Bogotá, D.C. 7 de mayo de 2019

Doctor

**GABRIEL SANTOS GARCÍA**

**Presidente Comisión Primera**

Cámara de Representantes

Bogotá

**Referencia:**   Informe de Ponencia para segundo debate en Cámara del Proyecto de Acto Legislativo No. 343 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 365 de 2019 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política”.

Respetado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo impartido, por medio de la presente remitimos 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 del Proyecto de Acto Legislativo No. 343 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo Nro. 365 de 2019 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política”.

Cordialmente,

**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS ANDRES DAVID CALLE AGUAS**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Coordinador Ponente Coordinador

**ALVARO HERNÁN PRADA ALFREDO RAFAEL DELUQUE**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Coordinador Ponente Coordinador

**BUENAVENTURA LEON LEON INTI RAUL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**JUAN CARLOS WILLS ANGELA MARIA ROBLEDO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**LUIS ALBERTO ALBAN CARLOS GERMAN NAVAS**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 343 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 365 DE 2019 CÁMARA “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 361 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”.**

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

**I. TRÁMITE.**

**II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.**

**III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA**

**IV. MARCO CONSTITUCIONAL**

**V. JUSTIFICACIÓN**

**VI. CONCLUSIONES**

**VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

**VIII. PROPOSICIÓN.**

**I. TRÁMITE.**

El proyecto de Acto Legislativo No. 343 de 2019 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 H.R. [César Augusto Ortiz Zorro](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/cesar-augusto-ortiz-zorro), H.R. [Fabián Díaz Plata](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/fabian-diaz-plata), H.R. [Katherine Miranda Peña](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/katherine-miranda-pena), H.R. [León Fredy Muñoz Lopera](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/leon-fredy-munoz-lopera), H.R. [Wilmer Leal Pérez](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/wilmer-leal-perez), H.R. [Nevardo Eneiro Rincón Vergara](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/nevardo-eneiro-rincon-vergara), H.R. [Alejandro Alberto Vega Pérez](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/alejandro-alberto-vega-perez), H.R. [Alfredo Rafael Deluque Zuleta](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/alfredo-rafael-deluque-zuleta), H.R. [Andrés David Calle Aguas](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/andres-david-calle-aguas), H.R. [Jairo Reinaldo Cala Súarez](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/jairo-reinaldo-cala-suarez) y H.R. [David Ricardo Racero Mayorca](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/david-ricardo-racero-mayorca), radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 22 de marzo de 2019 y publicado en la Gaceta del Congreso número 171 de 2019.

El proyecto de Acto Legislativo No. 365 de 2019 “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política” es autoría es autoría del Ministro de Hacienda y Crédito Público, ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA, la Ministra de Minas y Energía, MARIA FERNANDA SUAREZ LONDOÑO, la Ministra del Interior, NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ, la Directora del Departamento Nacional de Planeación, GLORIA AMPARO ALONSO MÁSMELA, el H.R Jaime Rodríguez Contreras, H.R Héctor Javier Vergara Sierra, H.R Christian José Moreno Villamizar, H.R Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R Juan Pablo Celis Vergel, H.R Juan Manuel Daza Iguarán, H.R Edwin Gilberto Ballesteros Archila, H.R Edgar Alfonso Gómez Román, H.R Wadith Alberto Manzur Imbett, H.R Oscar Leonardo Villamizar Meneses, así como los H.S Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.S Esperanza Andrade de Osso y H.S Didier Lobo Chinchilla, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 04 de abril de 2019 y publicado en la Gaceta del Congreso número 208 de 2019.

El 4 de abril y 22 de abril de la presente anualidad, respectivamente, fueron recibidos 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, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Juan Carlos Wills,Buenaventura León León, Ángela María Robledo, Luis Alberto Albán, Inti Raul Asprilla Reyes, y Carlos German Navas Talero rendir Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.

Los Proyectos de Acto Legislativo No. 343 de 2019 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. 365 de 2019 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política” fueron acumulados mediante oficio C.P.C. P 3.1 – 1009-2019 el día 23 de abril de 2019.

Téngase en cuenta que en el periodo legislativo que inició el 20 de julio de 2018 y culminó el 20 de diciembre de 2018 se tramitó el PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 023 DE 2018 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 110 DE 2018 CÁMARA Y EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 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 cual avanzó en la construcción de una discusión, en primer y segundo debate en la Cámara de Representantes, sin embargo, el mismo fue archivado por tiempos en su paso a primer debate en la Comisión Primera del Senado de la Repúblico, el texto trabajado fue tenido en cuenta para la construcción de estos proyectos de Acto Legislativo.

Los ponentes rindieron ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Cámara, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso número 262 de 2019. El proyecto fue anunciado el 24 de abril de 2019 según consta en Acta N° 44 de la misma fecha, y fue aprobado el 29 de abril de 2019, según consta en Acta No. 45 de abril 30 de 2019. Dentro del trámite de la discusión y aprobación del proyecto se presentaron las siguientes proposiciones y constancias:

**CUADRO PROPOSICIONES Y CONSTANCIAS**

|  |  |
| --- | --- |
| **CLASE** | **PRESENTADA POR:** |
| **PROPOSICION SUSTITUTIVA (AVALADA):** Se solicitó la modificación del parágrafo transitorio 1 en los siguientes términos: ***Parágrafo 1.******Transitorio.*** *El Gobierno nacional contará hasta con seis (6) meses a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías a lo dispuesto en el presente artículo.**Lo dispuesto en el presente Acto Legislativo regirá a partir del 01 de enero de 2020. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la señalada ley,* ***seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en el Acto Legislativo 05 de 2011, hasta tanto se sancione la Ley.*** ~~el Gobierno Nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 30 de abril de 2020, incluido el presupuesto para el bienio 2020-2021 y los posteriores ajustes a los que haya lugar.~~ | H. R Julián Peinado, H.R Gustavo Estupiñan, H.R Alfredo Deluque, H.R Juan Fernando Reyes Kuri, H.R Adriana Matiz, H.R Oscar Sánchez, H.R Jorge Méndez, H.R Andrés Calle, H.R Juan Carlos Rivera, H.R Juan Carlos Wills. |
| **CONSTANCIA:** Para que se modifique el artículo 1 en el sentido de incluir en la asignación territorial a los distritos**.** *Para la financiación de proyectos de inversión, se creará una asignación de recursos territorial y otra regional. En la asignación territorial tendrán participación: a) Los departamentos, municipios* **y distritos** *en cuyo territorio se adelante la explotación 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, en un porcentaje de distribución directo, no residual, entre el 30% y el 50% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías;* | H.R Jorge Eliécer Tamayo Marulanda |
| **CONSTANCIA:** Solicitan que se adicione un inciso con la siguiente información:**Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán mínimo del 10% de la asignación regional, y se ejecutarán a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas realizadas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 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.** | H.R Gabriel Jaime Vallejo, H.R Álvaro Hernán Prada, H.R José Jaime Uscategui, H.R Margarita Restrepo, H.R Juan Carlos Wills. |
| **CONSTANCIA (retirada):** Solicitó que se incorporara de manera expresa el texto de los parágrafos transitorios 4°, 7°, 8° y 10° adicionados mediante el Acto Legislativo 04 de 2017. | H.R Luis Alberto Albán. |
| **CONSTANCIA:** Solicita modificar el literal b del inciso segundo para que quede con el siguiente tenor:Literal b: Los Departamentos y Municipios no productores y más pobres del país; así mismo aquellos no sujetos de servidumbre de infraestructura petrolera. | H.R David Ernesto Pulido y H.R Cesar Ortiz. |
| **CONSTANCIA:** Solicitó que se incorporara de manera expresa el texto del parágrafo 4 y los parágrafos transitorios 7°, 9° y 10° adicionados mediante el Acto Legislativo 04 de 2017. | H.R Adriana Magaly Matiz |
| **CONSTANCIA:** Solicitó que a los Departamentos y Municipios productores y para aquellos por donde se transporten recursos naturales no renovables o sus derivados, deben tener un porcentaje fijo del 40%. | H.R Cesar Ortiz Zorro |
| **CONSTANCIA:** Se incluiría un inciso así:Para la financiación de proyectos de inversión, se creará una asignación de recursos territorial y otra regional. En la asignación territorial tendrán participación: a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo, no residual, entre el 30% y el 50% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías; y b) Los municipios más pobres del país. La asignación regional destinará recursos para: a) la ciencia, tecnología e innovación**,** b) la inversión regional para las entidades territoriales y **c) para atender proyectos de las regiones en el sector agropecuario hasta un 5%.** | H.R Buenaventura León León, H.R Adriana Magaly Matiz, H.R Juan Carlos Wills y H.R Juan Carlos Rivera. |

**MESA DE TRABAJO BOGOTÁ**

Es preciso informar que, con ocasión de una petición efectuada por los representantes a la Cámara por Bogotá en primer debate ante la Comisión Primera de Cámara, el 6 de mayo de 2019 se realizó mesa de trabajo con la Secretaría de Hacienda y de Planeación del Distrito de Bogotá, la cual fue presidida por el HR José Daniel López, y participaron: El HR Andrés Calle, HR Buenaventura León, y HR Jorge Rodríguez, en calidad de Ponentes, el HR. Cesar Ortiz Zorro, la Directora del Departamento Nacional de Planeación, Viceministra de Minas, Viceministro de Hacienda y equipos técnicos de las entidades, con el propósito de conocer la situación específica de esta ciudad entorno a la propuesta de acto legislativo que está en curso.

Con las exposiciones de la Secretaria de Hacienda y la funcionaria de Planeación, se evidenciaron algunas inquietudes, especialmente la afectación de la inversión del Distrito, y la eliminación de los OCAD.

Los voceros del Gobierno nacional, y los ponentes del acto legislativo, manifestaron los objetivos de la reforma, entre los cuales destacaron la importancia de incrementar la distribución de la asignación directa, la cual oscilará en un porcentaje entre el 30% y el 50%. Lo anterior, teniendo en cuenta que las regiones productoras necesitan ver retribuido en regalías su producción, siendo una necesidad estimular la actividad extractiva, con el fin de mantener ingresos por concepto de regalías para los colombianos en el mediano y largo plazo. No se pretende a través de este acto legislativo perturbar a las entidades no productores, se procurará a través de recursos inicialmente destinados al ahorro y al funcionamiento mitigar la afectación de los recursos de inversión de las mismas.

Producto de la mesa de trabajo, se acordó tener en cuenta cada uno de los comentarios y observaciones con el fin de presentarlos en el texto que se presenta para segundo debate.

**II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA**

Desde su creación e implementación con el Acto Legislativo 05 de 2011[[1]](#footnote-1) y la Ley 1530 de 2012[[2]](#footnote-2), el Sistema General de Regalías (SGR) ha sido una herramienta fundamental para el desarrollo de Colombia, que ha mostrado avances en materia de transparencia y equidad, así como impactos positivos de las inversiones financiadas con estos recursos.

Con la creación del SGR se buscaron, entre otros objetivos, impulsar el crecimiento regional, equidad entre las regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país. Lo anterior, pretendiendo la equidad regional, equidad social y la equidad intergeneracional. Aunque se han logrado avances significativos, se requieren ajustes especialmente en lo que se refiere a la asignación de recursos a las entidades territoriales productoras, es necesario reconocer que son estos territorios los que registran los impactos directos de la actividad extractiva y por ende para la generación de regalías se requiere una mayor inversión de recursos. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que la reducción de recursos para las entidades territoriales productoras frente a los que se venían recibiendo antes del 31 de diciembre de 2011, ha dificultado la “licencia social”[[3]](#footnote-3) para el desarrollo de nuevos proyectos, fundamentales para sostener el flujo de generación de regalías a futuro.

Atendiendo este propósito, el Gobierno nacional con el apoyo de los Honorables Congresistas que representan los diferentes partidos políticos presentaron a consideración del Congreso de la República el proyecto de Acto Legislativo[[4]](#footnote-4) 365 de 2019 buscando el fortalecimiento de la distribución de recursos para las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas del SGR dado que al comparar el ingreso per cápita que recibían las regiones productoras (medida por las asignaciones directas) éstas pasaron de un promedio de $791 millones (entre 1995 y 2011) a $174 millones entre el 2012 y 2018, es decir, una caída de más del 78% (precios constantes de 2019).

El segundo objetivo se refiere a un ajuste en el Sistema, que en línea con criterios de austeridad, permita dar solución y superar los “cuellos de botella” existentes, para hacer más expedito y ágil el Sistema y reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando en suma, la calidad de la inversión de estos. Lo anterior, no ha permitido que los recursos se ejecuten a la misma velocidad que requieren la atención de las necesidades de las regiones, con lo cual el sistema ha acumulado saldos importantes que para el bienio 2017-2018 son cerca de 4,5 billones.

Adicionalmente, el proyecto de acto legislativo busca que la Constitución defina los elementos esenciales del Sistema General de Regalías y que el desarrollo legislativo defina los elementos operativos o aquellos que puedan variar de acuerdo con las condiciones macroeconómicas o sociales del país.

Por otro lado, pero de manera complementaria el proyecto de Acto Legislativo No. 343 de 2019 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“ busca modificar el sistema residual de distribución de los componentes del Sistema General de Regalías, proyectando un sistema fijo de distribución, para poder planificar con más eficacia la inversión de los recursos del SGR. Así mismo se incrementan los recursos para las asignaciones directas, que antes de la creación SGR le correspondía el 68% del total de las regalías y hoy el proyecto propone un 37% del total del SGR, con lo cual se resuelve las graves dificultades que están padeciendo los entes productores, ante la imposibilidad de atender y solucionar la problemática social, ambiental y económica, y también para resolver el constante conflicto entre las comunidades y las compañías que explotan los recursos de hidrocarburos y minerales, que hoy específicamente impiden el normal desarrollo de la actividad petrolera.

Así mismo, les asigna a los entes territoriales productores y portuarios, la facultad para viabilizar, aprobar y priorizar los proyectos financiados con recursos de las asignaciones directas, excluyendo el OCAD de las asignaciones directas. También se destina un porcentaje del 3% del total de las asignaciones directas, para inversión en las universidades públicas donde concede dichos entes territoriales. En ese sentido, se limita la labor de Fiscalización exclusivamente a la liquidación de las regalías, es decir al 7% o más del contrato de explotación, por cuanto la producción total de hidrocarburos o minerales es objeto de fiscalización acordada por las partes en el clausulado del contrato de explotación.

De igual manera, se excluye la labor de cartografía geológica y conocimiento del subsuelo, por ser competencia del Servicio Geológico Colombiano SGC, que no tiene relación con el SGR.

En el proyecto de Acto Legislativo 343 de 2019 se asigna el 1% para atender los gastos de funcionamiento del Sistema General de Regalías, recursos que son suficientes para este fin. De otra parte, se propone que los derechos de regalía se paguen en especie y no en dinero, al gusto o capricho del concesionario o contratista.

El proyecto excluye del artículo 361 de la Constitución Política, los parágrafos transitorios que cumplieron sus cometidos en el tiempo, con lo cual las autorizaciones fenecieron y por economía no es viable seguir sosteniéndolos como parte integral de dicho artículo superior, y mantiene vigente lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 1 y parágrafos transitorios 7°, 9° y 10° del artículo 2°, adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo No. 04 de 2017, salvo lo relacionado con el inciso 3° del parágrafo 7° transitorio.

**III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA**

La evolución normativa en la distribución de regalías y compensaciones registra tratamientos diversos en la distribución de los recursos a las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones directas. En efecto, en una primera regulación, desarrollada entre otras disposiciones por la Ley 20 de 1969[[5]](#footnote-5) y el Decreto 2655 de 1988[[6]](#footnote-6), las regalías representaron el 20% del contrato de explotación y su distribución comprendió el 60% para los departamentos y municipios productores y el 40% para la Nación.

Este tratamiento se modificó mediante los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991 expedida por la Asamblea Nacional Constituyente, que dispusieron que la explotación de un recurso natural no renovable causaría a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantaban explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportarán dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrían derecho a participar en las regalías y compensaciones. Asimismo, con los ingresos provenientes de las regalías que no fueron asignados a los departamentos y municipios, se creó el Fondo Nacional de Regalías (entidad liquidada) cuyos recursos se destinarían a las entidades territoriales en los términos que señaló la ley, respectivamente.

En desarrollo de estos mandatos constitucionales, el Fondo Nacional de Regalías (entidad liquidada) y los municipios portuarios fluviales y marítimos, sustituyeron a la Nación como beneficiario del 40% de las regalías, cuya reglamentación se efectuó por la Ley 141 de 1994[[7]](#footnote-7), modificada por las Leyes 756 de 2002[[8]](#footnote-8) y 1283 de 2009, complementada por el Decreto 1760 del 2003[[9]](#footnote-9).

El Acto Legislativo 05 de 2011[[10]](#footnote-10) y la Ley 1530 de 2012[[11]](#footnote-11), constituyeron el SGR y establecieron nuevas reglas de distribución de las regalías y compensaciones, así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10%[[12]](#footnote-12) para ahorro pensional territorial y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Se determinó también que los recursos restantes se distribuirían en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas y un 80% para los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinaría un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

Adicional a esta distribución, el Acto Legislativo 04 de 2017[[13]](#footnote-13) creó la Asignación para la Paz cuyos recursos se destinarán, durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del mencionado Acto Legislativo, el 7% de los ingresos del SGR y el 70 % de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR para financiar proyectos de inversión que tengan 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.

Atendiendo a las disposiciones contenidas en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y la Ley 1530 de 2012, la distribución porcentual de los recursos del SGR, es la que se muestra en la siguiente gráfica:

***Gráfica 1. Distribución actual recursos del SGR fondos y beneficiarios***

 

 Fuente: DNP-DIFP-GFT

Conforme con esta distribución, las regalías actualmente representan en promedio el 25,8% del total de los recursos de inversión de los municipios, lo que significa que por cada 100 pesos que se invierten en los municipios del país, 26 pesos provienen de la explotación de recursos naturales no renovables. Ello permite señalar que el SGR ha representado un hito de inversión pública y arroja, en corto tiempo, resultados positivos en materia de equidad y ahorro, por cuanto las regalías han incrementado significativamente los montos de inversión disponible para municipios y departamentos, pasando de 5,45% en 2010 a 20,3% en 2013, convirtiéndose simultáneamente en un factor de convergencia regional. Ello permite señalar que la distribución de las regalías per cápita entre los municipios “*diera un salto en el coeficiente de GINI[[14]](#footnote-14) de 0,9 en 1995 a 0,46 en 2012”*.[[15]](#footnote-15)

En este contexto, la propuesta de reforma está dirigida a fortalecer la distribución de recursos a las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas, con el propósito de articular las fuentes de recursos disponibles a nivel subnacional e incrementar el impacto de las inversiones, particularmente con recursos de las regalías a nivel de los departamentos y sus municipios, sin desmejorar la asignación de los recursos de inversión en las entidades no beneficiarias de asignaciones directas, procurando el desarrollo de las regiones.

**IV. 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.

El artículo 361 de la Constitución Política comprende entre otros aspectos, los siguientes:

* Determinación detallada de los conceptos de gasto del Sistema General de Regalías (SGR).
* Beneficiarios de asignaciones directas.
* Definición de los Fondos del SGR.
* Distribución porcentual de los ingresos del Sistema.
* Destinación de recursos y competencia sobre fiscalización.
* Determinación de reglas para el Ahorro y límites del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).
* Destinación de los Fondos.
* Reglas presupuestales del SGR.
* Determinación, competencia y conformación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.
* Creación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.
* Transitorios de Fondo Nacional de Regalías, del Fondo de Ahorro de Estabilización Petrolera, expedición de la Ley reglamentaria del SGR, Vigencia.
* Asignación para la Paz (Acto Legislativo 04 de 2017)

El Sistema General de Regalías actual, 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, una vez descontado los gastos de administración, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ahorro Pensional para las Entidades Territoriales (FONPET), lo que se traduce en una asignación del 11.2% para las entidades productoras de recursos naturales no renovables.

Por último, el Acto Legislativo 04 de 2017 *"Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política"*, incorporó medidas transitorias para los próximos 20 años tendientes a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

**V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Sobre la base de una premisa esencial de que la explotación de yacimientos de recursos naturales no renovables genera ingresos en la forma de regalías, vitales desde el punto de vista fiscal para los diferentes niveles de gobierno. Dadas las importantes e inaplazables necesidades de la sociedad en materia social y de provisión de bienes públicos, no contar con estos recursos obligaría a incrementar la carga tributaria de la sociedad por otras vías, como la tributación general, tanto nacional como local.

Adicionalmente, existen dos condiciones importantes que requieren atención en aras de no comprometer el flujo futuro de estos recursos. Por una parte, que las reglas de juego que ofrece Colombia para desarrollar el sector sean competitivas frente a lo que ofrecen otros países. Por otra, que las comunidades residentes en las zonas donde estos se explotan consideren que la relación costo-beneficio de permitir el desarrollo de proyectos sean suficientemente atractivas, en cuyo caso los proyectos contarían con “licencia social”.

En ese orden, la reforma al SGR prevé medidas para preservar los niveles de las regalías, incentivar entornos más favorables para la exploración y extracción de recursos naturales no renovables, la efectividad de los proyectos de inversión y la equidad regional, a través de la autorización para generar conceptos de estabilización de las asignaciones directas del SGR.

Frente al descontento de las comunidades donde se desarrollan los proyectos y el rechazo, en muchos casos, a que nuevos proyectos se inicien, evidencia la creciente dificultad que ha generado la decisión de modificar la distribución de las asignaciones. La exploración y explotación de nuevos yacimientos requiere, como condición necesaria, un mayor apoyo de la comunidad, lo que se subraya en la importancia de poderle entregar un mayor porcentaje de los recursos generados en caso de que nuevos procesos exploratorios reúnan las condiciones para volverse productivos. Por lo anterior, es importante mantener el balance entre los recursos para las entidades productoras con el fin de asegurar que se realicen actividades de exploración, desarrollo y producción de los recursos naturales no renovables, en aras de generar la mayor cantidad de riqueza y el desarrollo de las entidades productoras y no productoras del país.

En este orden, la reforma al SGR se orienta a incrementar las asignaciones directas, generar estabilidad en la inversión, y a potenciar los incentivos para el recaudo vía generación de ingresos y apoyo local a los proyectos. En esta línea, a nivel de desarrollo legal, se simplificarán y estandarizarán los procesos, procedimientos y requisitos existentes en todas las etapas del ciclo de las regalías dando mayor claridad y certidumbre a la operación del SGR en aspectos clave que incluyen, entre otros, los actuales roles y responsabilidades en cabeza de las entidades y los sectores que participan en las distintas etapas de operación del Sistema.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia la importancia de las reasignaciones propuestas, a partir de 3 aspectos fundamentales:

1. La reasignación impactará el ahorro del sistema y los recursos para su funcionamiento.
2. La propuesta de reasignación de recursos, inducen incrementos de recursos en las asignaciones directas, con impacto sustancial para las respectivas economías y fiscos regionales, sin desmejorar la asignación para las entidades territoriales no productoras, pues se prevé mantener la inversión en tales territorios.
3. Atendiendo a estas consideraciones, la ley que reglamente lo dispuesto en el artículo 361 de la Constitución Política, como resultado de la reforma que se apruebe por parte del Congreso de la República mediante el presente proyecto de Acto Legislativo, determinará el porcentaje de distribución directo del 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del SGR que, por concepto de asignaciones directas, le corresponderá a las entidades territoriales beneficiarias.

Conforme se ha indicado, esta ponencia de reforma al SGR, tiene dos objetivos principales: A) Fortalecer la participación de las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas, para incrementar el impacto de las inversiones en dichos territorios; y B) Ajustar el funcionamiento y operación del Sistema para que en línea con criterios de austeridad, permita dar solución y superar los cuellos de botella existentes, hacer más expedito y ágil el Sistema y reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando en suma, la calidad de la inversión de estos.[[16]](#footnote-16)

1. **Fortalecer la distribución de las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas**

Desde su creación e implementación, el SGR ha sido una herramienta fundamental para el desarrollo local en Colombia, que ha mostrado avances en materia de transparencia y equidad, así como impactos positivos en los territorios por las inversiones financiadas con estos recursos.

No obstante, los importantes avances conseguidos en los últimos siete años, se hace necesario adecuar el SGR, teniendo en cuenta la reducción de recursos para las entidades territoriales productoras. Un ejemplo de ello es la reducción escalonada de las asignaciones directas 2020 contemplada en la reforma de 2011, que se daría entre los bienios 2017-2018 y 2019-2020 (ver gráfico siguiente).

***Grafica 2. Entidades territoriales con caída en las asignaciones directas entre los bienios 2017-2018 y 2019-2020***



 Caída % asignaciones directas

 Fuente: Ministerio de Minas y Energía, cálculos EConcept

El proyecto de Acto Legislativo prevé que los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, cuenten con un porcentaje de participación directo del 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del SGR.

1. **Ajuste al funcionamiento del Sistema**

Como lo señala el documento de Bases del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022, el SGR registra dificultades en el ciclo de aprobación de proyectos de inversión, que hace necesario establecer acciones encaminadas al mejoramiento de la calidad de la inversión pública, la optimización de la arquitectura institucional y de su operación.

Frente a lo anterior, es importante señalar que el SGR estableció que corresponde a los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) adoptar las decisiones en relación con los proyectos de inversión, por tal razón son los responsables de la evaluación, viabilización, priorización y aprobación de las inversiones y tienen un modelo de gobernanza donde participan autoridades del nivel nacional y territorial.

En atención a lo indicado, el proyecto de Acto Legislativo busca definir los elementos esenciales de distribución y objetivos de inversión y permitir que la ley desarrolle lo que corresponde a la pertinencia, la creación, organización y composición de los órganos de decisión, dejando al legislador la potestad de establecer cuál es la instancia que va a tomar las mencionadas decisiones, en atención a criterios de conveniencia, oportunidad, pertinencia y calidad del gasto, siempre buscando que las decisiones que se adopten sean las más pertinentes frente a las necesidades de las entidades territoriales.

Así mismo, la presente reforma busca flexibilizar e implementar mecanismos que hagan un uso eficiente de la capacidad institucional frente al proceso de aprobación de los proyectos de inversión; el diseño actual de los OCAD implica una estructura institucional y administrativa que genera altos costos en las diferentes entidades que participan en la toma de decisiones y concentra la participación del Gobierno nacional en el apoyo a las entidades territoriales en la estructuración y formulación de proyectos de inversión que mejoren la calidad de la inversión y por ende se cree, amplié, mejore o recupere la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios.

Las modificaciones que deban adoptarse se basan en los principios de eficiencia, economía, eficacia y celeridad respetando en todo caso, que las entidades territoriales conserven plena autonomía y margen de influencia sobre la ejecución de sus recursos, permitiendo al tiempo generar ahorros y hacer más operativo el SGR mediante el aprovechamiento de economías de escala existentes y demás beneficios que se deriven de la aglomeración territorial.

Lo anterior teniendo en cuenta que en la actualidad existen 1.053 OCAD instalados a nivel nacional y para el bienio 2019-2020 se ha destinado una apropiación de $108.376.216.369 para el fortalecimiento de las secretarías técnicas de planeación municipales y el funcionamiento de los OCAD distribuidos así:

|  |  |
| --- | --- |
| **Órganos y beneficiarios** | **Apropiación2019-2020** |
| **DNP Fortalecimiento E.T** |  **108.376.216.369**  |
| Fto ST de Planeación Municipales |  90.565.481.612  |
| Fto ST OCAD CTeI |  416.787.642  |
| Fto ST OCAD PAZ |  2.083.938.210  |
| Fto ST OCAD Regionales |  5.226.555.141  |
| Fto ST OCAD Departamentales |  8.331.820.668  |
| Fto ST OCAD CAR |  1.751.633.096  |

 Fuente DIFP-DNP

De otra parte, en relación con los actores involucrados en cada etapa del ciclo del proyecto de inversión, las mayores dificultades se presentan en la formulación y presentación de los proyectos.

|  |
| --- |
| **ACTORES CICLO DEL PROYECTO EN EL SGR** |
| **Formulación** | Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada y las comunidades étnicas minoritarias (comunidades Indígenas, comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, y Palenqueras) |
| **Presentación ante:** |  Secretaría de planeación entidades territoriales. |
| **Verificación de requisitos** *(De acuerdo con la fuente de los recursos la verificación la puede realizar)*  |  Secretaría Técnica del OCAD |
|  DNP |
|  Colciencias |
|  **OCAD para** *(Viabilización, Priorización, Aprobación de fuentes y Designación de ejecutor)* |  |
| Nivel de Gobierno Municipal  |
| Nivel de Gobierno Departamental  |
| Nivel de Gobierno nacional  |
| \* En el OCAD CTI se adicionan las universidades  |

En atención a lo anterior, se evidencia:

* Baja capacidad institucional en la identificación y formulación de proyectos por parte de las entidades territoriales.
* Debilidad en el proceso de estructuración y formulación de los proyectos de inversión, y particularmente en la gestión de los soportes técnicos y metodológicos que garanticen la viabilidad y el cumplimiento de los requisitos definidos por la Comisión Rectora del SGR.
* Falta de unidad de criterios en la revisión de los proyectos por parte de los diferentes actores que participan en el sistema
* Reprocesos en la ruta de acompañamiento en la formulación y presentación de proyecto
1. **Conceptos de distribución de los ingresos del Sistema General de Regalías**

En esta línea de presentación, el proyecto de Acto Legislativo prevé que los ingresos del SGR se destinarán a los siguientes conceptos:

|  |  |
| --- | --- |
| Nro. | Concepto |
| 1 | Financiación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales |
| 2 | Generación de ahorro, para el pasivo pensional y estabilización de la inversión en los términos que defina la Ley que reglamente el SGR. |
| 3 | Operatividad y administración del Sistema General de Regalías. |

Para la financiación de proyectos de inversión, se prevé la creación de dos asignaciones generales. La primera es la asignación territorial; y la segunda la asignación regional, conforme se muestra en la tabla siguiente:

|  |  |
| --- | --- |
| Asignación | Concepto |
| 1. Asignación territorial
 | a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo del 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías; |
| b) Los municipios más pobres del país. |
|  |
| 1. Asignación regional
 | a) Inversión Regional para las entidades territoriales  |
| b) Ciencia, tecnología e innovación; |
|  |

El proyecto de Acto Legislativo en el parágrafo 1 transitorio, mantiene la vigencia de lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 1° y los parágrafos transitorios 7, 9 y 10 del artículo 2° adicionados al artículo objeto de reforma mediante el Acto Legislativo 04 de 2017[[17]](#footnote-17), salvo lo relacionado con el inciso 3° del parágrafo 7° transitorio.

De igual modo, el proyecto de Acto Legislativo establece que los recursos destinados a la operatividad y administración del SGR se distribuirán para los conceptos que se indican la tabla siguiente:

|  |  |
| --- | --- |
| Concepto | Uso |
| Recursos destinados a la operatividad y administración del Sistema General de Regalías | a) Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; |
| b) Monitoreo y licenciamiento ambiental; |
| c) Incentivo a la exploración y a la producción; |
| d) Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control; |
| e) Funcionamiento del Sistema General de Regalías. |

Debe precisarse que los porcentajes, la fórmula y la base de cálculo para la determinación de los porcentajes de los distintos conceptos a que hace referencia el proyecto de Acto Legislativo, se establecerá por el Congreso de la República mediante la ley a que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política.

1. **Sistema presupuestal**

El proyecto de Acto Legislativo mantiene el manejo presupuestal de los recursos del SGR, es decir que, disponga de un sistema presupuestal propio que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, con un presupuesto bienal que no hará parte del Presupuesto General de la Nación. Respecto de las materias reguladas por una norma de naturaleza orgánica, resulta útil indicar que el artículo 151 de la Carta Política, dispone lo siguiente:

***“El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa****. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y* ***del plan general de desarrollo****, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. (…)”* (Se resalta)

De este modo, respecto de la naturaleza jurídica de una norma orgánica, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*“(…) Las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.*[[18]](#footnote-18)

En este orden, y en atención a lo indicado por la Corte Constitucional, “*una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella*. ”[[19]](#footnote-19) Es decir, “*la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas.” [[20]](#footnote-20)*

De tal manera, las normas orgánicas son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento constitucional y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan.[[21]](#footnote-21) Es preciso destacar que el proyecto de Acto Legislativo prevé que la normatividad referente al sistema presupuestal aplicable al SGR y las leyes que aprueben el presupuesto bienal sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno nacional.

**VI. CONCLUSIONES**

La reforma propuesta al Sistema General de Regalías tiene dos objetivos principales: i) Fortalecer la participación de las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas, para incrementar el impacto de las inversiones en dichos territorios; y ii) Ajustar el funcionamiento y operación del Sistema que en línea con criterios de austeridad, permita dar solución y superar los cuellos de botella existentes, hacer más expedito y ágil el Sistema y reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando en suma, la calidad de la inversión.

* Las zonas productoras tendrán un porcentaje de distribución directo entre el 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías, manteniendo la inversión en las regiones no productoras.
* En la Constitución se mantendrán los elementos esenciales del Sistema. La operación y funcionamiento se desarrollará a través de la ley que lo reglamente para generar una inversión más ágil y eficiente de los recursos.
* El acto legislativo será fundamental para seguir desarrollando actividades de exploración y producción de recursos naturales no renovables, los cuales generan ingresos que se traducen en desarrollo para todos los colombianos.

A continuación, se presentan los principales aspectos de que trata la reforma:

1. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos tendrán un porcentaje de distribución directo entre el 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías, sin afectar las inversiones de las zonas no productoras. El incremento para las regiones productoras resultará de los fondos de ahorro y los gastos de funcionamiento del Sistema.
2. Se propone rediseñar los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, que actualmente viabilizan, priorizan y aprueban los proyectos de inversión. La nueva instancia encargada de definir los proyectos de inversión será determinada por una Ley que desarrollará la presente reforma y que será presentada por el Gobierno Nacional, una vez aprobado el presente acto legislativo.
3. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; a la generación de ahorro, para el pasivo pensional y la estabilización de la inversión en los términos que defina la Ley que reglamente el SGR; así como la operatividad y administración de este Sistema.
4. Se simplifica la distribución de los recursos de inversión en dos grandes asignaciones: (i) Territorial y (ii) Regional. En la asignación territorial tendrán participación: a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos; y b) Los municipios más pobres del país*.* En la asignación regional se destinará recursos para: a) la ciencia, tecnología e innovación y b) la inversión regional para las entidades territoriales.
5. Se mantendrán vigentesel parágrafo 4° del artículo 1° y losparágrafos transitorios 7°, 9° y 10° del artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2017, salvo lo relacionado con el inciso 3° del parágrafo 7° transitorio, referentes a las asignaciones para la paz, así como el Órgano Colegiado de Administración y Decisión que define los proyectos de inversión con estos recursos.
6. Los recursos destinados a la operatividad y administración del Sistema General de Regalías se distribuirán para: (i) La fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, (ii) el monitoreo y licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, (iii) el incentivo a la exploración y a la producción, (iv) el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control, y (v) el funcionamiento del Sistema.

Atendiendo lo dispuesto en el proyecto de Acto Legislativo, la distribución porcentual de los recursos del SGR será la siguiente:

***Gráfica 3. Distribución actual recursos del SGR fondos y beneficiarios***



1. **Reglas de implementación**

Finalmente, en cuanto a las medidas que permitan la implementación expedita del ajuste constitucional al SGR, el proyecto de Acto Legislativo contiene una disposición transitoria con las siguientes reglas de iniciativa, procedimiento y vigencia:

El Gobierno nacional contará hasta con seis (6) meses a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el SGR a lo dispuesto en el presente artículo.

* Lo dispuesto en el presente Acto Legislativo regirá a partir del 01 de enero de 2020., *si para esta fecha no ha entrado en vigencia la señalada ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los actos legislativos 05 de 2011* *y 04 de 2017 y las normas que lo desarrollen, hasta tanto se sancione la Ley.*
* Se sugiere tener en cuenta que la ley que desarrollará el presente acto legislativo debe tener consulta previa a las comunidades étnicas minoritarias.

**VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES** | **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE** | **JUSTIFICACIÓN** |
| En la asignación territorial tendrán participación: a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo, no residual, entre el **30% y el 50%** del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías | En la asignación territorial tendrán participación: a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo, no residual, entre el **30% y el 40%** del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías | Se redujo el rango del porcentaje de distribución directo, no residual, para los departamentos y municipios productores, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, pasando del 30% al 40%.  |
|  | ***Parágrafo.*** *Para la implementación del presente Acto Legislativo y el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías a lo dispuesto en el presente artículo se garantizará la inversión regional para los Departamentos y Municipios no productores.* | Con este parágrafo se busca garantizar la inversión tal y como se desarrolla con el sistema actual a los Departamentos y Municipios no productores. |
| Parágrafo 2. Transitorio. El parágrafo 4° y los parágrafos transitorios 7°, 9° y 10° adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo 04 de 2017 mantienen su vigencia.  | **Parágrafo 1. Transitorio.** El parágrafo 4° del artículo 1° y los parágrafos transitorios 7°, 9° y 10° del artículo 2° adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo No. 04 de 2017, mantienen su vigencia, salvo lo relacionado con el inciso 3° del parágrafo 7° transitorio. En todo caso y en desarrollo del Acto Legislativo No. 02 de 2017, el Gobierno Nacional debe garantizar la intangibilidad de los mandatos relacionados con el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. | Se mantiene la vigencia del parágrafo 4 del artículo 1 y los parágrafos transitorios 7°, 9° y 10° del artículo segundo del Acto Legislativo 04 de 2017, adicionados al artículo 361 de la Constitución Política. Es necesario incluir una salvedad en cuanto a lo relacionado con el inciso 3° del parágrafo 7° transitorio.  |

**VIII. PROPOSICIÓN.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate y aprobar el Proyecto de Acto Legislativo No. 343 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 365 de 2019 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política”.

Cordialmente,

**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS ANDRES DAVID CALLE AGUAS**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Coordinador Ponente Coordinador

**ALVARO HERNÁN PRADA ALFREDO RAFAEL DELUQUE**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Coordinador Ponente Coordinador

**BUENAVENTURA LEON LEON INTI RAUL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**JUAN CARLOS WILLS ANGELA MARIA ROBLEDO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**LUIS ALBERTO ALBAN CARLOS GERMAN NAVAS**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 343 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 365 DE 2019 CÁMARA “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 361 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”.**

El Congreso de Colombia

Decreta:

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

***Artículo 361****. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; a la generación de ahorro, para el pasivo pensional y la estabilización de la inversión en los términos que defina la Ley a que se refiere el inciso segundo del artículo anterior; así como la operatividad y administración de este Sistema.*

*Para la financiación de proyectos de inversión, se creará una asignación de recursos territorial y otra regional. (i) En la asignación territorial tendrán participación: a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo, no residual, entre el 30% y el 40% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías; y b) Los municipios más pobres del país. (ii) La asignación regional destinará recursos para: a) la ciencia, tecnología e innovación y b) la inversión regional para las entidades territoriales.*

*Los proyectos de inversión deben tener concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales y serán definidos por la instancia que determine la Ley a que se refiere el inciso segundo del artículo anterior.*

*El Sistema General de Regalías tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, el presupuesto será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.*

*Los recursos destinados a la operatividad y administración del Sistema General de Regalías se distribuirán para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, el monitoreo y licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción, para el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control y para el funcionamiento del Sistema.*

***Parágrafo.*** *Para la implementación del presente Acto Legislativo y el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías a lo dispuesto en el presente artículo se garantizará la inversión regional para los Departamentos y Municipios no productores.*

***Parágrafo 1. Transitorio.*** *El parágrafo 4° del artículo 1° y los parágrafos transitorios 7°, 9° y 10° del artículo 2° adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo No. 04 de 2017, mantienen su vigencia, salvo lo relacionado con el inciso 3° del parágrafo 7° transitorio. En todo caso y en desarrollo del Acto Legislativo No. 02 de 2017, el Gobierno Nacional debe garantizar la intangibilidad de los mandatos relacionados con el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

***Parágrafo 2. Transitorio****. El Gobierno nacional contará hasta con seis (6) meses a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías a lo dispuesto en el presente artículo.*

*Lo dispuesto en el presente Acto Legislativo regirá a partir del 01 de enero de 2020. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la señalada ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los actos legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y las normas que lo desarrollen, hasta tanto se sancione la ley.*

***Artículo 2°. Vigencias 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 ALFREDO RAFAEL DELUQUE**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Coordinador Ponente Coordinador

**BUENAVENTURA LEON LEON INTI RAUL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**JUAN CARLOS WILLS ANGELA MARIA ROBLEDO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**LUIS ALBERTO ALBAN CARLOS GERMAN NAVAS**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

1. 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. [↑](#footnote-ref-1)
2. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. [↑](#footnote-ref-2)
3. El concepto “Licencia Social para Operar” surgió en mayo de 1997 durante una conferencia acerca de Minería y la Comunidad en Quito, Ecuador, auspiciada por el Banco Mundial, y se basa en el grado en que una organización y sus actividades cumplen con las expectativas de las comunidades locales, la sociedad en su conjunto y los diversos grupos que la componen. Es decir, la Licencia Social se presenta cuando un proyecto cuenta con la aprobación continua dentro de la comunidad local y otros grupos de interés, aprobación continua o amplia aceptación social, y con más frecuencia como aceptación continua. [↑](#footnote-ref-3)
4. Conforme con los artículos 221 y 223 de la Ley 5 de 1992 (*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*), “las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento” y su iniciativa puede corresponder, entre otros, al Gobierno nacional. [↑](#footnote-ref-4)
5. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos. [↑](#footnote-ref-5)
6. Código de Minas. [↑](#footnote-ref-6)
7. Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-7)
8. Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-8)
9. Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A. [↑](#footnote-ref-9)
10. 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. [↑](#footnote-ref-10)
11. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. [↑](#footnote-ref-11)
12. Modificado por el Acto Legislativo 04 de 2017 [↑](#footnote-ref-12)
13. Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política [↑](#footnote-ref-13)
14. El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini, utilizado para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país o para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de

 Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). [↑](#footnote-ref-14)
15. Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá D.C., 2019. Págs. 506 – 508. [↑](#footnote-ref-15)
16. Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá D.C., 2019. Págs. 506 – 508.* [↑](#footnote-ref-16)
17. Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política. [↑](#footnote-ref-17)
18. Sentencia C – 579 de 2001, M. P. **Eduardo Montealegre Lynett.** [↑](#footnote-ref-18)
19. Corte Constitucional, Sentencia C – 432 de 2000, M. P. Alfredo Beltrán Sierra. [↑](#footnote-ref-19)
20. Corte Constitucional, Sentencia C – 337 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. [↑](#footnote-ref-20)
21. Corte Constitucional, Sentencia C-423 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz. Un ejemplo de este tipo de leyes, lo conforma la ley orgánica del presupuesto la que, de acuerdo con la Corte Constitucional, *se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente* (sentencia C-446 de 1996, M. P. Hernando Herrera Vergara). [↑](#footnote-ref-21)