



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° 178

Bogotá, D. C., martes, 28 de marzo de 2017

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 010 DE 2017 CÁMARA**

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

El Congreso de Colombia

En virtud del Procedimiento Legislativo
Especial para la Paz

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 361 de la Constitución Política:

“**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 Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

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.

Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución Política:

“**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 destinarán a 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 de inversión destinados a la reparación integral a las víctimas.

Igual destinación tendrán 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.

Durante este periodo, 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, a las asignaciones directas a las que se refiere el inciso segundo del presente artículo y a la asignación del primer inciso del presente párrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este párrafo, se distribuirán entre entidades territoriales con base en criterios de nivel de pobreza rural, grado de afectación derivado del conflicto armado, debilidad institucional, y existencia de economías ilegales.

Los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este párrafo, 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, quien ejercerá la Secretaría Técnica; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.

Para cumplir con lo dispuesto en el presente párrafo transitorio, el Gobierno nacional hará los ajustes necesarios en el presupuesto del bienio 2017-2018, mediante un decreto con fuerza de ley”.

“**Parágrafo 8° Transitorio.** El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, por una sola vez, dará traslado de una parte de los recursos del Fondo de

Ciencia, Tecnología e Innovación que al 31 de diciembre de 2016 no haya sido destinada a la financiación de proyectos de inversión por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo, a la asignación para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de que trata el inciso primero del parágrafo 7° transitorio del presente artículo.

Los recursos objeto del traslado mantendrán la misma distribución entre departamentos y el Distrito Capital, que tenían en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Los proyectos de inversión a ser financiados con estos recursos serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7° transitorio del presente artículo”.

“Parágrafo 9° Transitorio. Los proyectos de inversión a 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”.

Artículo 3°. Vigencia y derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,
Atentamente,


MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público


GERMÁN ARCE ZAPATA
Ministro de Minas y Energía


SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ
Director Departamento Nacional de Planeación

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

Con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final) entre el Gobierno nacional y el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP) y su refrendación por el Honorable Congreso de la República el 30 de noviembre de 2016, Colombia inició un nuevo capítulo en su historia.

El Conpes 3867 de 2016 “Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto”, define el posconflicto como “un escenario transitorio de intervenciones estatales en un horizonte de veinte años, que se inicia una vez protocolizados los acuerdos y termina con el cumplimiento satisfactorio de los temas acordados”. En este periodo de tiempo, en cumplimiento de lo acordado, es preciso enfocar los esfuerzos y disponer de los recursos necesarios para lograr la transformación estructural del campo; la apertura democrática para la construcción de paz; la reparación integral a las víctimas para el goce efectivo de sus derechos y la solución al problema de las drogas ilícitas.

Para ello, el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016, adiciona un artículo transitorio a la Constitución Política que ordena que durante los próximos veinte años se incluya un componente específico para la Paz en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales. Este componente debe contener recursos adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial, las cuales deben estar orientadas a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado.

El Sistema General de Regalías (SGR) es, sin duda, un instrumento central para la implementación del Acuerdo Final, no solo por ser una fuente de financiación de la inversión territorial, sino porque en sus fundamentos comparte la visión de que el desarrollo económico, social y ambiental del país y la paz, se construye desde los territorios, de manera consensuada entre todos los niveles de Gobierno.

Es así como, con base en el mandato del artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016, el presente Acto legislativo propone la inclusión de una serie de medidas transitorias en el artículo 361 de la Constitución Política, que mantienen la esencia del SGR y son consistentes con los objetivos para los que fue creado y, a la vez, permiten que durante los próximos veinte años se asignen recursos adicionales a las entidades territoriales, con prioridad en aquellas con mayores afectaciones derivadas del conflicto armado, para atender los retos que impone el cumplimiento del Acuerdo Final.

I. Requerimientos para la implementación del Acuerdo Final

Con la firma¹ y refrendación² del nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se inicia un proceso de transición y de transformación del país, desde las regiones y territorios, que exige el concurso de las autoridades nacionales y locales y la participación de todos los sectores de la sociedad.

Cada uno de los seis puntos que componen el Acuerdo final: 1) *Reforma Rural Integral*; 2) *Participación Política*; 3) *Fin del Conflicto*; 4) *Solución In-*

¹ El Gobierno nacional suscribió el 24 de noviembre de 2016, con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP), un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

² El 30 de noviembre de 2016, el Congreso de la República adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

tegral al Problema de las Drogas Ilícitas; 5) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto y 6) implementación, verificación y refrendación define objetivos y metas que se deben alcanzar en un horizonte de tiempo total de veinte (20) años, con logros de corto y mediano plazo necesarios para avanzar en la consolidación de las condiciones de una paz estable y duradera.

En particular, el Punto 1.3. del Acuerdo final señala el propósito de lograr, en 15 años, la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% de la pobreza rural en todas sus dimensiones, a través de la elaboración y puesta en marcha de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI): Plan Nacional de Vías Terciarias, Plan Nacional de Riego y Drenaje, Plan Nacional de Electrificación Rural, Plan Nacional de Conectividad Rural, Plan Nacional de Salud Rural; Plan Especial de Educación Rural y Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

Adicionalmente, el Punto 4.1 del Acuerdo final define la necesidad de incorporar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) como componente especial de la Reforma Rural Integral en aquellos territorios donde se ubican cultivos de uso ilícito. El PNIS tiene como uno de sus principios fundamentales la sustitución voluntaria, lo cual conlleva un acuerdo entre las comunidades que se comprometen a abandonar los cultivos ilícitos, y los distintos niveles de gobierno que adquieren el compromiso de crear las condiciones propicias para que las alternativas de sustitución sean viables y sostenibles.

Es especialmente importante que se alcancen resultados palpables en el corto y mediano plazo que permitan generar confianza en las poblaciones y zonas más afectadas por el conflicto armado y prevenir los riesgos de retorno a situaciones de violencia. De esta manera, en el Punto 1 del Acuerdo final, se precisa que el plan marco de implementación debe garantizar los máximos esfuerzos de cumplimiento de estos planes nacionales en los próximos 5 años.

Igualmente, los Puntos 1 y 6 del Acuerdo señalan que, si bien la aplicación de la RRI debe abarcar todo el territorio nacional, en su ejecución se requiere priorizar “la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, y hace énfasis en pequeños y medianos productores y productoras. Especial atención merecen los derechos de las víctimas del conflicto, los niños y las niñas, de las mujeres y de las personas adultas mayores³”.

Para ello, el Acuerdo final define los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como el mecanismo para implementar la RRI con mayor celeridad en los territorios más afectados por el conflicto y la pobreza, y establece cuatro criterios para definir las regiones de acción prioritaria:

1. Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas.
2. El grado de afectación derivado del conflicto.
3. La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión.

3. La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales.

En cada territorio, a través de procesos de planeación participativa, se definirá un plan de acción para la transformación regional en el cual se establezcan las prioridades en la implementación de los planes nacionales de la RRI, según las particularidades y características sociales, culturales, ambientales y productivas de su población y territorio. A partir de ello, se deberán desplegar las acciones e inversiones requeridas para el cumplimiento de cada plan de acción.

De esta manera, para lograr el cumplimiento de lo acordado y en particular, las ambiciosas metas de la RRI, es necesario que las entidades estatales cuenten con los instrumentos y recursos que permitan una acción articulada y eficaz de todos los actores involucrados, precisando acciones y metas de corto, mediano y largo plazo.

En este sentido, el Acto legislativo 01 de 2016, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”, en su artículo 3º incluyó un nuevo artículo transitorio en la Constitución Política, a través del cual se ordena la incorporación del Plan de Inversiones para la Paz, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como los Planes de desarrollo territoriales, durante los próximos veinte años:

“Artículo transitorio. Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz durante los seis meses siguientes a la adopción de este.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.

El Punto 6.1.2 del Acuerdo final, resalta que los recursos del Sistema General de Regalías serán una fuente para la implementación de los acuerdos. Es por ello que el Gobierno nacional realizó un análisis del SGR a la luz de los requerimientos de la implementación del Acuerdo final, para identificar medidas específicas tendientes a destinar recursos adicionales al componente para la Paz del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territorial.

³ Principio de Priorización del Punto 1 del Acuerdo final. P. 12.

II. El Sistema General de Regalías a la luz de las prioridades del Acuerdo Final

1.1. Equidad social, regional e intergeneracional en la distribución de los ingresos del SGR

La distribución de los ingresos del SGR se sustenta en el principio de equidad, en tres dimensiones señaladas en la exposición de motivos del Acto legislativo 05 de 2011:

“Primero, generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica, y mantener estable el gasto público a través del tiempo. Este es un concepto de equidad intergeneracional. Segundo, un mecanismo de inversión de los ingresos minero-energéticos que priorice su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social. Tercero, el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad de todos los colombianos, debe favorecer el desarrollo regional de todos sus departamentos y municipios. Este concepto de equidad regional fortalece la integración de diversas entidades territoriales en pos de proyectos comunes; promueve, además, la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo”. (Subrayado propio).

En desarrollo de este principio, el artículo 361 de la Constitución Política define reglas de distribución de los ingresos del SGR entre sus componentes, así:

- 10% al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
- 10% al ahorro pensional territorial

- A la suma de las asignaciones directas, el Fondo de Desarrollo Regional y Fondo de Compensación Regional no le asigna un porcentaje fijo; sino que establece que estos deben crecer anualmente a la mitad de la tasa de crecimiento de los ingresos totales. Esto permite que, si bien los ingresos del SGR pueden sufrir grandes alteraciones, la fluctuación en los niveles de inversión de estos tres componentes sea mucho menor.

- La asignación del Fondo de Ahorro y Estabilización, el principal mecanismo para la estabilidad del gasto en el tiempo, se determina como residual. Es decir, corresponde a la porción de los ingresos del SGR que quede después de asignar los porcentajes y asegurar las tasas de crecimiento de los demás Fondos y conceptos de distribución del SGR. Esto sin superar en ningún caso el 30% de los ingresos del SGR.

- Además, dispone que se descuenta de manera proporcional a todas las asignaciones, recursos para atender gastos de fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; para la administración del Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR, para el funcionamiento del SGR y, en atención al artículo 331 de la Constitución Política, una asignación para los municipios del río Grande de la Magdalena y Canal del Dique.

Cuadro 1

Reglas de distribución anual de los Ingresos del Sistema General de Regalías (SGR)

Ingresos totales SGR		Regla distribución	Norma que lo define
		100%	
Conceptos que se descuentan proporcionalmente de todas las asignaciones	<i>Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo</i>	2%	<i>Porcentaje fijado en el inciso 5° del artículo 361 de la Constitución Política</i>
	<i>Funcionamiento del Sistema General de Regalías</i>	hasta 2%	<i>Concepto creado en el artículo 361 de la CP; porcentaje fijado por la Ley 1530 de 2012</i>
	<i>Administración del Sistema de Monitoreo, seguimiento, Control y Evaluación</i>	hasta 1%	<i>Concepto creado en el artículo 361 de la CP; porcentaje fijado por la Ley 1530 de 2012</i>
	<i>Municipios del río Grande de la Magdalena y Canal del Dique</i>	0,5%	<i>En desarrollo del artículo 331 de la C. P., porcentaje fijado por la Ley 1530 de 2012</i>
Ingresos después de descuentos		94,5%	
Conceptos que son un porcentaje fijo de los ingresos del SGR	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	<i>10% de ingresos después de descuentos</i>	<i>Porcentaje definido en el inciso 4° del artículo 361 de la C. P.</i>
	Ahorro pensional territorial	<i>10% de ingresos después de descuentos</i>	<i>Porcentaje definido en el inciso 4° del artículo 361 de la C. P.</i>
Conceptos atados al nivel de inversión del año anterior	Inversión regional (Asignaciones Directas + Fondo de Desarrollo Regional + Fondo de Compensación Regional)	<i>crece a la 1/2 de la tasa de crecimiento del ingreso total</i>	<i>Regla definida en el inciso 6° del artículo 361 de la C. P.</i>
Concepto que se estima como residual	Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	<i>- Diferencia entre los ingresos después de descuentos y los demás conceptos de gasto.</i>	<i>Regla definida en el inciso 7° del artículo 361 de la C. P.</i>

La equidad intergeneracional, entendida como el equilibrio entre los niveles de inversión y de ahorro

del SGR, está determinada por el ciclo de ingresos del sector minero-energético, ahorrando más en el FAE en

momentos de alto ingreso y ahorrando menos o incluso desahorrande en momentos de bajos ingresos. La equidad intergeneracional también supone una senda de inversión que se requiere mantener a lo largo del tiempo, para generar las condiciones de competitividad y desarrollo social y ambiental necesarias para construir una economía más estable y sostenible, y una sociedad más justa e igualitaria.

Los retos que nos plantea el cumplimiento del Acuerdo Final, hacen necesario elevar el nivel de la senda de inversión, así como replantear los criterios de focalización de los recursos del SGR a nivel territorial y sectorial.

1.1. Focalización geográfica de los recursos de inversión del SGR

La equidad regional del SGR se materializa en la profunda desconcentración territorial de los ingresos de regalías. Hoy en día, el 99,5% de las entidades territoriales del país reciben alguna asignación del SGR para financiar los proyectos de inversión local o regional prioritarios para avanzar en sus planes de desarrollo⁴.

Ahora, cada asignación dentro del Sistema privilegia unos criterios de distribución entre entidades territoriales, según los objetivos específicos del SGR que busca cumplir:

- **Asignaciones directas:** se centran en la restauración ambiental, social y económica de los territorios en donde se realiza la explotación de los Recursos Naturales No Renovables (RNNR) y donde se transportan los mismos. La distribución entre entidades territoriales depende de sus niveles de producción y del recurso natural no renovable explotado.

- **Fondo de Desarrollo Regional:** tiene por objeto mejorar la competitividad de la economía, a través de la financiación de proyectos de inversión regionales. Un 60% de sus recursos se distribuye entre departamentos según su peso en la población del país y el 40% restante según su nivel de pobreza relativa (medida con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI– departamental).

- **Fondo de Compensación Regional:** la prioridad de este Fondo es la financiación de proyectos de inversión en las entidades territoriales más pobres del país, bajo criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo. El 60% de sus recursos se distribuye entre departamentos atendiendo tanto sus niveles de pobreza departamental como los niveles de pobreza de sus municipios. El 40% restante se distribuye entre los municipios del país con un NBI mayor al 35%, de manera proporcional a su población, y los municipios con NBI menores a 35%, clasificados en categorías 4, 5 y 6.

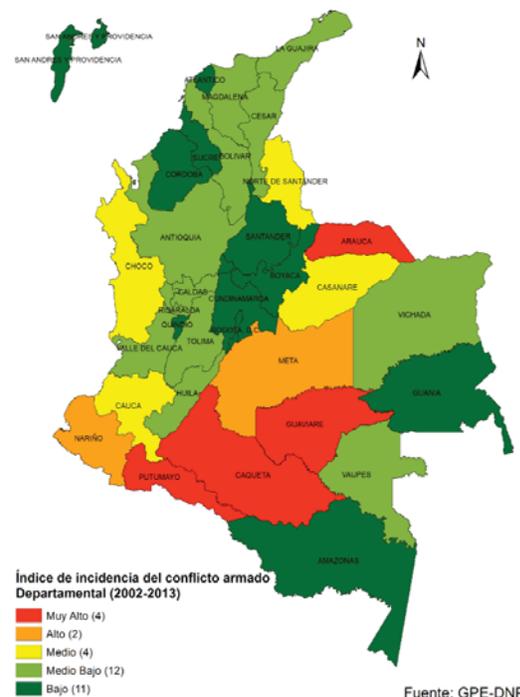
- **Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.** Tiene como objeto incrementar la capacidad cientí-

fica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones y se distribuye entre departamentos en la misma proporción en la que se le distribuye la suma de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional.

Con base en estos criterios, el SGR asigna recursos de inversión a los municipios y departamentos del país, priorizando territorios con brechas de desarrollo derivados del impacto de la explotación de RNNR o de sus niveles de pobreza. Sin embargo, dado que el Sistema no fue diseñado con el objetivo de superar las brechas derivadas del conflicto armado, no existe una relación muy clara entre los recursos asignados y los niveles de afectación derivados del conflicto armado.

Mapa 1

Índice de incidencia del conflicto armado departamental



Como se ilustra en el Cuadro 2, al comparar la distribución de las asignaciones de inversión con el índice departamental de incidencia del conflicto armado⁵, departamentos con incidencia alta del conflicto, como Meta y Nariño, se encuentran entre los 10 departamentos con mayor asignación para inversión. Sin embargo, otros con una muy alta incidencia del conflicto armado como Arauca, Putumayo, Caquetá y Guaviare, se encuentran entre los departamentos con menores recursos del SGR.

⁴ Seis (6) municipios no cuentan con asignación del SGR para el bienio 2017-2018: Sabaneta, Antioquia; Soledad, Atlántico; Cota, Facatativá y Funza, Cundinamarca, y Dosquebradas, Risaralda. Estos municipios no son productores o portuarios y tampoco beneficiarios del FCR40% por no ser de categorías 4, 5 y 6 y no tener NBI mayores al 35%. Sin embargo, estos municipios pueden presentar proyectos de inversión al OCAD Regional, OCAD del FCTI o los OCAD departamentales respectivos y acceder a estos recursos.

⁵ El índice de incidencia del conflicto armado, construido por el DNP, tiene el objetivo de evaluar los territorios colombianos según su afectación por conflicto en el período 2002-2013. Se construye a partir de seis (6) variables: i) Acciones armadas; ii) homicidios, iii) Secuestros, iv) víctimas de minas antipersonas, v) desplazamiento forzado según origen y vi) cultivos de coca, y el índice final es un promedio simple del valor del índice durante el periodo 2002 a 2013.

Cuadro 2

Presupuesto corriente de inversión 2017-2018*

Agregado todas las entidades de departamento (millones de pesos)

DEPARTAMENTO	Asignaciones Directas	FCR40%	FCR 60%	FDR	FCTel	Presupuesto corriente de inversión	Índice de Incidencia del Conflicto Armado (ICA)**
META	450.140	29.477	32.551	67.111	22.082	601.360	Alto
ANTIOQUIA	43.190	178.546	67.102	201.187	76.403	566.428	Medio bajo
CÓRDOBA	58.584	139.576	157.481	132.941	73.525	562.107	Bajo
LA GUAJIRA	187.006	80.711	128.358	99.563	52.779	548.417	Medio bajo
CESAR	190.464	45.295	109.393	87.247	41.366	473.765	Medio bajo
BOLÍVAR	25.393	88.708	147.640	135.944	63.656	461.341	Medio bajo
NARIÑO	7.011	98.685	136.999	118.826	60.616	422.137	Alto
CAUCA	5.874	81.431	125.441	105.289	53.373	371.408	Medio
CASANARE	224.112	15.695	62.879	42.479	20.699	365.865	Medio
SUCRE	51.502	68.604	110.773	84.267	45.078	360.224	Bajo
MAGDALENA	23.044	61.988	121.116	100.820	48.545	355.512	Medio bajo
HUILA	55.044	60.108	99.275	82.447	41.350	338.224	Medio Bajo
BOYACÁ	28.760	65.198	97.809	84.170	42.259	318.196	Bajo
VALLE	765	79.707	48.917	140.787	46.065	316.241	Medio bajo
SANTANDER	83.556	54.657	40.526	98.496	33.113	310.349	Bajo
CUNDINAMARCA	4.918	82.537	45.299	115.764	41.653	290.171	Bajo
N. SANTANDER	11.524	41.619	102.701	87.838	39.694	283.377	Medio
CHOCÓ	19.850	40.379	109.962	70.920	37.832	278.943	Medio
TOLIMA	20.205	57.492	41.885	88.388	32.102	240.071	Medio bajo
ATLÁNTICO	19	41.424	46.908	116.105	34.955	239.410	Bajo
ARAUCA	58.238	16.039	58.360	35.133	18.728	186.497	Muy alto
PUTUMAYO	33.310	24.406	64.284	41.614	22.280	185.895	Muy alto
BOGOTÁ, D. C.	25	0	0	157.434	26.919	184.378	Bajo
CAQUETA	6	24.618	77.268	53.627	26.590	182.109	Muy alto
CALDAS	1.525	31.083	27.683	57.990	19.962	138.242	Medio bajo
RISARALDA	202	15.926	27.528	56.632	17.112	117.400	Medio bajo
QUINDÍO	48	12.743	27.858	40.208	9.053	89.910	Bajo
GUÁVIARE	1	9.152	44.215	21.991	12.885	88.245	Muy alto
VICHADA	2	6.004	47.773	21.161	12.815	87.755	Medio bajo
A. SAN ANDRÉS	35	6.230	36.214	17.596	10.266	70.342	Bajo
AMAZONAS	0	3.976	37.853	18.238	10.270	70.338	Bajo
GUAINÍA	436	1.590	34.352	14.430	8.613	59.420	Bajo
VAUPÉS	0	2.877	33.320	14.161	8.610	58.969	Medio bajo
TOTAL	1.584.787	1.566.482	2.349.724	2.610.804	1.111.248	9.223.045	

*Se presenta solo la porción del presupuesto para el bienio 2017-2018 que depende de los ingresos corrientes que por regalías y compensaciones se espera recibir durante estos dos años.

Fuente: Artículos 4° y 5° del Decreto 2190 de 2016. No incluye las asignaciones a Corporaciones Autónomas ni recursos por distribuir.

**Fuente: DNP-Grupo de Proyectos Especiales.

En términos per cápita, tampoco existe una relación evidente entre los niveles de inversión y la incidencia del conflicto armado. Es así como algunos de los territorios con mayor incidencia del conflicto armado tienen comparativamente menores recursos de regalías que otros con menor afectación.

Cuadro 3
Presupuesto de inversión 2017-2018
per cápita por departamento

Departamento (Todas las entidades)	Presupuesto corriente de inversión 2017-2018 (millones de pesos)	Asignación per cápita 2017-2018 (pesos)	Índice de incidencia en el conflicto armado departamental
GUAINÍA	59.420	1.389.067	Bajo
VAUPÉS	58.969	1.325.140	Medio Bajo
VICHADA	87.755	1.162.813	Medio Bajo
CASANARE	365.865	991.535	Medio

Departamento (Todas las entidades)	Presupuesto corriente de inversión 2017-2018 (millones de pesos)	Asignación per cápita 2017-2018 (pesos)	Índice de incidencia en el conflicto armado departamental
ARCH. SAN ANDRÉS	70.342	904.613	Bajo
AMAZONAS	70.338	902.368	Bajo
GUAVIARE	88.245	772.674	Muy Alto
ARAUCA	186.497	695.905	Muy Alto
META	601.360	602.467	Alto
CHOCÓ	278.943	546.896	Medio
LA GUAJIRA	548.417	541.418	Medio Bajo
PUTUMAYO	185.895	524.986	Muy Alto
CESAR	473.765	449.717	Medio Bajo
SUCRE	360.224	414.795	Bajo
CAQUETA	182.109	371.609	Muy Alto
CÓRDOBA	562.107	318.921	Bajo
HUILA	338.224	285.917	Medio Bajo
MAGDALENA	355.512	276.581	Medio Bajo

Departamento (Todas las entidades)	Presupuesto corriente de inversión 2017- 2018 (millones de pesos)	Asignación per cápita 2017- 2018 (pesos)	Índice de incidencia en el conflicto armado departamental
CAUCA	371.408	264.497	Medio
BOYACÁ	318.196	248.599	Bajo
NARIÑO	422.137	236.155	Alto
BOLÍVAR	461.341	214.908	Medio Bajo
N. DE SANTANDER	283.377	205.415	Medio
TOLIMA	240.071	169.527	Medio Bajo
QUINDÍO	89.910	157.259	Bajo
SANTANDER	310.349	149.139	Bajo
CALDAS	138.242	139.376	Medio Bajo
RISARALDA	117.400	121.971	Medio Bajo
CUNDINAMARCA	290.171	105.028	Bajo
ATLÁNTICO	239.410	95.083	Bajo
ANTIOQUIA	566.428	85.652	Medio Bajo
VALLE DEL CAUCA	316.241	67.167	Medio Bajo
BOGOTÁ, D. C.	184.378	22.817	Bajo

Una parte importante de la explicación se deriva del hecho de que el conflicto armado se ha concentrado en las zonas rurales periféricas del país, que se caracterizan por tener población dispersa. Como se señala en el Conpes 3867 del 2016⁶, de los 187 municipios con incidencia alta y muy alta de conflicto, 88% son rurales (cabeceras menores a 25 mil personas y densidad de población intermedia) y rurales dispersos (municipios y áreas no municipalizadas con cabeceras pequeñas y densidad baja).

La distribución del SGR, si bien incorpora como criterio fundamental de asignación de los fondos de inversión el de NBI, también privilegia a territorios con mayor población. Esto lleva a que territorios con muy alta incidencia del conflicto armado, que tienen población baja y dispersa, tengan niveles de asignación relativamente menores que otros con iguales o incluso menores niveles de NBI.

El logro de una paz estable y duradera requiere asignar recursos de inversión a estos territorios que, independientemente de su nivel o densidad de población, presentan grandes rezagos en sus condiciones de desarrollo por causa de su aislamiento y afectación por el conflicto armado.

Es importante también resaltar que las entidades territoriales en cuyo territorio se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables han sido especialmente vulnerables a las consecuencias del conflicto armado en el país.

Sin importar si se trata de explotación de minerales o de hidrocarburos, las zonas donde se llevan a cabo estas actividades han sido blanco constante de los grupos armados con ataques a infraestructura y a la población civil, además de la existencia de cultivos de coca en muchas de estas entidades territoriales.

Al cruzar la clasificación de los municipios y departamentos del índice de incidencia del conflicto armado, con departamentos y municipios productores, se presenta una relación significativa. Como se señala en

la Tabla 1, de los 187 municipios del país, clasificados como de impacto muy alto y alto, 55 corresponden a municipios productores (29%).

Tabla 1
Municipios productores con alto o muy alto impacto del conflicto armado

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PRODUCTO	IICA*
ANTIOQUIA	YONDÓ	CRUDO + GAS	ALTO
ANTIOQUIA	EL BAGRE	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	SEGOVIA	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	TARAZÁ	ORO	MUY ALTO
ANTIOQUIA	ZARAGOZA	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	REMEDIOS	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	CÁCERES	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	NECHÍ	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	AMALFI	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	ANORÍ	ORO	MUY ALTO
ANTIOQUIA	VALDIVIA	ORO	MUY ALTO
ARAUCA	ARAUQUITA	CRUDO	MUY ALTO
ARAUCA	SARAVENA	CRUDO	MUY ALTO
BOLÍVAR	CANTAGALLO	CRUDO + GAS	MUY ALTO
BOLÍVAR	SANTA ROSA DEL SUR	ORO	ALTO
BOLÍVAR	SIMITÍ	ORO	ALTO
BOLÍVAR	MORALES	ORO	ALTO
BOLÍVAR	SAN PABLO	ORO	MUY ALTO
BOLÍVAR	MONTECRISTO	ORO	ALTO
CASANARE	MANÍ	CRUDO + GAS	ALTO
CASANARE	AGUAZUL	CRUDO + GAS	ALTO
CAUCA	PIAMONTE	CRUDO	MUY ALTO
CAUCA	TIMBIQUÍ	ORO	ALTO
CAUCA	SUÁREZ	ORO	ALTO
CAUCA	EL TAMBO	ORO	MUY ALTO
CAUCA	PATÍA	ORO	ALTO
CESAR	BECERRIL	CARBÓN	ALTO
CHOCÓ	NÓVITA	ORO	ALTO
CHOCÓ	ISTMINA	ORO	ALTO
CHOCÓ	TADÓ	ORO	ALTO
CHOCÓ	SIPÍ	ORO	ALTO
CHOCÓ	BAGADÓ	ORO	ALTO
CÓRDOBA	PUERTO LIBERTADOR	ORO + CARBÓN	MUY ALTO
CÓRDOBA	MONTELÍBANO	NIQUEL	ALTO
GUAJIRA	DIBULLA	GAS	ALTO
META	PUERTO GAITÁN	CRUDO	ALTO
META	VISTA HERMOSA	CRUDO	MUY ALTO
NARIÑO	MAGÚÍ	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	ROBERTO PAYÁN	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	BARBACOAS	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	SANTA BÁRBARA	ORO	ALTO
NARIÑO	EL CHARCO	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	SAN ANDRÉS DE TUMACO	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	CUMBITARA	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	LA LLANADA	ORO	ALTO
N. DE SANTANDER	SARDINATA	GAS + CARBÓN	MUY ALTO
N. DE SANTANDER	TIBÚ	CRUDO + GAS + CARBÓN	MUY ALTO
PUTUMAYO	ORITO	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	PUERTO ASÍS	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	PUERTO CAICEDO	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	SAN MIGUEL	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	VALLE DEL GUAMUEZ	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	VILLAGARZÓN	CRUDO	MUY ALTO
SANTANDER	SABANA DE TORRES	CRUDO + GAS	ALTO
TOLIMA	CHAPARRAL	CRUDO	ALTO

*Fuente: Ministerio de Minas y Energía, con base en el Índice de incidencia del conflicto armado elaborado por el Grupo de Proyectos Especiales del Departamento Nacional de Planeación.

⁶ CONPES 3867 de 2016: Estrategia de preparación institucional para la Paz y el Posconflicto. Consejo Nacional de Política Económica y Social, 23 de septiembre de 2016.

En el caso de los departamentos, se puede observar que de 6 departamentos clasificados como de impacto muy alto y alto, 4 corresponden a departamentos productores, así:

Tabla 2

Departamentos productores con alto o muy alto impacto del conflicto armado

DEPARTAMENTO	PRODUCTO	IMPACTO
ARAUCA	CRUDO	MUY ALTO
META	CRUDO	ALTO
NARIÑO	ORO	ALTO
PUTUMAYO	CRUDO	MUY ALTO

Así las cosas, y entendiendo que las entidades territoriales donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables, las convierten en un factor de riesgo adicional, por ser lugares más propensos a los ataques propios de cualquier conflicto armado, los recursos del Sistema General de Regalías deben aportar recursos adicionales para resarcir y compensar los daños que históricamente se han causado en estas zonas derivados del conflicto armado.

Todo esto hace necesario que, en la distribución de recursos del Sistema General de Regalías, se incorporen nuevos criterios de focalización, para cumplir el propósito de equidad regional y social del SGR, a la luz de la implementación del Acuerdo Final.

1.2. Focalización sectorial de las inversiones del SGR

El balance de las inversiones aprobadas con cargo al SGR entre el 2012 y el 2016, evidencia una gran concentración de los recursos en el sector de Transporte, que como se muestra en los Cuadros 4 y 5, representa un 32% de los proyectos y un 35% del valor aprobado.

Lo anterior se explica no solo por el alto costo de estas inversiones frente al valor promedio de proyectos en otros sectores, sino también por la evidente necesidad de avanzar en el cierre de la brecha que presenta este sector tan crítico para elevar la competitividad del país.

Los siguientes sectores priorizados por las entidades territoriales beneficiarias de los recursos son el de Educación (11% de los proyectos y 14% de la inversión); Vivienda (10% de los proyectos y 7,3% de la inversión); Cultura, Deporte y Recreación (12% de los proyectos, 6% de la inversión); Agua Potable y Saneamiento Básico (8,7% de los proyectos y 8,1% de la inversión); y Ciencia, Tecnología e Innovación que, aunque solo representa un 3% de los proyectos, absorbe un 11% de la inversión.

Cuadro 4

Proyectos aprobados por sector 2012-2016

SECTOR	No Proyectos	%
TRANSPORTE	3.401	32%
CULTURA, DEPORTE Y RECREACIÓN	1.307	12%
EDUCACIÓN	1.153	11%
VIVIENDA	1.068	10%
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	917	8,7%
AGRICULTURA	457	4,4%
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	450	4,3%
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	372	3,5%

SECTOR	No Proyectos	%
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	351	3,3%
MINAS Y ENERGÍA	328	3,1%
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	309	2,9%
PLANEACIÓN	159	1,5%
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	77	0,7%
INTERIOR	50	0,5%
DEFENSA	31	0,3%
JUSTICIA Y DEL DERECHO	24	0,2%
TRABAJO	19	0,2%
COMUNICACIONES	16	0,2%
ESTADÍSTICA	6	0,1%
RELACIONES EXTERIORES	1	0,01%
TOTAL GENERAL	10.496	100%

Fuente: DNP-Gesproy. Proyectos aprobados al 31 de diciembre de 2016.

Cuadro 5

Valor SGR de los proyectos aprobados 2012-2016 (Pesos corrientes)

SECTOR	VALOR SGR	%
TRANSPORTE	7.724.855.502.744	35%
EDUCACIÓN	3.122.740.412.496	14%
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	2.399.839.773.405	11%
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	1.806.766.253.987	8,12%
VIVIENDA	1.631.241.912.250	7,33%
CULTURA, DEPORTE Y RECREACIÓN	1.336.149.376.426	6,00%
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	889.882.545.281	4,00%
AGRICULTURA	756.776.445.836	3,40%
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	742.423.712.032	3,33%
MINAS Y ENERGÍA	596.125.583.899	2,68%
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	585.609.587.047	2,63%
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	270.911.430.525	1,22%
PLANEACIÓN	168.063.000.285	0,75%
JUSTICIA Y DEL DERECHO	60.667.993.249	0,27%
INTERIOR	55.739.931.894	0,25%
DEFENSA	42.454.431.459	0,19%
TRABAJO	34.920.398.564	0,16%
COMUNICACIONES	34.858.835.914	0,16%
ESTADÍSTICA	1.372.951.800	0,01%
RELACIONES EXTERIORES	905.823.374	0,004%
TOTAL GENERAL	22.262.305.902.467	100%

Fuente: DNP-Gesproy. Proyectos aprobados al 31 de diciembre de 2016.

Las inversiones en infraestructura de transporte, vivienda, y agua potable y saneamiento básico tienen sin duda un gran impacto en la calidad de vida de la población y la reducción de la pobreza, permitiendo la integración a los mercados y facilitando el acceso a los bienes y servicios sociales; aspectos centrales para el logro de una paz estable y duradera.

Los más de 10.000 proyectos aprobados al 31 de diciembre de 2016, se concretarán en 50.047 kilómetros de vías construidas o mejoradas; 3.263 profesionales formados a nivel de maestría; 748 instituciones educativas construidas o equipadas; 10 millones de personas con acceso a agua potable y condiciones más adecuadas de saneamiento básico; más de 95 mil viviendas

nuevas construidas o mejoradas, 1.702 sedes recreo-deportivas construidas o adecuadas; y 271 entidades de salud construidas, dotadas o ampliadas.

No obstante, inversiones en sectores que se encuentran en el corazón del Acuerdo Final, como los de agricultura, ambiente y desarrollo sostenible, inclusión social y reconciliación, y justicia y del derecho, individualmente no superan el 3,5% de los recursos del SGR aprobados a la fecha, generando un rezago en el desarrollo de estos sectores que urge empezar a cerrar en el marco de la implementación del Acuerdo Final.

Adicionalmente, en los principales sectores de inversión del SGR se presenta una mayor concentración de estas inversiones en las áreas urbanas de los municipios y departamentos.

Como se evidencia en el Cuadro 6, el 36% de las inversiones en infraestructura de transporte, se han destinado a la red vial urbana y un 33% adicional a la red vial secundaria; mientras que un porcentaje menor (20%) se ha destinado a la red vial terciaria y 2,4% a la red fluvial.

Cuadro 6

Valor SGR aprobado en proyectos de transporte por subsector 2012-2016

SUBSECTOR	VALOR SGR	%
Red Urbana	2.785.078.277.661	36,1%
Red Secundaria	2.551.722.696.883	33,0%
Red Terciaria	1.585.881.967.723	20,5%
Red Primaria	522.006.867.117	6,8%
Fluvial	188.430.220.543	2,4%
Aeroportuaria	89.893.376.757	1,2%
Férrea	1.842.096.060	0,02%
TOTAL TRANSPORTE	7.724.855.502.744	100%

Fuente: DNP-Gesproy. Proyectos aprobados al 31 de diciembre de 2016.

De manera similar, como se observa en el Cuadro 7, el 49% del valor del SGR invertido en el sector de vivienda, se concentra en vivienda urbana; en contraste con el 24% que se destina a la vivienda rural.

Cuadro 7

Valor SGR aprobado en proyectos de vivienda por subsector

SUBSECTOR	VALOR SGR	%
Vivienda urbana	800.050.704.542	49%
Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	442.105.893.279	27%
Vivienda rural	389.085.314.430	24%
TOTAL VIVIENDA	1.631.241.912.250	100%

Fuente: DNP-Gesproy. Proyectos aprobados al 31 de diciembre de 2016.

1.3. El SGR y las inversiones para la implementación del Acuerdo Final

La implementación del Acuerdo Final exige que las entidades territoriales cuenten con recursos adicionales a los ya programados en sus planes de desarrollo, para destinarlos de manera concreta al logro de los puntos acordados. A la vez, el logro de los compromisos de transformación del territorio incluidos en el Acuerdo Final, prevé que dichas inversiones sean más intensas

y profundas en los territorios que han sufrido mayores afectaciones derivadas del conflicto armado.

A la luz de lo anterior, el presente Acto Legislativo incluye una medida transitoria en el artículo 361 de la Constitución Política para que, durante los próximos veinte (20) años, se destine un 7% de los ingresos del SGR a una asignación especial para la implementación del Acuerdo Final.

Esta nueva asignación representaría un incremento efectivo en los niveles de inversión territorial, trasladando estos siete puntos porcentuales del SGR, del ahorro a la inversión.

Para ello, se propone que tres puntos sean absorbidos por una reducción de la asignación al ahorro pensional territorial, del 10% al 7% anual y, dejando todas las demás reglas de distribución inalteradas, los 4 puntos porcentuales adicionales requeridos para completar la asignación especial, serían cubiertos con un menor flujo de ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización.

Cuadro 8

Comparación de la distribución anual de los ingresos del SGR

	Regla distribución	Promedio anual actual*	Promedio anual con nueva asignación	Diferencia
		(miles de millones de pesos)		
Ingresos totales SGR	100%	6.017	6.017	-
<i>Gastos de Administración + Río Magdalena y Canal del Dique</i>	5,5%	331	331	-
Ingresos después de descuentos	94,5%	5.686	5.686	-
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI)	10%	569	569	-
Asignación para la implementación del Acuerdo	7%	-	398	398
Ahorro Pensional Territorial	10% / 7%	569	398	(171)
Inversión regional (AD + FDR + FCR)	crece a 1/2 de la tasa de crecimiento del ingreso	4.134	4.134	-
Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	Ingresos - todas las demás asignaciones	415	188	(227)

*Fuente: Plan de recursos del Sistema General de Regalías 2017-2026.

Como se ilustra en el Cuadro 8, ninguna de las demás asignaciones de inversión del SGR se reducirá a causa de este ajuste en la distribución de los ingresos. Es relevante resaltar que, aún con un nivel de ingresos del SGR de 6 billones de pesos (un 30% menor que el percibido antes del desplome del precio de crudo en 2015), e incluyendo este nuevo concepto de gasto, se continuará ahorrando cerca de 200 mil millones de pesos anuales en el Fondo de Ahorro y Estabilización.

Esto significa que el ahorro con el que hoy cuenta el SGR para estabilizar la inversión en el futuro, no sufrirá afectación.

Asimismo, como se detallará en la sección a continuación, dado el estado de evolución en el cubrimiento

del pasivo pensional territorial a través del Fonpet, la propuesta de reducción del aporte del SGR durante estos años, no genera riesgos para el cumplimiento del objetivo de fondeo de este pasivo pensional.

Como medida adicional, los 398 mil millones de pesos anuales de los ingresos corrientes del SGR que de acuerdo con lo aquí previsto se destinarán a la implementación del Acuerdo Final, se complementarán con la destinación de los rendimientos financieros que se generen en la Cuenta Única del SGR en este periodo, igualmente a este propósito.

La focalización adecuada de estos recursos es central para el cumplimiento de lo acordado, por lo que es necesario que la distribución de esta asignación entre entidades territoriales se lleve a cabo atendiendo los criterios de priorización establecidos en el Acuerdo y en el Acto Legislativo 01 de 2016: niveles de pobreza rural y pobreza extrema, grado de afectación derivado del conflicto armado, debilidad institucional, presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilícitas.

El segundo elemento para garantizar la adecuada focalización de los recursos al plan de implementación del Acuerdo, es el diseño institucional para la toma de decisiones de inversión. Alineado con los principios de Buen Gobierno del SGR y atendiendo el principio de construcción de la paz con la participación de todos los actores del territorio, se propone que los proyectos de inversión a ser financiados con estas asignaciones especiales sean definidos por un único *Órgano Colegiado* de Administración y Decisión (OCAD) y guardando concordancia con el componente específico para la Paz del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo territoriales, en el marco del régimen de planeación vigente.

En este OCAD, el Gobierno nacional estaría 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, quien ejercerá la Secretaría Técnica; el Gobierno departamental, representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.

III. Cajas excedentarias del Sistema General de Regalías

3.1. Excedentes del SGR en el Fonpet de entidades territoriales que ya cumplieron el cubrimiento del pasivo pensional territorial

La Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Pensiones con el objetivo de cubrir a todos los colombianos que no pertenecieran a regímenes especiales o exceptuados para proporcionar ingresos para la vejez. Su implementación implicó la finalización de los múltiples regímenes que coexistían y procuró la financiación de las pensiones a través de unos regímenes autofinanciados, esto es el régimen de ahorro individual con solidaridad, y el régimen de prima media con prestación definida.

Con anterioridad a esta disposición las entidades territoriales acumulaban un pasivo pensional considerable para el tamaño de sus finanzas, el cual ascendía a \$63 billones. Ante esta situación, con el objeto de asegurar los beneficios pensionales ya adquiridos y la sostenibilidad de las finanzas públicas, en particular de las entidades territoriales, la Ley 549 de 1999 creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), como un mecanismo de ahorro, con

el objetivo de provisionar el valor de dichos pasivos y administrar los recursos de manera eficiente.

El Fonpet cuenta con diez (10) fuentes de financiación, que consisten esencialmente en tres tipos de aporte: i) una porción de las transferencias constitucionales a que tienen derecho las entidades territoriales por el Sistema General de Participaciones, por los juegos de suerte y azar y por ingresos de regalías; ii) recursos de la Nación asignados por ley a esta finalidad, tales como una porción de las privatizaciones; iii) una porción de algunos recursos propios de las entidades territoriales.

Con la reforma constitucional que creó el Sistema General de Regalías (SGR), se estableció que el 10% de los ingresos del Sistema se debe destinar al ahorro pensional territorial, con lo cual se sustituyó la contribución proveniente de las regalías directas e indirectas que se había dispuesto en el artículo 48 de la Ley 863 de 2003⁷.

La suma de las fuentes del Fonpet ha contribuido al cubrimiento paulatino del pasivo pensional. Al 31 de diciembre de 2016, el Fonpet había acumulado cerca de \$46 billones de pesos de los \$63 billones del pasivo pensional (73%), con lo cual un gran número de entidades territoriales ha logrado el porcentaje de cubrimiento de su pasivo exigido por la norma.

En las condiciones actuales, 815 entidades ya alcanzaron el cubrimiento del pasivo en el sector propósito general, 1.117 entidades tienen cubierto su pasivo en el sector salud y 682 entidades en el sector educación.

La Ley 549 de 1999 previó que el Fondo fuese un mecanismo para la provisión de las reservas de los pasivos pensionales, sin sustituir la responsabilidad de las entidades territoriales. Es así como el Fonpet está constituido como un fondo con cuentas individuales a nombre de cada entidad territorial, a través de un esquema de ahorro obligatorio nutrido por las múltiples fuentes. Los recursos ingresan a las cuentas individuales conservando la trazabilidad de cada fuente y una vez en el Fondo, se realiza la gestión del portafolio de los recursos administrados a través de entidades fiduciarias, fondos de pensiones y aseguradoras habilitadas para el efecto.

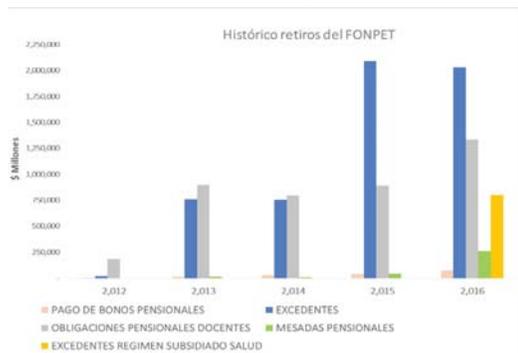
Los recursos son destinados en primera instancia al fondeo de los pasivos pensionales de las entidades territoriales y, en segundo lugar, al pago de obligaciones pensionales. Luego de estos dos usos, en caso de existir excedentes el artículo 6° de la Ley 549 de 1999 determinó la posibilidad de retirarlos, siempre y cuando se conserve la destinación de la fuente original, según las normas que la regulen.

La mayor cobertura del pasivo pensional y el potencial de retiro de excedentes ha sido reglamentada por el Gobierno nacional, a través del Decreto 055 de 2009 y más recientemente con el Decreto 630 de 2016, en el cual se contempla la cobertura independiente de los sectores propósito general, educación y salud.

Como se observa en la gráfica 1, dado el ritmo de fondeo de los pasivos pensionales territoriales y a las necesidades que debe atender el fondo, un gran número de entidades territoriales ha accedido al desahorro de recursos del Fonpet y el volumen de solicitudes de retiro se encuentra en ascenso.

⁷ (Ley 863 de 2003, 2003), Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

Gráfica 1
Valor de retiro de excedentes de Fonpet,
según modalidad
(millones de pesos)



Fuente: Sistema de Información del Fonpet (SIF).

Es importante señalar que el pasivo pensional a cubrir por parte de las entidades territoriales corresponde a una población cerrada y a tiempos laborados en las entidades territoriales con anterioridad al establecimiento del Sistema General de Pensiones.

En esta medida, año a año el objetivo de fondeo por parte de las entidades territoriales se ha ido alcanzando; continúan ingresando recursos a las cuentas de Fonpet de las entidades territoriales y, adicionalmente, los aportes en las cuentas generan rendimientos financieros que contribuyen al incremento de los recursos disponibles.

Esta realidad se ha traducido en la generación incremental de desahorros. Atendiendo la vocación de inversión territorial de las distintas fuentes que alimentan el Fonpet, este flujo excedentario de recursos se constituye en una oportunidad importante para que las entidades territoriales logren una mayor financiación de inversión regional y local.

Bajo este contexto y de manera análoga a las demás fuentes, los aportes provenientes del SGR han generado y continuarán generando excedentes en las cuentas del Fonpet de las entidades territoriales que ya cuentan con cubrimiento de su pasivo pensional. Sin embargo, los excedentes generados por esta fuente no pueden ser destinados a algo distinto al mismo ahorro pensional territorial, pues la destinación original de estos recursos está definida así desde el artículo 361 de la Constitución Política.

Por tanto, aun cuando la entidad territorial haya cubierto su pasivo pensional y, en consecuencia, no tenga la necesidad de seguir ahorrando para este fin, debe seguir destinando estos recursos a su ahorro pensional, conforme al mandato constitucional. Año a año, este monto crece dado que las mismas entidades continúan recibiendo aportes de múltiples fuentes, que los aportes acumulados generan rendimientos financieros que igualmente acrecientan su cuenta individual en el Fonpet, y también en la medida en que otras entidades territoriales alcanzan los cubrimientos del pasivo pensional exigidos por la norma.

De esta manera, es preciso que la norma constitucional contemple esta realidad del Fonpet, en la cual la mayoría de entidades territoriales están empezando la etapa de desahorro, especialmente a la luz del esfuerzo de inversión adicional en los territorios que exige la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Ante esta circunstancia, se proponen dos medidas de ajuste a lo dispuesto por la Constitución Política para el ahorro pensional territorial:

La primera consiste en autorizar a las entidades territoriales que hayan cubierto su pasivo pensional, a destinar los excedentes que tengan en el Fonpet provenientes del SGR, a la financiación de proyectos de inversión, que durante los 20 años siguientes deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final.

Con esta disposición, se estima que más de 800 entidades territoriales que han alcanzado cobertura de su pasivo pensional contarían con recursos adicionales para inversión en la implementación del Acuerdo Final, que, de lo contrario, se mantendrían como excedentes en sus cuentas del Fonpet.

Como segunda medida y como se señaló en la sección anterior, se propone que durante los 20 años duren lo que se contará con la asignación especial de 7% para la implementación del Acuerdo Final, se reduzca el porcentaje destinado al ahorro pensional territorial, del 10% al 7%.

La reducción propuesta tiene en cuenta no sólo el adecuado ritmo de acumulación que se está presentando, sino la generación de rendimientos financieros, que en el 2016 ascendieron a más de \$5 billones de pesos, que contribuyen al crecimiento del stock de cada entidad territorial en el Fonpet.

El promedio anual de ingresos del SGR estimado en el Plan de recursos es de cerca de 6 billones de pesos; por lo que esta disminución de tres puntos del aporte del SGR al ahorro pensional territorial, asciende a aproximadamente a 171 mil millones de pesos anuales. Dado el estado actual de cubrimiento del pasivo pensional territorial, esta reducción no genera un impacto significativo en su financiación, máxime cuando tan sólo los rendimientos financieros que generan los aportes realizados a la fecha por el SGR al Fonpet, ascienden a cerca de \$500 mil millones de pesos anuales.

En conclusión, teniendo en cuenta la etapa de maduración en la que se encuentra el Fonpet, la vocación de inversión territorial de los recursos que exceden los niveles de cubrimiento del pasivo pensional territorial y la responsabilidad de realizar los esfuerzos financieros necesarios para implementar el Acuerdo Final, estas dos medidas permitirán que durante los próximos 20 años, las entidades territoriales cuenten con importantes recursos adicionales para afrontar los retos del posconflicto, sin que se afecte el objetivo de fondeo de su pasivo pensional.

3.2. Recursos disponibles del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación

Como se señaló anteriormente, el artículo 361 de la Constitución Política destina un 10% de los recursos del SGR al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI). En virtud de este mandato, entre el 2012 y 2016, \$3,8 billones de pesos de los ingresos efectivos del SGR se han asignado a este Fondo, distribuidos entre todos los departamentos del país y el Distrito Capital, según el artículo 29 de la Ley 1530 de 2012.

Como se observa en el cuadro 9, con cargo a este Fondo, con corte al 31 de diciembre de 2016, se han aprobado proyectos por valor de \$2,3 billones; quedando recursos en caja por cerca de \$1,5 billones de pesos con cargo a los cuales aún no se han aprobado proyectos.

Es así como todos los proyectos que se han aprobado se encuentran financiados en su totalidad con los ingresos efectivos asignados al Fondo, y en todos los departamentos del país, se presenta un saldo de recursos en la Cuenta Única del SGR, por este concepto no comprometido en la financiación de proyectos.

Cuadro 9

Valor aprobado y saldos disponibles en el Fondo de CTI por departamento al 31 de diciembre de 2016 - (millones de pesos)

Departamento	Recursos asignados 2012-2016*	Valor proyectos aprobados 2012-2016**	Recaudo con cargo al cual no se han aprobado proyectos
ANTIOQUIA	259.267	194.759	64.508
ATLÁNTICO	119.348	95.493	23.854
BOGOTÁ, D. C.	91.963	71.684	20.278
BOLÍVAR	216.945	63.823	153.121
BOYACÁ	148.260	60.536	87.725
CALDAS	69.836	43.799	26.037
CAQUETÁ	91.575	70.909	20.666
CAUCA	184.228	127.766	56.462
CESAR	142.647	83.763	58.884
CÓRDOBA	249.940	161.284	88.655
CUNDINAMARCA	142.974	98.944	44.030
CHOCÓ	129.970	85.939	44.032
HUILA	139.817	77.378	62.440
LA GUAJIRA	173.928	103.560	70.367
MAGDALENA	167.615	106.364	61.251
META	75.406	55.388	20.018
NARIÑO	209.079	94.367	114.712
N. DE SANTANDER	136.834	65.949	70.885
QUINDÍO	31.415	19.010	12.405
RISARALDA	59.462	50.248	9.214
SANTANDER	115.380	98.180	17.199
SUCRE	155.970	66.015	89.956
TOLIMA	112.915	79.508	33.407
VALLE DEL CAUCA	155.686	86.846	68.840
ARAUCA	63.882	44.329	19.553
CASANARE	71.144	40.918	30.226
PUTUMAYO	76.191	24.142	52.049
A. SAN ANDRÉS	35.357	-	35.357
AMAZONAS	35.665	26.443	9.222
GUAINÍA	29.838	20.931	8.907
GUAVIARE	43.418	37.103	6.315
VAUPÉS	30.054	7.490	22.564
VICHADA	42.742	30.893	11.849
TOTAL	3.808.751	2.293.763	1.514.988

*Corresponde al recaudo corriente determinado en los decretos de cierre presupuestal del 2012 (D.1399 de 2013); del bienio 2013-2014 (Decreto 722 de 2015) y el presupuesto vigente del bienio 2015-2016, descontado el aplazamiento.
**Fuente: Colciencias-Secretaría técnica del OCAD FCTI.

Aunque en todos los Fondos y asignaciones de inversión del SGR, se presentan este tipo de saldos, la proporción de los recursos del FCTI sin comprometer en proyectos de inversión es sustancialmente mayor.

Como se observa en la gráfica 2, mientras que los saldos sin aprobaciones de los demás tipos de OCAD⁸ oscilan entre un 13% y un 25% de los ingresos acumulados asignados; los saldos del FCTI representan un

⁸ Los OCAD regionales deciden sobre la suma del Fondo de Desarrollo Regional y el 60% del Fondo de Compensación Regional que se distribuye a nivel departamental. Los OCAD departamentales deciden sobre las asignaciones directas de los respectivos departamentos. Los OCAD municipales deciden sobre las asignaciones directas y el 40% del Fondo de Compensación Regional que se distribuye entre municipios. Los OCAD de las CAR deciden sobre los recursos asignados a la Corporación respectiva.

40% de los recursos que ha tenido disponibles entre el 2012 y el 2016.

Gráfica 2

Valores aprobados y saldos por aprobar 2012-2016 por tipo de OCAD



Fuente: DNP-Gesproy proyectos aprobados a 31 de diciembre de 2016.

Lo anterior evidencia los mayores retos que ha presentado la estructuración, evaluación, aprobación y ejecución de proyectos regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI).

Es así como la Ley 1753 de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, señaló la necesidad de emprender un proceso de planeación estratégica con los principales actores del Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación en cada departamento del país, para acordar una agenda de inversión regional en este sector; en el marco de la cual se formulen y presenten los proyectos de inversión al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR.

En su artículo 7°, esta ley define la estructuración de planes y acuerdos estratégicos departamentales en CTI de la siguiente manera:

“Artículo 7°. Acuerdos estratégicos de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Colciencias, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, los departamentos y el Distrito Capital, estructurarán planes y acuerdos estratégicos departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación, a los cuales se ajustarán los proyectos que se presentarán al Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.

Para efectos de lo previsto en el presente artículo se podrá contar con la participación de los demás actores del Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación”.

A partir de este mandato, se han suscrito 30 planes y acuerdos estratégicos departamentales en CTeI (PAED), en los cuales se define la visión departamental en esta materia, así como los focos, líneas programáticas y los proyectos estratégicos de cada departamento, alineados a las apuestas del país en CTeI.

En el marco de estos planes, se han priorizado más de 400 proyectos de inversión susceptibles de ser financiados o cofinanciados con recursos del FCTI del SGR⁹, los cuales se encuentran en distintas etapas de

⁹ Fuente: Informe de Colciencias a la Comisión Rectora del SGR, febrero de 2016.

maduración en cuanto a su estructuración y posterior presentación al OCAD del FCTI.

Es importante resaltar que el FCTI cuenta con un presupuesto nuevo para el 2017-2018 que asciende a \$1,1 billones de pesos; por lo que una parte importante de las inversiones previstas, podrían ser financiadas con el nuevo flujo de recursos.

Los proyectos del FCTI, además de requerir un mayor tiempo de formulación y estructuración, tienen horizontes de ejecución mayores que el promedio de los proyectos del SGR aprobados en otros sectores de inversión; por lo que el flujo de caja requerido para los mismos también se extiende en el tiempo.

Es así como un 85% de los proyectos del FCTI que se han aprobado desde el 2012, que representan el 89% del valor aprobado con cargo al Fondo, aún se encuentra en ejecución.

Gráfico 3

Estado de ejecución de los proyectos FCTI aprobados por número de proyectos y valor aprobado



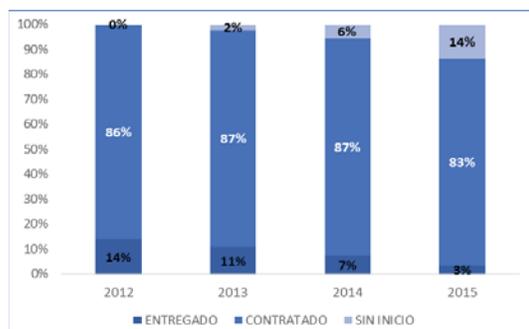
Fuente: DNP-Base Gesproy de proyectos aprobados a 31 de diciembre de 2016.

En efecto, el horizonte de los proyectos del FCTI se encuentra entre 3 y 6 años; lo que se ilustra en el gráfico 4 con el estado de los proyectos por año de aprobación.

El 86% de los proyectos del FCTI aprobados en el 2012, un 87% de los aprobados en 2013 y en 2014 y un 83% de los aprobados en 2015 se encuentran aún en ejecución.

Gráfico 4

Estado de los proyectos del FCTI por año de aprobación



Fuente: DNP-Base Gesproy de proyectos aprobados a 31 de diciembre de 2016.

De esta manera, los proyectos aprobados, que ya cuentan con respaldo del 100% de su valor en la caja acumulada del Fondo, no requieren su disponibilidad total en el presente año. Esto significa que nuevos proyectos que se aprueben con cargo al presupuesto del

bienio 2017-2018 tendrían espacio en caja para iniciar su ejecución, si así lo requieren.

Con base en lo anterior, el presente Acto Legislativo propone que, por una única vez, se autorice trasladar recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, que al 31 de diciembre de 2016, no hayan sido destinados a la financiación de proyectos de inversión aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de este Fondo, a la asignación especial para la implementación del Acuerdo Final.

Es importante precisar que este traslado respetará la asignación departamental del saldo en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación que le dio origen, por lo que ninguna entidad territorial verá sus recursos sacrificados o disminuidos en virtud de lo aquí dispuesto.

Por otro lado, la medida propuesta en ningún momento dejará desfinanciados proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación que ya se encuentren comprometidos con cargo a estos recursos.

Finalmente, para garantizar la adecuada focalización de las inversiones, los recursos que se trasladen del FCTI a la asignación especial para la implementación del Acuerdo Final, también serán administrados por el OCAD, creado para este propósito.

IV. Impacto de la propuesta de modificación del SGR para la implementación del Acuerdo Final

El conjunto de medidas propuestas en el presente Acto Legislativo, permitirán que las entidades territoriales cuenten con cerca de 18 billones de pesos adicionales para adelantar las inversiones del Acuerdo Final en los próximos 20 años.

Sin contar con los recursos del FCTI que se asignarán una única vez; la inversión del SGR se verá incrementada en 848 mil millones anuales, que representan un incremento del 20% de los recursos anuales destinados a la inversión regional, esto es, la suma de las asignaciones directas y los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional, que hoy asciende a 4,1 billones.

Cuadro 10

Recursos de inversión adicionales para la Implementación del Acuerdo Final (millones)

	Promedio anual	TOTAL 20 AÑOS
7% de los ingresos del SGR	398.054	7.961.078
Rendimientos financieros del SGR	300.000	6.000.000
Excedentes en el Fonpet provenientes del SGR	150.000	3.000.000
Traslado de recursos sin aprobar del FCTI		1.000.000
TOTAL	848.054	17.961.078

*Fuente: estimaciones MHCP, con base en comportamiento histórico y Plan de recursos del SGR 2017-2026.

Atentamente,

Mauricio Cardenas Santamaria
 MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
 Ministro de Hacienda y Crédito Público

German Arce Zapata
 GERMAN ARCE ZAPATA
 Ministro de Minas y Energía

Simon Gaviria Muñoz
 SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ
 Director Departamento Nacional de Planeación

Antonio E. Rojas F.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de marzo de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 010 con su correspondiente exposición de motivos, por doctor *Mauricio Cárdenas*, Min Hacienda; doctor *Germán Arce*, Min Minas; doctor *Simón Gaviria*, Director DNP.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 011 DE 2017 CÁMARA**

por medio del cual se reforma el artículo 108 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 23 de marzo de 2017

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Asunto: Radicación Proyecto de Acto Legislativo

Apreciado señor Secretario:

Con toda atención y en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016, me permito presentar a la honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo, *por medio del cual se reforma el artículo 108 de la Constitución Política.*

Cordialmente,



JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 011 DE 2017 CÁMARA**

por medio del cual se reforma el artículo 108 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 108 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, reconocerá Personería Jurídica a las organizaciones políticas que demuestren tener una base de afiliados compuesta por al menos el 0.3% del censo electoral nacional. La ley reglamentará el procedimiento de registro de afiliados. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso para ser partido político.

La disminución de dicho número de afiliados y las demás causales de pérdida de personería jurídica serán reguladas por la ley, sin que pueda exigirse para su preservación la obtención de un mínimo de votos en alguna de las elecciones de cargos de elección popular.

El legislador establecerá un régimen de derechos diferenciado entre los partidos y los movimientos políticos y establecerá un sistema progresivo de reconocimiento de derechos de los partidos y movimientos políticos en función de su representación. La totalidad de los derechos solo se reconocerá a los partidos que hayan obtenido una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las últimas elecciones de Cámara de Representantes o Senado.

A los movimientos políticos con personería jurídica que hayan obtenido el mínimo de votación previsto en el inciso anterior se les reconocerá la condición de Partido y accederán a la totalidad de los derechos reconocidos a estos.

Los partidos políticos tendrán derecho a postular candidatos para cargos de elección popular con las excepciones señaladas en la Constitución, a recibir financiación estatal, a acceder a los medios de comunicación del Estado o que usen bienes públicos o el espectro electromagnético y a ejercer otros derechos establecidos en la ley.

Los movimientos políticos tendrán derecho a postulación de candidatos en las circunscripciones en las que haya demostrado un número mínimo de afiliados del 1,5% del respectivo censo electoral y gozarán de los demás derechos que señale la ley.

Los movimientos sociales podrán postular listas de candidatos en las circunscripciones para las minorías étnicas.

La selección de los candidatos y las listas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se harán mediante mecanismos de democracia interna consagrados en la ley, y en los correspondientes estatutos; para lo cual se estimulará la participación efectiva de las mujeres y el cumplimiento de los criterios de equidad de género.

Ningún ciudadano podrá estar inscrito en la base de afiliados de más de un partido o movimiento político.

Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno, acorde a lo establecido por la ley. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Parágrafo 1º. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica al momento de entrada en vigencia del presente acto legislativo conservarán la to-

talidad de los derechos que reconozca la Constitución y la ley a estas organizaciones sin necesidad de obtener, dentro de los próximos 8 años, el mínimo de votos previsto en este artículo, sin perjuicio de las normas definidas para el nuevo partido que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida civil.

Parágrafo 2°. La ley establecerá un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación para su organización y funcionamiento, así como para la divulgación de programas para promover, estimular y fortalecer los nuevos partidos y movimientos políticos que se creen hasta marzo del 2018 así como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido.

Parágrafo 3°. Hasta el 31 de octubre de 2019 podrán conformarse grupos significativos de ciudadanos, los cuales podrán postular candidatos a cargos de elección popular conforme a lo señalado por la ley. Con posterioridad a esta fecha los grupos significativos de ciudadanos únicamente podrán postular candidatos en las elecciones municipales y distritales.

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

De los honorables Congresistas,



JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

El presente proyecto de Acto Legislativo se enmarca dentro de uno de los pilares estructurales del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, en tanto pretende establecer elementos que permitan generar una mayor apertura y profundización en la democracia colombiana. La salida negociada a un conflicto de más de 50 años exige adelantar reformas al sistema político para ampliar el pluralismo e incluir más y diferentes sectores que permitan construir bases sólidas para la construcción de una paz estable y duradera.

En este sentido, el acuerdo suscrito en el Teatro Colón de Bogotá el pasado 24 de noviembre de 2016, señaló:

“La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz”.

El Punto 2 del Acuerdo Final entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), denominado *“Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”*, contempla diversos elementos para (i) propiciar espa-

cios de participación ciudadana, (ii) garantías para el ejercicio de la oposición, (iii) promoción de movimientos y organizaciones sociales, (iv) ampliar la veeduría y control al ejercicio de la política, (v) mecanismos de acceso al sistema político, (vi) revisión al régimen y organización electoral, entre otros.

En este contexto, se acordaron diferentes medidas para promover el acceso al sistema político, removiendo obstáculos y generando cambios institucionales que permitieran que los Partidos y Movimientos Políticos pudiesen obtener y mantener su personería jurídica, con unos requisitos distintos a los cuales actualmente contempla el ordenamiento jurídico. Estas modificaciones pretenden promover y facilitar la incursión de nuevas organizaciones y movimientos políticos, lo cual permitirá ampliar el pluralismo del sistema.

Así entonces, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en su Punto 2.3.1.1, contempló tres principales cambios al sistema de partidos políticos.

En primer lugar, se estableció la necesidad de redefinir los requisitos para la constitución de partidos y movimientos políticos, eliminando la necesidad de obtener un número mínimo de votos en las elecciones de Congreso para adquirir y mantener la respectiva personería jurídica. Sin embargo, se señaló que para el reconocimiento de esta, se les exigirá un número mínimo de afiliados que garantice una solidez que evite la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos.

Por su parte, se acordó la necesidad de *“diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional”*. De esta manera, se pretende construir un sistema, en el que si bien pueden resultar menos exigentes los requisitos para la creación y mantenimiento de los partidos y movimientos políticos, estos solo podrán ir adquiriendo derechos de manera escalonada dependiendo sus resultados electorales en los diferentes comicios tanto locales como nacionales.

Por lo tanto, el solo hecho de contar con personería jurídica no implica que el partido o movimiento tendrá la totalidad de los derechos como, por ejemplo, la financiación estatal o la posibilidad de postular candidatos en las diferentes regiones del país o a nivel nacional. Un sistema de adquisición progresiva de derechos genera incentivos para que las organizaciones políticas se estructuren de tal manera que les permita ir creciendo en los ámbitos locales y nacionales. Será su desempeño electoral el que determine los derechos que podrán ejercer.

Por último, el Acuerdo Final señaló que se *“incorporará un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irruman por primera vez en el escenario político, así como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido”*. En la misma dirección que se ha señalado a lo largo de la presente exposición de motivos, se acordó que durante un periodo de 8 años, se establezcan acciones diferenciadas que permitan promover la creación de nuevos partidos y movimientos políticos con el fin de que puedan acceder al sistema político y competir de mejor manera.

Si bien el Acuerdo Final señaló un camino o estableció unas reformas mínimas sobre el sistema de Partidos Políticos, el Gobierno nacional siempre ha considerado que las discusiones sobre lo distintos temas, se deben dar de manera profunda al interior de la democracia colombiana y con la participación de todas las fuerzas políticas que la conforman. No obstante el reconocimiento de los resultados del plebiscito del 2 de octubre de 2016, desde que el Punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto se hizo público, el Ministerio del Interior, en el marco de la Mesa de partidos ha llevado a cabo diversas conversaciones a las que ha invitado a todos los Partidos y Movimientos Políticos actuales con el fin de que den sus opiniones, comentarios e insumos para adelantar la reforma que se presenta a través del presente Proyecto de Acto Legislativo.

El proyecto que se presenta a consideración del honorable Congreso de la República es de suma importancia para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto pero particularmente, será un eje fundamental para la construcción de una paz estable y duradera. Un sistema político que permita un mayor pluralismo, donde los diferentes sectores de la sociedad se sientan incluidos y representados, permitirá que las diferencias políticas se resuelvan a través de los mecanismos democráticos y nunca más a través del uso de la violencia y las armas.

II. Contenido del proyecto

El Proyecto de Acto Legislativo tiene como objetivo adelantar una reforma al artículo 108 de la Constitución Política de 1991, en el cual se regula el sistema de partidos políticos en Colombia. De esta manera, se modificaría el actual régimen en relación con el reconocimiento de la personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, la cual se encuentra ligada a la obtención de una votación no inferior al tres (3%) de los votos para el Congreso de la República.

Así entonces, el proyecto permite que aquellas organizaciones políticas que cuenten con una base de afiliados de al menos el 0.3% del censo electoral nacional se les reconozca personería jurídica, sin que requiera para su preservación obtener un mínimo de votos en alguna de las elecciones de cargos de elección popular. Así mismo, se señala que más allá de la disminución del número de afiliados, las demás causales de pérdida de la personería jurídica serán establecidas por la ley.

En relación con las circunscripciones de minorías étnicas se mantiene el texto actual del artículo 108 constitucional.

Por su parte, el proyecto habilita para que el legislador establezca un régimen de derechos diferenciados entre los Partidos y los Movimientos Políticos y un sistema progresivo de reconocimiento de derechos. Se establece que la totalidad de los derechos se le reconocerán a los partidos que obtengan una votación no inferior al tres (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las últimas elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Adicionalmente, se señala que aquellos movimientos que alcancen el número señalado de votos se les reconocerá la condición de partidos.

Además, los Partidos Políticos tendrán derecho a postular candidatos para cargos de elección y podrán recibir financiación estatal, a acceder a los medios de

comunicación del Estado o que usen bienes públicos o el espectro electromagnético y a ejercer otros derechos establecidos en la ley. En cuanto a los movimientos políticos y respondiendo a un sistema escalonado de derechos, estos tendrán derecho a postulación de candidatos en las circunscripciones en las que haya demostrado un número mínimo de afiliados del 1,5% del respectivo censo electoral. Así mismo, los Movimientos Sociales podrán postular listas de candidatos en las circunscripciones para las minorías étnicas.

El proyecto señala que los Partidos y Movimientos Políticos deben seleccionar sus candidatos a través de mecanismos de democracia interna que se establezcan en la ley y en los estatutos y deberán estimular la participación efectiva de las mujeres.

Finalmente, los dos últimos incisos del artículo 108 en los términos presentados en el presente proyecto de Acto Legislativo, mantiene la regulación actual en relación con el régimen disciplinario interno de los partidos y movimientos políticos y el deber de los miembros de estos que sean elegidos para corporaciones públicas de actuar en bancada.

El proyecto incluye un primer párrafo a través del cual se establece una régimen por 8 años para aquellos Partidos Políticos que al momento de la entrada en vigencia del Acto Legislativo cuenten con personería jurídica, los cuales conservarán la totalidad de los derechos que reconozca la Constitución y la ley sin necesidad de obtener el mínimo de votos previstos anteriormente. Lo anterior sin perjuicio de las normas definidas para el nuevo partido que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida civil.

En el párrafo 2° se establece expresamente la posibilidad para que la ley establezca un régimen de transición de 8 años para los partidos que se creen hasta marzo de 2018 y los que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido.

Por último, con el fin de fortalecer los partidos y movimientos políticos, el párrafo 3° limita hasta el 31 de octubre de 2019 la posibilidad de conformar grupos significativos de ciudadanos, los cuales podrán postular candidatos en los términos de la ley. Posteriormente, estos grupos solo podrán postular candidatos en las elecciones municipales y distritales.

En conclusión, el presente Proyecto de Acto Legislativo recoge las obligaciones contenidas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Por lo tanto, me permito poner a disposición del honorable Congreso de la República, para que en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz contemplado en el Acto Legislativo número 01 de 2016, le dé trámite al mismo y se efectúe la reforma constitucional que se requiere.

De los honorables Congresistas,



JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de marzo de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 011 con su correspondiente exposición de motivos, por el doctor *Juan Fernando Cristo Bustos*, Ministro del Interior.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 239 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se limita la reelección
en los cuerpos colegiados de elección directa.*

El Congreso de la República

DECRETA:

1. Objeto del proyecto

El Proyecto de Acto Legislativo presentado a consideración del honorable Congreso de la República, busca limitar la reelección de cuerpos colegiados de elección directa, de forma que sus integrantes solo puedan reelegirse por una única vez a la misma corporación.

2. Justificación

El debate en torno a la conveniencia de una reforma de este tipo ha estado en el ambiente desde hace algún tiempo, sin embargo recientemente recobró vigencia con la presentación del denominado “*equilibrio de poderes*”, acto legislativo que no solo eliminó la reelección presidencial, sino que a su vez eliminó la denominada puerta giratoria existente en la rama judicial y en los organismos de control. Sobre el referido acto legislativo se llegó a mencionar que el mismo podría imponer una limitación referente al número máximo de periodos consecutivos en los órganos colegiados de elección popular, pero esta modificación nunca se incluyó.

La reelección indefinida de los miembros que conforman los cuerpos colegiados, como el Senado, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales, resultaría conveniente, en la medida que la permanencia y reelección de sus miembros, permite que estos se especialicen y acumulen experiencia en los cargos para ejercer sus funciones con más celeridad, probidad y eficacia, y al mismo tiempo, dicha permanencia redundaría en una mayor estabilidad de los acuerdos políticos y un funcionamiento más cohesionado de las diferentes bancadas.

Aunado a lo anterior, otro factor que se vería privilegiado con la reelección de los miembros de los cuerpos colegiados, es el de la rendición de cuentas a la ciudadanía, en tanto que buscando aprobación de su electorado y buscando mantener una imagen positiva, se rendirían informes periódicos de su labor, mostrando con ello el cumplimiento de sus promesas de campaña, aumentar sus posibilidades de reelección.

En conjunto, esta serie de ventajas ha hecho que la reelección indefinida de miembros de cuerpos colegiados de elección directa sea la nota predominante en el derecho comparado, presentándose muy pocas excep-

ciones, donde podemos encontrar los casos de México, Ecuador, Costa Rica y Filipinas.

Por otro lado, es importante aclarar que en un sistema democrático cualquier limitación al derecho fundamental a la participación política (derecho a elegir y ser elegido) debe derivar de un cuidadoso análisis de la situación, que lleve a concluir que son mayores los beneficios que los perjuicios que se generan.

En ese sentido, resulta pertinente sopesar las razones que motivan la presente iniciativa y los riesgos que la misma encarna, para identificar como los beneficios que la aprobación de esta iniciativa trae y que se exponen a continuación.

Consolidación de partidos y liderazgo político

La renovación constante de las personas en el contexto político busca por una parte la despersonalización de la política, permitiendo que las ideas tomen un papel preponderante en las decisiones de los votantes al momento de concurrir a las urnas, y por otra parte, fortalecer los partidos, buscando con ello que las actuaciones de estos dependan esencialmente de la identidad y la coherencia ideológica y no de liderazgos caudillistas que en ocasiones pueden ser contrarios a los principios de los partidos a los cuales pertenecen.

En esa medida, las recientes reformas institucionales han buscado la consolidación de un modelo democrático de partidos más fuerte, para ello se creó el umbral electoral, se expidió la ley de partidos, se introdujo la prohibición del trasfuguismo y se han hecho intentos importantes de eliminación de voto preferente, de igual forma ha habido una serie de iniciativas que han buscado la financiación pública de los partidos y las campañas políticas para que los partidos políticos, tengan independencia y no sean cooptados por poderes económicos ajenos a su estructura funcional.

En ese sentido, esta propuesta tiene una especial relevancia, ya que busca un punto medio entre la prohibición de la reelección y la reelección indefinida para la misma corporación, permitiendo con ello, el surgimiento de liderazgos políticos y al mismo tiempo evitar la acumulación de poder en personas que deriven en caudillismos políticos.

En este sentido, el presente proyecto de acto legislativo no pretende desconocer la importancia de los liderazgos políticos, ni impedir la consolidación de carreras políticas –en la medida que el proyecto permite la reelección por una vez, en cada una de las corporaciones– en la medida que no cierra la posibilidad a los ciudadanos de aspirar a otros cargos de elección popular, sino que por el contrario, lo que busca es incentivar la renovación política y que la aspiración a los cargos de elección popular obedezca al legítimo interés de propender por el bien común y no al espíritu egoísta del poder por el poder.

Los problemas de la reelección indefinida

La reelección indefinida ha generado una elite política (que a pesar de los altos porcentajes de renovación existente en algunos órganos colegiados de elección directa), que se ha mantenido por largos periodos en las corporaciones y paulatinamente han ido acaparando un importante poder político y económico con aquiescencia del ejecutivo.

Un claro ejemplo de la existencia de estas elites, fue la influencia de congresistas y concejales en Bogotá,

con extensos periodos en sus corporaciones que los dotó de la suficiente capacidad política, para direccionar la contratación pública, y beneficiar a contratistas amigos, que retribuían con coimas la adjudicación de los contratos asignados.

Aun cuando no se conoce la totalidad del panorama sobre el carrusel de la contratación en la capital, es claro que este proceso de corrupción se gestó con la participación de un círculo de poder cuyo origen está en cuerpos colegiados de elección directa, artifices según la Fiscalía, del mayor desfalco al Distrito Capital, en el que participaron Representantes a la Cámara, Concejales, todos ellos con una larga trayectoria en sus respectivas corporaciones y en algunos casos, sus puestos fueron heredados de viejos caciques políticos que también largos periodos ejercieron esos cargos.

Razón por la cual, bajo esta lógica perversa, en la actualidad la consolidación de un capital político, se ha convertido en un patrimonio que puede ser pasado de generación en generación o puesto a disposición del mejor postor, el voto cautivo es hoy el bien más transado en el mundo de la política, y este puede ser capturado gracias al control burocrático que los cacicazgos políticos ejercen sobre las instituciones estatales, o a través de contratación pública cuyos recursos son destinados a la compra de los mismos.

Los cuerpos colegiados y su capacidad de presión

En ese sentido, lo que hoy resulta evidente, es que los miembros de los cuerpos colegiados, gracias a sus funciones electorales y a su capacidad de presión sobre el ejecutivo, derivada del proceso de aprobación de leyes en el caso del Congreso de profunda trascendencia para el gobierno, como el presupuesto general de la nación, el plan nacional de desarrollo, reformas tributarias o proyectos que políticamente se convierten en estandartes de los gobiernos, han logrado adquirir un poder con el que no contaban en el papel.

Estratégicamente ubicados se han vuelto muy valiosos para los gobiernos, ya que su experiencia y peso político dentro de los partidos han permitido que su voto adquiriera más trascendencia que el de cualquier otro congresista, al convertirse en referentes determinantes en la posición de las bancadas. De esa forma se ha estructurado un sistema desde el cual, se maneja incluso, ya no solo la vocería de proyectos de mucha trascendencia y el voto individual de quienes los lideran sino también su influencia al interior de las bancadas de los partidos, consiguiendo así el apoyo de toda una colectividad.

Los cupos indicativos y la reelección

Los llamados cupos indicativos son un mecanismo con el que cuenta el Gobierno nacional para gestionar en el Congreso sus intereses, al mismo tiempo que son un mecanismo para que los Congresistas muestren la gestión de proyectos en sus regiones. De acuerdo con el ex Ministro Juan Camilo Restrepo, los cupos indicativos se diferencian de los auxilios parlamentarios prohibidos por la Constitución *“en que los primeros, a diferencia de los segundos, el parlamentario agraciado no crea a su antojo la partida de gasto, sino que la recibe ya creada presupuestalmente, pero como si fuera de su propiedad política”*¹.

Al respecto, vale la pena mencionar la Sentencia C-1168 de 2001 con ponencia de Eduardo Montealegre, que se produce con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad, la que se solicitó a la Corte declarar inconstitucional los artículos 2° y 3° de la Ley 628 de 2000, *“por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiedades para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001”* por contener partidas que a juicio del demandante, resultaba claro eran una forma de revivir los prohibidos auxilios, al ser partidas que eran destinadas para regiones por expresa recomendación de congresistas.

El análisis de constitucionalidad realizado concluye con la constitucionalidad condicionada de las disposiciones demandadas por no haberse acreditado una desviación de poder, lo que en términos simples es no haber probado que efectivamente esas partidas fueron asignadas a los congresistas individualmente considerados, para asegurar el favor de los mismos en el proceso de aprobación de los proyectos del Gobierno sometidos a su consideración.

Así, la Corte concluye que este tipo de partidas *“para poder ser ejecutadas, tienen que realmente promover el desarrollo armónico de las regiones (C. P. artículo 334), ajustarse a los principios de planeación y legalidad del gasto (C. P. artículos 339, 345 y 346), y no deben constituir instrumentos de desviación de poder”*².

El análisis hecho por la Corte fue acertado al concluir que efectivamente este tipo de disposiciones pueden convertirse en instrumentos de desviación de poder, pero fue ingenua al declarar la constitucionalidad condicionada, pues concluyó que se requiere prueba de la desviación, es decir, se requiere probar que la partida se asignó como contraprestación a alguna actuación de los congresistas en favor del Gobierno, ya sea electoral o legislativa (si el criterio no fuera ese, se asignaría una partida a cada congresista).

En esos términos, la Corte hizo imposible en la práctica que se demanden disposiciones por este tipo de vicios, ya que la prueba de que la asignación presupuestal se realizó como una contraprestación directa por un favor recibido, es muy difícil de constituir.

En esa medida, además de ser evidente el desequilibrio que generan los cupos indicativos en los procesos de reelección de los congresistas frente a los nuevos aspirantes, es claro que quienes obtienen los mayores cupos son quienes tienen mayor peso político, esa élite de congresistas que se reeligen periodo tras periodo, ya que su intervención en el trámite legislativo de los proyectos y su apoyo político en las regiones resultan fundamentales para el Gobierno de turno.

La política, un negocio rentable

Recientemente quedó al descubierto la manera de operar de un grupo político, en el que un ex-Senador detenido por parapolítica, investigado por tráfico de drogas y por intentar alterar los resultados de las elecciones atípicas en el Valle del Cauca³, tuvo la capaci-

² Sentencia C-1168 de 2001.

³ <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/inicio-juicio-contra-excongresista-juan-carlos-martinez-articulo-593375>.

¹ http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Noti-141106_05_los_cupos_indicativos_a_la_luz_del_derec.

dad de construir una compleja red de alcaldes, concejales, diputados y gobernadores.

El ex-Senador construyó en torno a él una fábrica de avales que creó para las elecciones de 2011⁴, donde tenía cinco candidatos a gobernaciones, 101 para asambleas, 106 para alcaldías y 2.363 aspirantes a concejos municipales. Con esa maquinaria se proponía aumentar la cuota de seis diputados, diez alcaldes y 156 concejales. De acuerdo con datos de la misma revista⁵ en las elecciones al Congreso en 2010, aumentó su influencia en el Congreso al pasar de tres parlamentarios a siete, y la votación de su estructura política compuesta por tres partidos aumentó de unos 100.000 a 250.000 votos.

Así como este esquema, se han constituido otras estructuras en el territorio nacional, lo que ha generado que el país esté ubicado en el puesto 83 de 168, en el índice de percepción de corrupción⁶, datos que están respaldados por cifras de la Procuraduría General de la Nación que indican que el 77%⁷ de los procesos que actualmente adelanta son por corrupción.

Legislación comparada

La reelección es un debate importante en países latinoamericanos, toda vez que deben tenerse en cuenta los potenciales beneficios y perjuicios que puede significar esta figura en países tan jóvenes, democráticamente hablando. Si bien la reelección a la que usualmente se le presta mayor atención es a la presidencial, por lo que representa tener un mandatario gobernando por más de un período, no puede negarse la importancia que la reelección de cuerpos colegiados tiene para cualquier democracia. Por estas razones, a continuación se presenta un panorama de países latinoamericanos en donde la reelección por más de dos periodos consecutivos no está permitida para los legisladores.

En el caso de México, el 29 de abril de 1933 se promulgó una reforma constitucional que prohíbe desde entonces la reelección inmediata de legisladores. Esta reforma fue adelantada por el PNR (Partido Nacional Revolucionario), partido que, con base en argumentos como la importancia de evitar el continuismo y la formación de enclaves políticos dentro del Congreso, los Gobiernos de los Estados y las legislaturas locales, logró prohibir la reelección inmediata en los cuerpos colegiados tanto a nivel nacional como estatal y local.

El beneficiario inmediato de esta reforma antirreeleccionista sería Lázaro Cárdenas, expresidente mexicano que en 1934 sería el primero en intervenir en la conformación de las listas de candidatos para el Congreso de la época. Más tarde, en 1964, la Cámara de Diputados aprobó una reforma para permitir nuevamente la reelección legislativa. La iniciativa provino del entonces Partido Popular Socialista (PPS), considerado como un partido satélite del PRI (Partido Revolucionario Institucional). Los promotores de esta iniciativa afirmaron que debía haber una profesionalización del

Congreso; sin embargo, su propuesta no prosperó en su debate ante el Senado.

En abril de 2011, el Senado mexicano aprobó la reelección legislativa dentro del paquete de reforma política, pero en noviembre del mismo año la Cámara de Diputados rechazaría la reelección legislativa y de presidentes municipales (Ugalde, diciembre 2011)⁸.

Por otro lado, en Costa Rica, la reelección en cuerpos colegiados no se puede llevar a cabo de forma inmediata. En consecuencia, un ciudadano puede postularse al Congreso, siempre y cuando el periodo inmediatamente anterior no haya sido elegido congresista, como lo establece el artículo 107 de la Constitución costarricense: “*los Diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva*” (BCN, s. f.)⁹

Esta figura ha demostrado tener gran éxito en Costa Rica, toda vez que los legisladores cuentan con un poderoso incentivo para estar atentos a las demandas de su distrito, pues, los partidos premian a los legisladores que han logrado que otro miembro del mismo partido ocupe su escaño en la siguiente legislatura. (Lujambio, 1993)¹⁰.

Por su parte, de manera paralela al caso mexicano, en Ecuador la regla de la no-reelección fue adoptada como una reacción a los caudillismos políticos y caciquismos locales que habían monopolizado la competencia política. Sin embargo, a diferencia de México, donde se prohibió la reelección en 1933, en Ecuador la no-reelección fue establecida solo hasta la Constitución de 1967, revocada en 1971, y recuperada con la transición a la democracia en 1979. En aquel año, se argumentó que la no-reelección consecutiva sería necesaria para evitar nuevos caudillismos como el de José María Velasco Ibarra quien, entre 1934 y 1972 fue 5 veces presidente de la república. Como consecuencia de este afán por acabar con la reelección presidencial, la reforma se extendió a la prohibición de la reelección para los legisladores, así como a los alcaldes y prefec-

⁸ Ugalde, Luis Carlos, “*Control Político, no reelección*” (México, Nexos, Diciembre-2011). Luis Carlos Ugalde quien dirige una empresa de análisis y consultoría en asuntos públicos en México es detractor de esta reforma y afirma que lo que logró fue debilitar al Congreso y generar una relación de sumisión de los legisladores frente al presidente de la República. Finalmente, el 10 de febrero de 2014 hubo una reforma al artículo 59 de la Constitución Política de México y que será aplicable a partir del proceso electoral de 2018. *Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al congreso de la unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Artículo reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de febrero de 2014. n. de e. ij: la reforma será aplicable a los diputados y Senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.* (IIJ, 2009). Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), “*Constitución Política de los Estados Unidos de México, Título Tercero, Capítulo II, artículo 59*”, México, 2009.

⁹ Biblioteca Congreso Nacional, “*Reelección parlamentaria debate y experiencia comparada*” (Chile, S.F.)

¹⁰ Lujambio, Alonso, “*Reelección legislativa y estabilidad democrática*”, (ITAM, 1993).

⁴ <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-hombre-manajea-medio-pais-desde-carcel/246553-3>.

⁵ <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-hombre-manajea-medio-pais-desde-carcel/246553-3>.

⁶ <http://transparenciacolombia.org.co/es/noticias/manan-lanzamiento-del-indice-de-percepcion-de-corrupcion>

⁷ http://caracol.com.co/radio/2016/01/12/judicial/1452557097_796753.html

tos provinciales. (Albán Gómez 1989). Sin embargo, vista desde una perspectiva histórica, la reelección no consecutiva fue más la excepción que la regla para el Ecuador, toda vez que la reelección inmediata estuvo presente en 14 de las 19 Constituciones que tuvo el país desde 1830. (Mejía, S.F.)¹¹. Sin embargo, actualmente la constitución de la República de Ecuador, establece un límite para la reelección en todos los cargos de elección popular. Este límite se consagra en el artículo 114 de la Carta Política ecuatoriana en los siguientes términos:

Artículo 114. Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan. (Cordero, 2008)¹².

Realidad en Colombia

Según el informe realizado por Congreso Visible, 183 de los 267 congresistas que fueron elegidos en la contienda de 2010 buscaban repetir en el nuevo periodo de 2014-2018, lo que equivale al 68,5% de la corporación.

En el caso de la Cámara de Representantes, de los 165 Representantes que son elegidos cada cuatro años, en esta oportunidad 116 quieren renovar su credencial para el periodo 2014-2018.

En el Senado el número es un poco más bajo, pues de los 102 senadores que integran actualmente la corporación, 67 anhelan mantenerse en su curul para los próximos cuatro años. Según el análisis elaborado por Congreso Visible, aun cuando son muchos los que buscan perpetuarse en el Legislativo, la constante desde 1990 ha sido más a la renovación, especialmente en la Cámara de Representantes. (*El País*, 2014)¹³.

En conclusión, cuando la realidad demuestra que en la práctica son equivocados los supuestos teóricos que motivan la reelección indefinida como la opción más beneficiosa para los cuerpos colegiados, y uno a uno se ven desvirtuados sin necesidad de mayor análisis, como por ejemplo: no se ha producido ningún tipo de especialización en los miembros reelectos, no se genera una legislación de buena calidad, por el contrario, es repetitiva y contradictoria, tampoco se produce una rendición de cuentas adecuada que motive en los ciudadanos la reelección de sus congresistas, la responsabilidad política no aumenta en razón de su permanencia en los cuerpos colegiados, al contrario se hacen más inmunes a la opinión en razón del voto cautivo, la

reelección en lugar de generar independencia frente al ejecutivo ha generado una relación de subordinación y dependencia.

Entonces, resulta evidente que los supuestos teóricos en las condiciones de Colombia no resultan aplicables, las condiciones reales difieren de aquellas bajo las cuales se suponen los planteamientos teóricos, luego los resultados no son los mismos. Eso nos lleva a concluir que la reelección indefinida puede ser reevaluada, frente a lo cual una medida como la propuesta tiene la potencialidad de terminar con prácticas que ponen en tela de juicio pilares del Estado de derecho como la independencia de poderes o la representatividad de los órganos colegiados.

BIBLIOGRAFÍA:

1. Ugalde, Luis Carlos, “Control Político, no reelección”, (México, Nexos, diciembre- 2011).

2. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), “Constitución Política de los Estados Unidos de México, Título Tercero, Capítulo II, artículo 59”, México, 2009.

3. Biblioteca Congreso Nacional, “Reelección parlamentaria debate y experiencia comparada” (Chile, S. F.).

4. Lujambio, Alonso, “Reelección legislativa y estabilidad democrática” (ITAM, 1993).

5. Rosenblatt, Fernando, “Límite a la reelección parlamentaria” (Chile, La Tercera, 2012).

6. Mejía, Andrés “La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998).

7. Fernando Cordero Cueva, “Constitución de la República del Ecuador” (Quito, 2008).

8. Ugalde, Luis Carlos, “Control Político, no reelección”, (México, Nexos, diciembre- 2011).

9. Ugalde, Luis Carlos, “Control Político, no reelección”, (México, Nexos, diciembre- 2011).

10. *El País*, “65% congresistas en Colombia buscarán reelección” (Cali, *El País*, febrero 2014) Organización Congreso Visible.

3. Articulado

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 239 DE 2017

por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa podrán ser reelegidos por una única vez a la misma corporación, estos representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

¹¹ Mejía, Andrés “La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998).

¹² Fernando Cordero Cueva, “Constitución de la República del Ecuador”.

¹³ *El País*, “65% Congresistas en Colombia buscarán reelección” (Cali, *El País*, febrero 2014). Sin embargo, aun cuando desde 1990 haya habido una constante más inclinada hacia la renovación, existe un grupo de miembros de cuerpos colegiados de elección directa que llevan largos periodos de tiempo ocupando la misma curul, perpetuando las prácticas de la vieja política que han perjudicado profundamente la imagen de estos, evitando que nuevas figuras, tal vez con menos experiencia dentro del colegiado pero con mejor preparación, puedan ocupar cargos de elección popular y haciendo al colombiano una persona apática hacia la política.

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

Cordialmente,

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de marzo de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 239 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Samuel Hoyos, Federico Hoyos, Álvaro Prada, Santiago Valencia* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 240 DE 2017 CÁMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. *Se prohíben las penas de destierro y confiscación.*

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional, se podrá imponer pena de prisión perpetua en los eventos en los que la gravedad del delito lo amerite. En todo caso, la pena será revisable en los términos y condiciones que establezca la ley.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su publicación.

Atentamente,

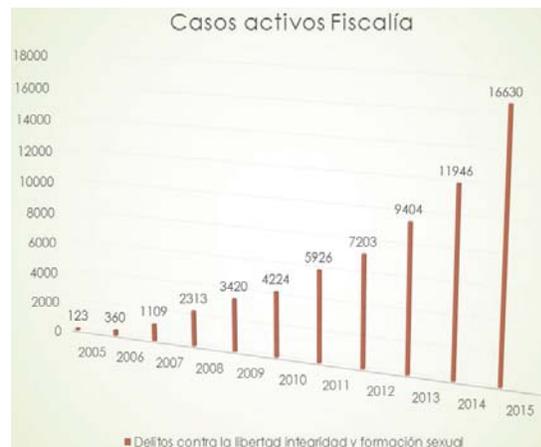
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

Por medio del presente Proyecto de Acto Legislativo, se pretende la supresión de la prohibición constitucional de la pena de prisión perpetua, dotando con ello al Legislador de una nueva herramienta jurídica dentro del abanico de posibilidades que tiene para la elaboración de la política criminal, concretamente en la elaboración y actualización de las penas a imponer a las personas transgresoras de las normas punitivas cuyo sujeto pasivo sea en ciertas circunstancias específicas que la ley posteriormente reglamente los niños y niñas de nuestro país.

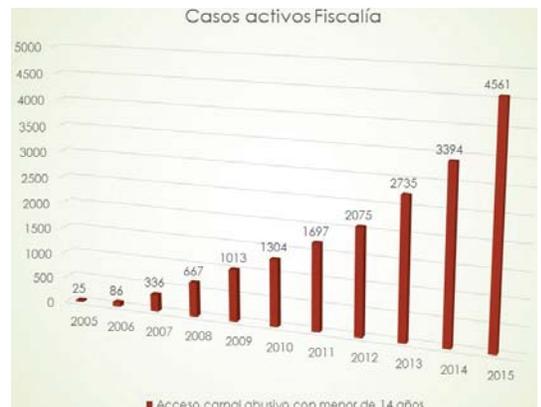
Situación actual y justificación fáctica del proyecto

Existe una realidad innegable, los delitos sexuales contra los niños en Colombia van en directo aumento cuantitativo, vemos por ejemplo el comportamiento de los delitos contra la integridad sexual y formación sexual en los últimos 10 años¹:



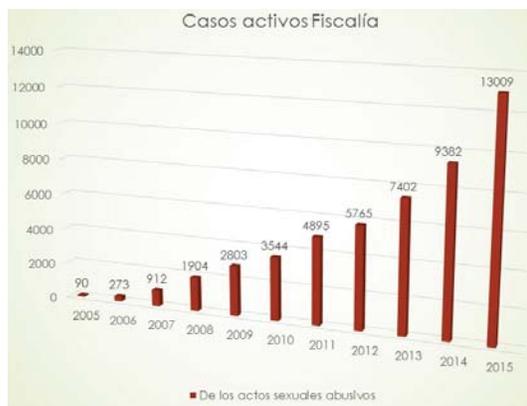
De la anterior imagen se infiere que los delitos contra la libertad e integridad sexual contra menores de edad entre los años 2009 y 2015 casi que se quintuplicaron.

Por otro lado, específicamente el delito de acceso carnal violento con menor de 14 años ha tenido el siguiente comportamiento:



A su vez el delito de actos sexuales abusivos presenta las siguientes estadísticas:

¹ Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficio Despacho Fiscal General DS número 20161000002651.



Ahora bien, los datos anteriores solo comportan los casos activos que tiene la Fiscalía General de la Nación en sus despachos de los delitos anteriormente mencionados, sin embargo debe decirse con extrema preocupación que los casos inactivos de esos mismos delitos en la Fiscalía desde el año 2005 al 2015 presentan las siguientes cifras, mostrando una alta ineficiencia de la justicia²:

- Casos delitos contra la integridad y formación sexual: 67.784
- Acceso carnal abusivo menor 14 años: 16.347
- Casos de acto sexual abusivo: 52.862

Es decir que los niños en Colombia son doblemente víctimas, por un lado el aumento considerable de los delitos sexuales y también la ineficiencia en el acceso a la justicia real y efectiva en la investigación y juzgamiento de esos casos.

Así mismo, los recientes acontecimientos de gran impacto mediático como el asesinato de los cuatro menores de edad de la familia Vanegas-Grimaldo; así como los de Luis Alfredo Garavito; Rosa Elvira Cely; Manuel Octavio Bermúdez ‘El Monstruo de los Cañaduzales’³; el peor asesino de la historia del mundo, Pedro Alonso López, ‘El Monstruo de los Andes’, culpable de más de 300 muertes⁴; Eduardo C. T. con presuntamente alrededor de 52 crímenes contra menores de edad⁵, entre muchos otros, han generado el total repudio de la sociedad colombiana, así como de los medios de comunicación, donde justificadamente se han alzado las voces de todos los estamentos presentes en nuestro país reclamando justicia, junto con penas ejemplares para este tipo de delincuentes, que no guardan respeto por la integridad y dignidad de las demás personas que conviven junto con ellas en nuestra sociedad. Lo más preocupante de estos casos y lo que más indigna a la población es que muchos de estos delincuentes ya habían estado condenados a prisión, pagando unos pocos años de prisión intramural, y posteriormente dejados en libertad sin lograr una efectiva resocialización, lo que permitió posteriormente la comisión de gran cantidad de delitos.

Es por ello, que siguiendo con nuestra obligación constitucional contenida en el artículo 133 que reza:

² Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficio Despacho Fiscal General DS número 2016100002651.

³ <http://www.kienyke.com/historias/manuel-octavio-bermudez-el-monstruo-de-los-canaduzales/>

⁴ <http://www.kienyke.com/historias/manuel-octavio-bermudez-el-monstruo-de-los-canaduzales/>

⁵ <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/un-segundo-garavito-colombia-articulo-543364>

“Los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común...”, y cumpliendo con los postulados de la *democracia representativa* erigida como la principal función de los Congresistas en nuestro país, que nosotros, los representantes del pueblo necesariamente debemos cumplir con el clamor de la población en general que demanda penas más severas para los delitos más graves.

Muestra de ello fue la votación obtenida por la ex Senadora Gilma Jiménez para el periodo 2010-2014, que contó con alrededor de 217.000 votos⁶, configurados en gran medida como votos de opinión respaldando su principal propuesta que consistía en la pena de prisión perpetua a los responsables de delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, maltrato severo y secuestro cometidos contra menores de edad.

De la misma manera, en el año 2009 se presentaba ante el Congreso por parte de un comité promotor, refiriendo para la modificación del artículo 34 de la Constitución, buscando con este la imposición de la pena de prisión perpetua a los responsables de delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, maltrato severo y secuestro cometidos contra menores de edad. Esta iniciativa ciudadana contó con el respaldo de 1.762.635 ciudadanos. Lastimosamente esta iniciativa fue declarada inconstitucional posteriormente por la Corte Constitucional por vicios de procedimiento en el trámite legislativo, a través de la Sentencia C-397 de 2010.

Consecuentemente, se trae a la casa de la democracia el presente proyecto de acto legislativo, convencidos a cabalidad de que es nuestro deber como representantes del pueblo, abrir el debate nacional en este tema en concreto, buscando con ello, modificar la Constitución Política, para dotar al legislador de un nuevo mecanismo para castigar de una manera más contundente las acciones más reprochables.

Así mismo, reiterar que la iniciativa se presenta debido a las manifestaciones sociales que son de público conocimiento y al clamor general de la población que reclama mayor severidad por parte del Estado en el castigo a los delincuentes.

Los autores de este proyecto de acto legislativo consideramos, que el derecho, como objeto cultural que es, debe responder a las necesidades sociales, por lo que las normas jurídicas deben propender por la adecuación con las realidades sociales, y es evidente, que actualmente la sociedad reclama con ahínco una mayor severidad en el trato a los delincuentes de nuestro país, lo que justifica la eliminación de la prohibición de la pena de prisión perpetua.

2. Análisis jurídico de la iniciativa

De la revisión de las Gacetas de la Asamblea Constituyente, se pudo observar que la restricción o prohibición de la prisión perpetua se previó dentro de nuestra Constitución Política como un principio rector o un principio mínimo del derecho penal, constitucionalizándose en este caso una garantía penal, aspecto que como se podrá observar más adelante, no es una máxima a nivel mundial, ni se trata de un derecho o garantía de las consideradas como fundamentales por las diferentes declaraciones de derechos humanos.

⁶ <http://www.kienyke.com/historias/gilma-jimenez-la-senadora-que-si-penso-en-los-ninos/>

Precisamente de la revisión de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁷, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica⁸), se concluye que en ningún evento se limita o se establece la prohibición de imponer penas de prisión perpetua.

De la misma manera, de la lectura del artículo 77 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, salta a la vista cómo este tipo de medida coercitiva es aceptada a nivel internacional, y no puede ser considerada como una medida que afecte o vaya en contra de la dignidad de las personas.

Artículo 77. Penas aplicables⁹

1. La Corte podrá, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 110, imponer a la persona declarada culpable de uno de los crímenes a que se hace referencia en el artículo 5° del presente Estatuto una de las penas siguientes:

a) La reclusión por un número determinado de años que no exceda de 30 años; o

b) La reclusión a perpetuidad cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado. (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

2. Además de la reclusión, la Corte podrá imponer:

a) Una multa con arreglo a los criterios enunciados en las Reglas de Procedimiento y Prueba;

b) El decomiso del producto, los bienes y los haberes procedentes directa o indirectamente de dicho crimen, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.

Aunado a lo anterior, se puede observar que ya en el fuero interno de los países, la pena de prisión perpetua es aceptada e implementada por gran cantidad de los mismos, donde se pueden destacar democracias fuertes y estables como lo son los países de Argentina, Canadá, España, Holanda, EE. UU., Francia, Alemania, Inglaterra, Italia, Suiza, Perú y Chile entre otros.

Ahora bien, una vez analizado el contexto internacional, es preciso resaltar, que a diferencia de las anteriores iniciativas similares tramitadas ante el Congreso, la presente propuesta de supresión de la prohibición de la prisión perpetua en nuestra Constitución Política, es respetuosa de las garantías penales, de la siguiente manera:

• **Frente al principio de proporcionalidad:** En este evento no se está imponiendo una sanción objetiva por determinada conducta, ya que solo se está habilitando la regulación de este tipo de sanción de manera excepcional, atendiendo la gravedad del delito y siempre con revisión de la medida en el término que señale el legislador.

• **Frente a la función resocializadora de la pena:** Al establecer que la medida tendrá que ser revisada en el término que señale el legislador, se está garantizando la función resocializadora de la pena, ya que esa revisión garantizará que en el caso de que se haya logrado la resocialización del individuo de manera cabal, el mismo pueda ingresar nuevamente a la sociedad rehabilitado plenamente.

Este aspecto se replica de lo contenido en el artículo 77 del Estatuto de Roma, anteriormente enunciado.

• **Frente a la dignidad humana:** Como se puede observar la pena de prisión perpetua es respetuosa de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y se encuentra prevista como sanción por parte de la Corte Penal Internacional. Igualmente, la misma se encuentra prevista por gran cantidad de Estados a nivel internacional, por lo que no se estima que esta medida sea violatoria del principio de la dignidad humana.

• **Frente a una política criminal coherente:** Con el proyecto de acto legislativo, no se está imponiendo de manera automática esta clase de pena perpetua, sino que se reitera, solo se está habilitando al legislador, para que de manera excepcional (no aplicará para todos los casos), haga uso de una herramienta viable dentro del abanico de opciones normativas.

Por último, de acuerdo a lo establecido por la honorable Corte Constitucional en Sentencias C-1200 de 2003, C-1040 de 2005, C-970 y 971 de 2004, no se está en presencia de una modificación que tenga tal magnitud o trascendencia, que pueda inferir o degenerar en una posible sustitución de la Constitución, ya que evidentemente, el cambio propuesto frente a la disposición actual, no evidencia una incompatibilidad con los elementos definitorios de la identidad de la Constitución, ni se está remplazando un elemento definitorio de la misma.

Esta modificación que se plantea, es similar a la realizada por el Acto Legislativo 01 de 1997, donde se modificó el artículo 35 de la Constitución Política, en un sentido similar, ya que se eliminó la prohibición en su momento absoluta de la extradición de nacionales, por lo que los autores de esta iniciativa consideramos que la misma se ajusta a lo establecido por nuestra Constitución Política, así como nuestra honorable Corte Constitucional en materia de actos legislativos.

De los honorables Congresistas,

EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO
Representante a la Cámara

Juan E. Gómez F.
GUSTAVO ALVARADO
REP - COSAR

Juan Fernando Úbeda

José Carlos Mesa
Jaime Berrío

Carlos Cordero

Tatomir Caballero

⁷ La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París; en esta se recogen en sus 30 artículos los derechos humanos considerados básicos, a partir de la carta de San Francisco de 1945.

⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos).

⁹ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de marzo de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 240 con su correspondiente exposición de motivos, por

los honorables Representantes *Efraín Torres Monsalvo, Tatiana Cabello, Jack Housni, Marta Curi, Carlos Correa* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 178 - Martes, 28 de marzo de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

	Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 010 de 2017 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.....	1
Proyecto de Acto legislativo número 011 de 2017 Cámara, por medio del cual se reforma el artículo 108 de la Constitución Política.....	14
Proyecto de Acto legislativo número 239 de 2017 Cámara, por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa.....	17
Proyecto de acto legislativo número 240 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua.....	21