



# 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° 293

Bogotá, D. C., miércoles, 3 de mayo de 2017

EDICIÓN DE 31 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

### PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 010 DE 2017 CÁMARA**

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

Doctor

TELÉSFORO PEDRAZA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Honorable Presidente:

Atendiendo la honrosa tarea que se nos ha encomendado, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en Comisión Primera Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 010 de 2017 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.*

#### I. Antecedentes

El día 22 de marzo de 2017, a iniciativa del Gobierno nacional y por medio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Minas y Energía y el Director del Departamento Nacional de Planeación, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo “*por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia*”, con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto por la Constitución Política y el Acto Legislativo número 1 de 2016<sup>1</sup>, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 178 de 2017.

<sup>1</sup> 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 y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Así las cosas, el mencionado proyecto se radicó respondiendo a la necesidad de destinar recursos para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno nacional y el Grupo Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), en adelante, el Acuerdo Final, refrendado por el honorable Congreso de la República el día 30 de noviembre del 2016.

El Acto Legislativo número 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 y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”, en el artículo 1º contempló un nuevo artículo transitorio mediante el cual estableció el procedimiento legislativo especial para la paz, para la expedición de actos legislativos y leyes que tengan como objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. De igual manera, en el 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 en el Plan Nacional de Desarrollo durante los próximos veinte años, y señala la facultad de las autoridades departamentales, municipales y distritales para ajustar los planes de desarrollo territoriales para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz.

Por su parte, el Acuerdo Final define objetivos y metas que se deben alcanzar en un horizonte de veinte (20) años, con logros de corto y mediano plazo necesarios para avanzar en la consolidación de las condiciones del acuerdo, el cual se encuentra compuesto por seis puntos: 1) Reforma Rural Integral; 2) Participación Política; 3) Fin del Conflicto; 4) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas; 5) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, y 6) implementación, verificación y refrendación.

En particular, resulta importante resaltar el punto 1.3 del Acuerdo Final, que fija 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.

Frente a lo anterior, es importante alcanzar resultados concretos 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, el Acuerdo Final creó los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como mecanismo para implementar la RRI con mayor celeridad en los territorios más afectados por el conflicto y la pobreza, con base en 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.
4. La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales.

Específicamente respecto de la utilización de recursos del Sistema General de Regalías el numeral 6.1.2 del Acuerdo Final estableció:

**“Se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los PDET. Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación del Acuerdo en los territorios, para que estos proyectos fortalezcan el desarrollo de sus municipios y departamentos”.**

Así, los desafíos que se suscitan por el cumplimiento del Acuerdo Final, hacen necesario aumentar el nivel de inversión y replantear los criterios de focalización de los recursos del SGR, a nivel territorial y sectorial.

## II. El Proyecto de Acto Legislativo

El Proyecto de Acto Legislativo radicado por el Gobierno nacional propone cambios al Sistema General de Regalías (SGR), destinando recursos para la implementación del Acuerdo Final de la siguiente manera:

- a) Se crea una asignación, por un término de 20 años, para financiar proyectos de inversión en la implementación del Acuerdo Final, del 7% de los ingresos del SGR. Para ello, se propone reducir durante este lapso de tiempo el aporte del SGR al ahorro pensional territorial en 3%. Los recursos restantes, equivalentes al 4% de los ingresos del SGR, resultarían de un menor ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización;
- b) Se dispone la posibilidad de destinar los recursos provenientes del aporte del SGR al ahorro pensional

territorial, que excedan el cubrimiento del pasivo pensional de las entidades territoriales, a la financiación de proyectos de inversión, que durante los próximos 20 años deben tener como objeto la implementación del Acuerdo Final. Lo anterior, tanto para los excedentes que se encuentran disponibles en este momento, como los que se generen a futuro;

c) Se establece la destinación de una parte de los recursos no comprometidos del Fondo de Ciencia y Tecnología (FCTI), al 31 de diciembre de 2016, a proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final, y

d) Se crea un Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), para definir los proyectos de inversión que se financiarán con los recursos que provienen del SGR, que serán destinados para la paz.

Las medidas propuestas por el Gobierno nacional mediante el presente Acto Legislativo le permitirán a las entidades territoriales contar con más de 18 billones de pesos adicionales para adelantar las inversiones del Acuerdo Final en los próximos veinte años.

## III. Reuniones y escenarios de socialización

### 1. Reunión de ponentes-18 de abril de 2017

El 18 de abril de 2017 se celebró una reunión entre los ponentes designados, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, con el propósito de conocer el contenido del proyecto de ley y exponer las apreciaciones de los honorables Congresistas sobre la propuesta.

En el curso de la reunión, el Ministro de Hacienda presentó el proyecto, expuso sus líneas generales y sus objetivos más relevantes. Tanto los ponentes como los representantes del gobierno coincidieron en la necesidad de que las reformas introducidas al Sistema General de Regalías para el cumplimiento del Acuerdo Final no sólo destinen recursos adicionales a la implementación del Acuerdo Final, sino que contribuyan a una inversión pública territorial más eficiente y efectiva.

Por otro lado, algunos ponentes manifestaron la necesidad de hacer ajustes al SGR, en particular en lo relacionado con la adecuada aprobación y ejecución de proyectos de inversión, dado que el esquema actual tiene deficiencias que han llevado a acumular recursos y a demorar su ejecución.

En particular, los ponentes resaltaron lo que a su juicio son errores de diseño del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, que cuenta con un 40% de los recursos ya recaudados sin aprobar. Así, manifestaron que, a pesar de compartir el espíritu de la propuesta de dar traslado de parte de estos saldos para atender inversiones para el posconflicto, el proyecto no puede limitarse a reasignar estos recursos sin abordar los problemas estructurales de este fondo. A juicio de los ponentes es necesario revisar de manera estructural los problemas del FCTI, y evaluar la inclusión de una propuesta completa de reforma a su operación.

En este sentido y con el propósito de tomar en consideración la opinión de los expertos sobre este asunto, los ponentes, con el acompañamiento de Colciencias, el DNP y el MHCP, acordaron llevar a cabo una reunión con representantes de la comunidad académica para escuchar su postura frente a lo propuesto en el Proyecto de Acto Legislativo y frente a las medidas necesarias para que los recursos de Ciencia, Tecnología e

Innovación contribuyan realmente al incremento de las capacidades científicas y tecnológicas, y de competitividad de las regiones y del país.

Por otro lado, el honorable Representante Harry González, manifestó su inquietud sobre el hecho de que la propuesta no es explícita en señalar que el uso de los recursos trasladados del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación deba ser la financiación de vías terciarias, en los términos que lo ha anunciado el Presidente de la República.

A juicio de los honorables Congresistas, estos recursos deben destinarse exclusivamente a este propósito, por ser inversiones urgentes para la implementación del Acuerdo Final. La infraestructura vial terciaria es una inversión estratégica que abre el camino para la construcción de la paz, permite una mayor integración de las poblaciones afectadas por la violencia y el conflicto armado a los centros urbanos y los mercados, fortalece los planes de sustitución de cultivos ilícitos y propicia una reactivación económica y social de estos territorios, a la vez que contribuye a dar un impulso a la economía desde las regiones. Por tanto, consideran conveniente que el uso de los recursos de este traslado, que se realiza por una sola vez, sea dirigido de manera específica a inversión en este sector.

El honorable Representante Harry González planteó también dudas sobre dejar indefinido el monto o porcentaje de los saldos del FCTI que sería objeto del traslado. Los miembros del Gobierno nacional señalaron que, aunque no se hayan aprobado proyectos de inversión con cargo a estos saldos, algunos departamentos han avanzado en la formulación y estructuración de proyectos de inversión que pueden requerir el uso parcial de estos recursos. Adicionalmente, delimitar el uso de estos recursos a vías terciarias, se presentan casos como Bogotá y San Andrés que no podrían hacer uso efectivo de estos recursos.

El Gobierno se comprometió a evaluar, según el estado de los proyectos en trámite ante este fondo, si es posible dar traslado de la totalidad de los saldos o establecer un porcentaje concreto en el Acto legislativo, y a presentar el resultado de esta evaluación a los ponentes para que tomen una decisión sobre el contenido de la ponencia en este punto.

Por otro lado, varios ponentes señalaron que es indispensable asegurarse de que este Acto Legislativo introduzca medidas de eficiencia necesarias para que los recursos de inversión del Sistema General de Regalías realmente lleguen a todos los municipios del país. En línea con lo anterior, el honorable Representante Carlos Abraham Jiménez propone considerar la eliminación de los OCAD municipales, en los que se deciden recursos de inversión de una cuantía relativamente pequeña. Estos OCAD, que deciden sobre proyectos locales, generan una carga innecesaria para todos sus miembros y demoran la ejecución de estos recursos.

El honorable Representante Jiménez también manifestó que los alcaldes del país sufren un proceso desgastante para la aprobación de sus proyectos, pues deben pasar por la evaluación y aprobación tanto del Gobierno departamental como del Gobierno nacional, demorando el inicio de las inversiones durante meses. A su vez, el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, debe destinar tiempo y recursos cuantiosos de su planta de personal para asistir a los cerca de 1.000 OCAD municipales, para aprobar

proyectos de menos de 500 millones de pesos. Como se señala en el Punto 6 del Acuerdo Final, consolidar la Paz exige más agilidad, eficiencia y oportunidad en la inversión pública, por lo que se considera necesario estudiar la inclusión de esta modificación, eliminando los OCAD, pero delimitando las prioridades de inversión de estos recursos.

El Ministro reconoció la relevancia de esta apreciación y las dificultades que implica el diseño actual del sistema. Indicó, sin embargo, que los OCAD son el componente fundamental del principio de buen gobierno del SGR, en el cual la toma de decisiones de inversión se realiza de manera concertada entre los tres niveles de gobierno, por lo cual la propuesta debe revisarse con detalle.

Los ponentes manifestaron así mismo que otro aspecto que merece una discusión importante es la creación de un nuevo OCAD, el cual tendría la responsabilidad de definir los proyectos que se financiarían con los recursos del 7% de la asignación para la Paz, algunos rendimientos financieros del SGR y los recursos del traslado desde el FCTI. En particular, el honorable Representante Miguel Ángel Pinto, consideró que podría ser más eficiente aprobar los recursos, especialmente los que son producto del traslado del FCTI, que requieren un trámite expedito, en los OCAD regionales existentes.

El Ministro señaló que la definición de los proyectos por parte de este nuevo OCAD es fundamental para garantizar que los recursos se destinen de manera rápida y efectiva a la implementación del Acuerdo y a proyectos en los municipios y territorios priorizados. Resaltó que los OCAD regionales tienen ya cuantiosos recursos para aprobar en el bienio 2017-2018: \$7.7 billones del Fondo de Desarrollo Regional y del 60% del Fondo de Compensación Regional, por lo cual la prioridad de estos OCAD se centrará en la evaluación, viabilización, priorización y aprobación de los proyectos regionales de interés de cada departamento para adelantar su plan de gobierno. En este escenario, es necesario que exista una instancia concentrada exclusivamente en la definición y financiación de los proyectos para la implementación del Acuerdo, para que estas inversiones no sufran demoras y no se dispersen los recursos.

El honorable Representante Carlos Abraham Jiménez manifestó la preocupación sobre el papel que tiene el Congreso de la República en la definición de las prioridades de inversión de los recursos del Sistema General de Regalías. Manifestó que durante el trámite de aprobación del presupuesto bienal del SGR, el Congreso de la República no tiene injerencia alguna en la definición de las inversiones regionales que se priorizarán con estos recursos, pues esta función está reservada a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. Señala así la necesidad de que el Congreso tenga voz y pueda participar de manera activa en el proceso de priorización de estos recursos en el seno de este nuevo OCAD Paz.

Adicionalmente, los ponentes señalaron que es importante prever las pautas para la elección de los Gobernadores y Alcaldes que integrarían el OCAD. Esto es especialmente importante en el caso de los alcaldes, pues no es claro cómo garantizar que la elección de sólo dos Alcaldes del país cuente con el consenso y representatividad requerida.

## 2. Reunión con la comunidad académica y Colciencias-20 de abril de 2017

En cumplimiento del compromiso adquirido en la primera reunión de ponentes, se adelantó una reunión con los ponentes del Proyecto de Acto Legislativo, con la Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Subdirector Territorial de la Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación, el Director de Colciencias, el Presidente de la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia, el Presidente de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (Accefyn), el Rector de la Universidad Industrial de Santander (UIS), el Rector de la Universidad de Antioquia, la Vicerrectora de la Universidad de los Andes y el Secretario de la Asociación de Ciencias de la Universidad Nacional.

Luego de una exposición de la propuesta de Acto legislativo por parte de la Viceministra General de Hacienda, los representantes de la comunidad académica resaltaron como premisa que la construcción de la paz requiere de la ciencia, soluciones para incrementar la productividad del campo, dar respuesta adecuada al cambio climático, entre otros aspectos, necesitan tecnología e innovación. Sin embargo, coinciden con la preocupación del Gobierno nacional y de los honorables Ponentes sobre las dificultades que se han presentado para la ejecución de estos recursos.

Posteriormente, Alejandro Olaya Dávila, Subdirector de Colciencias, expuso las razones por las cuales dicho Departamento Administrativo considera que la ejecución de los recursos del FCTI, no se ha realizado de manera eficiente. Señala que luego de 5 años de operación, el balance del Fondo Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), del Sistema General de Regalías evidencia la necesidad de realizar ajustes en su diseño y operación, y destaca tres problemas principales que han derivado en la acumulación del saldo de \$1,5 billones de pesos por aprobar:

### a) El principio de “selectividad” está roto

Explica que no sólo en Colombia, sino en el mundo, los mecanismos usados tradicionalmente para la asignación de recursos públicos para investigación e innovación son de carácter abierto y competitivo, con criterios basados en la excelencia de las propuestas y la experiencia de sus ejecutores. Es así como se garantiza una selección objetiva y se estimula la participación de un mayor número de actores.

La ausencia de este tipo de mecanismos para la selección de los proyectos sometidos ante el OCAD del FCTI ha disminuido notablemente el número de proyectos que se presentan, limitando así las opciones para seleccionar aquellos que mejor dan respuesta a un problema o necesidad del desarrollo regional.

Como evidencia de ello, se presenta un comparativo de los resultados del mecanismo de convocatoria pública implementado por Colciencias con otros recursos, con los del proceso de priorización y selección de proyectos que está siendo llevado a cabo en el marco del FCTI.

Como muestra la Tabla 1, para el periodo 2012-2016, mientras que Colciencias recibió y evaluó 10.695 proyectos por valor de \$2,5 billones de pesos, el OCAD del FCTI recibió y evaluó 604 proyectos por \$5,1 billones de pesos. En el primer caso, Colciencias logró financiar 3.307 proyectos por un valor cercano a \$0,5 billones de pesos; mientras que el FCTI financió 271 proyectos por valor de \$2,24 billones de pesos.

Basado en este comportamiento, Colciencias estima que, para asignar 1 billón de pesos para la ejecución de proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación de otras fuentes, Colciencias recibiría y evaluaría alrededor de 18 mil propuestas y podría financiar 6 mil. En contraste, el FCTI para asignar el mismo billón de pesos, recibiría alrededor de 270 propuestas, de las cuales financiaría 121 con la misma suma.

**Tabla 1. Comparativo Colciencias - Fondo CTI del SGR. 2012-2016**

	Proyectos I+D+i	Proyectos de formación	Total Colciencias	FCTeI del SGR
Número de proyectos recibidos convocatoria	10.695	8.495*	19.190	604
Recursos solicitados	\$2,47 billones	\$1,95 billones	\$4,42 billones	\$5,1 billones
Propuestas financiadas	3.307	6.175	9.482	271
Recursos propuestas financiadas	\$0,580 billones	\$1,22 billones	\$1,8 billones	\$2,24 billones
Número de entidades participantes en los proyectos de I+D+i (evaluados)	1.000	100	1.100	498

\* Corresponde a propuestas elegibles. Fuente: SIGP-Colciencias, Oficina Asesora de Planeación-Colciencias. Fecha del reporte: 15/11/2016.

Los datos anteriores demuestran, en primer lugar, que en el Sistema Nacional de CTI se genera un número suficiente de proyectos para absorber el 100% de los recursos del FCTI. En segundo lugar, se evidencia que la competencia generada por los mecanismos de convocatoria pública estimula la presentación de múltiples proyectos, que a su vez permite que se financien las mejores iniciativas.

En conclusión, el mecanismo de selección actual de los proyectos a ser financiados con el FCTI no permite que se determine cuál sería el mejor proyecto para atender las necesidades de desarrollos científicos y tecnológicos que requieren las entidades territoriales.

### b) Las entidades territoriales no son las mejores ejecutoras de proyectos de CTI

Según el artículo 6° de la Ley 1530 de 2012, los ejecutores de los proyectos que serán financiados con recursos del SGR deben ser entidades de naturaleza pública. Es por esta razón que los departamentos, en cabeza de sus gobernaciones, se han convertido en los principales ejecutores de los proyectos financiados por el FCTI. De acuerdo con datos de la Secretaría Técnica del OCAD del FCTI, el 73% de los proyectos aprobados actualmente tienen como ejecutor a la correspondiente gobernación.

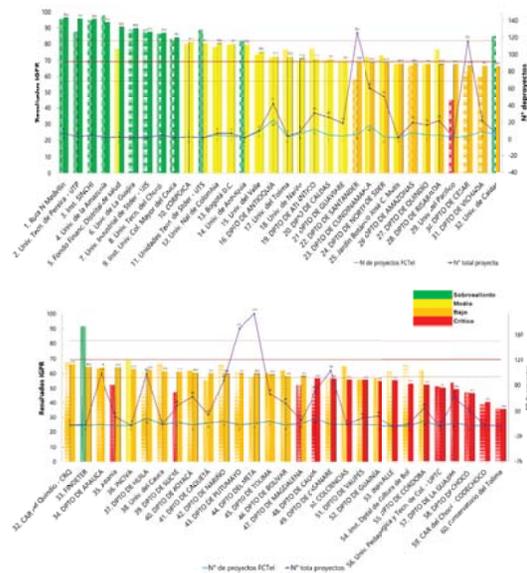
Ahora, según el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR), herramienta del Sistema de Moni-

toreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE), para medir y valorar trimestralmente la gestión de las entidades ejecutoras de los proyectos financiados con recursos del SGR<sup>2</sup>, entre 60 entidades ejecutoras de proyectos del FCTI evaluadas, el departamento mejor calificado se ubica apenas en el puesto 16, con un desempeño “medio”, al igual que otras 3 gobernaciones. Con bajo desempeño se encuentran 19 entidades territoriales y 7 con desempeño crítico.

Los proyectos de ciencia, tecnología e innovación demandan un tipo de capacidades y experiencia específica para su adecuado manejo y gestión. Aspectos como la incertidumbre o el riesgo asociados a las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, requieren herramientas y respuestas diferentes a las tradicionalmente empleadas en otro tipo de inversiones públicas como la construcción de obras de infraestructura o la dotación de las mismas.

Es entonces lógico que sean las entidades especializadas en CTI las que cuentan con el *know-how* necesario para la adecuada gestión de estos proyectos. Así lo confirma el mismo IGPR, según el cual 8 de las 9 entidades ejecutoras calificadas con desempeño sobresaliente, son especializadas en CTI y adicionalmente, participaron en la formulación de los proyectos que ejecutan (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Resultados del IGPR**



**c) El seguimiento no captura el avance científico o de innovación de los proyectos y no genera alertas oportunas**

El tercer problema destacado por Colciencias es que el seguimiento realizado actualmente a todos los proyectos del SGR se fundamenta principalmente en la información que los ejecutores reportan en el SMSCE. En este sentido, si bien el seguimiento del plan de trabajo establecido y la ejecución de los recursos son pieza fundamental, la verificación en campo, específicamente para los proyectos de CTI donde muchas de

las actividades a realizar y productos a obtener resultan intangibles, altamente especializados o de difícil medición, es un complemento necesario en estas inversiones.

La especificidad de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación, demandan una gestión especializada, pero además un seguimiento y evaluación diferenciados de acuerdo con el área del conocimiento y la disciplina a las que están asociados los objetos de la intervención. La práctica difundida a nivel internacional para este tipo de seguimiento es la evaluación de pares expertos, quienes cuentan con el conocimiento y la experiencia en las áreas y disciplinas de los proyectos en ejecución, lo que les permite conceptualizar de forma calificada sobre el cumplimiento de los propósitos científicos, tecnológicos o de innovación de los mismos.

Con base en lo anterior, se considera que la ausencia de los conceptos de pares expertos en el seguimiento y evaluación de los proyectos está generando reacciones tardías por parte de las entidades involucradas.

En conclusión, Colciencias, resalta la importancia de transferir recursos del FCTI del SGR para la implementación del Acuerdo Final, pero también considera de suma importancia establecer en la Constitución Política una disposición que permita aplicar las oportunidades de mejora que fueron expuestas respecto del manejo del fondo, con el fin de evitar que en el futuro se mantenga el problema de acumulación de recursos sin ejecutar que entorpezca el cumplimiento de los fines para los que fue creado.

A partir de la exposición de Colciencias, los distintos miembros de la comunidad académica complementaron este diagnóstico. Como primera medida, hicieron énfasis en el hecho de que la baja ejecución del FCTI no se debe a la inexistencia de proyectos científicos, tecnológicos e innovadores por financiar, sino que existe una barrera de entrada.

Así, el proceso de definición de los proyectos ha llevado a desincentivar a la comunidad científica para presentar proyectos a este Fondo, pues muchos no son presentados por los Gobernadores al OCAD, y los que sí, muchas veces terminan siendo ejecutados por entidades distintas a las que formularon el proyecto, en detrimento de la calidad en la ejecución de los mismos.

En ese sentido, los representantes de las instituciones académicas asistentes consideran que es indispensable que la propuesta de transferencia de recursos del FCTI del SGR para la implementación del Acuerdo Final vaya de la mano con una disposición que permita superar los problemas de un inadecuado diseño institucional de este Fondo y así evitar que en el futuro se acumulen recursos sin ejecutar. Así, es indispensable que los proyectos de inversión se seleccionen a través de un proceso competitivo que propicie la innovación y, además, es imperativo que la implementación de los proyectos la realicen las entidades que formularon el mejor proyecto, sin importar su naturaleza jurídica.

Silvia Restrepo, Vicerrectora de la Universidad de los Andes, indicó que la propuesta de transferencia de los recursos del FCTI a la implementación del Acuerdo Final debe ir ligada con las disposiciones generales que resuelvan los problemas que crean la acumulación de recursos sin ejecutar. Si esto no se hace, se estaría generando un grave perjuicio a la finalidad del desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación del país, pues la acumulación, como ya se expuso por Colciencias, no

<sup>2</sup> El IGPR es calculado por el DNP a partir de la información reportada en el SMSCE, con base en dos dimensiones: gestión administrativa y gestión del desempeño de los proyectos. A la primera se asocian las categorías de transparencia y “sin medidas del SMSCE”, y a la segunda se asocian los criterios de eficiencia y eficacia.

se debe a la falta de proyectos por financiar. Posteriormente indicó que el sistema de selección de los proyectos a financiar debe evitar conflictos de interés con Colciencias, pues esta entidad podría formular y presentar proyectos y de otra parte participar en la selección de los mismos. Colciencias respondió ese cuestionamiento indicando que no existiría conflicto de competencias, pues la selección de los proyectos estaría sujeta al proceso de selección que adelanta el OCAD.

Igualmente intervino Manuel Fernando Castro Quiroz, Subdirector Territorial y de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación, manifestando que desde dicho Departamento se ha realizado un estudio integral a las normas que rigen el funcionamiento del SGR, y también se considera pertinente incluir un mecanismo que permita la debida ejecución de los recursos del FCTI para los fines que fue creado.

Agregó que en el proceso de seguimiento en terreno se verifican los productos entregados y se identifican situaciones de riesgo que afecten la ejecución de los proyectos en términos de eficiencia, eficacia, calidad y sostenibilidad de los proyectos. Dichas situaciones son objeto de planes de mejora a través de los cuales se mitigan los riesgos y se reencauza la ejecución de los proyectos y gracias a la labor de control preventivo que actualmente realiza el SMSCE a través del seguimiento a proyectos, se han visibilizado las problemáticas del FCTI y se han socializado las mismas con la Secretaría Técnica de Colciencias. Igualmente mencionó que se reconoce la importancia del acompañamiento de expertos a las visitas y para ello la Resolución número 3778 de 2015, a través de la cual se establecen las metodologías de seguimiento y evaluación contempla la posibilidad de que las visitas del SMSCE sean acompañadas por Colciencias, y por expertos en temas de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Eduardo Posada, representante de la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia y Enrique Forero, de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (Accefyn) señalaron además que no se debe perder de vista que las inversiones del FCTI deben tener un impacto regional y nacional. En este sentido, consideran que, de introducir un ajuste constitucional, se debe contemplar la posibilidad de que un porcentaje de estos recursos sea destinado a prioridades nacionales en CTI, posiblemente administrado directamente por Colciencias.

El Rector de la Universidad de Antioquia, Mauricio Alviar, agregó que se debería contemplar la posibilidad de destinar una porción de los recursos a mejorar la infraestructura física de las Universidades Públicas. Señaló, además, que otro aspecto que se debería reevaluar del FCTI es su distribución bajo criterios de equidad social, sin tener en cuenta las capacidades en CTI de los departamentos receptores. En este sentido, es necesario prever mecanismos para que entidades de CTI de alta calidad contribuyan a la solución de problemáticas de territorios con menor capacidad.

Raúl Rodríguez, Asesor del honorable Representante Harry González, sugirió analizar la posibilidad de no someter la ejecución de los recursos transferidos a un OCAD específico de paz, pues se podrían generar inconvenientes por ser un organismo nuevo y sugirió que se manejarán mediante los OCAD regionales que ya se encuentran creados y tienen experiencia en el manejo del SGR.

Como conclusión de la reunión, los ponentes del Acto Legislativo respaldaron la inclusión de una medida adicional que dé la pauta para la reforma estructural que requiere el FCTI y que asegure que los recursos no se sigan acumulando sin uso.

En general, los asistentes coincidieron en que, si bien se requieren ajustes al funcionamiento del FCTI que se encuentra definido en la Ley 1530 de 2012, es necesario incorporar en la Constitución los parámetros principales que den pie a una reforma estructural del Fondo.

### 3. Reunión de ponentes-26 de abril de 2017

Inició la reunión el Ministro de Hacienda y Crédito Público haciendo una exposición de las modificaciones que se proponen mediante el Proyecto de Acto Legislativo. Resaltó que Colombia es ejemplo a nivel internacional por la implementación de mecanismos para la búsqueda de recursos para el posconflicto, partiendo de la expedición reciente de la reforma tributaria estructural que destina recursos a este fin y el camino que en ese mismo sentido recorre el presente proyecto.

El honorable Representante Juan Carlos García indicó que en la línea de trabajo fijada en la primera reunión de ponentes y los compromisos adquiridos, se realizó una reunión con la comunidad académica y Colciencias. Así, expuso cuáles fueron las posiciones expuestas por parte de los asistentes respecto de los problemas de operación del FCTI; informó igualmente que la comunidad académica comprende la necesidad de recursos para la implementación de la paz, pero hacen énfasis en que se requiere una reforma más grande que ajuste el funcionamiento del FCTI, pues la Paz también requiere Ciencia, Tecnología e Innovación.

Con lo anterior, anota, es necesario analizar cuáles serían los ajustes de dicho Fondo, y trabajar en la redacción de un artículo que se encuentre acorde al mecanismo legislativo para la paz. Agrega que los ponentes han propuesto la posibilidad de que en el mismo OCAD regional, que ya está en operación, se maneje todo lo relacionado con el traslado de los recursos del FCTI, dado que lo que se requiere es fortalecer la red de vías terciarias.

Posteriormente, la Viceministra General de Hacienda y Crédito Público, resumió los distintos puntos puestos a consideración del Gobierno nacional por los ponentes en las reuniones sostenidas, para que sobre cada uno se pudiera avanzar en lograr consensos. Resaltó los siguientes temas:

1. Hacer explícito que los recursos del traslado del FCTI son para vías terciarias.
2. Nuevo artículo con reforma al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
3. Evaluar si se traslada todo el saldo del FCTI, a 31 diciembre de 2016 (\$1,5 billones).
4. Incluir pauta sobre elección de miembros territoriales del OCAD Paz.
5. Incluir participación del Congreso en el OCAD.

En cuando a la solicitud de especificar que los recursos transferidos del FCTI serían para vías terciarias, la Viceministra indicó que con una redacción más general se pueden ampliar las posibilidades de infraestructura en transporte para la implementación del acuerdo, pues algunos de los municipios prioritarios para la implementación del requieren, por ejemplo, proyectos de transporte

fluvial. Indicó, así, que referirse de manera específica a “red terciaria”, puede resultar demasiado restrictivo y que una redacción más general, relacionada de manera general con la infraestructura de transporte requerida para el Acuerdo Final, lograría el propósito buscado.

En cuanto a los ajustes del FCTI, la Viceministra propuso una redacción que da respuesta a dos de los tres problemas señalados por Colciencias y la comunidad académica en la reunión del 20 de abril, que incluye una selección competitiva de los proyectos a ser financiados y busca asegurar que la ejecución de los proyectos seleccionados en la convocatoria la realice la entidad especializada que lo presentó en el proceso competitivo. Sobre el problema del seguimiento de los proyectos no se incluye una redacción específica porque dicho inconveniente se resolvería con el Sistema de Monitoreo Seguimiento, Control y Evaluación del DNP.

De igual manera la Viceministra expone otros puntos planteados por la comunidad académica, que no

están siendo tratados en el Proyecto de Acto Legislativo pero es importante que sean socializados a todos los ponentes: 1) la destinación de un porcentaje de los recursos a proyectos de interés nacional, administrado por Colciencias, 2) financiar la infraestructura física de las Universidades Públicas con un porcentaje de los recursos, y 3) distribuir los recursos con base en calidad y no en equidad, asignando mayores recursos a entidades con mayores capacidades en CTeI.

En cuanto a la solicitud de incluir una cifra específica de los recursos que serán transferidos del FCTI a la asignación paz, en cumplimiento del compromiso adquirido en la reunión de ponentes del 18 de abril, la Viceministra presentó la información sobre los proyectos que se encuentran actualmente en proceso de aprobación ante el OCAD del FCTI, con los montos estimados de los mismos y las entidades territoriales a las cuales pertenecen, resumidas en el siguiente cuadro:

Departamento	Valor total proyectos en trámite	Presupuesto 2017-2018	Balance si se aprueban todos los proyectos en trámite	Saldo sin aprobación a 31 de diciembre de 2016
SAN ANDRÉS	27.948	10.266	- 17.682	35.357
BOGOTÁ, D. C.	41.259	26.919	- 14.340	20.278
VALLE DEL CAUCA	57.774	46.065	- 11.709	68.840
BOLÍVAR	70.116	63.656	- 6.460	153.121
SUCRE	40.653	45.078	4.425	89.956
TOLIMA	26.950	32.102	5.152	33.407
ARAUCA	12.714	18.728	6.014	19.553
GUAVIARE	6.444	12.885	6.441	6.315
NARIÑO	53.335	60.616	7.280	114.712
CALDAS	10.359	19.962	9.603	26.037
N. DE SANTANDER	29.948	39.694	9.747	70.885
CHOCÓ	23.972	37.832	13.859	44.032
SANTANDER	15.401	33.113	17.712	17.199
CAQUETÁ	8.299	26.590	18.291	20.666
PUTUMAYO	3.022	22.280	19.258	52.049
CUNDINAMARCA	20.913	41.653	20.740	44.030
HUILA	16.276	41.350	25.074	62.440
CESAR	12.806	41.366	28.560	58.884
ATLÁNTICO	6.156	34.955	28.799	23.854
CÓRDOBA	38.597	73.525	34.928	88.655
BOYACÁ	6.953	42.259	35.306	87.725
ANTIOQUIA	40.084	76.403	36.319	64.508
MAGDALENA	1.500	48.545	47.045	61.251
<b>TOTAL</b>	<b>571.459</b>			

Fuente: Secretaría técnica del OCAD del FCTI. Cifras en millones de pesos.

En total, se encuentran en proceso de aprobación proyectos avaluados en más de \$570 mil millones, y, de dar traslado de todos los saldos, tres departamentos y Bogotá no alcanzarían a financiar los proyectos que se encuentran en proceso de evaluación con el actual presupuesto bienal 2017-2018. Señaló además que era importante tener en cuenta que existen entidades, como Bogotá D.C., que han manifestado que requieren los saldos a 31 de diciembre de 2016 para los proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación ya formulados y seleccionados. Igualmente, los Gobernadores, a través de una comunicación de la Federación Nacional de Departamentos, manifestaron que es necesario que los departamentos puedan decidir sobre el monto a ser trasladado, según las necesidades específicas de cada territorio.

En lo referente a la solicitud de estudiar la inclusión de las reglas de elección de los miembros de las

entidades territoriales en el OCAD para la paz, se considera innecesario incluir alguna disposición sobre ello en el Acto Legislativo, dado que el artículo 6° de la Ley 1530 de 2012 señala que la forma de seleccionar los integrantes de los OCAD es definida por el reglamento, que lo establece la Comisión Rectora mediante Acuerdo. Sobre la solicitud de evaluar la posibilidad de participación de los congresistas en el OCAD para las inversiones de la asignación paz, se propone incluir una disposición que asegure la participación con voz, pero sin voto.

La Viceministra también informa que, dada la necesidad de operación inmediata del OCAD para las inversiones de la asignación Paz, se propone una redacción que otorgue al Gobierno nacional la obligación de reglamentar la operación del mismo y así no esperar la expedición de una ley. Adicionalmente, sugiere aclarar

el texto del articulado haciendo referencia específicamente a la “asignación para la paz”, con el fin de facilitar la lectura del Acto Legislativo.

La Viceministra cierra su resumen de los puntos de las reuniones, señalando dos propuestas realizadas por los ponentes sobre las cuales el Gobierno nacional ha realizado algunas aclaraciones.

La primera es la solicitud de no someter al OCAD para la paz los recursos transferidos del FCTI, a la inversión en la implementación del Acuerdo Final y, en su lugar, definir la inversión por medio de los OCAD regionales. La Viceministra expuso que la principal consideración es que estos OCAD regionales ya deben ejecutar cerca de 8 billones durante el bienio actual.

La segunda propuesta es la de eliminar los OCAD municipales, que el gobierno se encuentra estudiando para determinar su viabilidad y para presentarle a los honorables ponentes.

Frente al resumen de los temas tratados en las reuniones y propuestas expuestas por el Gobierno nacional frente a cada uno, el honorable Representante Carlos Abraham Jiménez manifestó que los recursos para inversión en vías terciarias son fundamentales para el cumplimiento del acuerdo de paz. Informa igualmente que ha recibido bastantes quejas de los municipios productores respecto del bajo porcentaje en las asignaciones directas establecido en el SGR, lo cual ha generado inconvenientes en los territorios para los proyectos mineros y petroleros, dado que no existen incentivos reales para autorizar la explotación de los recursos naturales, lo cual ha llevado a dificultades de ejecución en la operación de las concesiones actuales. Por tanto, considera que esta es una oportunidad para que el Gobierno incluya ajustes al respecto dentro del acto legislativo.

Resaltó que la generación de nuevos recursos para las entidades territoriales productoras es de gran importancia para el Sistema en general y, particularmente, para la financiación de la paz, toda vez que incentivar la producción es lo que llevará a contar con los recursos para todos los componentes del SGR, incluyendo la Asignación para la Paz.

En cuanto a los ajustes en el FCTI, el representante indicó que se considera importante apoyar la propuesta presentada por la Viceministra, siempre y cuando se establezca que las convocatorias y los proyectos deben tener un impacto en el plan de desarrollo regional. De otra parte, manifestó que el cuello de botella en la financiación de proyectos del FCTI se encuentra en Colciencias, por tanto, propuso que la verificación de requisitos no la realice dicha entidad, sino el DNP. Aclaró que considera que dicha modificación se realizaría mediante una ley y no en el Acto Legislativo, pero que es importante no perder de vista estas consideraciones a la hora de hablar de reformas al FCTI.

Por último, señaló que era necesario insistir en la propuesta de eliminar los OCAD municipales, indicando que los municipios de cuarta y quinta y sexta categorías, que requieren proyectos locales de bajo monto, deberían poder ejecutarlos directamente.

El honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández manifestó que apoya la propuesta de financiar infraestructura en universidades públicas e insiste en establecer que los recursos que se transfieran del FCTI a la inversión para la paz, se ejecuten por medio

de los OCAD regionales, para que se proceda de manera inmediata en construcción de vías terciarias.

Posteriormente intervino el honorable Representante Juan Carlos Osorio e indicó que comparte la posición de ampliar el concepto de inversión de los recursos transferidos del FCTI, de modo que no se restrinja únicamente a las vías terciarias. Sobre la definición del monto de los recursos que serían trasladados del FCTI, teniendo en cuenta que son sólo 3 departamentos y Bogotá los que en principio presentan problemas de financiación de proyectos del FCTI, con el presupuesto actual, sugirió incluir un inciso que zanjaría la discusión sobre el traslado del total de los recursos, permitiendo que las entidades que cuenten con proyectos en trámite en el FCTI, que no alcancen a ser financiados con el presupuesto corriente, puedan utilizar los recursos de vicencias anteriores para cerrar su financiación.

El honorable Representante Harry González manifestó su preocupación respecto de la solución propuesta para mejorar las ineficiencias en la ejecución de los recursos del FCTI, teniendo en cuenta que al dejarse abierta la posibilidad de que cualquier persona, independientemente de su naturaleza jurídica, pueda ejecutar los proyectos a financiar, las Universidades Públicas estarían en desventaja frente a instituciones privadas de alta capacidad técnica en la presentación y ejecución de proyectos.

Por otra parte, insiste en que, si en efecto no se incluirá la selección del alcaldes y gobernadores para el OCAD de paz en el Acto Legislativo, el Gobierno nacional debe adquirir el compromiso de que en la reglamentación respectiva se señalará que los gobernadores sean escogidos por la Federación Nacional de Departamentos, garantizando que sean de regiones que hayan sido afectadas por el conflicto armado. Para el caso de la elección de alcaldes, sugirió que sean aquellos que participen en los OCAD regionales quienes realicen dicha elección. Por otro lado, manifestó que el Acto Legislativo debe establecer que los miembros del Congreso en el OCAD para la paz deben pertenecer a la Comisión Primera, por ser esta la que estudia los temas constitucionales y de paz. Por último, sugirió que se puedan ejecutar proyectos municipales a través de convenios solidarios con juntas de acción comunal.

Posteriormente, intervino el honorable Representante Óscar Fernando Bravo Realpe, planteando la inquietud sobre porqué el 7% de los ingresos del SGR como asignación para la paz en los próximos 20 años y no un porcentaje distinto. Adicionalmente, propuso que para la ejecución de los recursos que se trasladen del FCTI para la implementación del acuerdo, se busque un punto intermedio entre las decisiones del OCAD para la paz y los OCAD regionales, de manera que se pueda invertir en vías terciarias a la menor brevedad posible. Igualmente, sugirió que se realice una audiencia del Proyecto de Acto Legislativo con el Gobierno nacional, para oír las opiniones de todos los interesados.

Por su parte, la Representante Angélica Lozano manifestó que está de acuerdo con el espíritu de apoyar la construcción de vías terciarias con los recursos del SGR; no obstante, advirtió que podría existir una contradicción en el párrafo 8°, teniendo en cuenta que este se limita exclusivamente a vías terciarias, a diferencia del resto del articulado en el que se habla de implementación de los acuerdos en general.

Manifestó igualmente que es importante determinar cuál es el valor de los proyectos que se encuentran en trámite de aprobación con los recursos del FCTI, con el fin de no afectarlos con el traslado de recursos. Sobre estos mismos recursos consideró que la creación de un OCAD para la paz puede ser la mejor opción, dado que los OCAD regionales se encuentran congestionados, pero es importante evaluar si la reglamentación del OCAD para la paz tardaría más que la descongestión de los OCAD regionales, para que la decisión final sea someter los recursos a las condiciones en que la ejecución tome el menor tiempo posible. Por último, informó que apoya la posición del honorable Representante Harry González, en cuanto a permitir que algunas entidades comunitarias puedan ejecutar directamente los recursos.

El honorable Representante Élburt Díaz Lozano, por su parte, manifestó que el monto de los recursos que se van a transferir del FCTI a la asignación para la paz debe ser un billón de pesos, de manera que se pueda asegurar el financiamiento de los proyectos de ciencia, tecnología e innovación que se encuentran en proceso de evaluación. Además, señaló que es necesario que la ejecución de los recursos transferidos se someta al OCAD para la paz, para asegurar que sea el Gobierno nacional quien lidere la debida ejecución de dichos recursos.

Por último, intervino nuevamente el Ministro de Hacienda y Crédito Público, informando que también considera pertinente realizar una audiencia para socializar el contenido del proyecto de Acto Legislativo.

El Ministro explicó que el 7% de la asignación para la paz que se propone es el resultado del cálculo de la disminución en 3 puntos porcentuales del ahorro pensional, con lo cual se garantiza que las entidades territoriales que aún no han cubierto su pasivo pensional siguen manteniendo su capacidad de generar ahorros para ese objetivo; los otros 4 puntos porcentuales serían descontados del Fondo de Ahorro y Estabilización. Esta propuesta tuvo en cuenta que, incluso con la caída de precios del petróleo de los últimos dos años, se continuó ahorrando, lo que indica que el Sistema tiene un espacio amplio para invertir más y continuar ahorrando. En conclusión, el porcentaje de asignación para la inversión en la implementación del Acuerdo Final surge de los excesos de ahorro del sistema y no afecta ninguna de las asignaciones para inversión.

Con respecto a la propuesta de eliminación de los OCAD municipales, el Ministro informa que en el SGR existen unas asignaciones especiales para los municipios productores, las cuales obligatoriamente deben cumplir con el trámite del OCAD, teniendo en cuenta que uno de los principios rectores del actual sistema es que existan decisiones tripartitas. Considerando lo anterior, considera que sería una reforma de fondo que cambia uno de los principios que rigen el SGR, que será analizada con la información sobre los proyectos a financiar y los montos, y presentada a los honorables ponentes para su decisión.

En cuanto al FCTI, concluyó que hay consenso sobre los ajustes para realizar convocatorias abiertas. Precisó que son los gobernadores quienes determinarían las necesidades que se pretenden resolver en las regiones mediante la ejecución de proyectos de ciencia y tecnología, y las convocatorias se realizarían para dar respuesta a dichas prioridades.

Sobre la propuesta de buscar un punto medio para la ejecución de los recursos acumulados en el FCTI, entre el OCAD para la paz y los OCAD regionales, el Ministro sugirió la posibilidad de explorar una alternativa: establecer que un monto determinado sea transferido a la asignación paz, para ser administrado por el OCAD especial para la paz, y determinar que el remante, es decir, medio billón, pueda ser sometido a los OCAD regionales, dependiendo de la voluntad de los gobernadores sobre la necesidad de invertir en infraestructura vial o en proyectos de ciencia, tecnología e innovación.

Con respecto a la solicitud de aumento del porcentaje de las asignaciones directas a las entidades productoras, manifestó que dicha propuesta conllevaría a la disminución de asignaciones a las entidades no productoras. Indicó además que muchas de las entidades productoras se van a ver beneficiadas por el 7% de la asignación para la paz, teniendo en cuenta los criterios de distribución que se proponen en el Acto Legislativo.

Por último, el Presidente de la Comisión, honorable Representante Telésforo Pedraza, manifestó que se expedirá una resolución convocando la audiencia pública sugerida, para el día martes 2 de mayo a las 10:00 a.m., en la ciudad de Bogotá, D. C.

#### **4. Audiencia Pública. Salón Boyacá del honorable Congreso de la República. 2 de mayo de 2017**

Se dio inicio a la audiencia exponiendo de forma general el contenido del proyecto de Acto Legislativo, resaltando la importancia de la propuesta del gobierno en la modificación del Sistema General de Regalías y se invitó a los participantes a presentar sus opiniones y propuestas.

Intervino el honorable Representante Carlos Abraham Jiménez López, proponiendo organizar la audiencia en tres puntos específicos, según el contenido de la propuesta de Acto Legislativo: (i) el traslado de los recursos no usados en el FCTI para la asignación para la paz, por una única vez, manifestando que ya se ha informado al Gobierno nacional que le dé un espacio a las universidades para definir el futuro de dicho Fondo, y que se debe acompañar a las universidades para la presentación de los proyectos para que su aprobación sea más ágil. (ii) Las medidas que deben tomarse en las regiones para que las regalías se aprueben y ejecuten con más rapidez; y (iii) la posibilidad de incluir modificaciones al Fondo de Ahorro y Estabilización para aumentar los recursos a las entidades productoras de recursos naturales no renovables.

Intervino después el Ministro de Hacienda y Crédito Público explicando brevemente el contenido del Proyecto de Acto Legislativo, reiterando que no se están afectando las asignaciones de inversión del sistema y que se buscan tres objetivos: 1) generar ingresos a las familias campesinas con la construcción de vías terciarias, 2) cumplimiento en la implementación en el Acuerdo Final, y 3) generación de empleo.

Intervino posteriormente el señor Gilberto Toro de la Federación Nacional de Municipios, manifestando que la reforma constitucional debe incentivar la producción de recursos naturales no renovables, pues esta producción se ha convertido en una carga que las entidades productoras no compensan con las regalías directas que se le asignan en el SG. De otra parte, manifestó que los OCAD no han funcionado en el SGR para la ejecución de los recursos, por las dificultades

en el diseño que se han expuesto a lo largo de este trámite. Igualmente estableció que es innecesario crear un OCAD específico para la paz sobre los recursos que se transfieran del FCTI y sugirió que dicha inversión se realizara directamente por las entidades territoriales aplicando el Sistema de Monitoreo y Control que tiene el DNP.

Por su parte, el señor Mauricio Alviar, Rector de la Universidad de Antioquia, intervino manifestando que se requieren ajustes a la operación del FCTI y que la implementación del Acuerdo Final está asociada a la labor que realizan las universidades, pues estas han contribuido con el 40% de las patentes nacionales. Sugirió destinar el 40% del 10% de la destinación a Ciencia Tecnología e Innovación al desarrollo de la investigación en Universidades Públicas. Por último, recaló que el papel de las universidades es una contribución a la construcción de la paz del país.

Intervino igualmente el señor Gerardo Castrillón Artunduaga, Rector de la Universidad de Amazonía, quien sugirió incluir en el SGR un tratamiento especial para las entidades públicas de su departamento.

El alcalde de Castilla la Nueva, Meta, señor William Medina Caro, manifestó que los productores han sido afectados por el conflicto y por la reforma al SGR implementada en 2012. Manifestó igualmente, que la destinación de los rendimientos financieros a la paz afecta a las entidades territoriales productoras, por lo que propone incluir dentro de los criterios de priorización para inversión de recursos de la asignación para la paz, el ser una zona de explotación de recursos naturales no renovables. De otra parte, manifiesta que no considera conveniente la creación de un OCAD para la paz, pues es más conveniente recurrir a los OCAD existentes. Finalmente, sugiere la eliminación de los OCAD municipales, por el desgaste administrativo que supone su puesta en ejecución.

Alejandro Olaya Dávila, Subdirector de Colciencias, expuso las cifras del manejo de los proyectos de ciencia, tecnología e innovación que se ejecutan con el FCTI, expuso los problemas que actualmente impiden la debida ejecución de los recursos y propuso que se realicen mejoras en su ejecución, mejorando el sistema para que se pueda realizar efectivamente la financiación de proyectos.

Intervino luego el señor Jaime Restrepo Cuartas, rector de la Universidad de Santander, manifestando que es frustrante que los recursos de ciencia, tecnología e innovación tengan que destinarse a la financiación de vías terciarias. Así, solicitó utilizar dichos recursos específicamente en proyectos científicos agroindustriales o agropecuarios los cuales forman parte del modelo de ciencia, tecnología e innovación. Propuso igualmente mejorar el modelo de ejecución del FCTI para invertirlos en la finalidad de dicho fondo, y concluyó manifestando que no se puede aceptar que los recursos de ciencia, tecnología e innovación se terminen utilizando para una finalidad distinta.

El señor Édgar Varela, rector de la Universidad del Valle, manifestó no estar de acuerdo con la transferencia de los recursos del FCTI para la financiación de vías terciarias y que se deben implementar mecanismos que agilicen los OCAD, especialmente en lo relacionado con el FCTI.

El señor Sergio Islaro Muñoz, ex Secretario de Planeación del departamento de Santander, manifestó que no se puede perder de vista que las regalías son de los municipios y departamentos, y no del Gobierno nacional, por lo tanto, no se puede utilizar para objetivos nacionales. Resaltó que se debe realizar una inversión en ciencia, tecnología, innovación y en educación. Igualmente manifestó que no sería pertinente transferir los recursos del FCTI para vías terciarias y sugirió realizar un desahorro del FAE para la inversión en la implementación del Acuerdo Final.

Por su parte, el señor Juan Lucas Restrepo, Director de la Corporación Colombiana para la Investigación Agropecuaria, intervino exponiendo la naturaleza de la entidad, los recursos que la componen, la cobertura a nivel nacional, la cantidad de investigadores acreditados con los que cuenta la entidad, las publicaciones técnicas que ha tenido, el modelo de gestión en reconocimiento de redes, los recursos de regalías que se han destinado a proyectos agropecuarios. Así, propuso que dicha entidad pudiera presentar los proyectos acordados previamente con las entidades territoriales de forma directa en los OCAD y poder realizar su propia Secretaría Técnica, cumpliendo con los acuerdos y lineamientos de evaluación que el mismo OCAD establezca. Igualmente propuso que las entidades públicas y privadas pudieran presentar a los OCAD proyectos para la financiación directa, ejerciendo su propia Secretaría Técnica con el cumplimiento de unos requisitos específicos. De otra parte, sugirió que el 8% de los recursos del presupuesto bianual lo ejecutara directamente Corpoca y recomendó destinar el 20% de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional a proyectos de inversión para la prestación de servicios de extensión agropecuaria ejecutados a través de Planes Departamentales.

Intervino igualmente el señor Denys Chica Fuentes, Alcalde de San Antero, Córdoba, manifestando que se deben asignar mayores recursos del SGR a las entidades productoras, que son las afectadas por la extracción de los recursos naturales no renovables, especialmente por la contaminación ambiental.

Por su parte, el señor Juan Rivera, de la Asociación de Municipios Mineros Portuarios y Petroleros de Colombia, sugirió incluir en los criterios de distribución de los recursos de asignación para la paz, la productividad de recursos naturales no renovables, para compensar a los municipios productores. Igualmente sugirió hacer reformas a los OCAD municipales, teniendo en cuenta que en la actualidad son inoperantes.

Posteriormente intervino el señor Eduardo Posada de la Asociación Colombiana del Avance para la Ciencia, y sugirió mantener los recursos en el FCTI, realizando los ajustes correspondientes para que se puedan ejecutar con mayor facilidad.

La señora Elizabeth Lobo, Secretaria Departamental de Barrancabermeja, solicitó no realizar la transferencia de los recursos del FCTI para la inversión de vías terciarias, realizar ajustes en los OCAD para facilitar la ejecución de los recursos y realizar desahorro del FAE para la alimentación y transporte escolar.

Igualmente intervino el señor Enrique Forero, de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (Accefyn), informando que en Colombia solo se invierte en tecnología e innovación el 0.2% del PIB, mientras que en países desarrollados la inversión supera el 2% del PIB. Señaló que en Colombia se re-

quiere llegar por lo menos al 1% para poder siquiera compararse con países vecinos, por tanto, no considera pertinente realizar el traslado de los recursos de FCTI.

Intervino la señora Paola Gómez, Subsecretaria de Educación de Bogotá, D. C., informando que el Distrito Capital requiere los recursos del FCTI para la financiación de Proyectos en Ciencia, Tecnología e Innovación. Indicó que en la propuesta del Acto Legislativo no es clara la proporción en el traslado de los recursos del FCTI y manifestó que Bogotá no requiere inversión en vías terciarias, por tanto, se recomendó no trasladar los recursos del FCTI a la inversión para la implementación del Acuerdo Final.

El señor Cristóbal Lozano, Alcalde del municipio de Guamal, Meta, manifestó que el sector productivo no está recibiendo los recursos necesarios por concepto de regalías, y las entidades se están oponiendo a la explotación de los recursos naturales. Manifestó igualmente que no se considera pertinente la creación de un OCAD para la inversión de los recursos para la implementación del Acuerdo Final.

El honorable Representante Camilo Abril, manifestó que, con las intervenciones realizadas hasta el momento, habían quedado plasmados los reparos y sugerencias a la propuesta de Gobierno. Señaló, no obstante, que es necesario considerar los límites que impone la conexidad con el Acuerdo de Paz, para determinar qué medidas pueden incluirse en esta iniciativa. En cuanto al tema de los OCAD, resaltó que a pesar de que es claro que hay problemas estructurales en su funcionamiento, debe hacerse una revisión detallada de los asuntos que pueden incluirse por este mecanismo.

Por su parte el señor Didier Tavera, Gobernador del departamento de Santander, manifestó su preocupación por la propuesta de la creación de un OCAD especial para la implementación del Acuerdo de Paz, pues en la actualidad ya existen órganos colegiados que se encuentran funcionando. Sugirió igualmente descongelar los recursos del FAE para invertirlos en la implementación del Acuerdo Final y no afectar los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El Representante de Voces de Paz manifestó que los OCAD han sido organismos paquidérmicos para la ejecución de los recursos e indica que hay problemas graves de corrupción en el SGR. A su juicio la finalidad principal del proyecto debe ser impedir que intermediarios se queden con los recursos y asegurar la participación de las comunidades.

Posteriormente, el honorable Representante Harry González intervino para dejar una constancia oportuna respecto de las dificultades que han tenido muchas regiones del país en materia de red terciaria; indicó que si bien el proyecto de acto legislativo tiene un propósito fundamental, que es crear la asignación y el OCAD Paz, lo cierto es que los recursos que se quieren liberar para ciencia y tecnología, con vigencia del año pasado, tienen como objetivo fundamental financiar la red terciaria y la infraestructura vial del país.

Intervino, igualmente, el honorable Representante Jaime Buenahora Febres, manifestando que los avances en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación deben ir de la mano con una política de sustitución de importación.

El honorable Representante Álvaro Hernán Prada indicó los motivos por los cuales está en contra del pro-

yecto: (i) a su juicio, los recursos que se liberan se destinarán fundamentalmente a la politiquería; (ii) nadie desconoce la necesidad de mejorar las vías terciarias, pero esa necesidad surge por la falta de previsión y organización del Gobierno nacional; (iii) el traslado de los recursos afecta los proyectos que se encontraban en proceso de aprobación, que van a quedar desfinanciados; (iv) la propuesta tiene un espíritu eminentemente centralizador, que afecta los intereses de las entidades territoriales.

Por último, intervino el Ministro de Hacienda y Crédito Público, para realizar algunas claridades sobre el contenido del proyecto de acto legislativo. Indicó que el Gobierno nacional es consciente de la importancia en la inversión de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo del país, y en ese sentido, no se busca eliminar ni disminuir el porcentaje de la destinación del SGR al FCTI; también informó que se encuentra en discusión una propuesta de un artículo que permita solucionar los problemas que tiene el funcionamiento del FCTI.

En cuanto a las variables de las zonas productoras de recursos naturales no renovables, el Ministro informó que con la aplicación de los criterios de distribución de la asignación para la paz se están beneficiando también las entidades productoras.

En cuanto a la propuesta de desahorro del FAE, el Ministro informó que en el presupuesto bianual 2017-2018 se realizó un desahorro de \$2 billones, y que los recursos con que cuenta dicho fondo son fundamentales para la operación del sistema a futuro, por tanto, no se considera pertinente realizar un desahorro para la implementación del Acuerdo Final.

En cuanto al traslado de los recursos del FCTI, el Ministro aclaró que la propuesta no vincula el traslado del 100% de los recursos a la asignación para la paz, para no desfinanciar los proyectos que se encuentran en proceso de aprobación.

Explicó, adicionalmente, que el OCAD para la paz no sería centralista, dado que vincula a tres miembros del Gobierno nacional y cuatro miembros de los departamentos y municipios.

Para terminar, el Ministro manifestó que, como reflexión de las intervenciones, se debe tener en cuenta que en las zonas donde hay vías, hay desarrollo, y que los proyectos que se proponen con el acto legislativo ayudan a mejorar la productividad del país.

## 5. Reunión de ponentes - 2 de mayo de 2017

Esta reunión tuvo lugar en las instalaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, luego de la audiencia pública realizada en esta misma fecha en horas de la mañana.

La introducción la realizó el honorable Representante Telésforo Pedraza, quien propuso que luego de escuchar las inquietudes planteadas en la audiencia pública, se revise cada punto de lo contenido en el proyecto de acto legislativo, que en buena parte ya recoge varias de las intervenciones efectuadas.

La Viceministra General de Hacienda y Crédito Público presentó el resumen de las propuestas resultantes de las reuniones de ponentes, que encuentran coincidencias y respuestas a las inquietudes manifestadas en la audiencia pública, e incluyó otros puntos adicionales

resultantes de la audiencia pública. Las propuestas se organizaron en grandes temáticas, así:

- Sobre la solicitud de identificar el monto y uso de los recursos de trasladados del FCTI:

La Viceministra señaló que la modificación al párrafo 8° del artículo 2° de la propuesta de acto legislativo deja explícito que estos recursos serán utilizados para infraestructura en transporte requeridos para la implementación del Acuerdo Final, como se había presentado en la reunión de ponentes anterior. Advirtió, además, que para hacer homogéneo y claro el monto a trasladar, y retomando la propuesta realizada por el Ministro en reunión anterior, se plantea entonces que se trasladará un monto equivalente al 60% del saldo de FCTI a la nueva asignación de la paz, y sobre el 40% restante los gobernadores tendrán libertad de decidir su traslado al Fondo de Desarrollo Regional, para que bajo esa operación se decida su inversión en la infraestructura de transporte de impacto regional, en el marco de la implementación del Acuerdo Final.

Los ponentes se encontraron de acuerdo con esta propuesta y el Ministro Mauricio Cárdenas, manifestó que esto da respuesta a la discusión planteada sobre las necesidades de las gobernaciones y logra el consenso, según lo requerido.

- Artículo propuesto para la reforma de la operación del FCTI.

El honorable Representante Fernando de la Peña advirtió que es evidente la necesidad de reformar la operación del FCTI; sin embargo, manifestó que esto debería ser parte de un proyecto de ley diferente y no vía fast track.

El Coordinador Ponente, honorable Representante Carlos Abraham Jiménez, manifestó que esta reforma debe darse como respuesta al hecho del traslado de saldos originados por la ineficiencia en la operación del FCTI, que deja en evidencia, como además lo reiteró la comunidad científica y académica, la urgencia en el rediseño de la operación de dicho Fondo. De otra parte, el ponente manifestó que tiene una conexidad evidente con el Punto 6 del Acuerdo, que trata sobre la eficiencia en la administración pública, para el caso en la ejecución de los recursos.

Frente a la propuesta del nuevo artículo, manifestó que hay que revisar los procesos de acceso a los recursos, cuando se trata de convocatorias públicas para la definición de los proyectos, máxime teniendo en cuenta que, en su operación, hay más pasos como los Codecti, la evaluación de pares y el OCAD.

La Viceministra de Hacienda y Crédito Público manifestó que se ha encontrado una conexidad directa con el Acuerdo Final, pues además de contribuir a la eficiencia en la administración de recursos, tiene como premisa que las regalías son una fuente de recursos para conseguir la paz. Indicó que la relación de conexidad resulta, además de que es el propio Acuerdo el que señala de manera explícita que la inversión en CTeI es un componente importante para el desarrollo rural. En este sentido, los recursos del SGR deben alinearse en su operación, para convertirse en un instrumento efectivo de inversión en esta materia.

El Subdirector de Colciencias amplió la explicación frente al mecanismo de aprobación de proyectos como resultado de las convocatorias, reiterando la importan-

cia del principio de la selectividad y la competencia, ya que es de esta forma en que se genera mayor innovación y calidad en los proyectos que se presenten, tal como lo demuestra la experiencia en el resto del mundo. En todo caso, serán los departamentos los que planteen las prioridades de la política de inversión, y es en este nivel donde ya opera una institucionalidad en ciencia y tecnología, como son los Codecti, que tienen la capacidad y conocimiento para definir en consenso prioridades de inversión de sus recursos en su propio territorio. La convocatoria permitirá escoger la mejor propuesta que brinde solución a los problemas y necesidades planteadas en la región.

El ponente, honorable Representante Harry González, manifestó su preocupación frente a la posibilidad de que sea un privado quien ejecute los recursos, aunque recoge la posición de todos los ponentes y es que el ejecutor debe ser una entidad idónea.

Durante esta discusión hizo presencia el Director del Departamento de Planeación Nacional, el doctor Simón Gaviria, quien señaló que comparte la preocupación manifestada por los ponentes, sobre dejar que cualquier entidad sea la ejecutora de los proyectos y que esto amerita un análisis.

Los ponentes concluyeron que es inconveniente llevar a nivel constitucional detalles como la calidad del ejecutor, que puede ser materia de regulación general, y que a este nivel normativo se debería simplemente señalar el mecanismo general de operación del OCAD del FCTI.

- Sobre la conformación del OCAD Paz:

Para los ponentes, el artículo propuesto resuelve la participación que tendrán los congresistas en este OCAD. No obstante, el honorable Representante Harry González reiteró que en la reglamentación que se expida para la operación de este OCAD, se establezca que los congresistas que participen sean miembros de la Comisión Primera, quienes tienen dentro de sus competencias el tema de la paz.

Igualmente señaló que las reglas generales para la selección de los miembros territoriales del OCAD Paz es un tema de regulación de la Comisión Rectora, pero que en dicha reglamentación debe quedar señalado que los Gobernadores deben pertenecer a la Mesa Interinstitucional de Posconflicto y que los congresistas que hagan parte del mismo OCAD deben pertenecer a la Comisión Primera. Así mismo, indicó que los Gobernadores que deben participar son los que pertenecen a la Mesa de Posconflicto.

- Eliminar los OCAD municipales

El honorable Representante Carlos Abraham Jiménez reiteró la propuesta de eliminar los OCAD de los municipios de 4, 5 y 6 categoría, dado el desgaste institucional que supone su puesta en marcha. Indicó, a manera de ejemplo, que hay alcaldes con dos millones de pesos de asignación conformando OCAD para aprobar proyectos.

El Director del Departamento Nacional de Planeación manifestó al respecto que el DNP hace un indicador frente a las capacidades de cada municipio de Colombia para la estructuración de proyectos, y el 52% de los municipios tiene serios problemas en la medición. Por otra parte, manifestó que hay una serie de OCAD con asignaciones de menos de 150 millones de pesos,

a los cuales le cuesta más hacerles seguimiento a los proyectos, que lo que estos cuestan.

Concluye que el desgaste para el Gobierno no debe hacerse en la verificación de requisitos y que su atención debe centrarse en el acompañamiento para mejorar la estructuración de proyectos. Señala, entonces, que existe un universo de proyectos que garantizan calidad en la ejecución y en formulación. En ese sentido, señaló que se puede pensar no en acabar con los OCAD, sino en medidas como la de aprobar automáticamente estos proyectos tipo, porque son con los diseños y pliegos preestablecidos con los ministerios sectoriales.

- Criterios de distribución de la asignación paz con elementos diferenciadores para los productores.

Los ponentes manifestaron que, desde la entrada en operación del Sistema General de Regalías, las entidades territoriales donde se explotan recursos naturales no renovables han evidenciado una disminución en los recursos que reciben a título de regalía. A pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional y del Congreso de la República por buscar alternativas que permitan disminuir el impacto del cambio –como el incentivo a la producción que se ha entregado en los últimos dos presupuestos bienales–, las entidades territoriales productoras han requerido al Congreso de la República una modificación que signifique un elemento diferenciador entre las productoras y no productoras y que, por lo tanto, conlleve a un verdadero estímulo a la producción.

Actualmente, en los territorios de las entidades productoras se han incrementado los conflictos sociales y las autoridades locales se han visto imposibilitados para mitigarlos, debido a que no cuentan con elementos suficientes para evidenciar frente a las comunidades los beneficios que traería la industria para las regiones. Los representantes de estos municipios consideran, y así fue como lo manifestaron en la audiencia pública del 2 de mayo, que se requieren mayores recursos para afrontar esta situación, y así reafirmar la importancia de las industrias minera y de hidrocarburos para el desarrollo de las regiones.

Reconociendo la situación que viven actualmente las entidades territoriales productoras de minerales e hidrocarburos, con el ánimo de incentivar la producción de estos recursos para mantener el flujo de recursos del Sistema General de Regalías, y que así también se mantengan a mediano y largo plazo los recursos para financiar el Acuerdo Final, las propuestas de las entidades productoras, con el fin de dar solución a la problemática planteada por las autoridades locales, se señalan a continuación:

La primera, consiste en incluir como criterio de distribución de los recursos de la asignación para la paz, la producción de recursos naturales no renovables en los territorios. El honorable Representante Carlos Abraham Jiménez sostuvo que es necesario crear mecanismos diferenciadores que alienten la producción en los territorios. Esta propuesta no se descarta del todo y se pretende estudiar para debates posteriores, con especial atención a la conexidad con el Acuerdo.

A propósito de lo anterior, el Subdirector del DNP planteó que en un primer ejercicio de distribución que tiene en cuenta los criterios establecidos en el Acuerdo Final, resultan beneficiarios más del 50% de los municipios productores, pues en la mayoría de casos hay

una coincidencia entre la dinámica que conlleva ser un municipio productor con la aparición del conflicto armado. Los ponentes y el Gobierno acuerdan revisar este punto con más detalle para las etapas posteriores del trámite legislativo.

La segunda propuesta se centra en que los rendimientos financieros del SGR, que siempre han sido un instrumento para compensar a las entidades productoras a través de asignación de mayores recursos como es el incentivo a la producción, mantengan esta vocación.

Frente a ello, la Viceministra de Hacienda y Crédito Público señaló que se podría proponer que no se destinaran todos los rendimientos financieros del SGR a la Asignación para la Paz, sino que se mantenga una porción de los mismos para que en el marco de los presupuestos bienales se puedan mantener mecanismos tales como el incentivo a la producción, que en la actualidad ha sido determinante para dar respuesta a las necesidades de las poblaciones y estimular la producción de recursos naturales no renovables en los territorios. En ese sentido, propuso que únicamente el 80% de los rendimientos se destine a la asignación para la paz, tendiendo en consideración que aproximadamente un 20% de los rendimientos financieros del SGR se destinaron al incentivo en el bienio 2017-2018.

Por su parte, la Viceministra de Energía, Rutty Paola Ortiz, destacó la importancia de que se abra la discusión para permitir que las entidades territoriales productoras cuenten con más recursos. En su intervención, la Viceministra reconoció que las entidades territoriales productoras han sido más vulnerables al conflicto armado y, por lo tanto, se requieren recursos que compensen el daño causado históricamente en estos territorios. También identificó la importancia de mantener el incentivo a la producción, lo cual entrega a las autoridades locales herramientas que evidencien los beneficios de la explotación y permite una llegada más amigable de la industria al territorio.

### 3. Justificaciones al pliego de modificaciones

Producto de las discusiones y comentarios realizados en las reuniones sostenidas, se concluye que la propuesta de acto legislativo radicada por el Gobierno nacional contribuye a aumentar el nivel de inversión del Sistema General de Regalías para la implementación del Acuerdo Final, a focalizar estas inversiones en los territorios más afectados por el conflicto y a atender las necesidades más urgentes del posconflicto.

No obstante lo anterior, se considera que para cumplir a cabalidad con el Punto 6.1.2. del Acuerdo, mediante el cual se establece el SGR como fuente de financiamiento para la construcción de una paz estable y duradera, es necesario introducir modificaciones sustanciales a la forma en que opera dicho sistema. Debe recordarse que el Punto 6.1.2. del Acuerdo Final precisa que: “(...) **Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación del Acuerdo en los territorios, para que estos proyectos fortalezcan el desarrollo de sus municipios y departamentos**”.

De otra parte, el Acuerdo también incluye en el Punto 6, como uno de los principios generales para su implementación, la eficacia, eficiencia e idoneidad... “para lo cual se optimizarán tiempos y recursos asociados a la implementación mediante mecanismos especiales y de gestión pública eficiente, reducción de

*trámites, y la simplificación de instancias, procesos e instrumentos. Se garantizará que los servidores públicos responsables del Gobierno en la implementación de los planes y programas sean idóneos y cumplan con las calidades técnicas y meritocráticas pertinentes”.*

Lo anterior pone de presente que el Acuerdo Final exige no solo liberar recursos de regalías para la implementación de lo acordado, sino hacer los ajustes normativos e institucionales necesarios para mejorar la ejecución de los recursos del SGR. A la luz de lo anterior, se acuerda incluir algunas modificaciones al articulado, para que los ajustes al SGR, además de asignar recursos adicionales para la paz, contribuyan a superar los problemas en la operación y ejecución que impiden que los recursos del Sistema General de Regalías realmente impacten en el desarrollo territorial y la construcción de paz.

De manera complementaria, y dada la urgencia de avanzar en la implementación efectiva de los acuerdos, también se proponen algunas modificaciones al articulado, para que lo dispuesto en el mismo sea puesto en marcha con la mayor agilidad posible.

Dichas modificaciones encuentran su justificación específica en las consideraciones que se exponen a continuación para cada artículo a modificar o a incluir.

## **MODIFICACIONES EN ARTÍCULO 2° DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

### **1. Modificaciones al párrafo 7° transitorio:**

1.1 Se modificó la redacción, incluyendo en el primer inciso la frase *“una Asignación para la Paz que tendrá como objeto”*; igualmente, se modificó el inciso tercero, eliminando la referencia *“del primero inciso del presente párrafo”* e incluyendo la frase *“para la paz”*.

Esta modificación se considera necesaria para dar claridad sobre la asignación temporal que se está creando, simplificar el texto y dar coherencia a todo el articulado. Con el párrafo propuesto se pretende crear una asignación de carácter temporal para contribuir a la financiación de la implementación del Acuerdo Final. La redacción inicial especificaba el objetivo de los recursos, mas no definía propiamente la nueva asignación, por lo que, para mayor claridad, resulta necesario hacer referencia a la *“Asignación para la Paz”*.

Se precisa así mismo que los recursos que se destinan al Fondo de Ahorro y Estabilización son los que resulten luego de restar de los ingresos totales, la destinación de todos los fondos y asignaciones, incluida la nueva asignación para la paz, pero sin considerar los rendimientos financieros.

1.2 Se adicionó un inciso que establece: *“Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara”*.

Este inciso tiene como objeto asegurar la participación y aportes del poder legislativo en la determinación de los proyectos que se financiarán con recursos del SGR para la implementación del Acuerdo Final, sin incidir en el sistema de votación para la aprobación de los proyectos. Dicha participación se asemeja a la que tiene actualmente el poder legislativo en la Comisión Rectora del SGR, la cual ha operado de manera exitosa desde su creación.

1.3 Se modificó la redacción del último inciso, así: *“Para cumplir con lo dispuesto en el presente párrafo transitorio, el Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, realizará los ajustes necesarios en el presupuesto del bienio 2017-2018 y adoptará las medidas requeridas para que entre en operación este Órgano Colegiado de Administración y Decisión”*.

En la Ley 1530 de 2012 se definen los pasos y competencias del ciclo de proyectos para cada Fondo o asignación del SGR, tales como los sujetos legitimados para la formulación y presentación de los proyectos de inversión, las características y lineamientos generales que deben observar los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con el SGR, las instancias responsables para la verificación de requisitos, entre otros. Por tanto, para que el OCAD Paz inicie su operación, es necesario ajustar algunas de las disposiciones de la Ley 1530 de 2012, para incluir las reglas y competencias generales aplicables a esta nueva asignación, que se requieren para la aprobación y la ejecución de los proyectos de inversión respectivos.

Es preciso indicar que la disposición de otorgar al Gobierno nacional la facultad de reglamentación para la operación del OCAD no se puede considerar como una extensión temporal de las facultades presidenciales otorgadas mediante el artículo 2° del Acto Legislativo número 01 de 2016, por las siguientes razones:

a) La Constitución ha delegado, en reiteradas oportunidades, las facultades de reglamentación de su contenido al Gobierno nacional por medio de decretos con fuerza de ley –conocidos en la doctrina como decretos autónomos–. Por tanto, es una ruta normal del constituyente para no someter la reglamentación al procedimiento legislativo;

b) La facultad de reglamentación propuesta está orientada únicamente a garantizar la operación inmediata del OCAD para inversiones específicas del Acuerdo de Paz.

1.4 Se modificó el segundo inciso, así: *“Igual destinación tendrá el 80% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo”*.

Se propone destinar una parte de los rendimientos financieros del SGR a las inversiones de los Acuerdos de Paz, con el fin de mantener como parte de la definición del presupuesto bienal del SGR la posibilidad de asignar recursos para mecanismos tales como el incentivo de la producción, que atiende problemáticas específicas al cumplimiento de los objetivos del SGR.

### **2. Modificaciones al párrafo 8° transitorio:**

2.1 Se modificó en inciso primero fijando el traslado inicial del 60% de los recursos de cada departamento en el Fondo de Ciencia y Tecnología que al 31 de diciembre de 2016 no hayan sido destinados al financiamiento de proyectos de inversión. Adicionalmente se incluyó un inciso que dispone sobre el 40% restante, ordenando el traslado al Fondo de Desarrollo Regional para inversión igualmente en infraestructura de transporte para la implementación del Acuerdo Final, siempre y cuando los respectivos departamentos así lo informen al Gobierno nacional, para que realice los ajustes presupuestales a que haya lugar.

La modificación reconoce la importancia del desarrollo de proyectos de ciencia, tecnología e innovación para la implementación del Acuerdo Final, soslayando el riesgo de que el traslado inmediato del total de los recursos del FCTI afecte la financiación de proyectos que se encuentren en proceso de evaluación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se incluye la modificación con dos fines específicos: el primero, para fijar desde la Constitución las reglas claras de traslado de los recursos para la inversión en infraestructura de transporte para la implementación del Acuerdo Final, y segundo, para permitir que los departamentos determinen si el remanente del FCTI lo requieren para la financiación de proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación o si lo destinarán igualmente a la infraestructura de transporte para la implementación del Acuerdo Final.

2.2 Se eliminó del inciso primero del párrafo la frase *“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 párrafo 7° transitorio del presente artículo”* y se incluyó en el inciso segundo la frase *“y se destinarán a la financiación de proyectos de inversión en infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*; igualmente se eliminó del inciso segundo la frase *“Los proyectos de inversión a ser financiados con estos recursos será”*.

Esta modificación tiene el objetivo de establecer una destinación de inversión específica de los recursos que se transferirán del FCTI a la asignación para la paz, toda vez que estos recursos son los que deben, en el muy corto plazo, materializarse en proyectos de inversión que permitan generar confianza en las poblaciones y zonas más afectadas por el conflicto armado, y prevenir riesgos de retorno a situaciones de violencia. A la vez, las primeras inversiones deben ser estratégicas, en el sentido de generar un efecto positivo y multiplicador de las demás inversiones y esfuerzos necesarios para la construcción de paz.

El Acuerdo Final establece como retos para lograr una paz estable y duradera, lograr una integración regional y acceso a los servicios sociales y a los mercados; así, se estableció en el numeral de infraestructura vial (1.3.1.1) que con ese objetivo el Gobierno nacional se encuentra en la obligación de crear e implementar un Plan Nacional de Vías Terciarias. En este mismo sentido, dentro de los componentes de los planes integrales de sustitución (4.1.3.6) se encuentran las obras de infraestructura social de ejecución rápida, dentro de la que se enmarca, entre otras, la definición de planes de infraestructura para vías terciarias.

Así, las inversiones en infraestructura de transporte reúnen los objetivos y retos que fueron definidos en el Acuerdo Final. Es importante precisar que, si bien una buena parte de la inversión en infraestructura de transporte requerida en los municipios más afectados por el conflicto corresponderá a la construcción o mejoramiento de vías terciarias, es igualmente cierto que en algunos de estos territorios es necesario contemplar infraestructura de transporte de otros modos, como el fluvial. A la vez, algunas regiones requerirán intervenir vías secundarias que permitan la adecuada conexión de las áreas rurales de los municipios con el centro urbano.

Con la propuesta de modificación se asegura que no se limite la destinación de la inversión de dichos recursos, brindando una visión completa sobre la infraestructura en transporte que se requiere para la implementación del Acuerdo Final.

#### **Artículo nuevo propuesto**

**Parágrafo nuevo.** En las reuniones realizadas, se llegó a la conclusión, con el Gobierno nacional y los representantes de la comunidad académica y científica, que la propuesta de dar traslado de los recursos del FCTI que no se encuentren aprobados a las inversiones para la implementación del Acuerdo Final, necesariamente conlleva la necesidad de abordar y solucionar las razones de fondo por las cuales estos recursos no se están dirigiendo a los fines para los cuales los previó la Constitución Política.

Con este nuevo párrafo se pretende ir más allá de hacer uso de los recursos acumulados en las inversiones inmediatas para la implementación del Acuerdo Final, y establecer medidas para que los recursos del SGR a futuro contribuyan de manera oportuna a financiar proyectos en ciencia, tecnología e innovación, incluyendo aquellos relacionados en el Acuerdo Final en esta materia.

Por tanto, la adición de la nueva norma soluciona los inconvenientes identificados en la ejecución de los recursos del FCTI. Los problemas que esta propuesta resuelve se refieren a lo que ha implicado para el sistema la carencia de un proceso objetivo que permita seleccionar de manera competitiva los proyectos que se pretenden financiar y las dificultades en la capacidad técnica de las entidades que formulan y presentan los proyectos.

Así, se establece un sistema competitivo para la selección de la mejor propuesta que solucione los problemas de las regiones, vía un sistema de selección que dota al proyecto de una mayor calidad en los términos de ciencia y tecnología, así:

**“Parágrafo 5°. Los programas y/o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo.”**

*Lo establecido en el presente párrafo regirá desde la expedición de la respectiva reglamentación”.*

#### **Conexidad del artículo nuevo propuesto**

A juicio de los ponentes, esta modificación guarda unidad de materia y tiene conexidad con el Acuerdo Final, por dos vías. En primer lugar, porque son precisamente las dificultades en la operatividad del Fondo las que han generado la acumulación de recursos; si esos problemas no se solucionan de manera estructural, los recursos no podrán ejecutarse y seguirán persistiendo saldos no destinados a su finalidad constitucional.

En este sentido, es importante señalar que la eficiencia del gasto público es un aspecto esencial de la política fiscal, y un elemento indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social e institucional de cualquier país, en contribución a la aceleración del crecimiento, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la legitimidad de cualquier Estado. Por cuanto no puede predicarse eficiencia de

aquellos recursos atrapados en las arcas del Estado debido a las debilidades estructurales de los métodos de su inversión.

Por otro lado, resulta indispensable fortalecer la CTI en el marco del posconflicto, teniendo en cuenta la exigencia de inversión que requiere la implementación del Acuerdo Final – punto 1 “*Hacia un nuevo campesino*”, como se transcribe a continuación:

**“Principios**

*En la implementación de lo acordado en el punto “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” se tendrán en cuenta los siguientes principios:*

(...)

**Integralidad: asegura la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología,** asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor. También asegura oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad y de medidas para garantizar una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la población”.

(...)

**“1.3.1.2. Infraestructura de riego:** con el propósito de impulsar la producción agrícola familiar y la economía campesina en general, garantizando el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua, el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

– **La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria,** de acuerdo con las particularidades de las zonas, del proyecto productivo y de las comunidades”.

(...)

**“1.3.2.2. Educación rural:** con el propósito de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural, el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Especial de Educación Rural.

Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

(...)

– **El fortalecimiento y la promoción de la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología, suelos,** etc.

– **Incremento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad.** Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales”.

(...)

**“1.3.2.3. Vivienda y agua potable:** con el propósito de garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan en el campo, el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

**La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales.**

(...)

**1.3.3.2. Asistencia técnica:** con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

– **“La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada. La asistencia integral técnica y tecnológica es un servicio público gratuito para los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras y para los pequeños productores y productoras, priorizando a mujeres cabeza de familia, y contará con un subsidio progresivo para los medianos productores y productoras.**

– (...)

– **La vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información”.**

Sumado a lo anterior, el numeral 6.1.2 del Acuerdo Final estableció que el SGR sería una de las fuentes para el financiamiento de la implementación de los acuerdos, y que en ese sentido se debían promover mecanismos y medidas necesarias que aseguraran la efectiva contribución. De manera que la propuesta del nuevo artículo se encuentra alineada a los retos y objetivos planteados en el Acuerdo Final, al adoptar medidas para corregir el funcionamiento del FCTI, que sería fuente fundamental para la implementación de los acuerdos, especialmente en los asuntos relacionados con la ciencia, tecnología e innovación conforme a los numerales transcritos.

En consecuencia, se considera que los recursos que se generen en el futuro por concepto de regalías en el FCTI y el cumplimiento efectivo de los fines para los que fue creado, serían de vital importancia para el cumplimiento de los retos establecidos en el Acuerdo Final, por lo tanto, resulta necesario implementar los ajustes que permitan 1) superar el mal funcionamiento del fondo y 2) asegurar el efectivo financiamiento de proyectos de ciencia, tecnología e innovación.

Así, la propuesta para mejorar el funcionamiento operativo del FCTI, guarda una estrecha relación de

conexidad con el Acuerdo Final, y por tanto no cabe duda de que los ajustes se deben realizar mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, junto con las demás disposiciones del proyecto de acto legislativo que nos ocupa.

En conclusión: permitir la destinación de recursos del FCTI a la implementación de la paz, sin resolver las dificultades que han dado lugar a esa acumulación de saldos, es perpetuar la dificultad que hasta ahora se ha identificado y mantener las condiciones que han hecho inviable la financiación estos proyectos, por lo que se requiere implementar el instrumento aquí señalado.

#### 4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con base en lo expuesto anteriormente se realizaron las siguientes modificaciones a la propuesta del articulado propuesto por el Gobierno nacional.

En conclusión, se realizaron las siguientes modificaciones al articulado:

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

**Parágrafo 7º 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 una asignación para la Paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos de inversión destinados a la reparación integral a las víctimas.

Igual destinación tendrán el 80% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo.

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 parágrafo para la Paz a la que se refiere el inciso 1º del presente parágrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

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

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

Para cumplir con lo dispuesto en el presente párrafo transitorio, el Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, hará los ajustes necesarios en el presupuesto del bienio 2017-2018 y adoptará las medidas requeridas para que entre en operación este Órgano Colegiado de Administración y Decisión mediante un decreto con fuerza de ley”.

**“Parágrafo 8º Transitorio.** El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, por una sola vez, dará traslado de una parte trasladará a la Asignación para la Paz el 60% de los recursos de cada departamento en del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación que al 31 de diciembre de 2016 no hayan sido destinados 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 7º 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, y se destinarán a la financiación de proyectos de inversión en infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 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 7º transitorio del presente artículo”.

Los departamentos podrán autorizar el traslado de hasta el 40% restante de los recursos de que trata el primer inciso del presente parágrafo, al Fondo de Desarrollo Regional, únicamente para ser destinados a proyectos de inversión en infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En estos casos, los departamentos deberán informar al Gobierno nacional el monto a ser trasladado, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, para que este realicen los ajustes presupuestales a los que haya lugar”.

**Artículo nuevo.** Adiciónense el siguiente parágrafo al artículo 361 de la Constitución Política:

**“Parágrafo 5º.** Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo.

Lo establecido en el presente parágrafo regirá desde la expedición de la respectiva reglamentación.

#### Proposición

Por lo anteriormente expuesto, y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales, los ponentes nos permitimos proponer:

Dese primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2017 Cámara, *por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.*

De los honorables Representantes,

### Comisión Primera Cámara

#### Coordinadores



### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 010 DE 2017 CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO**

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

### **ACTO LEGISLATIVO NÚMERO DE 2017**

*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 una asignación para la paz, que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos de inversión destinados a la reparación integral a las víctimas.

Igual destinación tendrá el 80% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo.

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 para la Paz a la que se refiere el inciso 1° 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.

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

Para cumplir con lo dispuesto en el presente párrafo transitorio, el Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, hará los ajustes necesarios en el presupuesto del bienio 2017-2018 y adoptará las medidas requeridas para que entre en operación este Órgano Colegiado de Administración y Decisión”.

“**Parágrafo 8° Transitorio.** El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, por una sola vez, trasladará a la Asignación para la Paz el 60% de los recursos de cada departamento en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación que al 31 de diciembre de 2016 no hayan sido destinados a la financiación de proyectos de inversión por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo.

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 y se destinarán a la financiación de proyectos de inversión en la infraestructura de transporte

requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7º transitorio del presente artículo.

Los departamentos podrán autorizar el traslado de hasta el 40% restante de los recursos de que trata el primer inciso del presente parágrafo, al Fondo de Desarrollo Regional, únicamente para ser destinados a proyectos de inversión en infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En estos casos, los departamentos deberán informar al Gobierno nacional el monto a ser trasladado, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, para que este realice los ajustes presupuestales a los que haya lugar”.

“**Parágrafo 9º 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 nuevo.** Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 361 de la Constitución Política:

“**Parágrafo 5º.** Los programas ahorro proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo.

Lo establecido en el presente parágrafo regirá desde la expedición de la respectiva reglamentación”.

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

### Comisión Primera Cámara

#### Coordinadores



1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

TELÉSFORO PEDRAZA

Comisión Primera Constitucional Permanente

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Aval modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2017 Cámara, *por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.*

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito informar que las modificaciones efectuadas en la ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo del asunto cuentan con el aval de esta Cartera.

Cordialmente,

  
MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA  
Ministro de Hacienda y Crédito Público  
FERC/GARC/LQV  
UJ 1008/17

Bogotá, D. C., 27 de abril de 2017

Doctores

TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ –C–

ÉLBERT DÍAZ LOZANO –C–

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ –C–

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ –C–

ÓSCAR FERNANDO BRAVO

CARLOS EDWARD OSORIO

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ

CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO

ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA

Honores Representantes a la Cámara

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Proyecto de Acto Legislativo número 010 de 2017 Cámara, por la cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.**

Cordial saludo:

De manera atenta sobre los siguientes aspectos del acto legislativo de la referencia, dejo **constancia** frente a la ponencia del mismo, que crea el OCAD PAZ y libera por una sola vez los saldos de regalías para innovación ciencia y tecnología a diciembre de año 2016 para inversión en red terciaria de Colombia.

1. Los recursos de Regalías del Fondo de Ciencia y Tecnología que por una sola vez van a ser destinados

para el mejoramiento y construcción de vías terciarias deben ser ejecutados por los Comités Pro carreteras y las Juntas de Acción Comunal, en los territorios donde se realizan esas inversiones. La sugerencia es adecuar la legislación para que con recursos de regalías que administrara el Órgano Colegiado de Administración de Recursos OCAD PAZ, las entidades territoriales puedan suscribir convenios solidarios con la organización comunal de conformidad con la ley. Destacamos que estos recursos deben ser celosamente vigilados.

2. En la creación del Órgano Colegiado de Administración de Recursos –OCAD PAZ–, consideramos que en lo referente a la elección de los miembros de los mismos, los dos (2) Gobernadores que conformarán esta OCAD, deberán ser escogidos por la Federación de Departamentos de la Mesa de Articulación del Posconflicto de conformidad con el Decreto número 2176 de 2015.

Con sentimientos de consideración, admiración y respeto.



HARRY GIOVANNY GONZALEZ GARCÍA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Caquetá

\*\*\*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 041 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se crea el Registro Nacional de Abusadores para la Protección de los Menores de Edad.*

Bogotá, D. C., marzo 29 de 2017

Presidente

TELÉFORO PEDRAZA ORTEGA

Comisión Primera

Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 041 de 2016 Cámara, por la cual se crea el Registro Nacional de Abusadores para la Protección de los Menores de Edad.**

Respetado Presidente:

En atención a la designación que nos fuera hecha y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia y pliego de modificaciones para primer debate al Proyecto de ley número 041 de 2016 Cámara, *por la cual se crea el Registro Nacional de Abusadores para la Protección de los Menores de Edad*, con el fin de que se ponga a consideración, para discusión de la Honorable Cámara de Representantes.

Cordialmente,

**RODRIGO LARA RESTREPO**  
Representante a la Cámara

#### Trámite de la iniciativa

El 2 de agosto de 2016 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de ley número 041 de

2016 Cámara, *por el cual se tutela el derecho al libre desarrollo sexual de las niñas y niños menores de 14 años*, a iniciativa del congresista honorable Representante Eloy Chichi Quintero Romero.

La iniciativa fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 597 de 2016 y por competencia y contenido fue remitido a la Comisión Primera, que de conformidad con la Ley 3ª de 1992 determina que la clase de asuntos que pretende regular este proyecto de ley son conocidos por esta célula administrativa.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, fue nombrado como ponente, el representante Rodrigo Lara Restrepo.

El 22 de noviembre de 2016 se formó una subcomisión conformada por los Representantes Humphrey Roa Sarmiento, Carlos Germán Navas Talero, Santiago Valencia González y Rodrigo Lara Restrepo cuya finalidad era ajustar el articulado del texto radicado.

El 22 de marzo de 2017 la Comisión Primera de Cámara aprobó el proyecto de ley con unas modificaciones al articulado.

#### Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley tiene como finalidad la adopción de medidas de protección del desarrollo sexual del menor de catorce (14) años por medio de la creación del Registro Nacional de Abusadores de Menores, en el cual se inscribirán aquellos sujetos condenados por medio de sentencia ejecutoriada y en firme, de los delitos tipificados en el Título IV del Código Penal Colombiano, de manera tal que serán inhábiles para laborar como empleados y cuidadores de menores. El mencionado registro será absolutamente reservado y se prevé una multa para aquellas personas que divulguen parcial o totalmente el contenido del Registro Nacional de Abusadores de Menores.

#### Justificación del proyecto

La Constitución Política da cuenta de la obligación del Estado, la familia y la sociedad de velar por la protección del interés superior de los menores. En este sentido, la Carta consagra como derechos fundamentales de los menores, entre otros, la vida, la integridad física y la salud, además, deben ser protegidos “*contra toda forma de abandono, violencia física o moral, (...), abuso sexual*” (artículo 44 C. P.), razón por la cual en caso de confrontación de los derechos fundamentales de los menores estos prevalecen sobre los derechos de los demás.

En el mismo sentido, la Declaración de los Derechos de Niño (1959), ratificada por Colombia por medio de la Ley 12 de 1991, establece que “*el niño es reconocido universalmente como un ser humano que debe ser capaz de desarrollarse física, mental, social, moral y espiritualmente con libertad y dignidad*”<sup>1</sup>. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); la Asamblea General de la OEA, Resolución número 1709; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Informe Anual 1991, el Tercer Informe sobre la

<sup>1</sup> Principio II de la Declaración de los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 1959.

situación de Derechos Humanos en Colombia (1999), la Recomendación sobre la Erradicación del Reclutamiento y la Participación de Niños en Conflictos Armados; el Informe Anual 2001; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Organización Internacional del Trabajo; Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; que hacen parte del bloque de constitucionalidad (en sentido lato o estricto), son la base estructural del desarrollo normativo que se pretende a través del presente proyecto de ley.

Todos ellos, consagran la necesidad de que los menores, al ser incapaces de protección propia por sus límites de madurez y capacidad, se les garantice sus derechos por parte de la sociedad, la familia y el Estado. En virtud de lo anterior, es necesario que la sociedad en general busque evitar que personas que cuidarán de los menores de catorce años, no sean aquellos condenados por delitos contra la integridad sexual y física, como ocurre con los padres a los que corresponde su orientación, cuidado, acompañamiento y crianza durante su proceso de formación, y con los demás actores sociales que en virtud del principio de corresponsabilidad, tienen el deber específico y reforzado de atender, cuidar y proteger a los menores en contextos específicos.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud se entiende por abuso sexual infantil una acción en la cual *“se involucra a un menor en una actividad sexual que él o ella no comprende completamente, para la que no tiene capacidad de libre consentimiento o su desarrollo evolutivo (biológico, psicológico y social) no está preparado, o también, que viola las normas o preceptos sociales. Los menores pueden ser abusados sexualmente tanto por adultos como por otros menores que tienen –en virtud de su edad o estado de desarrollo– una posición de responsabilidad, confianza o poder sobre la víctima, con el fin de gratificar o satisfacer a la persona.”*<sup>2</sup>

Cuadro 2.

Delitos-Detenidos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	1.000	930	1.208	1.399	1.330	2.052	1.690	2.290	265
Acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir	178	178	181	224	199	297	230	281	30
Actos sexuales con menor de 14 años	1.407	1.390	1.613	1.913	1.947	2.750	2.108	2.909	386
<b>Total General</b>	<b>2.585</b>	<b>2.498</b>	<b>3.002</b>	<b>3.536</b>	<b>3.476</b>	<b>5.099</b>	<b>4.028</b>	<b>5.480</b>	<b>681</b>

Fuente Inpec a marzo 1° de 2016.

A partir de lo cual puede concluirse que las mayores tasas que existen por delitos sexuales, se concentran en el rango de edad de los 0-17 años. En el mismo Informe, resaltan que los presuntos perpetradores de delitos sexuales son miembros cercanos al círculo de la persona afectada, entre ellos, el 50% de los casos son la familia, pareja y amigos cercanos; mientras que en el 23% de los casos el presunto agresor es alguien conocido, como profesores o encargados del cuidado del menor, mientras que el 20% de los casos son personas totalmente desconocidos

Sin embargo, especifica el Informe que la mayoría de tasas sobre el presunto tipo de delitos sexuales, de conformidad con la valoración médica forense, en el

Lo anterior, en la medida en que los índices de violencia sexual contra menores de catorce años son del 85.67% de los casos totales, según informes de Medicina Legal, tal como se consigna en el siguiente cuadro 1<sup>3</sup>:

**Cuadro 1. Presunto delito sexual. Casos y tasas por cada 100.000 habitantes según grupo de edad y sexo. Colombia, 2009**

Grupo de edad	Hombres		Mujeres		Total	
	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa
0-4	685	31,31	2.254	107,82	2.939	68,70
5-9	1.310	59,13	4.275	201,17	5.585	128,67
10-14	922	40,51	6.395	293,46	7.317	164,24
15 - 17	222	16,26	2.175	168,01	2.397	90,12
18 - 19	44	5,01	652	78,18	696	40,67
20-24	52	2,58	932	47,40	984	24,69
25-29	36	2,06	484	26,68	520	14,61
30-34	15	0,96	271	16,48	286	8,92
35-39	20	1,42	181	11,99	201	6,90
40-44	19	1,35	119	7,78	138	4,70
45-49	7	0,55	75	5,37	82	3,06
50-54	8	0,76	41	3,55	49	2,23
55-59	5	0,60	16	1,76	21	1,20
60-64	5	0,78	12	1,70	17	1,26
65-69	-	-	13	2,42	13	1,28
70-74	-	-	14	3,16	14	1,72
75-79	1	0,41	4	1,30	5	0,90
80 y más	2	0,82	18	5,43	20	3,48
Sin información	-	-	4	-	4	-
<b>Total</b>	<b>3.353</b>	<b>15,10</b>	<b>17.935</b>	<b>78,75</b>	<b>21.288</b>	<b>47,33</b>

Fuente: INMLCF/DRIP/SAVAC/SINEI.

Actualizando las cifras, se tiene que desde el 2009 hasta el 2016 han sido detenidos 27.800 personas por delitos de acceso carnal abusivo, acceso carnal o acto sexual abusivo y actos sexuales con menores de catorce años o con incapaz de resistir. (Cuadro 2).

69.67% de los casos corresponde a *“informes periciales sexológicos cuya valoración por el perito ha determinado la presencia de un presunto abuso sexual, entendido este, desde el punto médico legal, como el contacto entre un menor y un adulto, en el que el menor de edad es utilizado para satisfacción sexual de un adulto o de terceros, desconociéndose su nivel de desarrollo psicosexual”*<sup>4</sup>.

En el cuadro que se ilustra a continuación, el Informe de Medicina Legal especifica cuáles son los escenarios en que tienen lugar el abuso sexual, existiendo una alta tasa de presuntos delitos sexuales en centros educativos, áreas deportivas y lugares de cuidado.

<sup>3</sup> Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Informes periciales sexológicos, 2009.

<sup>4</sup> Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Informes periciales sexológicos, 2009, página 171.

<sup>2</sup> Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Informes periciales sexológicos, 2009. Página 171.

**Cuadro 3. Informes periciales sexológicos por presunto delito sexual según escenario del hecho. Colombia, 2009**

<i>Escenario del hecho</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Total</i>
Vivienda	2.052	11.239	13.291
Calle (Autopista, Avenida, etc.)	137	936	1.073
Espacios terrestres al aire libre (Bosque, Potrero, Montaña, Playa, etc.)	82	535	617
Vía pública (Andén, Puente Peatonal, Paradero, etc.)	83	531	614
<b>Centros Educativos</b>	<b>148</b>	<b>354</b>	<b>502</b>
Lugares de hospedaje (Alojamiento en hoteles, campamentos, moteles y otros tipos de	27	436	463
Zonas de actividades agropecuarias	57	309	366
Áreas deportivas y/o recreativas	<b>34</b>	<b>129</b>	<b>163</b>
Otros lugares no especificados	23	128	151
Lugares de esparcimiento con expendio de alcohol (Bares, Discotecas, Casinos, etc.)	12	127	139
Establecimiento comercial (Tienda, Centro Comercial, Almacén, Plaza de Mercado, etc.)	20	97	117
Vehículo servicio particular	13	78	91
Vehículo servicio público	7	84	91
Lugares de <b>cuidado de personas</b> (Hogares infantiles, Hospicios Orfanatos, Hogares Geriátricos)	<b>30</b>	<b>52</b>	<b>82</b>
Carretera	7	73	80
Espacios acuáticos al aire libre (Mar, Río, Arroyo, Humedal, Lago, Embalse, etc.)	16	48	64
Terreno baldío	15	46	61
Centro de atención médica (Hospital, Clínica, Consultorio, etc.)	5	55	60
Oficina y/o Edificio de oficinas	4	35	39
Centro de reclusión (Prisión, Reformatorio, etc.)	25	8	33
Taller	4	26	30
Lugares de actividades culturales (Cines, Teatros, Bibliotecas, Museos, etc.)	2	22	24
Guarniciones militares y/o de policía	12	11	23
Establecimiento industrial (Fábrica Planta) y/o Obras en construcción	5	16	21
Parqueadero, Estacionamiento	5	16	21
Sitio de culto (Capilla, Iglesia, templo, etc.)	8	12	20
Establecimiento de expendio de comidas (Restaurantes, Asaderos, Salsamentarias)	4	10	14
Terminales de pasajeros	-	4	4
Lugares de explotación de minas y canteras	1	1	2
Establecimientos dedicados a la administración pública (Cortes, Juzgados, Ministerios, etc.)	-	1	1
Establecimientos financieros y relacionados (Bancos, Fiduciarias, etc.)	-	1	1
Sin información	515	2.515	3.030
<b>Total</b>	<b>3.353</b>	<b>17.935</b>	<b>21.288</b>

**Cuadro 4. Delitos según artículo del Código Penal relacionados con menores de catorce años.**

<b>Delitos según artículo del Código Penal</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Total General</b>
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años (art. 208 CP)	58	200	339	346	510	590	649	624	612	616	771	463	<b>5778</b>
Acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir (art. 210 CP)	1	27	34	52	56	56	64	68	58	58	78	47	<b>599</b>
Acoso sexual (adicionado Ley 1257 de 2008)						3	1	5	3	10	10	8	<b>40</b>
Acto sexual violento con menor de 14 años (art. 209 CP)	2	1			1		8	42	47	51	67	36	<b>255</b>
Actos sexuales con menor de 14 años (art. 209 CP)	114	351	503	494	599	717	767	680	675	713	867	479	<b>6959</b>
<b>Total general</b>	<b>175</b>	<b>579</b>	<b>876</b>	<b>892</b>	<b>1166</b>	<b>1366</b>	<b>1489</b>	<b>1419</b>	<b>1395</b>	<b>1448</b>	<b>1793</b>	<b>1033</b>	<b>13631</b>

(\*) Nota: La información corresponde al conteo de condenas por indiciado y por delito, es decir, al número de indiciados que tenían relacionada de forma unívoca la actuación y el delito de referencia.

Fuente: Base de datos del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) que incluye Ley 906 y Ley 1098.

Fecha de consulta en SPOA: julio 6 de 2016-10-09 Fecha de elaboración: septiembre 30 de 2016 – Oficina de Información de Justicia.

### Contexto legal y jurisprudencial

Tal como se mencionó anteriormente, existen una infinidad de normas, tanto constitucionales como tratados de derechos humanos que propugnan por la especial protección del desarrollo de los menores. Igualmente,

el Código de la Infancia y la Adolescencia, prevé que en virtud del principio de corresponsabilidad, entendida como “*la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la*

sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección”<sup>5</sup>, se debe velar por la protección integral del menor. Asimismo, se consagran varios derechos y libertades del menor, entre los cuales se encuentra el derecho a la integridad personal, debiendo “ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico” y especifica que especialmente tienen derecho a ser protegidos por “el maltrato y abuso de sus padres, representantes legales, **de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario**” (Negritas no originales)<sup>6</sup>.

En el mismo sentido, define el maltrato infantil “como toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña o el adolescente por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona”.

La Ley 1098 recoge igualmente el concepto de interés superior del menor (art.8°), al advertir que aquel es “el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”. En cuanto a la prevalencia de los derechos de los niños, el artículo 9° señala que “En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona” a lo cual agrega que en caso de conflicto “entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente”<sup>7</sup>. (Subrayas fuera del original).

Por su parte, el Código Penal prevé en el Libro Segundo, Título IV, en los artículos 208 a 210, la protección del bien jurídico tutelable de la libertad, integridad y formación sexual de los menores de catorce años, el acceso carnal abusivo, los actos sexuales con menor de catorce años y acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir.

La Corte Constitucional en varias sentencias ha reiterado la importancia de la disposición constitucional que hace referencia a la prevalencia de los derechos de los niños y la protección reforzada de la que aquellos gozan. De conformidad con el artículo 44 de la Constitución “los derechos de los menores prevalecen sobre los derechos de los demás” es por esto que el Estado, la familia y la sociedad deben asistir y proteger a los menores para que estos puedan ejercer libre y plenamente sus derechos.

Así mismo, la Corte Constitucional resalta que la protección constitucional de los menores abarca los siguientes elementos: “(1) que sus derechos son fundamentales; (2) que sus derechos son prevalentes; (3) la norma superior eleva a un nivel constitucional la protección de los niños frente a diferentes formas de agresión, como pueden ser el abandono, la violencia

física o moral, el secuestro, la venta, el abuso sexual, la explotación laboral y económica y los trabajos riesgosos; (4) El ámbito normativo constitucional de protección se amplía con las normas internacionales que por disposición de la propia Carta ingresan al régimen de derechos de los niños; (5) Igualmente los infantes y adolescentes en nuestro país, dada su debilidad e indefensión con ocasión de su corta edad, vulnerabilidad y dependencia, han sido considerados sujetos de especial protección constitucional, lo que se traduce en el deber imperativo del Estado de garantizar su bienestar; (6), debe entenderse que los derechos constitucionales consagrados en el artículo 44 C. P. en favor de los niños, se refieren plenamente a toda persona menor de dieciocho años”<sup>8</sup>.

Aunado a lo precedente, la Corte ha manifestado que la especial protección de los menores deviene del respeto a su dignidad humana, a su indefensión y vulnerabilidad, por causa del proceso de desarrollo de sus facultades y atributos personales, y del imperativo del Estado de asegurar un futuro promisorio para la comunidad, garantizando la vida, integridad personal, la salud, la educación y el bienestar de los menores.

Por lo anterior, el interés del Estado no solo radica en proteger al menor por su desvalimiento y falta de capacidad para obligarse, sino como un sujeto nuclear y fundacional de la sociedad.

De otro lado, la Corte Constitucional, por medio de Sentencia T-510 de 2003 determinó que deben considerarse los presupuestos fácticos (circunstancias específicas) y jurídicos (lineamientos establecidos por el ordenamiento jurídico) para establecer las condiciones que mejor satisfacen el interés superior del menor en situaciones concretas.

Adicional a lo precedente, se tiene que (ii) perseguir la garantía de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del menor en la que se debe procurar el cumplimiento del catálogo amplio de prerrogativas teniendo en cuenta las disposiciones internacionales y las del orden nacional, principalmente, las previstas en el artículo 44 Superior, pero sin perder de vista que tal precepto no agota todo el componente que les asiste.

A la vez, (iii) la protección del menor frente a riesgos prohibidos, procura que se resguarde a los niños de toda clase de abuso y arbitrariedad que atente contra su desarrollo integral, tales como alcoholismo, drogadicción, prostitución, explotación económica, violencia física o moral y todas aquellas situaciones que impongan el irrespeto de su dignidad humana.

Acto seguido se tiene el (iv) equilibrio con los derechos de los padres. Frente a ello, la Corte resaltó la necesidad de preservar un equilibrio entre los derechos del niño y los de los padres, sin perder de vista que, cuando dicha balanza se altere y, como consecuencia, se presente un conflicto entre los derechos de los padres y los del menor que no pueda resolverse de manera armónica, la solución a adoptarse será la que mejor satisfaga el interés superior del niño.

(v) Provisión de un ambiente familiar apto para el desarrollo del menor. En este criterio el menor debe tener una familia en la que los padres o acudientes cum-

<sup>5</sup> Artículo 10 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>6</sup> Artículo 18 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>7</sup> Sentencia T-246 de 2016.

<sup>8</sup> Sentencia C-240 de 2009. M. P. Mauricio González Cuervo.

plan con todos los deberes que su posición les encomienda.

(vi) Necesidades de razones poderosas que justifiquen la intervención del Estado en las relaciones paterno/materno-filiales. En ese sentido, no se puede justificar la separación de un menor salvo que existan unas situaciones que hagan temer por el bienestar y desarrollo del menor.

El Pacto de San José de Costa Rica señala en su artículo 19 que todo “niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. Visión ampliada por medio de la jurisprudencia de la Corte IDH en los Casos Niños de la Calle vs. Guatemala y Caso de las Hermanas Serrano vs. El Salvador por medio de los cuales se han reafirmado los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece la obligación de los Estados Parte de adoptar “todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”.

En el mismo sentido, en la Sentencia C-061 de 2008<sup>9</sup> la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del inciso 2° del artículo 48 de la Ley 1098 de 2006, “*por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*”, que pretendía implementar los llamados “Muros de la Infamia”, esto es, *espacios y por lo menos una vez a la semana, se presentarán con nombres completos y foto reciente, las personas que hayan sido condenadas en el último mes por cualquiera de los delitos contemplados en el Título IV, ‘Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales’, cuando la víctima haya sido un menor de edad.*” La Corte decidió declararlo inexecutable bajo los siguientes argumentos: (i) aunque se tratara de una manera de publicitar a la ciudadanía respecto a las personas condenadas por los delitos contra la integridad de los menores de catorce años, esta actúa a su vez como una forma adicional de sanción a la condena penal; (ii) la norma acusada no especificaba que la publicación solo tuviera en cuenta personas condenadas por sentencia ejecutoriada, con lo cual se podrían publicar fotos y nombres de personas sindicadas, (iii) la norma no establecía con claridad el término de duración de la publicación. En conclusión, la Corte señaló que la medida es (iv) desproporcional pues tiene el fin de alertar y con ello crear pánico de una manera poco necesaria e inútil, a su vez, “implica una invasión a la órbita interna, además de utilización del individuo, inadmisibles frente a la persona humana, así se parta de la altísima gravedad de la acción perpetrada”, ya que esto afecta la dignidad humana.

(v) Mencionó que la norma no era conducente para cumplir los propósitos de resguardo de los derechos de los niños y por el contrario sí afecta de sobremanera al individuo condenado y su familia. Por lo cual (vi) no superaba un test de proporcionalidad, al no ser idónea para ese logro y es un mecanismo innecesario y desproporcionado.

Así las cosas, contrario a lo establecido en aquella oportunidad en la disposición del Código de la Infancia

y la Adolescencia, el presente proyecto de ley no establece una sanción de carácter penal, sino una especie de inhabilidad para personas que hayan sido condenadas, con sentencia ejecutoriada, por los delitos contemplados en el Título IV, ‘Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales’, en una base de datos que no será pública, con el fin de resguardar los derechos fundamentales de la víctima y el victimario. Por lo tanto, la medida superaría un test de proporcionalidad, pues resulta idónea, necesaria y estrictamente proporcional para garantizar la formación sexual e integridad física de los niños; pues con ello se busca prevenir la afectación de los derechos de los menores al evitar el contacto con personas condenadas por aquellas conductas y, a su vez es mínima la lesión a los derechos de las personas condenadas.

### Derecho Comparado

A nivel mundial existen países que han adoptado políticas públicas bastante severas respecto a las personas que han sido condenadas por delitos contra la formación e integridad sexual de los menores de edad. Por ejemplo, Estados Unidos fue pionero en la creación de un Registro de delincuentes sexuales, funciona en 50 de los Estados, es público vía internet, aunque contiene información reservada para todo público<sup>10</sup>. En la mayoría de Estados es necesaria la declaración de culpabilidad o una condena para el registro de delincuentes sexuales. El registro incluye (i) el deber de reportar a la policía su dirección, (ii) información sobre el lugar de trabajo, (iii) email, (iv) fotografías de los delincuentes, (v) huellas digitales, (vi) en algunos casos muestras de ADN se recolectan. En algunos casos se les prohíbe trabajar o vivir a ciertas distancias de colegios, parques y similares.

El Registro y notificación de Delincuentes Sexuales (Sex Offender Registration and Notification Act which is Title I of the Adam Walsh Child Protection and Safety Act of 2006 -SORNA<sup>11</sup> por sus siglas en inglés-) fue implementado por primera vez en el Estado de California en 1947, pero en principio el registro era privado, el Estado de Washington fue el primero en adoptar un registro público en 1990.

Como consecuencia de las leyes proferidas con el fin de establecer el registro, la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos ha estudiado diversos casos defendiendo la constitucionalidad de las medidas adoptadas en las normas. Por ejemplo, en la sentencia *Smith v. Doe*, 538 U.S. 84 (2003), la Corte argumentó que evidencias que sostienen que los delitos sexuales contra menores tienen un alto grado de reincidencia, por lo cual la peligrosidad de los sujetos condenados es alta y es necesario la protección de los menores, de manera tal que el registro permite tener un monitoreo para evitar a futuro a preventiva, que vuelvan a cometer delitos de esta índole. En la sentencia *Connecticut Department of Public Safety v. Doe* (538 US 1 (2003), la Corte concluyó que el debido proceso no se lesiona en la medida en que la persona sometida al registro ya fue procesada y condenada con las garantías propias del debido proceso, a una pena por haber realizado actos sexuales contra menores de edad.

<sup>10</sup> Consultar <https://www.justice.gov/criminal-ceos/sex-offender-registration-and-notification-act-sorna>

<sup>11</sup> Ver: <http://www.smart.gov/sorna.htm>

<sup>9</sup> M. P. Nilson Pinilla.

En Chile se han adoptado medidas menos lesivas para los derechos de los condenados, en una ley de 2012 se creó un registro de pedófilos para garantizar que los sujetos condenados por actos libidinosos tengan contacto con otros niños<sup>12</sup>. Así las cosas, consagra una pena de inhabilitación absoluta para los cargos, empleos, oficios o profesiones que tengan relación directa con los menores de edad, para ello, las autoridades públicas crearon una sección en el Registro de Condenas cuya entidad responsable es el Servicio de Registro Civil e Identificación.

### Conclusión

Es importante señalar que la presente iniciativa no tiene el propósito de sancionar a las personas condenadas por delitos sexuales contra menores de catorce años, con lo cual no se vulnera la garantía del non bis in idem, sino establecer analógicamente un régimen de inhabilitaciones para acceder a cargos en los cuales se tenga contacto directo y habitual con menores de edad, con el fin de proteger y cuidar la integridad sexual de los menores de edad.

Así las cosas, el registro será privado y solo accesible a aquellas entidades o empresas que tengan como función asistir, cuidar o educar menores de catorce años.

### TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 041 DE 2016

*por medio del cual se crea el Registro Nacional de Abusadores para la Protección de los Menores de Edad.*

**Artículo 1°.** El objeto de la presente ley es la adopción de medidas de protección del desarrollo sexual del menor de catorce (14) años por medio de la creación del Registro Nacional de Abusadores de Menores.

**Artículo 2°.** Créese el Registro Nacional de Abusadores de Menores e inscribbase en este a las personas condenadas con sentencia ejecutoriada por delitos tipificados en el Título IV del Código Penal Colombiano en contra de menores de catorce (14) años de edad.

**Artículo 3°.** El Registro Nacional de Abusadores de Menores será desarrollado y reglamentado por el Gobierno Nacional y únicamente podrá ser consultado por las entidades, autoridades o personas jurídicas o naturales que contraten o ejerzan, por sí mismas o por terceros, la custodia de menores de catorce (14) años de edad.

**Parágrafo.** El Registro Nacional de Abusadores de Menores es de consulta obligatoria para las entidades de que trata el presente artículo y gozará de reserva absoluta.

**Artículo 4°.** Serán inhábiles para laborar en el trato y custodia de menores de catorce (14) años de edad, quienes figuren en el Registro Nacional de Abusadores de Menores.

**Artículo 5°.** Sin perjuicio de las sanciones disciplinarias y/o judiciales a las que haya lugar, se sancionará con multa de veinte (20) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes a las personas que divulguen parcial o totalmente el contenido del Registro Nacional de Abusadores de Menores.

**Parágrafo.** Los recursos que se obtengan con el recaudo de las multas ingresarán al tesoro nacional.

**Artículo 6°.** *Vigencia y derogatoria.* La presente rige desde su sanción y promulgación, la ley deroga cualquiera que sea opuesta.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES PROYECTO DE LEY NÚMERO 041 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se crea el Registro Nacional de Abusadores para la Protección de los Menores de Edad.*

Al artículo 2° se agrega que estarán en el registro aquellas personas condenadas con sentencia ejecutoriada **y en firme** por delitos tipificados en el Título IV del Código Penal Colombiano en contra de menores **de edad**.

En el artículo 3° se agrega un párrafo estableciendo un término de duración de la inhabilitación y por ende de la información recogida en el Registro Nacional de Abusadores, que sea equivalente al doble de la condena.

Por último, el artículo 4° se establece que la inhabilitación es para desempeñar cargos de cuidadores o cualquier tipo de cargo o dignidad.

### Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones, me permito solicitarle a la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 041 de 2016 Cámara, *por la cual se crea el Registro Nacional de Abusadores para la Protección de los Menores de Edad*, con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,



**RODRIGO LARA RESTREPO**

Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 041 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se crea el Registro Nacional de Abusadores para la Protección de los Menores de Edad.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El objeto de la presente ley es la adopción de medidas de protección del desarrollo sexual del menor de catorce (14) años por medio de la creación del Registro Nacional de Abusadores de Menores.

**Artículo 2°.** Créese el Registro Nacional de Abusadores de Menores e inscribbase en este a las personas condenadas con sentencia ejecutoriada **y en firme** por delitos tipificados en el Título IV del Código Penal Colombiano en contra de menores **de edad**.

**Artículo 3°.** El Registro Nacional de Abusadores de Menores será desarrollado y reglamentado por el Gobierno Nacional y únicamente podrá ser consultado por las entidades, autoridades o personas jurídicas o naturales que contraten o ejerzan, por sí mismas o por

<sup>12</sup> Consultar <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/registro-de-pedofilos>

terceros, la custodia de menores de catorce (14) años de edad.

**Parágrafo 1°.** El Registro Nacional de Abusadores de Menores es de consulta obligatoria para las entidades de que trata el presente artículo y gozará de reserva absoluta.

**Parágrafo 2°.** El término de duración de la información contenida en el Registro Nacional de Abusadores de Menores será por el doble del tiempo de condena previsto en la sentencia ejecutoriada.

**Artículo 4°.** Serán inhábiles para laborar en **cualequier cargo, dignidad y** en el trato y custodia de menores de catorce (14) años de edad, quienes figuren en el Registro Nacional de Abusadores de Menores.

**Artículo 5°.** Sin perjuicio de las sanciones disciplinarias y/o judiciales a las que haya lugar, se sancionará con multa de veinte (20) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes a las personas que divulguen parcial o totalmente el contenido del Registro Nacional de Abusadores de Menores.

**Parágrafo.** Los recursos que se obtengan con el recaudo de las multas ingresarán al tesoro nacional.

**Artículo 6°.** *Vigencia y derogatoria.* La presente rige desde su sanción y promulgación, la ley deroga cualquiera que sea opuesta.

Cordialmente,



**RODRIGO LARA RESTREPO**

Representante a la Cámara

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 041 DE 2016 CÁMARA**

*por la cual se crea el Registro Nacional de Abusadores para la Protección de los Menores de Edad.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El objeto de la presente ley es la adopción de medidas de protección del desarrollo sexual del menor de catorce (14) años por medio de la creación del Registro Nacional de Abusadores de Menores.

**Artículo 2°.** Créese el Registro Nacional de Abusadores de Menores e inscribábase en este a las personas condenadas con sentencia ejecutoriada por delitos tipificados en el Título IV del Código Penal Colombiano en contra de menores de catorce (14) años de edad.

**Artículo 3°.** El Registro Nacional de Abusadores de Menores será desarrollado y reglamentado por el Gobierno Nacional y únicamente podrá ser consultado por las entidades, autoridades o personas jurídicas o naturales que contraten o ejerzan, por sí mismas o por terceros, la custodia de menores de catorce (14) años de edad.

**Parágrafo.** El Registro Nacional de Abusadores de Menores es de consulta obligatoria para las entidades de que trata el presente artículo y gozará de reserva absoluta.

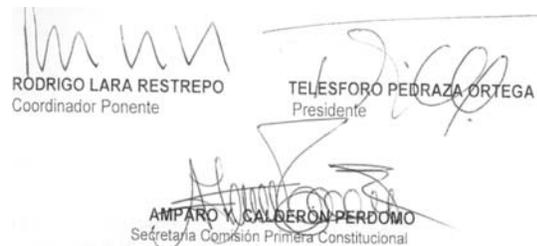
**Artículo 4°.** Serán inhábiles para laborar en el trato y custodia de menores de catorce (14) años de edad, quienes figuren en el Registro Nacional de Abusadores de Menores.

**Artículo 5°.** Sin perjuicio de las sanciones disciplinarias y/o judiciales a las que haya lugar, se sancionará con multa de veinte (20) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes a las personas que divulguen parcial o totalmente el contenido del Registro Nacional de Abusadores de Menores.

**Parágrafo.** Los recursos que se obtengan con el recaudo de las multas ingresarán al Tesoro Nacional.

**Artículo 6°.** *Vigencia y derogatoria.* La presente rige desde su sanción y promulgación, la ley deroga cualquiera que sea opuesta.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente proyecto de ley según consta en Acta número 32 de marzo 22 de 2017. Anunciado entre otras fechas el 21 de marzo de 2017 según consta en el Acta número 31 de esa misma fecha.



RODRIGO LARA RESTREPO  
Coordinador Ponente

TELESFORO PEDRAZA ORTEGA  
Presidente

AMPARO CALDERÓN PERDOMO  
Secretaría Comisión Primera Constitucional

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2016 CÁMARA, 98 DE 2015 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información", suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.*

Bogotá, D. C., 6 de abril de 2017

Doctor

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

**Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 194 de 2016 Cámara, 98 de 2015 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información", suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.**

Muy distinguido Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la

honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes el día 4 de abril de los corrientes, con todo respeto, nos permitimos presentar ante la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, para su discusión y votación, el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 194 de 2016 Cámara, 098 de 2015 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”*, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013, en los siguientes términos:

### I. Antecedentes

El Gobierno de Colombia suscribió el día 25 de junio de 2013, el Acuerdo de Cooperación y Seguridad de Información, con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El día 22 de septiembre de 2015 el señor Ministro de la Defensa Nacional, Luis Carlos Villegas Echeverry y la señora Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuéllar radicaron el presente proyecto de ley ante la Secretaría General del Honorable Senado de la República, con la finalidad de ratificar en nuestro ordenamiento interno dicho tratado internacional.

Para primer debate fue designado ponente el honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz, en la Comisión Segunda del Honorable Senado de la República, en donde fue aprobado el día 18 de noviembre de 2015. Seguidamente, en la Plenaria del Honorable Senado de la República, con el mismo Senador Ponente, fue aprobada esta iniciativa de ley el 26 de octubre de 2016.

Como ponentes designados por la Presidencia de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes llevamos a cabo dicha labor el día 4 abril del año en curso, sesión en la cual fue aprobado el proyecto de ley de la referencia con una votación de 15 votos a favor y 1 en contra.

Así las cosas, este proyecto de ley se encuentra pendiente de su segundo debate en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.

Finalmente debe decirse que este Acuerdo de Colombia con la O.T.A.N. ya había sido aprobado en su esencia por el Congreso de la República mediante la Ley 1734 de 2014, sin embargo fue declarada inexecutable “por vicios de forma” específicamente porque en el segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, según la Corte “la votación no se realizó de manera nominal y pública”.

### II. Consideraciones jurídicas

#### a) Naturaleza Jurídica de las leyes aprobatorias de los Tratados Internacionales

Las leyes aprobatorias de tratados internacionales son, desde el punto de vista material y formal, normas con un status jurídico independiente de los tratados que aprueban<sup>1</sup>. Estas leyes pretenden exclusivamente permitir que el país se relacione jurídicamente con otros

Estados, toda vez que la aprobación por medio de una ley de un tratado es una etapa indispensable para el perfeccionamiento del acto jurídico que obliga al Estado internacionalmente. Por consiguiente, a través de este tipo de leyes se perfeccionan situaciones jurídicas con una consecuencia jurídica clara: la posibilidad de que el Ejecutivo ratifique el tratado y se generen para el país derechos y obligaciones en el campo supranacional<sup>2</sup>. Así mismo, las leyes aprobatorias de tratados son normas especiales que regulan materias específicas, pues sus objetivos están señalados expresamente en la Constitución Nacional.

Ahora bien, el Legislador goza de una libertad menor que en relación con las leyes ordinarias, en la medida en que no puede modificar su contenido sustancial introduciendo nuevas cláusulas, pues solo puede improbar la totalidad del tratado o de ciertas reglas. Pero, más importante aún, y por las anteriores razones, estas leyes ocupan un lugar particular en el ordenamiento, ya que no pueden ser derogadas por una ley posterior, ni pueden ser sometidas a un referendo derogatorio (C. P. artículo 170), pues es necesario asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por parte del Estado colombiano.

Finalmente, la Honorable Corte Constitucional realiza un control previo y automático sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban de conformidad con la competencia otorgada por el artículo 241, numeral 10 de nuestra Carta Magna.

#### b) Competencia del legislador para estudiar el presente proyecto de ley:

Nuestra Carta Política definió la competencia del legislador así:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

(Subrayado fuera del texto original).

Por su parte, la Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso de la República) establece:

Artículo 142. Iniciativa privativa del Gobierno. Solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

(...)

20. Leyes aprobatorias de los Tratados o Convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

De lo anteriormente expuesto se infiere que el Congreso de la República se encuentra Constitucional y legalmente facultado para la discusión y votación del presente proyecto de ley.

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-468 de 1997, Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-468 de 1997, Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

### III. Del contenido del Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información

Este acuerdo permitirá contar con el marco normativo necesario para realizar las gestiones propias que conlleva la relación de cooperación con la OTAN. Esta relación está enfocada en fortalecer las capacidades de las Fuerzas Militares de Colombia, mediante el establecimiento de estándares que permiten la interoperabilidad, en diversos frentes, entre las Fuerzas Armadas de los países que hacen parte de esta Alianza. Cuando el acuerdo se concrete, este podría dar a los funcionarios colombianos acceso a la avanzada tecnología de la OTAN.

Del simple ejercicio hermenéutico del articulado se concluye que la relación del país con la OTAN en ningún caso implica o posibilita la presencia de tropas extranjeras en nuestro territorio nacional y tampoco es un reconocimiento formal de Colombia como miembro de ese organismo internacional.

El texto del Acuerdo sub exámine consta de 6 artículos que obran de la siguiente manera:

– El artículo 1° dispone las obligaciones generales de las Partes en referencia a la protección y salvaguarda de la información y material que se reciba de la otra parte.

– El artículo 2° estipula que el Gobierno de la República de Colombia acepta el compromiso de investigar y aprobar de manera previa a todos aquellos connacionales que requieran o puedan tener acceso a la información en cuestión.

– El artículo 3° señala quiénes serán los organismos responsables y competentes, dentro de la OTAN, a efectos del manejo de la información intercambiada bajo la égida de este acuerdo.

– El artículo 4° plasma la obligación para el Estado colombiano de informar a la OTAN quiénes serán aquellas autoridades nacionales que fungirán como responsables en concordancia con el artículo anterior.

– El artículo 5° señala que las partes, previo al intercambio de cualquier información, establece que la parte receptora protegerá la información que reciba.

– El artículo 6° consagra la cláusula de entrada en vigor del acuerdo, la cual indica que el mismo entrará en vigor en la fecha en que el Gobierno de la República de Colombia y la OTAN se hayan notificado entre sí, por escrito, que se han cumplido sus requerimientos internos legales. Igualmente, este artículo incluye una cláusula de denuncia, la cual permite a las Partes denunciar el instrumento en cualquier momento mediante notificación entre sí.

El Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información se suscribe con el fin de establecer una relación de cooperación que permita intercambiar información y experiencias en temas militares de mutuo interés de las Partes. En este sentido, es importante precisar que el Acuerdo establece un mecanismo para los intercambios de información que se requieran en el marco de la relación de cooperación estratégica que se busca establecer con la OTAN.

En caso de que la información que se pretenda intercambiar tenga algún tipo de clasificación, esto es, su difusión se encuentre restringida y por tanto limitada, se establece un mecanismo que garantiza a las dos partes el cumplimiento de su normatividad interna.

En este orden de ideas, es claro que el Acuerdo no crea derecho alguno que vincule al Gobierno colombiano respecto del tratamiento que deba dar la información de carácter clasificado. Por el contrario, el Acuerdo establece que el intercambio de información clasificada se realiza a satisfacción de cada una de las Partes (artículo 5°), lo que significa que el mismo es respetuoso de los procedimientos y normas que vinculan a cada una de las partes en el marco de la normatividad que les rige.

Hay materialidad legislativa como lo son las normas que se encuentran vigentes al interior del ordenamiento jurídico colombiano de reserva y protección de la información que soportan la actividad reglamentaria que mediante los convenios administrativos de que trata el artículo 4° del Acuerdo desarrollarán las partes para el intercambio y protección de la información, cuando a ello haya lugar.

Para el caso del Gobierno de Colombia la materialidad legislativa está conformada por varias normas de carácter legal e incluso convencional como son: La Ley 57 de 1985, la Ley 1437 de 2011, la Ley Estatutaria 1621 de 2013, la Ley Estatutaria 1581 de 2012, así como la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional. Es claro que el Gobierno colombiano al suscribir los convenios administrativos de que trata el artículo 4°, una vez el presente Acuerdo sea aprobado, deberá sujetarse al marco jurídico mencionado anteriormente para realizar intercambios de información.

Teniendo en cuenta que el mismo Acuerdo en su artículo 2° señala que quienes son responsables de los intercambios de información que se generen con ocasión del Acuerdo y los convenios administrativos que se deriven del mismo son personas en funciones oficiales, que para el caso de Colombia, significaría que son servidores públicos, esta condición implica que le son aplicables a las funciones que cumplan en virtud de este Acuerdo y de sus derivados los artículos 123 y 124 de la Constitución Política. Lo anterior ratifica que una vez aprobado el mencionado Acuerdo y celebrados los convenios administrativos que materialicen los intercambios de información, corresponde a los servidores públicos designados para el efecto, en su calidad de representantes del Gobierno colombiano, garantizar la aplicación del marco jurídico enunciado anteriormente para la protección y seguridad de la información, so pena de incurrir en una falta disciplinaria e incluso penal.

De lo anterior se colige, que no existe discrecionalidad para los servidores públicos que actúan en nombre del Gobierno colombiano en el marco de este Acuerdo para determinar o establecer reserva a la información que no esté amparada en el marco jurídico que para el efecto ha establecido la ley y que ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Honorable Corte Constitucional.

Por lo anterior, se está respetando el principio de publicidad de la información, teniendo en cuenta que las disposiciones aplicables para las Partes, es decir para el Gobierno de Colombia y la OTAN en virtud del Acuerdo, no crean ni podrían crear normas aplicables para

Colombia que puedan impedir el acceso de cualquier persona a información que es de carácter público.

Adicionalmente, las personas pueden solicitar información de competencia del Gobierno colombiano no en virtud del Acuerdo, sino del derecho que les asiste de conformidad con la Constitución Política.

En caso de que la información solicitada por una persona al Gobierno colombiano tenga algún tipo de nivel de clasificación, corresponderá a la autoridad competente justificar a la luz de las normas legales vigentes las razones por las cuales la información no puede ser entregada o en tratándose de autoridades judiciales y de control los procedimientos que deben seguirse para la entrega de la información y la responsabilidad que le asiste a la autoridad que recibe la información de garantizar la protección y seguridad de la misma.

En ningún caso las normas sobre protección y seguridad de la información son susceptibles de negociación en un Acuerdo, por el contrario hacen parte del derecho interno y por tanto vinculan al Gobierno y a sus representantes a tenerlas en cuenta al momento de suscribir cualquier Acuerdo que implique nuevas obligaciones para el país.

Ahora bien, centrándonos en lo que fue el debate a esta iniciativa legislativa en la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes, es pertinente resaltar el apoyo e interés de los miembros de dicha comisión para que dicha propuesta se convierta en ley, pues esta iniciativa se traduce en una herramienta útil para combatir el fenómeno creciente de la criminalidad transnacional, toda vez que el intercambio de información y experiencias sobre el tratamiento que países del Atlántico Norte le han dado a este tipo de flagelos con la Fuerzas Militares de Colombia, fortalecerán la capacidad de lucha y métodos de estrategia y combate de nuestra fuerza pública frente a incidentes de terrorismo, narcotráfico, trata de personas, entre otras problemáticas que trascienden al plano internacional.

Del mismo modo, en desarrollo de la ponencia en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes hicimos hincapié en la utilidad que trae aparejada la aprobación del Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (“OTAN”), teniendo en cuenta que Colombia ha sido protagonista en el ámbito internacional en eventos de cooperación. Para recordar algunos de ellos debe hacerse referencia a la labor de ayuda que desempeñó nuestra fuerza pública en Haití con ocasión del terremoto que devastó gran parte de su territorio; o la invaluable labor que desempeñan nuestros soldados como agentes de misión en el Sinaí, y en lo que respecta al plano nacional, los combates con ocasión a las acciones de Grupos armados al margen de la ley y grupos delincuenciales organizados, lo cual permite establecer la necesidad que tiene Colombia de mantenerse al tanto de los avances internacionales en materia militar y tratamiento de situaciones propias de la actividad militar, siendo la celebración de dicho acuerdo un factor que posibilitaría en gran medida el cumplimiento de tales exigencias.

Por otro lado, se resaltó la importancia de la cooperación internacional en el intercambio de información, esencia del referido acuerdo, pues otro de los fenómenos que aqueja la seguridad de las naciones es la criminalidad cibernética, la cual requiere de protocolos y técnicas especializadas para su diagnóstico y tratamiento, haciéndose imperioso establecer mecanismos idóneos

de ciber-defensa para su combate y ciber-seguridad para su prevención, y qué mejor modelo a seguir que el de las naciones miembros de la OTAN, destacadas por sus avances tecnológicos en dicha materia.

Así las cosas, y en virtud de tales consideraciones los miembros de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, manifestaron su apoyo a esta iniciativa con su aprobación en primer debate.

#### IV. Del articulado del Proyecto de ley número 194 de 2016 Cámara, 98 de 2015 Senado

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.

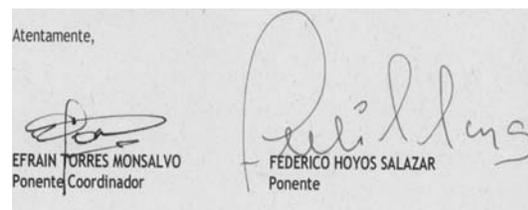
Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

#### V. Proposición final

Con base en las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar **ponencia favorable** y, en consecuencia solicitamos muy respetuosamente a los Honorables Representantes a la Cámara, **dar segundo debate** al Proyecto de ley número 194 de 2016 Cámara, 98 de 2015 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013, de conformidad con el texto presentado originalmente.*

Atentamente,



Atentamente,

EFRAIN TORRES MONSALVO  
Ponente Coordinador

FEDERICO HOYOS SALAZAR  
Ponente

#### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2016 CÁMARA, 98 DE 2015 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

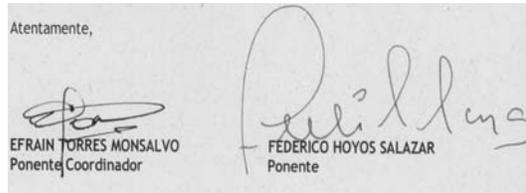
**Artículo 1°.** Apruébese el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.

**Artículo 2°.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Atentamente,

Atentamente,



EFRAÍN TORRES MONSALVO  
Ponente Coordinador

FEDERICO HOYOS SALAZAR  
Ponente

COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2016  
CÁMARA, 98 DE 2015 SENADO

En sesión de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes del día 4 de abril de 2017 y según consta en el Acta número 23, se le dio primer debate y se aprobó en votación nominal de acuerdo al artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el Proyecto de ley número 194 de 2016 Cámara, 98 de 2015 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013, sesión a la cual asistieron 17 honorables Representantes, en los siguientes términos:

Se dio lectura a la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley y escuchadas las explicaciones de los honorables Representantes Efraín Torres Monsalvo Ponente Coordinador Federico Hoyos Salazar Ponente, se sometió a consideración, se realiza votación nominal y pública, **fue aprobado**, con quince (15) votos por el SÍ y Un (1) voto por el NO, para un total de dieciséis (16) votos, así:

Votación	SÍ	NO
Agudelo García Ana Paola	X	
Barreto Castillo Miguel Ángel	X	
Cabello Flórez Tatiana	X	
Deluque Zuleta Alfredo Rafael	X	
Durán Carrillo Antenor	X	
Hoyos Salazar Federico Eduardo	X	
Merlano Rebolledo Aída	X	
Mesa Betancur José Ignacio	---	---
Mizger Pacheco José Carlos	X	
Pérez Oyuela José Luis	EXC	
Rincón Vergara Nevardo Eneiro	X	
Rosado Aragón Álvaro Gustavo	X	
Torres Monsalvo Efraín Antonio	X	
Triana Vargas María Eugenia	X	
Uribe Muñoz Alirio		X
Urrego Carvajal Luis Fernando	X	
Villamizar Ortiz Andrés Felipe	X	
Yepes Martínez Jaime Armando	X	

Se dio lectura al articulado propuesto para primer debate del proyecto de ley publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1146 de 2016, se sometió a consideración y se aprobó en votación nominal y pública, **fue aprobado**, con quince (15) votos por el SÍ y Un (1) voto por el NO, para un total de dieciséis (16) votos, así:

Votación	SÍ	NO
Agudelo García Ana Paola	X	
Barreto Castillo Miguel Ángel	X	
Cabello Flórez Tatiana	X	
Deluque Zuleta Alfredo Rafael	X	
Durán Carrillo Antenor	X	
Hoyos Salazar Federico Eduardo	X	
Merlano Rebolledo Aída	X	
Mesa Betancur José Ignacio	---	---
Mizger Pacheco Jose Carlos	X	
Pérez Oyuela José Luis	EXC	
Rincón Vergara Nevardo Eneiro	X	
Rosado Aragón Álvaro Gustavo	X	
Torres Monsalvo Efraín Antonio	X	
Triana Vargas María Eugenia	X	
Uribe Muñoz Alirio		X
Urrego Carvajal Luis Fernando	X	
Villamizar Ortiz Andrés Felipe	X	
Yepes Martínez Jaime Armando	X	

Leído el título del proyecto de ley propuesto para primer debate publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1146 de 2016 y preguntada a la Comisión si quiere que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó en votación nominal y pública, **fueron aprobados**, con quince (15) votos por el SÍ y Un (1) voto por el NO, para un total de dieciséis (16) votos, así:

Votación	SÍ	NO
Agudelo García Ana Paola	X	
Barreto Castillo Miguel Ángel	X	
Cabello Flórez Tatiana	X	
Deluque Zuleta Alfredo Rafael	X	
Durán Carrillo Antenor	X	
Hoyos Salazar Federico Eduardo	X	
Merlano Rebolledo Aída	X	
Mesa Betancur José Ignacio	---	---
Mizger Pacheco José Carlos	X	
Pérez Oyuela José Luis	EXC	
Rincón Vergara Nevardo Eneiro	X	
Rosado Aragón Álvaro Gustavo	X	
Torres Monsalvo Efraín Antonio	X	
Triana Vargas María Eugenia	X	
Uribe Muñoz Alirio		X
Urrego Carvajal Luis Fernando	X	
Villamizar Ortiz Andrés Felipe	X	
Yepes Martínez Jaime Armando	X	

Presentaron ponencia para primer los honorables Representantes Efraín Torres Monsalvo Ponente Coordinador Federico Hoyos Salazar Ponente.

La Mesa Directiva designó a los honorables Representantes Efraín Torres Monsalvo Ponente Coordinador, Federico Hoyos Salazar Ponente, para rendir informe de ponencia en segundo debate dentro del término reglamentario.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 22 de marzo de 2017, Acta número 22.

**Publicaciones reglamentarias:**

Texto Proyecto de ley. *Gaceta del Congreso* número 743 de 2015.

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 1146 de 2016.

  
**BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ**  
 Secretario General  
 Comisión Segunda Constitucional Permanente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 4 DE ABRIL DE 2017, ACTA NÚMERO 23 DE 2017, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2016 CÁMARA, 98 DE 2015 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

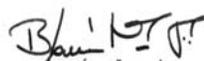
**Artículo 1°.** Apruébese el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.

**Artículo 2°.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

En sesión del día 4 de abril de 2017, fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley número 194 de 2016 Cámara, 98 de 2015 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”,* suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013, el cual fue anunciado en la Sesión de Comisión Segunda el día 22 de marzo de 2017, Acta número 22, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003.

  
**TATIANA CABELLO FLÓREZ**  
 Vicepresidente

  
**BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ**  
 Secretario General

**COMISIÓN SEGUNDA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

Bogotá, D. C., abril 25 de 2017

Autorizamos el informe de ponencia para segundo debate, correspondiente al Proyecto de ley número 194 de 2016 Cámara, 98 de 2015 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”,* suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en Sesión del día 4 de abril de 2017, Acta número 23.

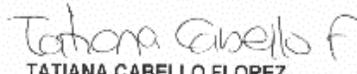
El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 22 de marzo de 2017, Acta número 22.

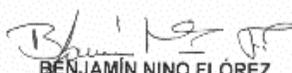
**Publicaciones reglamentarias:**

Texto Proyecto de ley. *Gaceta del Congreso* número 743 de 2015.

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 1146 de 2016.

  
**JOSE LUIS PEREZ OYUELA**  
 Presidente

  
**TATIANA CABELLO FLOREZ**  
 Vicepresidente

  
**BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ**  
 Secretario Comisión Segunda

**CONTENIDO**

Gaceta número 293 - Miércoles, 3 de mayo de 2017  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para primer debate, texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo, número 010 de 2017 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política .....	1
Informe de ponencia para segundo debate, texto aprobado en primer debate, pliego de modificaciones, texto propuesto para segundo debate y texto aprobado en la Comisión Primera al Proyecto de ley número 041 de 2016 Cámara, por la cual se crea el Registro Nacional de Abusadores para la Protección de los Menores de Edad .....	20
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 194 de 2016 Cámara, 98 de 2015 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.....	26