral	Curules	Pasa umbral con reforma
PARTIDO CAMBIO RADICAL	414.032	PASA	4	PASA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	133.590	PASA	1	PASA
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL PARTIDO DE LA U	115.342	PASA	1	PASA
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	105.426	PASA	1	PASA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	77.489	PASA	0	QUEMADO
PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	21.417	QUEMADO	0	QUEMADO
PARTIDO POLÍTICO MIRA	14.104	QUEMADO	0	QUEMADO
PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA	9.361	QUEMADO	0	QUEMADO
PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE	7.529	QUEMADO	0	QUEMADO
PARTIDO SOMOS	7.458	QUEMADO	0	QUEMADO

¹² Informe de la MOE sobre Reforma Política 2018. Cuadros del impacto de aumentar el umbral.

ATLÁNTICO [7 CURULES]	Votación	Pasa umbral	Curules	Pasa umbral con reforma
PARTIDO OPCIÓN CIUDADANA	4.527	QUEMADO	0	QUEMADO
FUERZA ALTERNATIVA REVOLUCIONARIA DEL COMÚN	3.546	QUEMADO	0	QUEMADO
Cuociente	136.069			
Umbral 50% cuociente	68.034			
Umbral 75% cuociente	102.051			

ANTIOQUIA [17 CURULES]	Votación	Pasa umbral	Curules	Pasa umbral con reforma
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	557.175	PASA	7	PASA
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	267.994	PASA	3	PASA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	256.562	PASA	3	PASA
PARTIDO CAMBIO RADICAL	132.392	PASA	1	PASA
PARTIDO ALIANZA VERDE	129.156	PASA	1	PASA
PARTIDO DE LA U	112.722	PASA	1	PASA
PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	76.478	PASA	1	QUEMADO
PARTIDO POLÍTICO MIRA	40.841	QUEMADO	0	QUEMADO
PARTIDO SOMOS	25.920	QUEMADO	0	QUEMADO
PARTIDO OPCIÓN CIUDADANA	22.432	QUEMADO	0	QUEMADO
PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE	19.650	QUEMADO	0	QUEMADO
FUERZA ALTERNATIVA REVOLUCIONARIA DEL COMÚN	6.597	QUEMADO	0	QUEMADO
PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA	4.528	QUEMADO	0	QUEMADO
Cuociente	102.753			
Umbral 50% cuociente	51.376			
Umbral 75% cuociente	77.064			

Con base en lo anterior, no es conveniente subir el umbral para estas circunscripciones. De acuerdo con las tablas, el umbral vigente del 50% del cuociente implica en la práctica un umbral entre casi el 3% de la votación en las circunscripciones grandes hasta un umbral del 16,7% de la votación en las circunscripciones más pequeñas. Esto significa que con un umbral del 75% se corre el riesgo de tener departamentos en los cuales ningún partido o proceso alternativo obtendría curul donde antes sí.

En este orden de ideas, se afecta la participación de estos partidos independientes y pequeños en detrimento del pluralismo democrático, que está soportado en el Estado social de derecho, que establece la Constitución de 1991.

Fórmula perversa para conformación de las listas

Otro tema relevante que surgió en medio del primer debate de la reforma política es la inclusión dentro del texto propuesto de una cláusula que les permita por una sola vez tener como referente en la conformación de las listas los últimos resultados electorales. Con esta medida, algunos políticos pretenden asegurar sus curules sin la necesidad de entrar a competir en consultas internas como mecanismo de democracia de los partidos.

De esta manera, por un lado, contemplan la obligación de hacer listas cerradas y, por el otro lado, se aseguran de que sus intereses particulares no se vean afectados creando una regla a su

medida. De hecho, consolidan ventaja y se reeligen desde ya el próximo Congreso y los Concejos y Asambleas del futuro.

Por último, no se incluyeron en esta ponencia las propuestas relacionadas con prohibir la celebración de contratos para la realización de funciones relacionadas con la dirección y organización de las elecciones por parte de la Registraduría ni con la disminución de la edad para ser elegido Senador, lo cual coincide con la actitud excluyente expresada en el hecho de no haber acumulado la propuesta de reforma política radicada por la bancada de oposición en la Comisión Primera Constitucional.

En este sentido, esta disposición retrasa injustificadamente los mecanismos de democracia interna para la conformación de las listas, lo cual es un principio necesario para no incurrir en arbitrariedades en la selección de los candidatos.

Se advierte que se volverá a presentar por vía de proposición en la discusión de segundo debate, lo cual les permite a los partidos tradicionales saltarse la obligación de utilizar verdaderos mecanismos de democracia interna para la conformación de las listas a las corporaciones públicas.


Por todos estos motivos, la ponencia que rendimos mediante el presente documento es negativa, al ser una reforma que no resuelve los problemas de representatividad, legitimidad y confianza ciudadana, sino que contiene disposiciones orientadas a beneficiar al

establecimiento que se aferra al poder con ventajas y cambio de reglas. **Sin embargo, en Colombia, ¡el cambio es imparable!**

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir ponencia negativa a los miembros de la Plenaria del Senado de la República y, en consecuencia, archivar el **Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2018 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2018, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral.**

Cordialmente,


ANGÉLICA LOZANO
Ponente


ALEXANDER LÓPEZ
Ponente

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,


EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario,


GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

CONTENIDO

Gaceta número 859 - jueves 18 de octubre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de Ponencia para Primer Debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2018 Senado, por el cual se adiciona un artículo a la Constitución Política. 1

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de acto legislativo número 13 de 2018 Senado, por medio del cual modifica el artículo 361 de la Constitución Política, se crea el Fondo de Compensación Ambiental y se dictan otras disposiciones..... 5

Ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de Ley Estatutaria número 11 de 2018 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 22 de la Carta Política colombiana, atinente al derecho y deber fundamental de la paz, se dictan otras disposiciones. 12

Informe de Ponencia para Primer debate al proyecto ley número 128 de 2018 Senado, por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 – Código Penal Colombiano..... 16

Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto ley número 148 de 2018 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones..... 20

Informe de Ponencia Negativa para segundo debate Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2018 Senado, acumulado con el proyecto de Acto legislativo número 09 de 2018, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral..... 22

