



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 754

Bogotá, D. C., viernes, 1º de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2017 SENADO

por el cual se autoriza a institutos o centros de investigaciones o estudios y academias, previo cumplimiento de requisitos, a desarrollar programas académicos de doctorado y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Los institutos o centros de investigaciones o estudios y las academias científicas constituidas como entidades sin ánimo de lucro que en su objeto social, como actividad principal, se dediquen a la investigación científica o académica y que cumplan los requisitos contemplados en la presente ley, lo mismo que las entidades del Estado dedicadas de modo principal a la investigación científica que también satisfagan tales requisitos, podrán obtener el registro calificado para realizar programas académicos de doctorado, relacionados con sus campos de acción, por un término de siete (7) años. Concedido el registro calificado, en el mismo acto administrativo, el Ministerio de Educación Nacional les otorgará autorización especial para expedir los títulos respectivos. En lo que concierne a los programas académicos que desarrollen, estarán sujetos, con base en los mismos deberes y derechos de las IES, a las facultades de inspección y vigilancia de la educación superior que le competen al Estado.

Parágrafo. En los aspectos no consignados en esta ley, los institutos o centros de investigación y las academias científicas, estarán obligados a cumplir con todas las demás exigencias establecidas para las IES al momento de solicitar registro calificado de un programa de doctorado.

Artículo 2º. Los institutos y academias a los que se refiere esta ley, deberán presentar las solicitudes de registro calificado con la información que corresponde a los siguientes requisitos, contemplados

en las reglamentaciones sobre registro calificado de programas académicos:

1. Denominación del programa.
2. Justificación del programa.
3. Contenidos curriculares.
4. Organización de las actividades académicas.

Artículo 3º. Los institutos, centros y academias a los que se refiere la presente ley, además de lo establecido en el artículo anterior, deberán presentar las solicitudes de registro calificado con la información que corresponde a los siguientes requisitos:

1. Investigación. a) Tener una proporción de un (1) investigador con título de doctor, vinculado mediante contrato laboral a término indefinido por cada cuatro (4) estudiantes del programa; b) Tener registrado en el sistema de Colciencias, por lo menos un grupo de investigación científica debidamente reconocido como tal y categorizado; c) El grupo o grupos de investigación que apoyen el programa deben poseer resultados de investigación en alguno de los tres (3) ámbitos siguientes: i) Un programa de publicaciones, acreditado con la edición de no menos de cincuenta (50) títulos de índole académica o científica, con el correspondiente número de ISBN, publicados en una editorial académica reconocida por Colciencias, o por lo menos veinte (20) títulos de índole académico o científico que se encuentren indexados en alguna base de datos internacional; o ii) Poseer veinte (20) patentes registradas; o iii) Reportar al menos veinte (20) artículos de investigación científica indexados en alguna base de datos internacional, los cuales son relacionados en la documentación de Colciencias sobre resultados de investigación. Los resultados incompletos en alguno de los tres (3) campos anteriores no podrán computarse con otros para cumplir el requisito; d) Poseer una revista académica con número de ISSN, con al menos diez (10)

números publicados o cinco (5) años de existencia, que suscriba algún código de ética internacional en publicaciones científicas, en la que los estudiantes y miembros de la comunidad académica puedan publicar sus avances y resultados de investigación; e) Tener al menos dos (2) convenios de cooperación académica con universidades nacionales o extranjeras con acreditación de alta calidad.

2. Medios Educativos. Disponer de una biblioteca propia con no menos de quince mil (15.000) títulos de libros en diferentes áreas del conocimiento e idiomas y, además, con revistas académicas, a disposición de los estudiantes, sin contar para el efecto los convenios con otras bibliotecas o la tenencia de bases de datos y el acceso a bibliotecas digitales.
3. Docentes. Presentar cartas de compromiso, junto a las hojas de vida, de no menos de veinte (20) docentes nacionales o extranjeros, con título de doctor en el área del programa propuesto o materias afines, en las que se comprometan a impartir las clases del programa, dirigir los trabajos de tesis doctoral, así como supervisar y asesorar el trabajo académico independiente de los estudiantes. Que en sus respectivas hojas de vida el equipo anterior de investigadores evidencie en conjunto, al menos, una trayectoria de investigación acreditada con la publicación de ciento cincuenta (150) trabajos, representados en libros, capítulos de libro, o artículos en revistas académicas. Asimismo, algunos de tales trabajos deben figurar en bases de datos verificables como citados en publicaciones nacionales e internacionales, en castellano y otras lenguas. Que entre sus docentes los haya con experiencia en la dirección o coordinación de un programa de doctorado o como profesores de un programa de doctorado o como directores de tesis doctorales en el campo del programa o como investigadores registrados en Colciencias.
4. Infraestructura y medios educativos. Disponer en el lugar donde va a desarrollarse el programa de aulas de clase con equipos audiovisuales, junto a estaciones de trabajo para los estudiantes, dotadas con computadores, conexión a internet por fibra óptica de entrada y salida, proveedor de internet principal y de respaldo, infraestructura de conexión inalámbrica de última generación con esquema de seguridad y distribución de cargas, servidor de aplicaciones con balanceo de cargas, servidor de bases de datos con discos duros como mínimo en arreglo RAID 5. Contar con herramientas técnicas, insumos, instalaciones y equipos de laboratorio cuando se requieran, según la naturaleza del programa.
5. Estudiantes. Presentar el reglamento estudiantil que regulará las relaciones entre la institución y los estudiantes, con indicación del régimen de selección, permanencia, promoción en el programa y la obligatoriedad de una segunda lengua como requisito de admisión.
6. Estructura académico-administrativa. Presentar un documento en que se exponga la estruc-

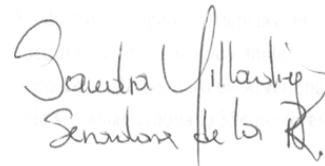
tura académico-administrativa de la institución y la que regirá el programa.

Artículo 4º. Para el trámite y las autorizaciones contempladas en esta ley, se aplicará el procedimiento establecido en las normas generales sobre registro calificado, o en las disposiciones que hagan sus veces.

Artículo 5º. La presente ley no incluye programas en ciencias médicas o de la salud.

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de su publicación.

De la honorable Senadora.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto es de iniciativa parlamentaria, para cuya preparación se han recuperado los elementos más sobresalientes del Proyecto de ley número 84 de 2012 de la Honorable Cámara de Representantes que no progresó, pero que disponía de loables propósitos, a la par que demandaba ajustes para alcanzar su metas de modo apropiado. En consecuencia, se introducen varias modificaciones orientadas a asegurar las condiciones de calidad que la iniciativa demandaba, como requisito para alcanzar un consenso.

El desarrollo de todo país está sujeto en gran medida al avance de la ciencia y la tecnología, las cuales se basan en los progresos de la investigación científica, al respecto la Unesco dice:

11. Que la investigación científica y sus aplicaciones pueden ser de gran beneficio para el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible, comprendida la mitigación de la pobreza, y que el futuro de la humanidad dependerá más que nunca de la producción, la difusión y la utilización equitativas del saber¹.

Colombia, no obstante, presenta un registro muy bajo de novedades científicas, si se toma como indicador el número de patentes que son registradas en el país en forma anual (entre 2005 y 2010 Colombia registró apenas 34 patentes, Japón en el mismo periodo registró 169.685; América Latina poseía el 0.27% del total de patentes en el periodo 2002-2006, y Argentina, Brasil y México reunían el 81% de esas patentes).

Para el desarrollo de la investigación científica se requiere de investigadores formados de manera apropiada. Sin embargo, Colombia tiene un número muy bajo de investigadores con formación doctoral (según Colciencias, en Colombia se gradúan poco menos de seis doctores al año por cada millón de habitantes, mientras que en Chile 23, en México 24, en Brasil 63 o en Argentina 23; hasta el 2014 en la historia de Colombia solo se habían graduado 356 doctores en todas las áreas, aunque a la fecha, hay muchos más doctores en el país). De modo paralelo, es también

¹ Ver Unesco. "Declaración sobre la ciencia y el uso del saber científico (Conferencia Mundial sobre la Ciencia)", Budapest, 26 de junio al 1º de julio de 1989, disponible en [http://www.unesco.org/science/wcs/esp/declaracion_.htm], consultada el 6 de febrero de 2017.

bastante baja la cantidad de programas de doctorado que adelantan las universidades colombianas (226 en 2014, para todas las áreas de conocimiento, lo que por ello, resulta una cifra bastante pobre). Los programas académicos de doctorado son un escenario privilegiado para obtener logros en materia de investigación científica, pero además de existir en el país muy pocas universidades que ofrecen doctorados, en los escalafones internacionales las universidades colombianas no suelen aparecer entre las 500 mejores del mundo. Asimismo, casi todos los programas de doctorado, con muy pocas excepciones, se concentran en la capital del país (34,25%), lo que significa un problema de abierta desigualdad en el acceso al conocimiento, la educación y la investigación científica para las regiones en Colombia.

En razón de las consideraciones anteriores, y a las recomendaciones de la OCDE en la materia, resulta indispensable ampliar el abanico de instituciones que investigan en las distintas áreas de las ciencias, a excepción de las ciencias médicas o de la salud, autorizadas para desarrollar programas de doctorado y, en esa dirección, los institutos o centros de investigaciones o estudios, que como actividad principal se dedican a la investigación científica, serían los llamados a ser convocados en este esfuerzo nacional por mejorar la tasa de investigadores preparados con título de doctor y el número de programas de doctorado en el país.

Los institutos de investigación no tienen la misma naturaleza, misión y características de las universidades, además solo se ha previsto en esta ley que desarrollen programas de doctorado, no pregrados, ni otra clase de posgrados, ni programas en ciencias médicas o de la salud, por tanto, no deben requerirse todas las condiciones ordinarias contempladas para la obtención por parte de una universidad de un registro calificado. En cambio, como debe garantizarse, sin incurrir en excesos, que los institutos que creen programas de doctorado ofrezcan condiciones de alta calidad, como las que exige el desarrollo de la investigación científica, en la ley se han contemplado un conjunto de requisitos especiales de la mayor exigencia, en especial en investigación, medios educativos y docentes investigadores. Por lo demás, el trámite que se aplicará sigue las reglas legales existentes, que consagran la intervención del Ministerio de Educación Nacional, previo concepto del organismo técnico asesor, con la visita de pares académicos para verificar el cumplimiento de los requisitos.

Los requisitos contemplados serán suficientes para asegurar una educación de la más alta calidad en el nivel doctoral en todas las áreas del conocimiento, con la única excepción de las ciencias médicas o de la salud, puesto que esa área comporta riesgos sociales especiales, los cuales hacen prudente, que en ese caso se regulen por el régimen ordinario.

El propósito central del proyecto de ley es contribuir de manera eficaz al desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, por medio de una política que estimule la creación de programas de doctorado, los cuales representan el escenario más apropiado para formar investigadores de alto nivel, propiciar investigaciones y, como resultado de la suma de esas condiciones, producir nuevos conocimientos que ayuden a superar el atraso mayúsculo en que se encuentra el país en este campo.

Según los estudios de la OCDE²,

El sistema de innovación de Colombia es aún pequeño y carece de un centro empresarial fuerte. El gasto en I + D es solo del 0,2% del PIB, mientras que en Brasil es del 1,2% y en la OCDE del 2,4%. Otras medidas de innovación, tales como el registro de patentes y publicaciones científicas per cápita, sitúan a Colombia por detrás de algunos de sus países vecinos como Brasil, Chile y Argentina. Se puede aprender mucho de otras economías emergentes que constituyen actores importantes de la innovación global.

Pese a que la generación de nuevo conocimiento a través de la investigación científica debe ser una prioridad nacional, puesto que el conocimiento es el tipo de capital más valioso en los tiempos de la globalización, el más apetecible de todos, incluso de mayor importancia que el capital económico, ya que el nuevo conocimiento es el motor imprescindible del desarrollo económico y, por ende, del bienestar de una nación, Colombia es uno de los países con mayor atraso comparativo en la gestación de conocimiento.

Según reportaje de la Revista *Semana*,

En el caso de Colombia, según la OCDE, el país se encuentra bastante rezagado. Para el año 2014, *se habla de 356 doctores colombianos*, una cifra muy pequeña teniendo en cuenta que países como *México y Argentina manejan números de 5.782 y 2.088*, respectivamente. Además, de acuerdo con el mismo informe, *desde 1998 el país solo ha formado 98 doctores*. Es decir, cada año en Colombia se gradúan seis con título de doctorado³. (El resaltado es nuestro).

Esto ocurre en buena parte al existir muy pocos programas concentrados en un puñado de universidades⁴ que, en algunos casos, reciben menos de media docena de estudiantes para cursar un programa doctoral y dado que una cifra como la indicada copa el máximo de su capacidad para formar doctores, después de las consabidas deserciones, la tasa de graduación de los estudiantes es muy baja.

El Consejo Nacional de Acreditación ha dicho

Sin ser exhaustivo [...] resalta[n] dos desafíos que los doctorados en Colombia están comenzando a confrontar. El primero de ellos se relaciona con algunos doctorados que *tienen un alto número de doctorandos, sin que este número se refleje en un adecuado número de profesores con capacidad y tiempo para dirigir un número tan elevado de tesis doctorales*. En segundo lugar, se destaca el problema que surge de la *tendencia a atomizar doctorados de una misma universidad en un mismo campo del conocimiento*, por estar ubicados en municipios diferentes. Esta tendencia ha sido promovida por la actual política de financiación de doctorados, la cual genera un incentivo para que las

² “Políticas de Innovación: Colombia. Resumen ejecutivo”, 2014, disponible en [https://www.oecd.org/sti/inno/colombia-innovation-review-assessment-and-recommendations-spanish.pdf], p. 1.

³ Ver “Colombia se ‘raja’ en número de doctorados”, Revista *Semana*, 7 de marzo de 2017, disponible en [http://www.semana.com/confidenciales-semanacom/articulo/colombia-con-poco-numero-de-doctorados/517751].

⁴ Solo 43 instituciones ofrecen doctorados en Colombia. Ver *Posgrados*, año 9, n° 17, Bogotá, Casa Editorial *El Tiempo*, 30 de marzo de 2017, p. 10.

universidades “diferencien” doctorados con el fin de poder captar más recursos. Este es un problema que ha surgido en universidades grandes en toda América Latina⁵. (El resaltado es nuestro).

El país tiene una tasa muy deficiente, casi insignificante, en el registro de nuevas patentes. Su número de doctores, esto es, de los profesionales con formación avanzada para la investigación y la producción de conocimiento, es extremadamente bajo. La cifra de programas de doctorado que se desarrollan en las universidades colombianas es notoriamente insuficiente, puesto que tenemos muy pocas universidades con las condiciones requeridas –en especial, en medios, docentes con formación doctoral y experiencia en dirección de tesis y recursos de investigación– para que puedan ampliar la oferta de programas de doctorado, además de la centralización, ya que, según estudio de Orlando Acosta de la Universidad Nacional y Jorge Celis de la Universidad de Estocolmo, el 32,25% de los programas de doctorado en el país se encuentran en Bogotá, el 25,24% en Antioquia y el 7,14% en el Valle del Cauca, lo que deja al resto del país con solo el 32.37% de los programas⁶.

De acuerdo con datos de Colciencias⁷, en la Convocatoria 693 de 2014 cuyos resultados finales se socializaron el 20 de abril de 2015, estos arrojan que tomando como base la cifra de 58.730 personas registradas con sus hojas de vida (CVLAC) en los grupos de investigación reportados en Colciencias, solo 8.280 tendrían las calidades necesarias para ser considerados, realmente, como investigadores, tanto por su formación académica, como por su producción científica (la distribución fue: 1.057 investigadores *senior*, 2.064 investigadores asociados y 5.159 investigadores junior⁸). Es decir, apenas el 14.09% de quienes de manera primordial se dedican a la investigación científica y al trabajo académico, de manera sólida y verificable, tienen las condiciones apropiadas de formación académica y/o producción científica, indispensables para ser considerados verdaderos investigadores. Y si hacemos el análisis de investigadores *senior*, la cifra es más que preocupante: solo el 1,79% de los investigadores registrados posee la categoría más alta (3,51% la de asociados, la segunda en calidades académicas y 8,78% como junior, la más básica de las categorías). Esto no habla muy bien acerca de quienes conforman los grupos de investigación científica en Colombia, es decir, sobre quienes hacen ciencia. Las cifras anteriores ilustran de un modo contundente la necesidad de ampliar la

oferta de programas de doctorado, desde luego, en condiciones de calidad elevadas.

La misma OCDE manifiesta que

Colombia cuenta con un total de 81 universidades (32 públicas y 49 privadas). Tres cuartas partes de la población estudiantil asisten a universidades públicas. *Solo una pequeña parte de los profesores de educación superior tienen doctorados* y se concentran en las universidades de élite⁹. (El resaltado es nuestro).

Y continúa con que

La disparidad fue aún mayor a nivel de doctorados, puesto que el número de personas con estudios doctorales en ciencias, ingeniería y otras áreas por cada 100.000 habitantes es inferior al de otros diez países de América Latina y el Caribe¹⁰.

En la administración pública, un informe sostiene que

Así las cosas, se encontró que dentro de más de 160 altos cargos, solo 10 personas cuentan con este título universitario, que para algunas academias es el más relevante que se le puede otorgar a un estudiante¹¹.

El mismo informe indica que

De acuerdo con cifras de Colciencias, en el país hay 5,6 doctores por cada millón de habitantes; y entre 2004 y 2014 se han graduado 2.636 que han cursado al menos uno de los más de 205 programas que ofrecen las universidades locales. Y es que, según cifras a 2014 del Consejo Nacional de Acreditación, en el país hay alrededor de 43 instituciones académicas que ofrecen este título, lo que demuestra una oferta disminuida, según los analistas¹².

Para contextualizar la cifra, y vislumbrar el atraso, podemos mencionar que

En América Latina, Brasil produce anualmente 63 doctores por cada millón de habitantes; México, 24; Chile, 23; Argentina, 23, y Colombia solamente cinco¹³ [...] Pero aunque en Colombia la mayoría de doctores están en la educación superior, solo el 5,4% de los profesores de este nivel educativo posee título doctoral, lo cual, de acuerdo con los expertos, sugiere que la calidad educativa universitaria en el país no es la mejor. Hace más de una década, Brasil tenía 30% y Chile 14,4% de sus docentes universitarios con este nivel de formación. *La planta docente de la Universidad Nacional con título doctoral se ubica actualmente en 40,48% y en los Andes es de aproximadamente 64%, mientras que en la U. de São Paulo, en Brasil, es de 99,7%*. (El resaltado es nuestro).

Es por los motivos expuestos que este proyecto de ley busca facultar a los institutos o centros de

⁵ Ver ¿Cuál es la situación actual de maestrías y doctorados en Colombia? ¿Cómo se compara con los posgrados en otros países?, disponible en [http://www.mineducacion.gov.co/CNA/1741/article-187381.html].

⁶ Ver *Posgrados*, cit.

⁷ Colciencias. “Modelo de medición de grupos de investigación, desarrollo tecnológico o de innovación y de reconocimiento de investigadores del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, año 2015”, Bogotá, Colciencias, 15 de octubre de 2015, disponible en [http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/noticias/mediciondegrupos-actene2015.pdf], p. 15.

⁸ Ídem.

⁹ Estudios de la OCDE de las Políticas de Innovación, cit., p. 8.

¹⁰ Íbid., p. 10.

¹¹ “El país de los doctores que no tienen doctorado”, 12 de abril de 2016, publicado en *El Colombiano*, disponible en [http://www.elcolombiano.com/colombia/educacion/colombia-el-pais-de-los-doctores-que-no-tienen-doctorado-HM3952559].

¹² Ídem.

¹³ Ver el artículo “Colombia, rezagada en formación doctoral”, *El Espectador*, 7 de enero de 2015, disponible en [http://www.elespectador.com/noticias/educacion/colombia-rezagada-formacion-doctoral-articulo-536716].

investigación o estudios, que cumplan los requisitos contemplados en este mismo proyecto de ley, para que organicen y adelanten programas de doctorado. Sobre las razones que llevan a formular la propuesta debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que los programas académicos de doctorado poseen, ante todo, como su característica esencial más representativa, el que se trata de programas de formación de investigadores, que por tanto deben contar con una extensa trayectoria en investigación y, en ese sentido, son las instituciones de investigación, aquellas que mejor pueden cumplir esa misión, pues son las entidades dedicadas de lleno a la investigación y las que tienen mayor experiencia investigativa.

En segundo lugar, es indispensable reflexionar en que, tal como lo evidencian las distintas cifras estadísticas que han sido citadas, las universidades colombianas no han podido crear un número suficiente y diverso de programas de doctorado y, además, desconcentrar su oferta que, como ya se dijo, se encuentra en su mayor porcentaje en Bogotá y Antioquia (57,49%). Entonces, la participación de centros de investigación es una necesidad y, asimismo, debe servir como una opción complementaria de los esfuerzos adelantados por las universidades nacionales.

En tercer orden, la alternativa de recurrir a institutos de investigación para el desarrollo de programas académicos de posgrado y, en particular, de doctorado, ha sido una estrategia recurrente entre los países del mundo más avanzados en materia socioeconómica, que son además aquellos con mayores éxitos en investigación y gestación de nuevo conocimiento. La famosa Ecole de Haute Etudes en Sciences Sociales (Escuela de Altos Estudios) de París, es un ejemplo característico de los institutos de altos estudios que han incursionado en la formación doctoral; en nuestro continente es famosa la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), de larga trayectoria en los estudios de posgrado; el Instituto Australiano de Investigaciones Marinas, cuyos programas son altamente especializados; asimismo, puede citarse al International Institute of Sociology of Law (IISJO) (Instituto Internacional de Sociología Jurídica), como otra institución consagrada en la formación de posgrado.

En cuarto término, debe considerarse que en el país existen un gran número de institutos de investigaciones del más alto nivel, muchos de ellos constituidos como entidades de carácter oficial, que probablemente estarían en condiciones de organizar programas académicos de doctorado. En el país hay bastantes institutos de investigación que pueden representar una alternativa eficaz y de alta calidad para ampliar la oferta de doctorados en el país.

En quinto lugar, como es tan bajo el número de programas de doctorado en Colombia y existen muchas áreas en las cuales no existe ninguno, la única opción es realizar esos estudios en el exterior, por regla general a muy altos costos, que solo pueden ser sufragados por las “élites”, lo que introduce un elemento de desigualdad odioso en el acceso al conocimiento y en las posibilidades de desarrollo humano y profesional, que en concordancia con el carácter social del Estado en Colombia debe ser suprimido, favoreciendo condiciones que permitan adelantar los estudios en Colombia a costos razonables.

La importancia de este tema está situado por la OCDE como

Fortalecer la inclusión del sistema de innovación. Esto es deseable en sí mismo y porque propicia una innovación efectiva y eficiente. *El superar los efectos de la desigualdad de ingresos en el acceso a la educación*, por ejemplo, implicaría una asignación más eficiente del conjunto de talentos colombianos. La inclusión social tiene el mismo impacto y también facilita el traducir mejor las necesidades sociales en señales de insuficiencia y posible demanda de innovación¹⁴. (El resaltado es nuestro).

La OCDE indica como tarea estratégica del país, que

Además de modificar el equilibrio entre los diferentes actores de la innovación, se necesitan medidas sustanciales *para mejorar las infraestructuras e instituciones* (agencias de formación, *institutos*, universidades), a nivel nacional y regional, a fin de lograr los niveles de excelencia requeridos para cumplir con los estándares mundiales en el campo de la investigación y la educación y respaldar la innovación empresarial, de manera directa y a través de la provisión de capital humano¹⁵. (El resaltado es nuestro).

El proyecto incluye también, para ampliar los actores del sistema, a las academias científicas o academias nacionales. Estas entidades de interés común, que son organismos consultivos del Estado, cuentan con una larga tradición en la promoción del saber científico, la cultura y el desarrollo académico del país. Desde la Academia Colombiana de la Lengua, orgullo nacional, creada mediante ley, que nació en 1870, pasando por la Academia Nacional de Jurisprudencia (1894), la Academia Nacional de Historia (1902), hasta el Colegio Máximo de las Academias de Colombia (1989), estas sociedades académicas tienen las condiciones potenciales para contribuir al avance de los programas de doctorado en el país.

El proyecto en su artículo 1º contempla un período de siete (7) años para el registro calificado, es decir, como término de la vigencia de la autorización impartida por el Estado para desarrollar un programa académico, en este caso, de doctorado. La razón de ese plazo específico se encuentra en la legislación vigente¹⁶ que, precisamente, establece períodos de siete años, como

¹⁴ Estudios de la OCDE de las Políticas de Innovación, cit., p. 18.

¹⁵ *Ibid.*, p. 17.

¹⁶ Ley 1188 de 25 de abril de 2008, “por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior”, *Diario Oficial*, n° 46.971, disponible en [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-159149_archivo_pdf.pdf]; y Decreto 1295 de 20 de abril de 2010, “por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior”, *Diario Oficial*, n° 47.687 de abril 21 de 2010, disponible en [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-229430_archivo_pdf_decreto1295.pdf], este último compilado en el Decreto 1075 de 26 de mayo de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”, *Diario Oficial*, n° 49.622, 1.º de septiembre de 2015, disponible en [http://www.mineducacion.gov.co/normatividad/1753/w3-article-351080.html].

regla general para el registro calificado. Entonces la cifra no es arbitraria, pretende ser armónica con lo que establece la legislación.

En concordancia con la Ley de Educación Superior¹⁷ que limita a las instituciones privadas sin ánimo de lucro, corporaciones o fundaciones, y a las entidades del Estado la posibilidad de adelantar programas de educación, el proyecto se refiere únicamente a tal clase de instituciones. También, en tanto que los centros de investigación y las academias científicas desarrollen programas de educación superior, en lo que concierne estrictamente a esos programas, deben quedar sujetos a las facultades constitucionales y legales de inspección y vigilancia que ejerce el Ministerio de Educación Nacional, como sucede con todas las instituciones de educación superior.

En cuanto a los requisitos, por una parte, no tiene sentido exigir a los institutos de investigación privados o públicos, lo mismo que a las academias, el cumplimiento de todos los requisitos que están previstos en las leyes ordinarias para el otorgamiento a las universidades del registro calificado de programas académicos, cuando solo pretenderían ofrecer estudios de doctorado. Los estudios de doctorado suelen convocar un número bastante bajo de estudiantes, de edad madura, con una situación profesional definida y una posición socioeconómica estable, por lo que, por ejemplo, sería absurdo exigir que construyan canchas deportivas y desarrollen programas de bienestar universitario, porque no son universidades y, sobre todo, porque tratándose de un número tan pequeño de estudiantes, ello sería irracional, más cuando por su perfil sociocultural y grupo etario de pertenencia, no requieren ni van a usar esos servicios, por lo que esos requisitos serían desmedidos cuando apenas van a desarrollar programas de doctorado.

Lo importante en este caso singular son los laboratorios, los investigadores, las bibliotecas, las indexaciones internacionales, los convenios de cooperación académica con universidades extranjeras bien ubicadas en los ranking internacionales, la fortaleza en sus proyectos editoriales y los grupos de investigación que tienen, esos son los recursos indispensables que constituyen el aporte de los institutos de investigación y las academias.

Nuevamente la OCDE dice:

La producción bibliométrica indica que la capacidad de investigación se concentra en seis universidades (de un total de 81) que representaron más del 60% de las publicaciones internacionales en 2000-11. La existencia de muchos grupos de investigación y el modesto desempeño general a nivel bibliométrico son típicos de un sistema que crece rápidamente. El aumento de la financiación y de la competencia mejorarán en cierta medida el desempeño; sin embargo, también existe una sed de incentivos para la *consolidación en centros de excelencia, centros de competencia o programas similares*. (Léase, *no necesariamente universidades*, el resultado es nuestro)¹⁸.

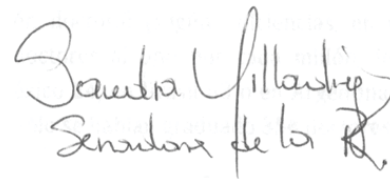
¹⁷ Ley 30 de 28 de diciembre de 1992, *Diario Oficial*, n° 40.700, de 29 de diciembre de 1992, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=253>].

¹⁸ Estudios de la OCDE de las Políticas de Innovación, cit., p. 32.

Sin embargo, al mismo tiempo, debe garantizarse la más alta calidad académica en los programas que adelanten los institutos de investigaciones y altos estudios. No solo necesitamos doctores, sino muy buenos doctores. Por ello, los requisitos que se introducen contemplan exigencias considerablemente elevadas, en especial en materias como la generación de conocimiento, la existencia de medios de difusión de los resultados de investigación, etc., que incluso sobrepasan las exigencias que la legislación ordinaria le plantea a las universidades¹⁹, porque si se va a autorizar a los institutos de investigación públicos o privados a realizar doctorados, deben estar en condiciones de hacerlo con lujo de docentes y medios educativos.

De esta forma, el proyecto de ley introduce todas las medidas preventivas, verificables y a la vez razonables, para evitar que instituciones de dudosa calidad vayan a hacer un mal uso de esta legislación.

Dadas todas las razones y análisis anteriores, me permito someter a debate este proyecto de ley.



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 29 del mes de agosto del año 2017, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 108, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Sandra Villadiego Villadiego*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 29 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 108 de 2017 Senado, *por el cual se autoriza a institutos o centros de investigaciones o estudios y academias, previo cumplimiento de requisitos, a desarrollar programas académicos de doctorado y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Sandra Villadiego Villadiego*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

¹⁹ Las ya citadas Ley 1188 de 2008 y Decreto 1295 de 2010.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 29 de agosto de 2017

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,
Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 110
DE 2017 SENADO

por medio de la cual se incentiva la donación de sangre en el país y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

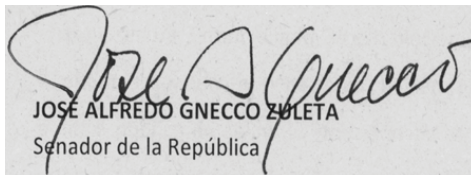
Artículo 1º. Objeto. El presente proyecto de ley tiene como objeto incentivar la donación de sangre en Colombia, brindando beneficios especiales para aquellos trabajadores que hagan una donación.

Artículo 2º. Incentivo por donar sangre. Todo trabajador que efectúe una donación de sangre a bancos de sangre oficiales reglamentados por el Ministerio de Salud o quien haga sus veces, con la sola presentación del documento que acredite dicha donación, tendrá derecho a no concurrir a su trabajo ese día y se entenderá como remunerado.

Artículo 3º. Este derecho solo podrá ser ejercido dos veces al año.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del honorable Congresista,



JOSE ALFREDO GNECCO ZULETA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. MARCO LEGAL

La Constitución Política sentó las bases para la prestación del servicio público de salud en Colombia. En el artículo 49, se estipula que el Estado es el encargado de brindar la atención en salud y el saneamiento ambiental. Este derecho debe ser garantizado a todas las personas con un alto grado de calidad. El Estado es el encargado de organizar, dirigir y reglamentar la prestación del servicio de salud. Se puede entender, que la Constitución dentro de su objetivo de garantizar y promocionar este servicio no deja de un lado la donación de sangre, por ende el Estado debe brindar la oportuna satisfacción de este servicio para el ciudadano que lo necesite.

En la Ley 9ª de 1979 “*por la cual se dictan medidas sanitarias*”, se regulan amplios aspectos relacionados con la protección de todos los aspectos que influyen en

la salud de los ciudadanos de Colombia. Dentro de esta ley también se consideran temas relacionados con las medidas sanitarias en la donación de sangre y órganos. Dentro del artículo 433, se define que el Ministerio de Salud o la entidad que este delegue, controlará todos los aspectos relacionados con productos biológicos, incluyendo sangre.

En la Ley 10 de 1990 “*por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones*”, se genera un importante espectro normativo para la prestación del servicio público de salud, identificando al Ministerio de Salud como ente rector del sector. Se establecen una serie de normas técnicas para brindar este servicio de manera eficiente, eficaz y segura. Por otro lado, se establece que este servicio debe ser otorgado a todos los habitantes del territorio nacional, haciéndoles partícipes en la formulación de toda la política pública de salud. La donación de sangre como aspecto fundamental de la salud pública nacional, no es tocada a profundidad dentro de esta ley, sin embargo, se puede evidenciar la facultad otorgada al Ministerio de Salud para garantizar la prestación del servicio de salud, incluyendo la donación.

Siendo el Ministerio de Salud la entidad encargada de reglamentar los aspectos relacionados con la salud pública en Colombia y específicamente con la donación de sangre, ha expedido una serie de decretos que reglamentan este servicio. Con el Decreto 1571 de 1993 se realiza un gran avance dentro de la reglamentación de la donación de sangre en Colombia. Lo referente en este decreto se aplica a todos los establecimientos dedicados a la extracción, procesamiento, conservación y transporte de sangre y sus derivados. Además, se trata de reglamentar las actividades relacionadas con la obtención, donación, conservación, procesamiento, almacenamiento, transfusión y suministro de sangre humana y sus componentes.

Dentro de esta norma se definen los bancos de sangre, los centro de procesamiento de plasma y sangre, un hemoderivado, entre otros; y se define un donante de sangre como: “*persona que, previo el cumplimiento de los requisitos señalados en este decreto, da, sin retribución económica y a título gratuito y para fines preventivos, terapéuticos, de diagnóstico o de investigación, una porción de su sangre en forma voluntaria, libre y consciente.*”

Dentro de este decreto se define que la donación de sangre es una actividad sin ánimo de lucro, será realizada con fines terapéuticos, de diagnóstico en seres humanos y para investigación científica. La donación de sangre solo puede hacerse en instituciones médico-asistenciales, servicios de medicina transfusional y bancos de sangre que hayan obtenido Licencia Sanitaria de Funcionamiento para tal fin, expedida por la autoridad sanitaria competente.

En este decreto no se define ningún incentivo formal para los donantes de sangre, debido a que esta actividad es definida con un carácter meramente solidario, el cual no debe ser remunerado. Solo se exige que los bancos de sangre de categoría A, de origen público, deban promover y desarrollar programas y convenios tendientes a estimular la donación voluntaria y altruista de sangre. Además, se exige que las Direcciones de Salud deban desarrollar programas que incentiven la donación de sangre.

El marco normativo colombiano no desarrolla de manera profunda incentivos adecuados para la

donación de sangre en Colombia. A través de los años, las diferentes leyes y decretos se han encargado de regular la manera como se debe donar sangre. Dadas las condiciones actuales en la donación de sangre, que serán desarrolladas a continuación, se evidencia la necesidad de actualizar el marco normativo colombiano, para que se incentive la donación de sangre en Colombia.

II. COLOMBIA FRENTE A LA DONACIÓN DE SANGRE

Actualmente en Colombia los 84 bancos de sangre públicos, privados y hospitalarios atraviesan una situación crítica, puesto que los niveles de donación son bajos. Para el 2014, se obtuvo un total de 790 mil donantes, sin embargo, este número no abastece el total de pacientes necesitados tanto en el sector rural como en el urbano. La cifra ideal para obtener niveles óptimos de transfusión está entre 30 y 40 donantes por cada mil personas, no obstante esta meta no se cumple en el país, debido a que se cuenta con un total de 16 voluntarios.

Dentro del sistema internacional, Colombia se ubica en un nivel medio, a raíz del número de donantes que poseen sus bancos de sangre. Por esta razón, es de vital importancia que se incentiven las donaciones permanentes a través de medidas ajenas al dinero.

Las donaciones de sangre tienen la virtud de salvar vidas y preservar la salud de las personas. Estas transfusiones pueden ser necesitadas en cualquier momento, por lo que el país debe contar con un banco suficiente para responder a emergencias de este tipo.

Zonas urbanas como rurales deben estar dotadas en esta materia, con la finalidad de evitar muertes, quebrantos y sufrimientos en los pacientes.

A nivel mundial se recolectan 108 millones de unidades de sangre. De las cuales el 50% provienen de países de altos ingresos o desarrollados, esta cifra es alarmante, en la medida en que estos Estados solo representan el 15% de la población mundial.

III. LOS BENEFICIOS DE DONAR SANGRE

Según estudios clínicos la donación de sangre es una buena alternativa para preservar la salud de la persona que realiza la transfusión, así mismo el receptor de las unidades de sangre preserva su vida. A manera de incentivo para los donantes, esta actividad permite limpiar la sangre, reduce las posibilidades de sufrir ataques cardíacos y accidentes cardiovasculares. Así mismo, las personas que padecen problemas con el colesterol, pueden depurar triglicéridos afectados, permitiendo la formación de lípidos buenos.

Dentro de las ventajas de la donación se encuentra la eliminación de hierro que sobra en el cuerpo, facilitando las labores del corazón y las venas, beneficiando el sistema circulatorio. Los donantes pueden prevenir enfermedades coronarias o circulatorias, si adoptan el hábito de donar sangre cada 6 meses durante 6 años.

Entre los incentivos más importantes para los donantes esta la reposición o remuneración de la actividad. A lo largo del desarrollo de este proyecto se plantea la propuesta de otorgar un día laboral remunerado, siempre y cuando el donante muestre el certificado de la transfusión. Bajo esta premisa,

las personas tendrán una remuneración o reposición legítima, con el objetivo de incrementar los donantes incentivados no solo por sentimientos solidarios sino por beneficios laborales.

Adicionalmente, las donaciones despertarán el interés de la población, puesto que los beneficios en términos de salud, como laborales brindan las garantías suficientes para incurrir en esta actividad.

IV. AMÉRICA LATINA Y LA DONACIÓN DE SANGRE

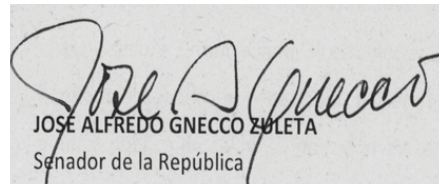
Países como Venezuela, Chile, Bolivia, Perú, y Ecuador han realizado una labor importante en la región en materias relacionadas con la donación de sangre. Tienen un papel importante en la promoción de las donaciones. En Ecuador, la promoción de los bancos de sangre arroja resultados positivos, en la medida en que el país cumple en un 100% en el suministro de sangre según una encuesta realizada por la Organización Panamericana de la Salud. Dentro de este mismo estudio Chile se destaca con un 75% de suministro de sangre, mientras que Colombia se mantiene en un 50%. Sin embargo, Perú no ha logrado destacarse en esta materia obteniendo un 20% en este estudio. Con base en estos porcentajes, se puede concluir que la promoción de los bancos de sangre es de vital importancia para el desarrollo de las donaciones voluntarias en la región.

Adicionalmente los países de la región han implementado un trabajo intersectorial con el fin de optimizar los resultados obtenidos en los bancos de sangre. Este trabajo ha ido de la mano con la sensibilización, educación y movilización de la población, hasta el punto de crear y fomentar cultura ciudadana frente a esta actividad. Además, la región latinoamericana ha buscado trabajar de manera conjunta con actores como la sociedad civil. No obstante, Perú es el país donde estos trabajos han pasado a un segundo plano.

Si bien todo este trabajo ha arrojado resultados positivos, en países como Colombia es de vital importancia incentivar de diferentes maneras la donación de sangre. Uruguay, país que implementó la misma de otorgar un día laboral remunerado a quien realizada una donación de sangre, a través de la Ley 16168 "*Licencia por Donación de Sangre*", ha mejorado de manera ostensible lo relacionado con la donación. Las estadísticas muestran que es el país con mayor porcentaje de donantes de sangre en América Latina con cerca de 100.000 donantes de sangre para 2015.

Estos beneficios pueden verse representados para Colombia, que tantas dificultades encuentra en la disponibilidad de sangre; de aprobarse una ley de este tipo, que realiza un incentivo formal para todos aquellos en donar sangre con el fin de ayudar a salvaguardar una vida.

Del honorable Congresista,



JOSE ALFREDO GNECCO ZULETA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 30 del mes de agosto del año 2017, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 110, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *José Alfredo Gnecco*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 30 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 110 de 2017 Senado, *por medio de la cual se incentiva la donación de sangre en el país y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *José Alfredo*

Gnecco Zuleta. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 30 de agosto de 2017

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2017 SENADO, NÚMERO 265 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria.

Bogotá, D. C., septiembre de 2017

Doctor

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

Presidente de la Comisión Primera Constitucional
Senado de la República

Ciudad.

Respetado señor Presidente:

Cumpliendo la honrosa designación emanada de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, rindo informe de ponencia para primer debate del segundo período ordinario, de acuerdo con el artículo 375 de la Constitución Política, sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 13 Senado, número 265 de 2017 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria.*

INICIATIVA

El proyecto de acto legislativo fue presentado el 21 de marzo del año en curso por los señores ministros del Interior y de Justicia y del Derecho, los honorables Senadores, Roy Barreras Montealegre,

Armando Benedetti Villaneda, Juan Carlos Restrepo, Luis Fernando Duque, Mauricio Lizcano Arango, Miguel Amín Scaff, Hernán Andrade Serrano, Manuel Enríquez Rosero, Carlos Fernando Motoa Solarte, los honorables Representantes Heriberto Sanabria, Humphrey Roa Sarmiento y Telésforo Pedraza, y el suscrito ponente Eduardo Enríquez Maya.

Ha sido extraordinario el apoyo que le brindaron, tanto el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, doctor Eugenio Fernández Carlier, como el Fiscal General de la Nación, doctor Néstor Humberto Martínez Neira.

FINALIDAD DEL PROYECTO

La finalidad de la enmienda constitucional es adecuar nuestras instituciones jurídicas reconociendo a los condenados el derecho a la revisión de la sentencia respectiva por otro funcionario o corporación dentro de la estructura de la administración de justicia, tal como lo exigen la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada por el Congreso mediante Ley 16 de 1972, el Pacto Internacional sobre Derechos Políticos, ratificado el 29 de octubre de 1969, y la Corte Constitucional en la Sentencia C-792 de 2014.

En esta sentencia, la Corte Constitucional adoptó las siguientes decisiones:

1. Declaró inconstitucionales con efectos diferidos las expresiones de los artículos 20, 32, 161, 176, 179, 179B, 194 y 481 de la Ley 906 de 2004, en cuanto omiten el derecho a impugnar las sentencias condenatorias.
2. Declaró exequible el contenido positivo de las mismas disposiciones.
3. Exhortó al Congreso para que en el término de un año, contado a partir de la notificación por edicto de la sentencia mencionada, regule inte-

gralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias.

Los artículos 29 y 31 de la Constitución Política establecen el derecho de la persona, dentro de un juicio penal, a impugnar la sentencia y a la doble instancia, garantías que deben extenderse a quienes gozan de fuero y están sometidos a la competencia de un órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, como es la Corte Suprema de Justicia.

Entre ellos están el Presidente de la República, o quien haga sus veces, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación y los Miembros del Congreso.

CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO APROBADO EN EL PRIMER PERÍODO ORDINARIO Y DEL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA

El Congreso, en el primer período ordinario comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2017, aprobó el siguiente texto para adicionar los artículos 186 y 234, y modificar el artículo 235, de la Constitución Política.

<p>ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2017 SENADO, 265 DE 2017 CÁMARA</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2017 SENADO, 265 DE 2017 CÁMARA.</p>
<p>“Por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria”.</p>	<p>“Por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria”.</p>
<p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>
<p>Artículo 1º. Adicionar el artículo 186 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p>	<p>Artículo 1º. Adicionar el artículo 186 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p>
<p>Artículo 186. De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.</p>	<p>Artículo 186. De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.</p>
<p>Corresponderá a la Sub-sala Penal de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia investigar y acusar ante la Subsala de Primera Instancia de la misma corporación a los miembros del Congreso por los delitos cometidos.</p>	<p>Corresponderá a la <u>Sala Especial de Instrucción de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia</u> investigar y acusar ante la Sala Especial de Primera Instancia de la misma <u>Sala Penal</u> a los miembros del Congreso por los delitos cometidos.</p>
<p>Contra las sentencias que profiera la Subsala de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema</p>	<p>Contra las sentencias que profiera la <u>Sala Especial</u> de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema</p>

<p>ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2017 SENADO, 265 DE 2017 CÁMARA</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2017 SENADO, 265 DE 2017 CÁMARA.</p>
<p>“Por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria”.</p>	<p>“Por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria”.</p>
<p>de Justicia procederá el recurso de apelación. Su conocimiento corresponderá a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.</p>	<p>de Justicia procederá el recurso de apelación. Su conocimiento corresponderá a la <u>Sala de Casación Penal</u> de la Corte Suprema de Justicia.</p>
<p>La primera condena podrá ser impugnada.</p>	<p>La primera condena podrá ser impugnada.</p>
<p>Artículo 2º. Adicionar el artículo 234 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 234. La Corte Suprema de Justicia es el máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria y se compondrá del número impar de magistrados que determine la ley. Esta dividirá la Corte en Salas y Subsalsas, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno.</p>	<p>Artículo 2º. Adicionar el artículo 234 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 234. La Corte Suprema de Justicia es el máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria y se compondrá del número impar de magistrados que determine la ley. Esta dividirá la Corte en Salas y <u>Salas Especiales</u>, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno.</p>
<p>La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada por subsalas que garanticen en el caso de los aforados constitucionales la separación de la instrucción y el juzgamiento, la doble instancia de la sentencia y el derecho a la impugnación de la primera condena.</p>	<p><u>En el caso de los aforados constitucionales, la Sala de Casación Penal y las Salas Especiales garantizarán</u> la separación de la instrucción y el juzgamiento, la doble instancia de la sentencia y el derecho a la impugnación de la primera condena.</p>
<p>La Subsala de Instrucción estará conformada por tres magistrados y la subsala de primera instancia por seis magistrados.</p>	<p><u>La Sala Especial de Instrucción estará integrada por seis (6) magistrados y la Sala Especial de Primera Instancia por tres (3) magistrados.</u></p>
<p>Los miembros de estas subsalas deberán cumplir los mismos requisitos para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el régimen aplicable para su elección será el establecido para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia para períodos individuales de ocho años.</p>	<p>Los miembros de estas <u>Salas Especiales</u> deberán cumplir los requisitos para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia. <u>Se les aplicará el mismo régimen</u> para su elección y período.</p>
<p>Los magistrados de las subsalas solo tendrán competencia para conocer de manera exclusiva de los</p>	<p>Los magistrados de las <u>Salas Especiales</u> solo tendrán competencia para conocer de manera exclusiva de los</p>

ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2017 SENADO, 265 DE 2017 CÁMARA	ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2017 SENADO, 265 DE 2017 CÁMARA.	ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2017 SENADO, 265 DE 2017 CÁMARA	ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2017 SENADO, 265 DE 2017 CÁMARA.
<p>“Por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria”.</p>	<p>“Por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria”.</p>	<p>“Por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria”.</p>	<p>“Por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria”.</p>
<p>tos de instrucción y juzgamiento en primera instancia en las condiciones que lo establezca la ley.</p> <p>El reglamento de la Corte Suprema de Justicia no podrá asignar a las sub-salas el conocimiento y la decisión de los asuntos que correspondan a la Sala Penal.</p> <p>Los magistrados de las sub-salas no podrán conocer de asuntos administrativos, ni electorales de la Corte Suprema de Justicia ni harán parte de la Sala Plena.</p> <p>Parágrafo. Los aforados constitucionales del artículo 174 de la Constitución Política tienen derecho de impugnación y doble instancia conforme lo señale la ley.</p> <p>Artículo 3º. Modificar el artículo 235 de la Constitución Política el cual quedará así: Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Actuar como tribunal de casación. 2. Conocer del derecho de impugnación y del recurso de apelación en materia penal, conforme lo determine la ley. 3. Juzgar al Presidente de la República, o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, previo el procedimiento establecido en el artículo 175 de la Constitución Política, por cualquier conducta punible que se les impute. Para estos juicios la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada por sub-salas que garanticen el derecho de impugnación y la doble instancia. 4. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso. 	<p>los asuntos de instrucción y juzgamiento en primera instancia en las condiciones que lo establezca la ley.</p> <p>El reglamento de la Corte Suprema de Justicia no podrá asignar a las <u>Salas Especiales</u> el conocimiento y la decisión de los asuntos que correspondan a la Sala <u>de Casación Penal</u>.</p> <p>Los magistrados de las <u>Salas Especiales</u> no podrán conocer de asuntos administrativos ni electorales de la Corte Suprema de Justicia ni harán parte de la Sala Plena.</p> <p>Parágrafo. Los aforados constitucionales del artículo 174 de la Constitución Política tienen derecho de impugnación y doble instancia conforme lo señale la ley.</p> <p>Artículo 3º. Modificar el artículo 235 de la Constitución Política el cual quedará así: Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Actuar como tribunal de casación. 2. Conocer del derecho de impugnación y del recurso de apelación en materia penal, conforme lo determine la ley. 3. Juzgar al Presidente de la República, o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, previo el procedimiento establecido en el artículo 175 de la Constitución Política, por cualquier conducta punible que se les impute. Para estos juicios la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada <u>además por Salas Especiales</u> que garanticen el derecho de impugnación y la doble instancia. 4. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso. 	<p>5. Juzgar, a través de la Sub-sala de Primera Instancia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación, o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, al Vicepresidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los delegados del Fiscal General de la Nación ante la Corte y ante los Tribunales, Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.</p> <p>6. Resolver los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones proferidas por la Sub-sala de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en los procesos penales de los aforados constitucionales.</p> <p>7. Resolver la impugnación o la solicitud de doble conformidad judicial de la primera condena contra la sentencia proferida por la Sub-sala de Primera Instancia, o la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en los asuntos a que se refieren los numerales 3, 4, 5 y 6 del presente artículo.</p>	<p>5. Juzgar, a través de la <u>Sala Especial</u> de Primera Instancia <u>de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia</u>, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación, o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, al Vicepresidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los delegados del Fiscal General de la Nación ante la Corte y ante los Tribunales, Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.</p> <p>6. Resolver, <u>a través de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia</u>, los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones proferidas por la <u>Sala Especial</u> de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>7. Resolver, <u>a través de una Sala integrada por tres magistrados de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y que no hayan participado en la decisión</u>, conforme lo determine la ley, la solicitud de doble conformidad judicial de la primera condena <u>de la sentencia proferida por los restantes</u></p>

<p>ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2017 SENADO, 265 DE 2017 CÁMARA</p> <p><i>“Por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria”.</i></p>	<p>ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2017 SENADO, 265 DE 2017 CÁMAR.</p> <p><i>“Por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria”.</i></p>
	<p><i>magistrados de dicha Sala en los asuntos a que se refieren los numerales 1, 3, 4, 5 y 6 del presente artículo, o de los fallos que en esas condiciones profieran los Tribunales Superiores o Militares.</i></p>
<p>8. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.</p> <p>9. Darse su propio reglamento.</p> <p>10. Las demás atribuciones que señale la ley.</p> <p>Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enunciados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero solo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.</p> <p>Artículo 4º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>8. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.</p> <p>9. Darse su propio reglamento.</p> <p>10. Las demás atribuciones que señale la ley.</p> <p>Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enunciados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero solo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.</p> <p>Artículo 4º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

CONTENIDO DEL PROYECTO

Tiene 4 artículos. En los tres primeros se propone adicionar los artículos 186 y 234, y modificar el artículo 235 de la Constitución Política. El cuarto ordena la vigencia del acto legislativo a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El artículo 1º se refiere a los congresistas y adiciona el artículo 186 de la Constitución Política, en estos aspectos:

1. Atribuye a una Subsala Penal de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia competencia para investigar y acusar, ante la Subsala de Primera Instancia de la misma corporación, a los miembros del Congreso por los delitos que cometan.
2. Dispone que contra las sentencias que profiera la Subsala de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia procederá el recurso de apelación, cuyo conocimiento corresponderá a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

3. Establece que la primera condena podrá ser impugnada.

El artículo 2º adiciona el artículo 234 de la Constitución Política, en estos aspectos:

1. Autoriza a la ley para dividir la Corte Suprema de Justicia en Salas y Subsalas, señalar a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinar aquellos en que deba intervenir la Corte en Pleno.
2. Dispone que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia esté conformada por subsalas para garantizar a los aforados constitucionales estos derechos:
La separación de la instrucción y el juzgamiento.
La doble instancia de la sentencia.
El derecho a la impugnación de la primera condena.
3. Crea una Subsala de Instrucción que estará conformada por tres magistrados.
4. Crea una subsala de primera instancia que estará conformada por seis magistrados.
5. Para ser elegidos, los miembros de estas subsalas deberán cumplir los mismos requisitos que la Constitución Política exige a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el régimen aplicable para su elección será el establecido para ellos, y tendrán períodos individuales de ocho años.
6. Los magistrados de las subsalas solo tendrán competencia para conocer de manera exclusiva de los asuntos de instrucción y juzgamiento en primera instancia en las condiciones que lo establezca la ley.
7. El reglamento de la Corte Suprema de Justicia no podrá asignar a las subsalas el conocimiento y la decisión de los asuntos que correspondan a la Sala Penal.
8. Los magistrados de las subsalas no podrán conocer de asuntos administrativos, ni electorales de la Corte Suprema de Justicia, ni harán parte de la Sala Plena.
9. Los aforados constitucionales del artículo 174 de la Constitución Política tienen el derecho de impugnación y la doble instancia conforme lo señale la ley.

El artículo 3º modifica el artículo 235 de la Constitución Política, en cuanto a competencia y conformación de la Corte Suprema de Justicia, en estos aspectos:

1. Conocer del derecho de impugnación y del recurso de apelación en materia penal, conforme lo determine la ley.
2. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada por subsalas que garanticen el derecho de impugnación y la doble instancia, para juzgar al Presidente de la República, o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, previo el procedimiento establecido en el artículo 175 de la Constitución Política, por cualquier conducta punible que se les impute.
3. Juzgar, a través de la Subsala de Primera Instancia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación, o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, al Vicepresidente de la República, a los Ministros

del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los delegados del Fiscal General de la Nación ante la Corte y ante los Tribunales, Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

4. Resolver los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones proferidas por la Subsala de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en los procesos penales de los aforados constitucionales.
5. Resolver la impugnación o la solicitud de doble conformidad judicial de la primera condena contra la sentencia proferida por la Subsala de Primera Instancia, o la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en los asuntos a que se refieren los numerales 3, 4, 5 y 6 del artículo 235 de la Constitución Política.

PUBLICACIÓN DEL PROYECTO

Como lo ordena el artículo 375 de la Constitución Política, mediante Decreto 1225 del 18 de julio de 2017, el Presidente de la República ordenó publicar el Proyecto de Acto Legislativo número 013 de 2017 Senado, número 265 de 2017 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria.*

En el *Diario Oficial* número 50. 298 del 18 de julio de 2017, la Imprenta Nacional publicó el decreto y el proyecto de reforma constitucional referidos.

EXPLICACIÓN DEL PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Proyecto de Acto Legislativo número 265 de 2017 Cámara, 13 de 2017 Senado, viabiliza los recientes conceptos jurisprudenciales de las Cortes Penales Internacionales y de la Corte Constitucional y las normas del Bloque de Constitucionalidad en los temas de la doble instancia y la doble conformidad judicial, particularmente, en la necesidad de consagrar esta garantía para los aforados investigados y juzgados por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

La reforma constitucional, no solo busca garantizar el derecho a impugnar la primera condena o doble conformidad judicial, sino además los principios de doble instancia, la separación de las funciones de investigación y juicio. Y, para conservar la integridad y autonomía de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, pero a la vez buscando que los aforados sean juzgados por sus pares, se instituyen Salas Especiales adscritas a ella, aunque administrativamente independientes.

Se resuelve el problema de las primeras condenas que, respecto de aforados, tendría que proferir la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en sede de apelación de la sentencia de primera instancia proveniente de la Sala Especial de juzgamiento, y las que a su turno profiera por primera vez en sede de casación.

Los aforados constitucionales no tendrían recurso de casación, sino únicamente apelación de la sentencia de primera instancia e impugnación o doble conformidad, cuando en esta última fase se profiera condena por primera vez.

Para resolver la impugnación o la doble conformidad judicial, propongo dividir la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, así:

Distribución de Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia

Sala de Casación Penal:

Seis (6) magistrados integrados por el ponente y los 5 que le sigan en orden alfabético, resolverían la casación o la segunda instancia de los procesos penales.

Si en una de esas decisiones hay sentencia condenatoria por primera vez, resolverían la doble conformidad los tres (3) magistrados que no intervinieron en la decisión, como lo determinara la ley.

Salas especiales:

Además, se propone modificar la distribución de los nueve (9) magistrados contemplados en el proyecto. Las Salas Especiales quedarían integradas así:

La Sala de Instrucción por seis (6) magistrados, pues es la de mayor volumen de trabajo.

La Sala de Primera Instancia por tres (3) magistrados.

No sería procedente acudir a la Sala Plena o a otra distinta (civil o laboral) para resolver esas impugnaciones, pues son ajenas a la especialidad que debe tener la autoridad encargada de resolverlas.

Finalmente, se propone unas modificaciones formales al Proyecto de Acto Legislativo. Por un lado, reemplazar la expresión “Subsala” por la más apropiada de “Sala Especial”, para no sugerir la sujeción ni tampoco la dependencia de estas entidades respecto de la Sala Penal.

Y, por otro lado, diversos cambios de naturaleza técnica que precisan el texto normativo: “Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia” por “corporación” o “Corte Suprema de Justicia”; “estará conformada” por “estará conformada además”, etcétera.

LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS NO RIÑEN CON LA JURISPRUDENCIA SOBRE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE

En la Sentencia C-094/17, que declaró exequible una expresión del Acto Legislativo número 02 de 2015, por medio del cual se adoptó la reforma de equilibrio de poderes, la Corte Constitucional reseñó y reiteró la doctrina que acerca de los principios de consecutividad e identidad flexible, ha adoptado en el trámite de los Actos Legislativos.

Allí precisó que la consecutividad consiste en la obligación, para cada una de las Cámaras del Congreso, de “estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo”¹, sin “omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y la aprobación de un texto a una etapa posterior del

¹ CC C-094/17.

*debate legislativo*², de manera que ambas debatan, aprueben o rechacen el articulado propuesto, “*así como las proposiciones que lo modifiquen y adicione*”³.

Según la Corte, la identidad flexible busca “*asegurar que tales reformas no concluyan en una enmienda total que impida el reconocimiento de la iniciativa tal como fue aprobada en el trámite precedente*”⁴.

En el trámite de Actos Legislativos, los principios de consecutividad e identidad flexible se aplican teniendo en cuenta la regla según la cual “*en la segunda vuelta solo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera*”⁵, prevista en el artículo 375 de la Constitución Política.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que el artículo 375 de la Constitución Política “*no implica una prohibición constitucional para que en la segunda vuelta se introduzcan modificaciones a los textos aprobados por la primera*”⁶. por cuanto, *cuando determina la materia de los cambios constitucionalmente admisibles en segunda vuelta, usa el concepto de iniciativas presentadas, el cual se opone a artículos o textos aprobados*”⁷.

En este sentido, “*una iniciativa puede tener distintas expresiones y diferentes alcances, los cuales, precisamente, habrán de ser configurados a lo largo del debate*”⁸. De ahí que “*en el segundo debate no es posible introducir temas nuevos, esto es, iniciativas nuevas que no hayan sido presentadas en el primero, [pero] sí es posible debatir las iniciativas presentadas en el primero, a partir del texto del proyecto aprobado, que debe publicar el Gobierno, y, como consecuencia del debate, introducirles las reformas que se estimen necesarias*”⁹.

Esta postura no riñe con el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992, de acuerdo con el cual “*las iniciativas negadas en la primera vuelta no podrán ser consideradas nuevamente*”¹⁰ y “*el cambio o modificación del contenido de las disposiciones podrá ser debatido y aprobado a condición de que este no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma*”¹¹.

De esta manera, los principios de consecutividad e identidad flexible en los trámites de los Actos Legislativos llevan a que “*en cada debate solo pueda discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes*”¹² y “*las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo*”¹³.

Por consiguiente, “*la cuestión relevante para establecer si realmente se trata de un asunto nuevo [...] es la determinación de la relación de conexidad entre*

la nueva expresión o artículo y aquello previamente debatido”¹⁴. Y dicha relación de conexidad guarda las características de “*clara y específica, estrecha, necesaria, evidente o de la esencia de la institución debatida*”¹⁵.

En este orden de ideas, “*la jurisprudencia prevé que pueden incorporarse cambios en los textos aprobados, incluso considerables, sin que ello afecte el principio de identidad relativa, siempre y cuando esos cambios se inscriban en los asuntos del proyecto que han recibido debate previo*”¹⁶.

EL CASO CONCRETO

En el caso del Proyecto de Acto Legislativo número 265 de 2017 Cámara, 13 de 2017 Senado, respecto del cual ha concluido la primera vuelta (*Gaceta del Congreso* número 520 del 27 de junio de 2017), las propuestas no afectan los principios de consecutividad e identidad flexible previstos para el trámite de los Actos Legislativos, conforme a los criterios analizados.

Las modificaciones que se proponen al inicio de la segunda vuelta tienen relación con lo discutido y aprobado en primer debate. Desde un inicio, el proyecto de acto legislativo ha planteado la necesidad de crear unas salas especiales dentro de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, para garantizar los principios de separación de investigación y juzgamiento, de doble instancia y doble conformidad judicial.

No se trata de un asunto nuevo y menos de un asunto negado en la vuelta anterior. La propuesta, desde un principio, incluía la necesidad de dividir en salas la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

En el primer debate se contempló una subsala de instrucción y una subsala de primera instancia. Ahora se propone:

1. Una Sala Especial de instrucción con seis (6) magistrados.
2. Una Sala Especial de primera instancia con tres (3) magistrados.
3. Una Sala seleccionada entre los integrantes de la Sala de Casación Penal para resolver la doble conformidad judicial, la que será integrada por quienes no intervengan en la decisión a revisar.

Para resolver la casación o la segunda instancia, el ponente convocará a los cinco magistrados siguientes en orden alfabético y los restantes tres conformarán la Sala que resolverá la eventual conformidad judicial en caso de la primera condena.

La modificación no es contraria a los propósitos del proyecto, tal como ha sido aprobado hasta este momento, entre los cuales se encuentra el fin de asegurar la doble conformidad judicial o derecho a impugnar la primera condena.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones explicadas, propongo a la Comisión Primera Constitucional del Senado, dar primer debate en el segundo período ordinario, de acuerdo con el artículo 375 de la Constitución Política, al Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2017 Senado, número 265 de 2017 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la*

2 Ibídem.

3 Ibídem.

4 Ibídem.

5 Ibídem.

6 Ibídem.

7 Ibídem.

8 Ibídem.

9 Ibídem.

10 Ibídem.

11 Ibídem.

12 Ibídem.

13 Ibídem.

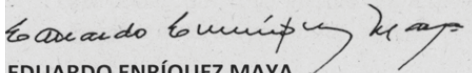
14 Ibídem.

15 Ibídem.

16 Ibídem.

Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria, de acuerdo al pliego de modificaciones adjunto.

Atentamente,



EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA
Senador Ponente

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 13 DE 2017 SENADO, NÚMERO
265 DE 2017 CÁMARA**

por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adicionar el artículo 186 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 186. De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.

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

Contra las sentencias que profiera la Sala Especial de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia procederá el recurso de apelación. Su conocimiento corresponderá a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

La primera condena podrá ser impugnada.

Artículo 2º. Adicionar el artículo 234 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 234. La Corte Suprema de Justicia es el máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria y se compondrá del número impar de magistrados que determine la ley. Esta dividirá la Corte en Salas y Salas Especiales, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno.

En el caso de los aforados constitucionales, la Sala de Casación Penal y las Salas Especiales garantizarán la separación de la instrucción y el juzgamiento, la doble instancia de la sentencia y el derecho a la impugnación de la primera condena.

La Sala Especial de Instrucción estará integrada por seis (6) magistrados y la Sala Especial de Primera Instancia por tres (3) magistrados.

Los miembros de estas Salas Especiales deberán cumplir los requisitos para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Se les aplicará el mismo régimen para su elección y periodo.

Los magistrados de las Salas Especiales solo tendrán competencia para conocer de manera exclusiva de los asuntos de instrucción y juzgamiento en primera instancia en las condiciones que lo establezca la ley.

El reglamento de la Corte Suprema de Justicia no podrá asignar a las Salas Especiales el conocimiento y la decisión de los asuntos que correspondan a la Sala de Casación Penal.

Los magistrados de las Salas Especiales no podrán conocer de asuntos administrativos ni electorales de la Corte Suprema de Justicia ni harán parte de la Sala Plena.

Parágrafo. Los aforados constitucionales del artículo 174 de la Constitución Política tienen derecho de impugnación y doble instancia conforme lo señale la ley.

Artículo 3º. Modificar el artículo 235 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como tribunal de casación.
2. Conocer del derecho de impugnación y del recurso de apelación en materia penal, conforme lo determine la ley.
3. Juzgar al Presidente de la República, o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, previo el procedimiento establecido en el artículo 175 de la Constitución Política, por cualquier conducta punible que se les impute. Para estos juicios la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada además por Salas Especiales que garanticen el derecho de impugnación y la doble instancia.
4. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.
5. Juzgar, a través de la Sala Especial de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación, o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, al Vicepresidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los delegados del Fiscal General de la Nación ante la Corte y ante los Tribunales, Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.
6. Resolver, a través de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones proferidas por la Sala Especial de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.
7. Resolver, a través de una Sala integrada por tres magistrados de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y que no hayan participado en la decisión, conforme lo determine la ley, la solicitud de doble conformidad judicial de la primera condena de la sentencia proferida por los restantes magistrados de dicha Sala en los asuntos a que se refieren los nu-

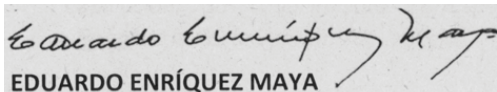
merales 1,3, 4, 5 y 6 del presente artículo, o de los fallos que en esas condiciones profieran los Tribunales Superiores o Militares.

- 8. *Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.*
- 9. *Darse su propio reglamento.*
- 10. *Las demás atribuciones que señale la ley.*

Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enunciados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero solo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.

Artículo 4º. *El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

Atentamente,



EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA
Senador Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 754 - Viernes 1º de septiembre de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 108 de 2017 Senado, por el cual se autoriza a institutos o centros de investigaciones o estudios y academias, previo cumplimiento de requisitos, a desarrollar programas académicos de doctorado y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de ley número 110 de 2017 Senado, por medio de la cual se incentiva la donación de sangre en el país y se dictan otras disposiciones. 7

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta y pliego de modificaciones al Proyecto de acto legislativo número 13 de 2017 Senado, número 265 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria. 9