Bogotá, D.C. 31 de octubre de 2018

Doctor

**SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA**

**Presidente Comisión Primera**

Cámara de Representantes

Bogotá

REF:   INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 023 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 110 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 174 DE 2018 CÁMARA “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 361 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES”.

Respetado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo impartido, por medio de la presente remito a su despacho, con el fin que se ponga a consideración para discusión de la Plenaria de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para segundo debate en Cámara al Proyecto de Acto Legislativo No. 023 de 2018 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 110 de 2018 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 174 de 2018 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”.

Cordialmente,

**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS ANDRES DAVID CALLE AGUAS**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Coordinador Ponente Coordinador

**ALVARO HERNÁN PRADA ADRIANA MAGALI MATIZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**JORGE ENRIQUE BURGOS JUANITA MARIA GOEBERTUS**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**ANGELA MARIA ROBLEDO LUIS ALBERTO ALBAN**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**CARLOS GERMAN NAVAS ALEJANDRO VEGA PEREZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**ELBERT DIAZ LOZANO**

Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 023 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 110 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 174 DE 2018 CÁMARA “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 361 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES”.**

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

**I. TRÁMITE.**

**II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.**

**III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA**

**IV. PROPUESTA DE ARTICULADO**

**V. MARCO CONSTITUCIONAL**

**VI. JUSTIFICACIÓN**

**VII. IMPACTO FISCAL**

**VIII. PROPOSICIÓN.**

**I. TRÁMITE.**

El proyecto de Acto Legislativo No. 023 de 2018 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones” es autoría de los Honorables Congresistas: H.S. [Iván Leónidas Name Vásquez](http://www.camara.gov.co/ivan-leonidas-name-vasquez), H.R. [Inti Raúl Asprilla Reyes](http://www.camara.gov.co/representantes/inti-raul-asprilla-reyes), H.R. [César Augusto Ortiz Zorro](http://www.camara.gov.co/representantes/cesar-augusto-ortiz-zorro), H.R. [Wilmer Leal Pérez](http://www.camara.gov.co/representantes/wilmer-leal-perez), H.R. [Mauricio Andrés Toro Orjuela](http://www.camara.gov.co/representantes/mauricio-andres-toro-orjuela), H.R. [Neila Ruiz Correa](http://www.camara.gov.co/representantes/neila-ruiz-correa), H.R. [León Fredy Muñoz Lopera](http://www.camara.gov.co/representantes/leon-fredy-munoz-lopera), H.R. [Sandra Liliana Ortiz Nova](http://www.camara.gov.co/representantes/sandra-liliana-ortiz-nova), H.R. [Catalina Ortiz Lalinde](http://www.camara.gov.co/representantes/catalina-ortiz-lalinde), H.R. [Katherine Miranda Peña](http://www.camara.gov.co/representantes/katherine-miranda-pena), H.R. [Fabián Díaz Plata](http://www.camara.gov.co/representantes/fabian-diaz-plata), H.R. [César Augusto Pachón Achury](http://www.camara.gov.co/representantes/cesar-augusto-pachon-achury), H.R. [Nevardo Eneiro Rincón Vergara](http://www.camara.gov.co/representantes/nevardo-eneiro-rincon-vergara), H.S. Angélica Lozano, H.S. Antanas Mockus, H.S. Jorge Londoño, H.S. José Polo, H.S. Iván Marulanda, H.S. Antonio Sanguino, H.S. Juan Castro.

El proyecto de Acto Legislativo No. 110 de 2018 Cámara “*Por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la constitución política*”, es de autoría de los Honorables Congresistas: H.R. [Héctor Javier Vergara Sierra](http://www.camara.gov.co/representantes/hector-javier-vergara-sierra), H.R. [Erwin Arias Betancour](http://www.camara.gov.co/representantes/erwin-arias-betancour), H.R. [Hernando José Padaui Álvarez](http://www.camara.gov.co/representantes/hernando-jose-padaui-alvarez), H.R. [Carlos Mario Farelo Daza](http://www.camara.gov.co/representantes/carlos-mario-farelo-daza), H.R. [Jairo Humberto Cristo Correa](http://www.camara.gov.co/representantes/jairo-humberto-cristo-correa), H.R. [Jaime Rodríguez Contreras](http://www.camara.gov.co/representantes/jaime-rodriguez-contreras), H.R. [José Ignacio Mesa Betancur](http://www.camara.gov.co/representantes/jose-ignacio-mesa-betancur), H.R. [Néstor Leonardo Rico Rico](http://www.camara.gov.co/representantes/nestor-leonardo-rico-rico), H.R. [Karina Estetanía Rojano Palacio](http://www.camara.gov.co/representantes/karina-estetania-rojano-palacio), H.R. [José Daniel López Jiménez](http://www.camara.gov.co/representantes/jose-daniel-lopez-jimenez), H.R. [Karen Violette Cure Corcione](http://www.camara.gov.co/representantes/karen-violette-cure-corcione), H.R. [Ciro Fernández Núñez](http://www.camara.gov.co/representantes/ciro-fernandez-nunez), H.R. [Oscar Camilo Arango Cárdenas](http://www.camara.gov.co/representantes/oscar-camilo-arango-cardenas), H.R. [Aquileo Medina Arteaga](http://www.camara.gov.co/representantes/aquileo-medina-arteaga), H.R. [Ángela Patricia Sánchez Leal](http://www.camara.gov.co/representantes/angela-patricia-sanchez-leal), H.R. [Salim Villamil Quessep](http://www.camara.gov.co/representantes/salim-villamil-quessep), H.R. [Eloy Chichí Quintero Romero](http://www.camara.gov.co/representantes/eloy-chichi-quintero-romero), H.R. [José Gabriel Amar Sepulveda](http://www.camara.gov.co/representantes/jose-gabriel-amar-sepulveda), H.R. [José Luis Pinedo Campo](http://www.camara.gov.co/representantes/jose-luis-pinedo-campo), H.R. [César Augusto Lorduy Maldonado](http://www.camara.gov.co/representantes/cesar-augusto-lorduy-maldonado), H.R. [Julio César Triana Quintero](http://www.camara.gov.co/representantes/julio-cesar-triana-quintero), H.R. [David Ernesto Pulido Novoa](http://www.camara.gov.co/representantes/david-ernesto-pulido-novoa), H.R. [Gustavo Hernán Puentes Díaz](http://www.camara.gov.co/representantes/gustavo-hernan-puentes-diaz), H.R. [Bayardo Gilberto Betancourt Pérez](http://www.camara.gov.co/representantes/bayardo-gilberto-betancourt-perez), H.R. [Jorge Méndez Hernández](http://www.camara.gov.co/representantes/jorge-mendez-hernandez), H.R. [Modesto Enrique Aguilera Vides](http://www.camara.gov.co/representantes/modesto-enrique-aguilera-vides), H.R. [Gloria Betty Zorro Africano](http://www.camara.gov.co/representantes/gloria-betty-zorro-africano), H.R. [Oswaldo Arcos Benavides](http://www.camara.gov.co/representantes/oswaldo-arcos-benavides).

El proyecto de Acto Legislativo No. 174 de 2018 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”*, es de autoría de los Honorables Congresistas: H.S. [Germán Varón Cotrino](http://www.camara.gov.co/german-varon-cotrino), H.S. [Richard Alfonso Aguilar Villa](http://www.camara.gov.co/richard-alfonso-aguilar-villa), H.S. [Daira Galvis Méndez](http://www.camara.gov.co/daira-galvis-mendez), H.R. [Jaime Rodríguez Contreras](http://www.camara.gov.co/representantes/jaime-rodriguez-contreras), H.R. [Héctor Javier Vergara Sierra](http://www.camara.gov.co/representantes/hector-javier-vergara-sierra), H.R. [Andrés David Calle Aguas](http://www.camara.gov.co/representantes/andres-david-calle-aguas), H.R. [Alfredo Rafael Deluque Zuleta](http://www.camara.gov.co/representantes/alfredo-rafael-deluque-zuleta), H.R. [Julio César Triana Quintero](http://www.camara.gov.co/representantes/julio-cesar-triana-quintero), H.R. [Ángela Patricia Sánchez Leal](http://www.camara.gov.co/representantes/angela-patricia-sanchez-leal), H.R. [Oscar Camilo Arango Cárdenas](http://www.camara.gov.co/representantes/oscar-camilo-arango-cardenas), H.R. [Salim Villamil Quessep](http://www.camara.gov.co/representantes/salim-villamil-quessep), H.R. [José Luis Pinedo Campo](http://www.camara.gov.co/representantes/jose-luis-pinedo-campo), H.R. [César Augusto Lorduy Maldonado](http://www.camara.gov.co/representantes/cesar-augusto-lorduy-maldonado) y la H.S Emma Claudia Castellanos.

Los Proyectos objeto de estudio fueron radicados ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes los días 20 de julio, 22 de agosto y 25 de septiembre de 2018 y publicados en las Gacetas del Congreso número 562 de 2018, 677 de 2018 y 766 de 2018 respectivamente.

El 13 de agosto, 30 de agosto y 3 de octubre de 2018 respectivamente fueron recibido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión le correspondió a los RepresentantesAndrés David Calle Aguas, Jaime Rodriguez Contreras, Álvaro Hernán Prada, Adriana Magali Matiz, Jorge Enrique Burgos, Juanita María Goebertus, Ángela María Robledo, Luis Alberto Albán y Carlos German Navas Talero rendir Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.

Los Proyectos de Acto Legislativo No. 023 de 2018 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones” y el Proyecto de Acto Legislativo No. 110 de 2018 Cámara “*Por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la constitución política*” fueron acumulados mediante oficio C.PC. P3.1 0276-2018 el día 21 de septiembre de 2018.

Así mismo surtió acumulación el Proyecto de Acto Legislativo No. 174 de 2018 Cámara *“Por el cual se modifica el artículo 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”,* mediante oficio C.P.C.P 3.1 -0365 - 2018 el día 4 de octubre de 2018.

Los antes mencionados presentaron ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Cámara, publicada en la Gaceta del Congreso número 562 de 2018. Aprobado el 30 de octubre de 2018, según consta en Acta No. 21 de 2018.

Fue aprobado con las siguientes modificaciones:

1. Se modificó el inciso 4 del artículo 361 en el siguiente sentido: Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: Los recursos se distribuirán en un porcentaje equivalente al 30% Neto para las asignaciones directas de que trata el inciso 2 del presente artículo, y el excedente para Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Del total de los recursos destinados a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.
2. Se estableció como en la norma original, un porcentaje del 2%para fiscalización Nacional
3. Se incluyeron todos los parágrafos transitorios para garantizar que los mismos no estaban siendo derogados.

**AUDIENCIA PUBLICA 8 DE OCTUBRE DE 2018**

El día 8 de octubre de 2018, de acuerdo a la Resolución 008 del 3 de octubre de 2018, tuvo lugar la audiencia pública convocada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes sobre el Proyecto de Acto Legislativo No. 023 de 2018 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones” acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 110 de 2018 Cámara “Por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la constitución política” y acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 174 de 2018 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”.

Intervino el Subdirector de la Dirección Nacional de Planeación, Diego Dorado, quien pidió que se tenga en cuenta que antes eran 522 los municipios beneficiarios por las regalías, mientras que hoy son 1095, por lo cual considera que la discusión no está en el porcentaje o en la fórmula sino en el impacto.

El Viceministro de Hacienda Andrés Pardo, indicó que el proyecto refleja las preocupaciones que tiene el Gobierno. Que hay 7 billones de pesos de recursos que no están aprobados. Trajo a colación la importancia de eliminar los excesivos requisitos para autorizar los proyectos y de esa forma lograr que se concreten mejores. Así mismo llamó la atención sobre la importancia de garantizar que los recursos tengan mayor rentabilidad, para hacer más eficientes los excedentes de regalías y no dejarlos inoperantes atendiendo a las grandes necesidades del país.

El Alcalde del Municipio de Castilla la Nueva, William Medina, indicó que con el nuevo sistema se han olvidado de los territorios productores y que el dinero obtenido no es suficiente para atender el crecimiento poblacional, generando dependencia a la actividad petrolera además de ser esos municipios productores los que sufren los impactos ambientales. Por ello resaltó que debe haber una prosperidad compartida para mejorar la calidad de vida de la población.

Preciso en tres puntos: 1. La eliminación de los OCADS 2. Reestructurar los fondos y el funcionamiento del sistema 3. La modificación de la fórmula de regalías directas, para establecer una que beneficie los municipios productores para que no se afecten las metas de explotación.

El Alcalde de Yopal Leonardo Puentes, resaltó la necesidad urgente de reevaluar el esquema del año 2011. Expresó que las premisas bajo las cuales se adoptó el acto legislativo de ese año, resultaron ser falsas, en la medida que el modelo fracasó porque partieron de expectativas que no se cumplieron, en sentido contrario se generó la centralización de recursos, lo que ha generó olvido y rezago total en todos los niveles. Planteó que lo correcto es que las regalías directas correspondan a un 50%.

Por otro lado, la Gobernadora del Putumayo, departamento petrolero por más de 60 años, que cuenta con exploración y explotación de hidrocarburos, reclama justicia financiera y presupuestal al interior de los Departamentos, en la medida que les quitaron las regalías con la excusa de la corrupción, pero no es una excusa válida para la equidad y la armonía. Celebra que hoy por fin se está promoviendo una verdadera justicia y, por lo tanto, apoya una reforma drástica. Propone que la forma de llegar a las regalías sea más expedita sin tanto trámite. Considera que es muy oportuno modificar la fórmula de negociación con las compañías petroleras. Pidió que se tenga en cuenta que desde el 2012 al menos su departamento como muchos otros tiene un decrecimiento de las regalías desde el 2011 al 2015 del 90%, pero que son los productores los que ponen el pecho frente a los problemas de la explotación de los recursos.

EL profesor de la Universidad del Rosario, Jorge Gallegos, indicó que los lugares con mayores recursos por regla general tienen menor desarrollo, por ello pide que se tenga en cuenta el estado en el que se encontraba el país con el sistema anterior, considera que, si bien el sistema no es perfecto, si apunto a pilares, entre ellos que las entidades pudieran desarrollar proyectos, por lo que pasar por los filtros de los OCADS es positivo, porque las entidades tienen que pensar en los mismos. Plantea que al proponerse su eliminación tiene que analizarse muy bien el sistema que lo remplaza. Resaltó que si se han aprobado más de 10.000 proyectos es porque no son tan ineficientes.

El Doctor Gilberto Toro, Director ejecutivo de la Federación Nacional de Municipios, afirmó que es dramático como los municipios productores pasaron en virtud del nuevo sistema del 100% de las regalías al 20 %, en relación con los costos sociales y ambientales que enfrenta, llamando la atención sobre la importancia de corregirlo porque ello ha generado un desestimulo para la economía.

Así pues, explicó como lo que reciben no alcanza para mitigar en lo más mínimo los cosos que genera. Es por ello que resaltó que la contraloría encontró que los productores conviven con indicadores de pobreza con escaso desarrollo institucional a pesar de la generación de los recursos. Indicó que es necesario re balancear los recursos. Recomiendo un 50 % de regalías directas como el camino adecuado. Para finalizar sobre los OCADS considera que debe darse una solución inmediata, porque esos órganos no conocen la realidad local y, por ello, no deben decidir si el proyecto es viable o no.

El Alcalde Aguazul, pido que se tenga en cuenta que los OCADS han sido inoperativos y no permiten consolidar nuestros proyectos, en la medida que solo por no tener el mismo formato niegan los proyectos de inversión.

El ciudadano José Manuel Abuchaina dijo que se debe adicionar un nuevo artículo que tenga que ver directamente con las regalías de los resguardos indígenas. El asesor Andrés Gómez explicó con un ejercicio académico la conveniencia de los aumentos de los porcentajes de regalías directas, además resaltó las ventajas de los tres proyectos de acto legislativo acumulados.

El Representante Cesar Zorro, consideró que no es quitarle las regalías a los no productores porque reconoce la necesidad de la distribución de las mismas en todo el territorio, pero pide que se tenga en cuenta que en el establecimiento del porcentaje no se tuvo en cuenta el aumento de la población entre otras variables. Resaltó la importancia de una ley orgánica de hidrocarburos.

El Representante Héctor Javier Vergara consideró que hay una duplicidad, en cuanto a financiar las necesidades con regalías y con participaciones y por ello con el proyecto se busca erradicar ese tipo de situaciones. Consideró que la distribución de las regalías 70 a 30 es adecuada. Recuerda que en los proyectos se plantea una priorización, para premiar a aquellos municipios que le han dado un uso transparente a las regalías, de paso se facilita la gestión del DNP para que pueda cumplir con ese objetivo misional.

La Representante Juanita Goebertus, consideró que para que los proyectos sean válidos es necesario que exista un proceso de fortalecimiento institucional. Recordó que es importante analizar como compensamos los efectos ambientales de las explotaciones. Planteó un proceso de rendición de cuentas y monitoreo.

**II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA**

Con el sistema de distribución de regalías del Acto Legislativo 05 de 2011, ha quedado establecido que más que las dificultades para su funcionamiento y su operación, la verdadera problemática de fondo radica en presentar una verdadera propuesta de equidad tanto para las regiones como para el país, que haga viable a las regiones, contribuya al país y construya vínculos positivos con la actividad petrolera y minera.

En este sentido, la presentación de este proyecto busca generar un punto de encuentro en lo Regional y lo Nacional para lo cual se presentan dos aspectos fundamentales:

1. Mejorar la participación de los productores al pasar del supuesto 20% al 30% Neto de las asignaciones directas, disminuyendo la participación de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional, pues es de la única manera que se puede devolver las regalías que les arrebataron a las regiones productoras.
2. Establecer de una manera clara y explícita en la normatividad unas prioridades de gastos encaminadas únicamente a proyectos de inversión.
3. Hacer complementario el Sistema General de Regalías, los presupuestos del Sistema General de Participación, el Presupuesto General de la Nación y los Recursos propios de los entes territoriales, para la financiación de proyectos de alto impacto regional que contribuyan a la formación bruta de capital en los territorios.
4. Eliminar los OCADS municipales y departamentales. Los entes territoriales no tendrán que recurrir a instancias del orden nacional para aprobar los proyectos en los cuales decidan invertir los recursos del Sistema General de Regalías a que tengan derecho, solamente deberán observar estrictamente lo dispuesto en la ley y la constitución.
5. **Se establece en materia de proyectos de inversión para el desarrollo social y económico de las entidades territoriales una priorización de las las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública y el Sector Agropecuario.**
6. **Se crea el Fondo de Inversión para las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública que tendrá como finalidad la financiación de los proyectos de inversión acordados entre las Instituciones de Educación Superior Publicas y el Gobierno Nacional. Destinándole un 5% de las regalías.**
7. **Se modifica el parágrafo 2 con el fin de propender por un Sistema General de Regalías con equilibrio y equidad con relación al acceso de las entidades territoriales a los recursos que conforman el sistema, para ello los órganos Colegiados de Administración y Decisión deberán garantizar que la ejecución de al menos el 40% de los recursos correspondientes a los fondos regionales que integran el Sistema General de Regalías se desarrolle por parte de las Alcaldías Municipales y Distritales.**
8. **Las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública podrán participar en los recursos del Fondo de Ciencia y Tecnología para proyectos de investigación científica.**

**III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA**

Según el artículo 360 de la Constitución Política, la explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte, así pues, son las leyes expedidas por el Congreso de la República las que determinarán las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Debe resaltarse que, en numerosas sentencias, la Corte Constitucional ha indicado que el legislador goza de una amplia libertad para fijar el monto de las regalías y determinar los derechos de participación de las entidades territoriales en esas regalías. Así, la sentencia C-567 de 1995, MP Fabio Morón Díaz, recordó que el artículo 360 de la Carta otorga competencia al legislador para establecer las formas de contratación para la explotación de los recursos naturales no renovables, por lo cual "es claro que la ley puede determinar el monto y la cuantías de los derechos de las entidades territoriales a participar en las regalías y compensaciones sobre la explotación de los recursos naturales no renovables o, lo que es lo mismo, los porcentajes de aquella participación".

Las regalías provienen de una participación directa para aquellos entes territoriales en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables y puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos; e indirecta, para los departamentos o municipios que careciendo de estas condiciones acceden a los recursos distribuidos entre los fondos, creados y relativos a Ciencia, Tecnología e Innovación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

La transferencia actual de parte de los excedentes generados por la actividad extractiva, bajo la forma de regalías, no compensa en muchos casos los efectos ambientales y sociales negativos que causa, el presente proyecto planteauna verdadera propuesta de equidad tanto para las regiones como para el país, que haga viable a las regiones su crecimiento y contribuya al país, lo cual se logra mejorando las participaciones al pasar del 20% al 30% Neto de las asignaciones directas, disminuyendo la participación de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional, siendo esta la única herramienta viable para devolver las regalías a las regiones productoras, fortaleciendo la economía de estas regiones y la inversión social.

En ese sentido, es pertinente aumentar el porcentaje de los recursos girados por concepto de regalías a los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, toda vez que son los que están entregando sus recursos naturales y los que están asumiendo el impacto de la explotación y distribución de los materiales objeto de explotación.

La afectación ambiental, estructural y social de estas comunidades debe ser compensada con una mayor inversión social, que posibilite a los habitantes de estos departamentos y municipios un mejor desarrollo y crecimiento estructural y social, tal como lo estable uno de los objetivos del Sistema General de Regalías consistente en propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación.

Como conclusión de todo lo anterior, la nueva distribución le estaría garantizando equidad a las regiones productoras, fortaleciendo la economía de estas regiones y la inversión social. Recuérdese que las regalías bien empleadas son una herramienta eficaz en términos de inclusión social, por lo que tienen un papel fundamental que jugar en el desarrollo del país.

En ese sentido, téngase en cuenta que el acto legislativo 05 de 2011 apropió el 20% a las denominadas asignaciones directas para las entidades productoras y el 80% para los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional pero después de descontar los gastos de administración, Fondo de Ciencia y Tecnología y el Fondo Nacional de Pensiones de Empleados Territoriales FONPET lo que disminuyó en un 85% los ingresos de las entidades productoras de hidrocarburos y minería, entidades.

Una mayor asignación a los productores al pasar del 20% al 30% Neto mejoraría la economía de estas regiones y por ende mejoraría la inversión social a las comunidades evitando así que se opongan a la actividad minero-energética.

El presupuesto para mencionado bienio es de 11,8 billones de pesos de los cuales 8,2 billones corresponden a los Fondos de Desarrollo y Compensación y Asignaciones Directas. De ésta cifra, 1.6 billones son Asignaciones Directas es decir el 20% pero que frente al total sólo representa el 13,88% y a los FDR y FCR le corresponden 6.5 billones es decir el 80% pero en términos reales se traduce en un 55,5% del total.

Ahora bien, aplicando el porcentaje propuesto en el presente proyecto de Acto Legislativo pasando las Asignaciones Directas del 20% al 30% Neto, se le estaría restituyendo las regalías en términos reales a las entidades productoras de hidrocarburos y minería y que corresponde también a la promesa de campaña del señor Presidente Iván Duque en el sentido de devolverle el 50% de las regalías a las regiones productoras.

De acuerdo a lo anterior, ésta nueva distribución no afecta para nada la asignación para el componente administración, Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación, FONPET ni FAE.

En esa medida y de acuerdo a lo anteriormente expuesto, la nueva distribución si le estaría garantizando equidad a las regiones productoras que fue el precepto con el que se dio la modificación que nos tienen hoy en la presente discusión y se estaría confirmando la teoría que “La justicia de todos no puede basarse en la injusticia de unos pocos”

**IV. PROPUESTA DE ARTICULADO**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TEXTO APROBADO EN PRIMER DEATE EN CÁMARA** | **TEXTO PROPUSTO PARA SEGUNDO DEBATE CÁMARA** | **OBSERVACIONES** |
| Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. | Se modifica el inciso primero del artículo 361 así:Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos de inversión para el **desarrollo social, económico, ambiental, educativo y agropecuario de las entidades territoriales, priorizando las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública y el Sector Agropecuario**; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. | Se tienen en cuenta las Constancias y Proposiciones de la Comisión Primera especialmente de los H.R Juanita Goebertus, Ángela María Robledo, Buenaventura León León y Héctor Vergara. |
| Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización. | Se modifica el inciso 3 del artículo así: Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; **de inversión para las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública**; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización. | Se tienen en cuenta las Constancias y Proposiciones de la Comisión Primera especialmente de los H.R Juanita Goebertus, Ángela María Robledo, Buenaventura León León y Héctor Vergara. |
| Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: Los recursos se distribuirán en un porcentaje equivalente al 30% Neto para las asignaciones directas de que trata el inciso 2 del presente artículo, y el excedente para Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Del total de los recursos destinados a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional. | Se modifica el inciso 4 del artículo así: Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: Los recursos se distribuirán en un porcentaje equivalente al 30% Neto para las asignaciones directas de que trata el inciso 2 del presente artículo. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, un **5% para el Fondo de Inversión para las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública** y hasta un **25%** para el Fondo de Ahorro y Estabilización **y el excedente para Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional.** Del total de los recursos destinados a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional. | Se tienen en cuenta las Constancias y Proposiciones de la Comisión Primera especialmente de los H.R Juanita Goebertus, Ángela María Robledo, Buenaventura León León y Héctor Vergara. |
| Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.  | Se modifica el inciso 8 así: Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional. **Las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública podrán participar en los recursos de éste fondo para proyectos de investigación científica.** |  |
|  | **El Fondo de Inversión para las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública tendrá como finalidad la financiación de los proyectos de inversión acordados entre las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública y el Gobierno Nacional. Las IES Públicas tendrán el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación.** | Se tienen en cuenta las Constancias y Proposiciones de la Comisión Primera especialmente de los H.R Juanita Goebertus, Ángela María Robledo, Buenaventura León León y Héctor Vergara. |
|  | **Se adiciona un inciso 5 al parágrafo 2 así: Con el fin de propender por un Sistema General de Regalías con equilibrio y equidad con relación al acceso de las entidades territoriales a los recursos que conforman el sistema, los órganos Colegiados de Administración y Decisión deberán garantizar que la ejecución de al menos el 40% de los recursos correspondientes a los fondos regionales que integran el Sistema General de Regalías se desarrolle por parte de las Alcaldías Municipales y Distritales. La ley reglamentará el procedimiento que adelantarán los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales para velas por el debido cumplimiento de lo aquí consagrado.** | Se tienen en cuenta las Constancias y Proposiciones de la Comisión Primera especialmente del H.R Héctor Vergara. |

**V. MARCO CONSTITUCIONAL**

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

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

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

La Ley 141 de 1994 que regulaba el anterior sistema de regalías, distribuía las mismas entre las entidades productoras y municipios portuarios denominándolas regalías directas y otra parte para el Fondo Nacional de Regalías las cuales se denominaban indirectas.

El Acto Legislativo 05 de 2011 “Por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, que fue desarrollado por la Ley 1530 de 2012, modificó la forma de distribución de las regalías entre todas las entidades territoriales, de tal manera que el 20% le correspondió a las denominadas asignaciones directas para las entidades productoras y el 80% para los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional pero después de descontar los gastos de administración, Fondo de Ciencia y Tecnología y el Fondo Nacional de Pensiones de Empleados Territoriales FONPET lo que disminuyó en un 85% los ingresos de las entidades productoras de hidrocarburos y minería.

Acto legislativo 04 de 2017 "Por el cual se adiciona el artículo 361 de la constitución política", mediante el cual se introdujeron medidas transitorias para los próximos 20 años y se creó una asignación para la implementación del proceso de paz con una participación del 7%, se reduce del 10% al 7% la asignación correspondiente al FAE, se destina el 60% de los saldos no aprobados del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016 para financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del acuerdo fina de paz y se autoriza la apropiación directa a las entidades cuya apropiación bienal sea menor a 4000 salarios mínimos mensuales legales vigentes entre otras medidas.

**VI. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Desde el año 1994 en el cual se aprobó la ley 141 y el año 2009, el recaudo total por regalías ascendió a más de 42 billones producto de los hidrocarburos (82%) y del carbón y otros minerales (12%) de las cuales 33.3 fueron directas y 8.9 indirectas.

Las regalías directas correspondientes al 79% se distribuyeron para los departamentos y municipios productores y municipios portuarios y el 21% correspondiente a las regalías indirectas para el Fondo Nacional de Regalías, fondo al cual podían acceder todas las entidades territoriales del país a través de la presentación de proyectos.

**Acumulado 1994-2009**

49% Departamento Productor $20.5 Bill

23% Municipio Productor $9.8 Bill Regalías Directas 33.3 Bill

7% Municipio Portuario $3.0 Bill

Fondo Nacional de Regalías $8.9 Bill Regalías Indirectas 8.9 Bill

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Total 42.2 Bill

En el año 2010 el Gobierno Nacional radicó un proyecto de acto legislativo con el cual propuso modificar la distribución de las regalías fundamentado especialmente en los siguientes motivos:

* Inequidad y pobreza

Aseguró que las regalías se distribuían sin tener en cuenta criterios como el número de habitantes a beneficiar, el número de personas o familias pobres, los índices de necesidades básicas insatisfechas de dichos habitantes, la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales y los impactos ambientales. Decía el gobierno en su proyecto de acto legislativo, que el 80% de las regalías se distribuía en el 17% de la población generando inequidad entre las regiones del país.

* Ineficiencia

La Ley 141 fijó unos objetivos mínimos en materia de coberturas en los sectores de salud, educación, Agua Potable, Alcantarillado Y Mortalidad Infantil que tenían que cumplir las entidades territoriales para poder invertir el 100% de las regalías en renglones diferentes a éstos sectores. De acuerdo a la exposición de motivos del acto legislativo 05 de 2011, ninguno de los departamentos beneficiarios de regalías directas cumplió con las coberturas mínimas descritas en el párrafo anterior a pesar de participar con un alto porcentaje de las mismas.

* Incorrecta utilización de los recursos de regalías

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación DNP, las interventorías administrativas y financieras arrojaron que las entidades productoras cometieron presuntas irregularidades contractuales, presupuestales, por problemas financieros, en proyectos y en la documentación requerida a tal punto que a manera de corrección, se le suspendieron los giros a más de 600 entidades territoriales para evitar posibles casos de corrupción en la ejecución de los recursos de regalías.

Con los precios e ingresos anuales del nuevo SGR, se crearon los siguientes componentes:

1. Funcionamiento del SGR.

2. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación SMSCE.

3. Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo

4. Asignación a municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, incluidos, los del Canal del Dique

5. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación FCTeI

6. Fondo Nacional de Pensionados de Entidades Territoriales FONPET

7. Fondo de Ahorro y Estabilización FAE

8. Fondo de Desarrollo Regional FDR

9. Fondo de Compensación Regional FCR y

10. Asignaciones Directas asignadas a los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.

La asignación porcentual a los anteriores componentes se hizo de manera residual, no vertical; de manera que confunde al grueso de la comunidad en cuanto a la participación en la torta en especial a las zonas productoras con la asignación de las Asignaciones Directas.

El Acto Legislativo asigna el 5% a lo que se le podría llamar administración la cual incluye un 2% para la Fiscalización, 1% para el SMSCE, hasta el 2% para el funcionamiento del sistema y adicional a lo anterior, un 0,5% a los municipios ribereños del Magdalena.

De la misma forma, pero después de descontar los porcentajes anteriores al total, se le asigna un 10% al FCTeI, 10% al FONPET y hasta el 30% al FAE. Los recursos restantes, se distribuyen un 80% a los dos Fondos de Inversión (FDR y FCR) y un 20% a las Asignaciones Directas para las entidades territoriales denominadas productoras y a los municipios portuarios.

**Tabla No 1. Distribución SGR Acto Legislativo 05 de 2011**

|  |  |
| --- | --- |
| Presupuesto | $1,000,000 |
| **CONCEPTO** | Acto Legislativo 05/11 |  |
| **Porcentaje** | **Recursos** | **Porcentaje Real** |
| Fiscalización Nacional | 2.0% | 20,000 | 2.00% |
| SMSCE | 1.0% | 10,000 | 1.00% |
| Funcionamiento | 2.0% | 20,000 | 2.00% |
| Ribereños | 0.5% | 5,000 | 0.50% |
| **Subtotal** |  | **55,000** |  |
| **Saldo Por Distribuir** |  | **945,000** |  |
|   |  |  |  |
| Fondo de Ciencia y Tecnología | 10.00% | 94,500 | 9.45% |
| Fonpet | 10.00% | 94,500 | 9.45% |
| Fondo de Ahorro y Estabilización | 30.00% | 283,500 | 28.35% |
| **Subtotal** |  | **472,500** |  |
| **Saldo Por Distribuir** |  | **472,500** |  |
|   |  |  |  |
| Asignaciones Directas | 20.00% | 94,500 | 9.45% |
| **Saldo Por Distribuir** | **80.00%** | **378,000** | **37.80%** |
|   |  |  |  |
| FCR | 60.00% | 226,800 | 22.68% |
| FDR | 40.00% | 151,200 | 15.12% |
| **TOTAL** |  | **1,000,000** | **100.00%** |

Fuente: Acto Legislativo 05/2011 y Cálculos Propios

Realizando los cálculos correspondientes con un ejercicio netamente académico y asignando la suma de UN MILLÓN DE PESOS ($1,000,000) a la distribución taxativa aprobada por el Acto Legislativo 05 de 2011, se observa que los primeros cuatro componentes (Fiscalización, SMSCE, Funcionamiento y Asignación a municipios ribereños) son los únicos que permanecen con el porcentaje inicial asignado; los demás por tratarse de una distribución residual cambian su participación inicial frente a la definitiva si se comprara cada una con el gran total de lo presupuestado. De acuerdo a lo anterior, a las Asignaciones Directas se les apropia realmente un 9.45% del total, cifra que deberá ser distribuida entre las entidades denominadas productoras de hidrocarburos y minería y la Corporaciones Autónomas Regionales. En ese sentido, cuando en los medios de comunicación se habla de que a los productores les corresponde el 20%, el grueso de la población asume que es el 20% del total de las regalías y en realidad no alcanza ni a la mitad de esa cifra.

El mensaje presidencial de equidad del Presidente Santos en el año 2010, no contempló la inequidad hacia las regiones productoras toda vez que son éstas las que tienen que lidiar con los problemas medioambientales, protestas sociales por falta de empleo, falta de adquisición de bienes y servicios a los empresarios de la región, desplazamiento exagerado de personas a partir de la bonanza petrolera a las cabeceras lo que hace más fuerte la demanda de bienes y servicios como vivienda, salud, educación, vías, electrificación etc., pero en contradicción, el abandono de la zona rural entre otros.

**Tabla No 2. Asignación Regalías Directas**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Entidad** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2011 Vs 2012** | **2011 Vs 2015** |
| **Meta** | 1,339,365 | 890,450 | 563,895 | 563,895 | 252,264 | 252,264 | -34% | -81% |
| **Casanare** | 601,356 | 397,661 | 316,469 | 316,469 | 79,836 | 79,836 | -34% | -87% |
| **Arauca** | 360,451 | 123,449 | 96,330 | 96,330 | 26,976 | 26,976 | -66% | -93% |
| **Santander** | 352,346 | 133,055 | 87,806 | 87,806 | 39,252 | 39,252 | -62% | -89% |
| **Huila** | 334,597 | 99,572 | 67,199 | 67,199 | 31,146 | 31,146 | -70% | -91% |
| **La Guajira** | 218,262 | 328,787 | 125,643 | 125,643 | 41,085 | 41,085 | 51% | -81% |
| **Putumayo** | 182,837 | 71,961 | 30,910 | 30,910 | 18,476 | 18,476 | -61% | -90% |
| **Tolima** | 168,274 | 77,288 | 42,345 | 42,345 | 10,736 | 10,736 | -54% | -94% |
| **Boyacá** | 156,582 | 79,669 | 44,148 | 44,148 | 16,397 | 16,397 | -49% | -90% |

Fuente: Consultar[[1]](#footnote-1)

La tabla anterior muestra la inequidad del Acto legislativo 05 de 2011 al verse reducida la participación de las Asignaciones Directas a las entidades territoriales productoras. El año 2011 fue el último en aplicarse el sistema anterior y era el Departamento del Meta el que recibía una mayor cantidad de recursos por el orden de los 1.3 billones de pesos seguido de Casanare con 601 mil millones, Arauca con 360 mil millones, Santander 0.35 billones y La Guajira con 0.2 billones de pesos encabezaban el listado.

Teniendo en cuenta que el parágrafo 2 transitorio de mencionado acto legislativo contempló una reducción gradual de la participación de las regalías directas, el primer año del 50%, en el 2013 del 35%, el 2014 el 25% pero a partir de 2015 del 20%, la reducción de los ingresos de los departamentos de la tabla anterior en el primer año de transición es decir en 2012, estuvo entre el 34% y 70%. Ya a partir de 2015, año en que la participación de las directas se reduce a tan sólo el 20%, el ingreso de éstos departamentos se ve disminuida hasta en el 94% como es el caso del Tolima, 93% el departamento de Arauca, 89% Santander, 87% Casanare; menoscabando la economía de dichos departamentos e incrementando la inequidad con éstas regiones que son en últimas los que reciben los coletazos de la exploración y explotación minero energética en materia social, ambiental y económica.

De otro lado, si se tiene en cuenta el crecimiento poblacional desde 1994, año en que se aprobó la ley 141 y el año 2017, el promedio nacional fue del 33.75% pero las zonas productoras de hidrocarburos y carbón, tuvieron un incremento más alto que la media a tal punto de duplicar en algunos casos como el departamento del Meta, Casanare, Arauca y La Guajira; lo anterior significa mayor demanda de servicios públicos, vivienda, vías, electrificación etc a los mandatarios locales y con reducciones en el ingreso mayores al 90%

**Tabla No 3. Crecimiento Poblacional Nacional**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Departamento** | **1994** | **2017** | **2017 Vs 1994** |
| Antioquia | 4.813.026 | 6.613.118 | 37,40% |
| Atlántico | 1.835.291 | 2.517.897 | 37,19% |
| Bogotá, D.C. | 5.559.851 | 8.080.734 | 45,34% |
| Bolívar(1)(3) | 1.645.902 | 2.146.696 | 30,43% |
| Boyacá | 1.199.400 | 1.279.955 | 6,72% |
| Caldas | 944.765 | 991.860 | 4,98% |
| Caquetá | 371.283 | 490.056 | 31,99% |
| Cauca(1)(3) | 1.128.489 | 1.404.205 | 24,43% |
| Cesar | 772.772 | 1.053.475 | 36,32% |
| Córdoba (1)(3) | 1.234.978 | 1.762.530 | 42,72% |
| Cundinamarca | 1.838.117 | 2.762.784 | 50,31% |
| Chocó(2) | 410.933 | 510.047 | 24,12% |
| Huila | 848.210 | 1.182.944 | 39,46% |
| La Guajira | 441.350 | 1.012.926 | 129,51% |
| Magdalena | 1.045.940 | 1.285.384 | 22,89% |
| Meta | 602.837 | 998.162 | 65,58% |
| Nariño | 1.334.335 | 1.787.545 | 33,97% |
| Norte de Santander | 1.112.889 | 1.379.533 | 23,96% |
| Quindio | 493.421 | 571.733 | 15,87% |
| Risaralda | 821.660 | 962.529 | 17,14% |
| Santander | 1.804.993 | 2.080.938 | 15,29% |
| Sucre | 682.593 | 868.438 | 27,23% |
| Tolima | 1.302.447 | 1.416.124 | 8,73% |
| Valle del Cauca | 3.665.947 | 4.708.262 | 28,43% |
| Arauca | 169.038 | 267.992 | 58,54% |
| Casanare | 223.871 | 368.989 | 64,82% |
| Putumayo | 262.409 | 354.094 | 34,94% |
| Archipiélago de San Andrés | 62.368 | 77.759 | 24,68% |
| Amazonas | 52.765 | 77.948 | 47,73% |
| Guainía | 25.067 | 42.777 | 70,65% |
| Guaviare | 78.904 | 114.207 | 44,74% |
| Vaupés | 31.329 | 44.500 | 42,04% |
| Vichada | 36.725 | 75.468 | 105,49% |
| **Total Nacional** | **36.853.905** | **49.291.609** | **33,75%** |

Fuente: Departamento Nacional de Estadística

Ahora bien, si se tiene en cuenta el nivel de dispersión entendido como la proporción de habitantes por kilómetro cuadrado de las zonas productoras frente el resto del país, los departamentos productores otra vez están en desventaja versus el resto de entes territoriales con densidades de 2 personas por kilómetro cuadrado frente a 10 habitantes por kilómetro cuadrado del promedio nacional o de 40 habitantes por kilómetro cuadrado en el caso de Cundinamarca para poner un ejemplo. Lo anterior supone una mayor dificultad de llegar a cubrir las necesidades básicas de éstas comunidades teniendo en cuenta que algunas se encuentran a más de 200 kilómetros de los centros urbanos como en el caso de los llanos. De ésta manera, es más costoso en éstas zonas la construcción de infraestructura, la prestación de servicios etc.

Como se describió anteriormente, el alto nivel de dispersión de las zonas productoras contribuyó a que a éstas le fuera imposible cumplir con los porcentajes mínimos de coberturas teniendo en cuenta la distancia y la dificultad para acceder a las comunidades con los servicios pertinentes.

Para el servicio de agua potable en Cundinamarca para poner un ejemplo, donde existen 40 personas en un área de 1 km”, es altamente viable financiera y técnicamente llegar con el servicio a las comunidades toda vez que éstas se encentran altamente agrupadas, mientras que para zonas como Casanare y Arauca que cuentan con tan sólo 2 o 3 personas por km2 respectivamente, es 38 veces más costoso la construcción de acueductos. En las zonas rurales donde la distancia entre las viviendas es de hasta 10 kilómetros o entre las viviendas y los centros poblados hay distancias de hasta 50, es imposible llegar con agua potable vía red de acueducto; algo similar sucede en el servicio de alcantarillado.

En el caso de la cobertura de educación, las regalías se podían utilizar determinados tipos de inversión como infraestructura y canasta educativa pero no en el pago de profesores, servicios administrativos y funcionamiento. En conclusión, colegios muy bien construidos pero sin con que pagar servicios públicos, servicios administrativos como secretarias, celadores y aseo y lo más importante, sin alumnos por que debido a las altas distancias, los niños no pueden acceder a los colegios.

De manera general, la anterior normatividad limitaba a las entidades a invertir en sectores que son complementarios para acceder a los servicios y cumplir con las coberturas mínimas requeridas, sectores como vías de comunicación, electrificación, vivienda, prevención de desastres, fortalecimiento institucional, etc. Un municipio beneficiario de regalías tenía que invertir el 75% en los sectores descritos: Cobertura en salud, educación, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil, el 10% para el pago de las interventorías y tan sólo el 15% en otros sectores diferentes. Así las cosas, antes del acto legislativo 05 de 2011 se tenían limitaciones en los sectores de inversión, después de 2012 se puede invertir en todo tipo e sectores, pero las entidades productoras ya no cuentas con los recursos.

Un tercer motivo para modificar la distribución de las regalías a través del SGR, fue el presunto uso de las regalías llamado esto como corrupción. Para ello, con el acto legislativo mencionado se crearon los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD´s los cuales tienen la tarea de viabilizar los proyectos presentados por las diferentes entidades. De igual forma, se creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación SMSCE encabezado por la Contraloría General de la República y el Departamento Nacional de Planeación para realizar la auditoría pertinente a los recursos del SGR con tal fin de que se ejecuten de manera apropiada.

En uno de los más recientes informes de la Contraloría General de la República el cual es fuente de un artículo del periódico El Tiempo, en el sistema financiero existen más de 10,7 billones de pesos sin ejecutar del bienio 2015-2016 debido a la ineficiencia de tanto de las entidades territoriales en la presentación de proyectos como en la demora en la aprobación de los mismos por parte de los OCAD´s. asegura también el informe, que la presunta corrupción continúa reinando con el actual Sistema General de regalías teniendo en cuenta que el 70% de las adjudicaciones por concurso de méritos y licitaciones son a un único oferente arrojando la auditoría de la CGR que se encontraron 657 hallazgos fiscales por 496 millones de pesos. [[2]](#footnote-2) Pero es que la corrupción no sólo ha sido de las entidades territoriales, también ha estado en el orden del día del nivel central.

En el caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Informe de la Contraloría del año 2016 aseguró que a pesar de que la Ley 1530 de 2012 establece que se debe invertir en proyectos de impacto regional que integren dos o más departamentos, en la práctica sólo el 5% de los proyectos cumple con ésta premisa, el 19% se ejecutan en un solo municipio y el 76% en varios municipio pero de un solo departamento.

Lo anterior quiere decir que la normatividad vigente del SGR, no fue la panacea respecto al presunto incumplimiento del uso de las mismas con el anterior sistema por parte de las entidades beneficiarias de regalías.

En su momento se proyectaron altos niveles de inversión en la actividad minera y desde luego mayor producción, paulatino incremento en los precios del barril de petróleo y obviamente mayores ingresos de regalías para todo el país, garantizando incluso que a las regiones productoras se les mantuviera entre los años 2012 y 2014 por lo menos el 50% y entre los años 2015 y 2020 por lo menos el 40% del promedio anual de los años 2007 y 2010 con recursos del Fondo de Desarrollo Regional hasta alcanzar dichos porcentajes o hasta agotar dicho fondo como lo manifiesta el parágrafo 2 transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011 que modificó el artículo 361 de la Constitución Política Colombiana. Lamentablemente para las regiones productoras, los recursos del fondo se han agotado cada año sin alcanzar a cubrir los ingresos “prometidos” en dicho parágrafo y que de alguna manera compensarían a las zonas productoras después de ese fuerte raponazo aprobado desde el Congreso de la República en 2011.

¿Pero por qué no se cumplieron esas proyecciones de ingresos anuales? En primer lugar, porque 2012, primer año de aplicación del Acto Legislativo de 2011, se vio una diferencia del 10% entre la producción diaria de petróleo proyectada y versus la producción que se presupuestó para esa anualidad. De ahí en adelante se ha incrementado esa diferencia negativa a tal punto que para el año 2016, lo proyectado en el acto legislativo en cuestión es de 1.350 mil barriles diarios significando un descenso de la producción del 34%; por su parte a marzo de 2017, el promedio de producción diaria fue de 843 mil barriles frente a una proyección de un millón 400 mil barriles, es decir, una reducción del 40%

Ahora si nos referimos al precio del petróleo, las proyecciones de los ministerios de Hacienda y de Minas y energía también tuvieron un desfase bastante significativo lo cual ha afectado principalmente a las regiones productoras.

Como consecuencia de lo anterior, las proyecciones de ingresos del SGR se vieron reducidas en el 40% en el bienio 2015-2016 y en el 46% en lo presupuestado en el bienio 2017-2018 como lo muestra la tabla No 10 con las consecuencias nefastas tanto para las finanzas tanto nacionales como para las finanzas de las entidades denominadas productoras.

**Tabla No 4. Ingresos SGR Proyectados Vs Ingresos SGR Aprobados**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Años** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |
| **Proyección AL 05/2011** | 9.181 | 9.809 | 9.899 | 10.363 | 10.389 | 10.733 | 11.054 | 11.429 | 11.988 |
| **Bienio** | 9.181 | 19.708 | 20.752 | 21.787 | 23.417 |
| **Presupuesto Aprobado** | 9.100 | 18.426 | 12.495 | 11.759 | 13.493 |
| **Diferencia Absoluta** | (81) | (1.282) | (8.257) | (10.028) | (9.924) |
| **Diferencia Relativa** | -1% | -7% | -40% | -46% | -42% |

Fuente: Exposición de Motivos Acto Legislativo 05/2011 y Presupuestos SGR Aprobados

A las consideraciones anteriores debemos agregarle, que durante los últimos 16 años los gobiernos de turno, sostuvieron las finanzas Nacionales con los recursos provenientes de la explotación hidrocarburos y minerales; no podemos pasar por alto que en los periodos de gobierno comprendidos entre el año 2002 – 2010 se vivió una época de bonanza petrolera, que bien pudo haberse aprovechado para reducir el déficit fiscal, pero al contrario se amplió el desbalance entre ingresos y gastos a pesar de haber reducido las trasferencias a la regiones amparados en el acto legislativo 01 de 2001, de igual manera se obtuvieron importantes recursos provenientes de la feria de privatizaciones y se incrementó el endeudamiento.

Frente a la situación, el gobierno elegido para los periodos comprendidos entre 2010 -2014 y 2014 – 2018 no vaciló en aplicar la alternativa más fácil para cubrir el déficit fiscal y optó por presentar y justificar la modificación al régimen de regalías, lo cual le produjo importantes dividendos políticos y fiscales, le permitió continuar con los privilegios tributarios al gran capital, continuar con la reducción de trasferencias a las regiones provenientes del SGP y le facilitó la implementación de la regla fiscal.

Teniendo en cuenta los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017, así se encuentra la distribución porcentual de las regalías de manera residual:

**Imagen No. 1.** Distribución Porcentual Residual del SGR



La anterior distribución al presentarse de manera residual, desdibuja el porcentaje real que le corresponde a cada componente frente al total del presupuesto del SGR; la siguiente imagen, representa el porcentaje real de participación de cada uno de las asignaciones frente al total.

**Imagen No 2.** Distribución Porcentual Real del SGR



**FOCALIZACIÓN EN PROYECTOS DE INVERSIÓN**

Es de gran importancia establecer de una manera clara y explícita en la normatividad unas prioridades de gastos **encaminadas únicamente a proyectos de inversión** recursos puedan llegar de manera más eficiente como un complemento de financiación para la disminución de la pobreza y satisfacción de las necesidades básicas de la población más vulnerable en las distintas regiones del territorio nacional, especialmente en los Municipios que presentan mayores índices de necesidades insatisfechas. A pesar de que la constitución política no será la que desarrolle el SGR, si deberá dejar claramente estipulado que dentro de la regulación legal del mismo se deberá dar prioridad a sectores de inversión en pro de conseguir los fines para los cuales se creó el nuevo Sistema General de Regalías.

**El volver a establecer un marco prioritario de acción y de inversión en los denominados ejes sensibles de la sociedad menos favorecida en Colombia**, **y exigir que los recursos de regalías se utilicen solo en proyectos de inversión,** permitirá erradicar en un menor plazo una serie de necesidades básicas que aún continúan insatisfechas, mostrando de una u otra manera el camino para que las autoridades y los organismos reguladores logren un correcto manejo de los recursos, creando así una visión estratégica que tenga en cuenta la inclusión de los proyectos en los planes de desarrollo, y el buen manejo que las entidades territoriales le hayan dado a estos recursos. La modificación propuesta adicionalmente evitará en la práctica que la liberalidad establecida en la ley actual, sea utilizada en algunos casos de manera inapropiada por los mandatarios locales, cerrando de esta forma las mal llamadas venas rotas en la ejecución de los recursos de regalías.

Teniendo claridad de que el texto constitucional nos da una visión marco, la cual debe desarrollar (en este caso modificar) una ley posterior, es sumamente importante para el logro de los fines del presente proyecto el adicionar al parágrafo segundo del artículo 361 superior, una idea de primacías que se deben tener en cuenta en el momento de invertir los recursos de regalías en temas verdaderamente sensibles para la sociedad, sin descuidar claro está, los sectores con mayor avance, pero priorizando en todo momento los tramos mencionados en primera medida.

Por otro lado, claramente los territorios en los cuales se realiza la explotación de los recursos naturales no renovables son los que soportan las consecuencias de tipo ambiental, por ello, es importante que de una u otra manera se le otorgue a los entes territoriales que cargan con tal repercusión, un beneficio adicional a las llamadas asignaciones directas ya existentes, sin que con ello se cause un perjuicio a aquellos territorios no productores beneficiados con el nuevo sistema general de regalías. Por ello, planteamos la posibilidad de que en los casos en que los rendimientos y recaudos presenten un comportamiento superior al esperado y proyectado en el Plan Bienal de Caja, esa diferencia a favor favorezca en un porcentaje superior a los Municipios productores.

Por último, con la intención de fortalecer la vigilancia en la ejecución de los recursos y la evaluación a las entidades territoriales en este aspecto, el crear como criterio prioritario de selección de los proyectos el estudio de la forma en la que se ha venido manejando los recursos por parte del proponente, exige para los dirigentes de los entes descentralizados un mayor esfuerzo y cuidado en la manera correcta y eficiente de utilizar las asignaciones.

**OCADS**

Por otro lado, a pesar de algunas mejoras frente a los esquemas anteriores, el Sistema actual de regalías es complejo y se soporta en una pesada estructura administrativa que dificulta su operación y limita la eficiencia e impacto de estos recursos en el desarrollo territorial. En particular el Sistema presenta los siguientes problemas:

Estructura operativa pesada y costosa.

En la actualidad el SGR administra y asigna los recursos a través de más de 1090 OCAD municipales, 6 OCAD regionales y 32 OCAD departamentales a los cuales deben trasladarse permanentemente funcionarios del orden nacional y departamental. Esto representa altos costos administrativos para la nación ya que, en promedio, se realizan 3 sesiones de OCAD al día durante el año y los costos de operación de esta estructura, incluyendo las instancias de control nacionales, son superiores a los $350 mil millones al año.

Dispersión de los recursos en proyectos de bajo impacto:

En promedio, los municipios no productores reciben cerca de 4000 millones al año por concepto de regalías, lo que hace que las inversiones se dispersen en pequeños proyectos de bajo impacto, contrariando la filosofía del sistema que se planteó grandes proyectos de impacto regional. A lo anterior se suma la multiplicidad de usos a los que se aplican los recursos, más de 42 en todos los sectores, lo que impide la focalización en función de prioridades y su mayor impacto para el desarrollo regional y del país. Además, se presenta una muy baja capacidad de ejecución, que se relaciona igualmente con la complejidad administrativa del sistema y la debilidad institucional de los municipios. Desde su inicio en 2012, el SGR acumula 5.5 billones al año, en promedio, en saldos no ejecutados (DNP, 2016). Adicionalmente, 148 municipios tienen asignaciones inferiores a los $500 millones anualmente, lo que incrementa el costo relativo de los procesos de gestión, favorece la atomización y el bajo impacto.

Baja complementariedad con otras fuentes (SGP, PGN, y RP de las ET):

En la actualidad, aunque el SGR constituye un presupuesto independiente y de inversión, sus usos no se focalizan en función de criterios de prioridad e impacto en la competitividad y productividad de los territorios (ej. infraestructura). Existe una alta duplicidad entre las fuentes existentes ya que todos los presupuestos financian los mismos usos, no hay complementariedad y no se garantiza adecuadamente la sostenibilidad de las inversiones ya que no se presupuestan sus costos de sostenimiento en las otras fuentes. Adicionalmente, ya que los recursos naturales del subsuelo son finitos, el SGR es un presupuesto transitorio y, como tal, debiera focalizarse en las actividades que mayor impacto tienen en el crecimiento, la competitividad y el cierre de brechas regionales. Esto, infortunadamente no solo no sucede, sino que se ha consolidado una tendencia a financiar con regalías costos recurrentes de funcionamiento (ej. transporte escolar) lo cual somete estas actividades a las fluctuaciones asociadas al sistema, y reduce la oportunidad de incrementar, de una vez por todas, la formación bruta de capital en los territorios.

Por todo lo anterior, es que se requiere un Sistema General de Regalías, más liviano, menos complejo y costoso operativamente, y más eficiente que permita incrementar la formación bruta de capital de los territorios y, por esa vía, impactar positivamente la productividad de las regiones y el país, el crecimiento económico y el bienestar. Se requiere, igualmente, un SGR más equilibrado en sus reglas de distribución, que estimule las actividades extractivas en las regiones, según su potencial, minimizando el daño ambiental de las intervenciones; y focalice los recursos en proyectos de alto impacto que mejoren tangiblemente las condiciones de vida en las regiones. Se requiere un sistema que promueva la autonomía territorial para tomar decisiones de inversión en el marco de reglas claras de formulación y aprobación de proyectos, sin la intromisión constante de los demás niveles de gobierno.

**FONDO DE INVERSION DE LA EDUCACION SUPERIOR**

Otra modificación que se introduce en esta ponencia tiene que ver con la creación de un nuevo fondo de recursos de las regalías destinado a la financiación de proyectos de inversión en las instituciones de educación superior públicas del país, destinando el 5 % del presupuesto de regalías para este fin. De esta manera, las IES Públicas podrán proponer proyectos de inversión directamente a los OCAD’s, con el apoyo técnico del DNP. Los recursos asignados por estos proyectos se integrarán a la base presupuestal de las IES.

Esta es una medida que ayuda a contrarrestar la crisis financiera de la educación superior, que representa un déficit de funcionamiento de $3,5 billones y un déficit de inversión de $15 billones, según cálculos del Sistema Universitario Estatal SUE. De manera concreta, estos recursos ayudarían a iniciar un camino de saneamiento del déficit de inversión en las IES a la par que fortalece su financiamiento en el tiempo al engrosar la base presupuestal, sobre la cual se realizan los incrementos porcentuales año a año.

Es preciso que desde el Gobierno Central se den pasos afirmativos para resolver dicha crisis financiera, uno de los cuales seria acudir a otras fuentes de financiamiento público, más allá del Presupuesto General de la Nación, como en este caso podría ser el Sistema General de Regalías.

**PROYECTOS DE PROPENDAN POR EL DESARROLLO E INTEGRACIÓN REGIONAL**

El mismo sistema y la composición de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD ha otorgado un inmenso poder a los Gobernadores a los que se les permite decir libremente los destinos de los recursos, sin otorgar cualquier posibilidad a los Alcaldes de liderar y ejecutar proyectos con los recursos de los fondos regionales. Por el contrario, es la voluntad del Gobernador de turno la que interesa para los efectos de direccionar recursos a Municipios que a bien parezca, creándose indiscutiblemente una posibilidad para que se presentes actos de corruptos y clientelistas en los cuales priman intereses políticos sobre las necesidades reales.

Con el inciso al parágrafo 2° se busca romper una muralla discrecional, permitiendo a los alcaldes municipales y distritales liderar y ejecutar proyectos en pro de brindas atención a las necesidades de sus territorios y municipios vecinos, respetando eso sí, un porcentaje mayor dentro de los fondos para el manejo de los gobernadores, líderes de las OCAD regionales.

**VII. IMPACTO FISCAL**

Téngase en cuenta la sentencia C-625 de 2010 que sobre el impacto fiscal establece: *“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003* ***constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”*.**

***“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”***

*“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero* ***sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda****”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

8. Constancia H.R ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA

Dejó constancia que vía proposición continuarán insistiendo en que: Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al **50% Neto** para las asignaciones directas de que trata el inciso 2 del presente artículo, y el excedente para Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

**VIII. PROPOSICIÓN.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate y aprobar el Proyecto de Acto Legislativo No. 023 de 2018 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 110 de 2018 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 174 de 2018 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”.

Cordialmente,

**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS ANDRES DAVID CALLE AGUAS**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Coordinador Ponente Coordinador

**ALVARO HERNÁN PRADA ADRIANA MAGALI MATIZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**JORGE ENRIQUE BURGOS JUANITA MARIA GOEBERTUS**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**ANGELA MARIA ROBLEDO LUIS ALBERTO ALBAN**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**CARLOS GERMAN NAVAS ALEJANDRO VEGA PEREZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**ELBERT DIAZ LOZANO**

Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 023 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 110 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 174 DE 2018 CÁMARA “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 361 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA:**

**DECRETA:**

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

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

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

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; **de inversión para las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública**; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: Los recursos se distribuirán en un porcentaje equivalente al 30% Neto para las asignaciones directas de que trata el inciso 2 del presente artículo. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, un **5% para el Fondo de Inversión para las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública** y hasta un **25%** para el Fondo de Ahorro y Estabilización **y el excedente para Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional.** Del total de los recursos destinados a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

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

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

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

Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional. **Las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública podrán participar en los recursos de éste fondo para proyectos de investigación científica.**

**El Fondo de Inversión para las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública tendrá como finalidad la financiación de los proyectos de inversión acordados entre las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública y el Gobierno Nacional. Las IES Públicas tendrán el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación.**

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

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

En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del Sistema General de regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso 2 del artículo anterior.

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

El Sistema General de Regalías, los presupuestos del Sistema General de Participación, el Presupuesto General de la Nación y los recursos propios de los entes territoriales se podrán complementar entre sí, para la financiación de proyectos de alto impacto regional que contribuyan a la formación bruta de capital en los territorios.

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

Los proyectos prioritarios que se financiarán con los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión. Frente a los recursos de las regalías directas a los que se refiere el inciso 2o del presente artículo, los entes territoriales departamentales, municipales y distritales no tendrán que recurrir a instancias del orden nacional para aprobar los proyectos en los cuales decidan invertir los recursos del Sistema General de Regalías a que tengan derecho, solamente deberán observar estrictamente lo dispuesto en la ley y la constitución y no tendrán que ir a ningún órganocolegiado de administración y decisión*,* garantizando que en todo caso la inversión de recursos se priorice teniendo en cuenta los planes de desarrollo locales y el plan nacional de desarrollo, así como los resultados de manejo de recursos de regalías según los sistemas de evaluación y cumplimiento elaborados por el gobierno nacional, con el fin de cubrir los sectores cuyos indicadores de cobertura sean menores.

El Departamento Nacional de Planeación deberá, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, diseñar y establecer un sistema de puntajes que incluya criterios de ruralidad y cierre de brechas en la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías. Focalizando los recursos en los cinco (5) sectores de mayor impacto en la productividad regional: transporte y logística, educación, agua potable, energía y salud.

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

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

**Con el fin de propender por un Sistema General de Regalías con equilibrio y equidad con relación al acceso de las entidades territoriales a los recursos que conforman el sistema, los órganos Colegiados de Administración y Decisión deberán garantizar que la ejecución de al menos el 40% de los recursos correspondientes a los fondos regionales que integran el Sistema General de Regalías se desarrolle por parte de las Alcaldías Municipales y Distritales. La ley reglamentará el procedimiento que adelantarán los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales para velas por el debido cumplimiento de lo aquí consagrado.**

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

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

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

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

La ley a la que se refiere el inciso 2 del artículo anterior definirá igualmente, el porcentaje anual de los recursos de Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.

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

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

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

Para las entidades territoriales con una baja o nula incidencia del conflicto armado, los proyectos deberán ser aprobados por los por los entes territoriales Departamentales, Municipales y Distritales que trata el parágrafo 2 del presente artículo y serán destinados prioritariamente para la reparación integral a las víctimas o para el cierre de brechas.

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

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

PARÁGRAFO 6°. En el caso que el comportamiento de recaudo sea superior a la proyección del plan bienal de caja, se distribuirá el excedente de la siguiente forma:

60% se destinará a los Municipios productores.

40% se destinará a los Municipios no productores.

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 4o. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

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

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

PARÁGRAFO 6o. TRANSITORIO. Para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el Gobierno Nacional expedirá el presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal, mediante un decreto con fuerza de ley.

PARÁGRAFO 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 destinados a la reparación de víctimas.

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

Durante este período, la asignación para ahorro pensional territorial será del 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías. La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, 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 parágrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

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

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

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

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

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

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

El Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales a los que haya lugar mediante un decreto con fuerza de ley. Los recursos trasladados serán apropiados al mismo departamento beneficiario de los saldos y se distribuirán en partes iguales a la Asignación para la Paz y al Fondo de Desarrollo Regional.

 PARÁGRAFO 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

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

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

Cordialmente,

**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS ANDRES DAVID CALLE AGUAS**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Coordinador Ponente Coordinador

**ALVARO HERNÁN PRADA ADRIANA MAGALI MATIZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**JORGE ENRIQUE BURGOS JUANITA MARIA GOEBERTUS**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**ANGELA MARIA ROBLEDO LUIS ALBERTO ALBAN**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**CARLOS GERMAN NAVAS ALEJANDRO VEGA PEREZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**ELBERT DIAZ LOZANO**

Representante a la Cámara

1. <http://www.ecopetrol.com.co/documentos/consolidado.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.elespectador.com/economia/colombia-dejo-de-ejecutar-mas-de-10-billones-de-regalias-contraloria-articulo-709089 [↑](#footnote-ref-2)