



Comisión Cuarta <comision.cuarta@camara.gov.co>

PROPOSICIÓN N° Al Proyecto de ley No. 222/2022 CÁMARA No 205/2022 SENADO, "POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS PARA EL BIENIO DEL 1° DE ENERO DE 2023 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2024",
1 mensaje

Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán <nicolas.echeverry@senado.gov.co> 1 de noviembre de 2022, 15:37
Para: "comision.cuarta@camara.gov.co" <comision.cuarta@camara.gov.co>

Buenas tardes, me permito remitir la proposición anunciada para ser sometida en la discusión del referido proyecto de Ley.

cordialmente,

Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán
Senador de la República

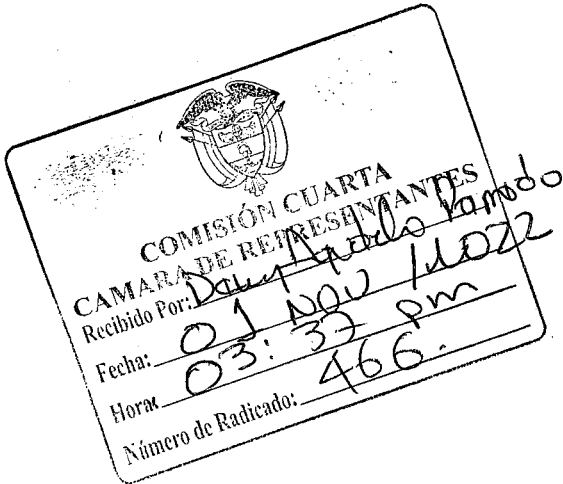
Por favor considere el medio ambiente antes de imprimir este correo electrónico!
AVISO DE CONFIDENCIALIDAD.

Este correo y la información contenida o adjunta al mismo es privada y confidencial y va dirigida exclusivamente a su destinatario. El Congreso de la República de Colombia-Senado de la República informa a quien pueda haber recibido este correo por error que contiene información confidencial cuyo uso, copia, reproducción o distribución está expresamente prohibida. Si no es usted el destinatario del mismo y recibe este correo por error, le rogamos lo ponga en conocimiento del emisor y proceda a su eliminación sin copiarlo, imprimirlo o utilizarlo de ningún modo.

CONFIDENTIALITY WARNING..

This message and the information contained in or attached to it are private and confidential and intended exclusively for the addressee. The Congress of the Republic of Colombia - Senate of the Republic informs to whom it may receive it in error that it contains privileged information and its use, copy, reproduction or distribution is prohibited. If you are not an intended recipient of this E-mail, please notify the sender, delete it and do not read, act upon, print, disclose, copy, retain or redistribute any portion of this E-mail.

 **PROPOSICION PROYECTO DE LEY 222 CAMARA - 205 SENADO - PPTO DE REGALIAS.doc**
264K



PROPOSICIÓN N°

AL PROYECTO DE LEY NO. 222/2022 CÁMARA, 205/2022 SENADO "POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS PARA EL BIENIO DEL 1° DE ENERO DE 2023 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2024",


Se incluya un Parágrafo al Artículo 13°, el cual quedara así:

Artículo 13°. ...

PARAGRAFO: Para efectos de lo establecido en este artículo se excluyen de los recursos a reintegrar, los que hayan sido asignados y girados de acuerdo al ciclo de regalías en anteriores vigencias al bienio 2021-2022, en los que en uso de su autonomía administrativa y de las etapas del proceso presupuestal los municipios distritos o gobernaciones tengan situación de tesorería disponible para financiar proyectos.

Para cumplir con el proceso de compatibilización y armonización entre los órganos de administración del sistema y los entes territoriales aplicaran la homologación automática de conceptos de gastos modificados en razón del artículo 361 de la Constitución política, de igual manera de forma inmediata se deben impartir las orientaciones a las entidades beneficiarias para una vez aprobados los proyectos por la instancia territorial, puedan hacer uso del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), para poder así; realizar la gestión de ejecución de los recursos y ordenar el pago de las obligaciones legalmente adquiridas en uso de su autonomía de las etapas del proceso presupuestal del ente territorial, como resultado de este proceso dar aplicación a los principios del sistema general de regalías de coordinación, continuidad, desarrollo armónico de las regiones y las concurrencia y complementariedad de las competencias del nivel nacional y los niveles territoriales .

Presentada por:


NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
Senador de la República
Partido Conservador Colombiano

JUSTIFICACION

SÍNTESIS SITUACIÓN NORMATIVA

En virtud de la vigencia de la Ley 1530 de 2012, los entes territoriales beneficiarios quienes, en su derecho adquirido, mediante la distribución en el ciclo de regalías que refiere a la asignación de los recursos que hizo el MINHACIENDA - DNP a cada uno de los beneficiarios del Sistema General de Regalías; recursos que se clasificaban de acuerdo con la destinación, como de funcionamiento, ahorro e inversión.

En el anterior propósito SGR ejecuto la distribución de los recursos de inversión por medio de las asignaciones directas (aquellas destinadas específicamente a los municipios y departamentos productores)¹, tal como se puede consultar en propósito de la publicación y notificación a los entes territoriales.

En virtud de este proceso de distribución y asignación de recursos a los cual tienen derecho por ser productores, los entes territoriales les fueron girados a las cuentas corrientes bancarias autorizadas en debida forma por el MINHACIENDA, para que ejerzan las autonomías administrativas² y en especial el proceso de priorización, programación y aprobación del gasto, en uso de su autonomía en las etapas del proceso presupuestal³.

El concepto de autonomía, el cual ha sido visto por la doctrina como un principio de la organización del Estado y como un atributo o cualidad de las entidades territoriales, encuentra justificación en el entendido que corresponde a un mecanismo que hace posible un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública pues son las autoridades locales quienes conocen de mejor manera las necesidades de su territorio y en consecuencia se encuentran mejor posicionadas para proteger las necesidades e intereses políticos, económicos y sociales de sus habitantes.

Estos derechos, los cuales constituyen el contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales y que deben ser respetados por las autoridades superiores del Estado, otorgan un poder de dirección política y administrativa a los entes territoriales.

¹https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SGR/pages_proyectosregalias/proyectosregalias2013-2014,
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SGR/pages_proyectosregalias/proyectosregalias2016-2015,
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SGR/pages_proyectosregalias/proyectosregalias2017-2018,
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SGR/pages_proyectosregalias/proyectoregalias2019-2020

² Constitución Política de Colombia, ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

Gobernarse por autoridades propias.

Ejercer las competencias que les correspondan.

Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Participar en las rentas nacionales.

³ El concepto de autonomía presupuestal supone la facultad del ente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad.

De otra parte, a pesar del reconocimiento del concepto de autonomía dentro del marco constitucional colombiano, este debe ser interpretado y desarrollado teniendo en consideración el concepto de Estado unitario que establece el artículo 1º de la Carta Política, el cual dispone que Colombia es un “Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”.

Es importante destacar que este artículo 1º tiene como propósitos: i) evitar que el carácter unitario de la República conlleve un centralismo político y ii) permitir que, desde la propia diversidad, las entidades territoriales puedan participar armónicamente en la consolidación de la unidad nacional.

Los conceptos de unidad estatal y autonomía territorial representan pilares fundamentales a partir de los cuales se desarrolla no solo la organización y el funcionamiento del Estado, sino también se realiza la distribución y articulación de competencias entre la Nación y los entes territoriales. De esta suerte, se ha entendido que los conceptos de autonomía territorial y estado unitario no se excluyen entre sí, sino que se relacionan armónicamente.

Una expresión de esta relación armónica se ha identificado en la circunstancia de que los mencionados conceptos constituyen límites recíprocos, lo que en otras palabras significa que la autonomía territorial se encuentra limitada por el concepto de unidad, y esta a su vez, se encuentra sujeta al de autonomía. En esta dirección la Corte Constitucional ha indicado:

“el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales”

Ante este escenario, los gobiernos territoriales electos para el periodo constitucional 2020-2023, al inicio de su ejercicio de gobierno en la vigencia fiscal del año 2020, debió efectuar todos los procesos administrativos de depuración y consolidación de saldos en las cuentas bancarias de los soportes de las diferentes etapas del proceso presupuestal de vigencias anteriores, de igual manera verificar y tomar las decisiones contractuales con respecto a los contratos en etapas precontractuales, de ejecución y liquidación financiados con recursos del S.G.R.

Cuando en desarrollo de estos procesos administrativos los entes territoriales, ya podían identificar razonable y legalmente los saldos disponibles con situación presupuestal y de tesorería, para aprobar proyectos con cargo a los recursos

asignados del SGR, que en uso de la autonomía presupuestal y de ordenación del gasto podría disponer, debía en primer lugar contratar los estudios y diseños requeridos para viabilizar y aprobar sus proyectos; y cuando se encontraban en estas labores en uso de la autonomía administrativa para la gestión de sus intereses, se encuentra con la promulgación de la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020, que en su tenor el artículo 162⁴, en perjuicio de la autonomía de los entes territoriales y apartándose del principio de complementariedad que regula la misma norma en su artículo 132⁵; creando una restricción de facto que desconoce la realidad y el estado de los procesos administrativos que la administración territorial adelantaba en uso de su autonomía en las etapas del proceso presupuestal y de ordenación del gasto.

Dándole así, una aplicación general a lo que en principio constitucional se ordena que debe realizarse en una relación armónica de conformidad a la distribución y articulación de competencias entre la Nación y los entes territoriales; por lo tanto, el tercer párrafo del artículo 162^o referido, se aparta de esta relación por lo siguiente: i) considerar que recursos ya asignados y girados para su ejecución a los entes territoriales en cumplimiento de un ciclo de regalías como beneficiarios directos en virtud de los derechos adquiridos en la Constitución y la ley, deban reintegrarse a la cuenta única del SGR, para que sean nuevamente presupuestados a la misma asignación que les dio origen, es contrariamente inconstitucional porque cercena sin ninguna justificación el uso exorbitante, de la potestad legislativa y reglamentaria contrariando el postulado constitucional del artículo 361⁶, que claramente dispone que el fondo que administra la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público son los recursos del Sistema General de Regalías que encuentren disponibles en la Cuenta Única del Sistema de Regalías **y no los que ya han sido asignados a los departamentos y municipio**, Subrayado nuestro, ii) si el procedimiento de reintegro aludido en palabras de la norma cuestionada no implica operación presupuestal alguna con respecto al presupuesto general de regalías, cual

4 Ley 2056 de 2020, ARTÍCULO 162. Administración de recursos del Sistema General de Regalías. La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público administrará los recursos del Sistema General de Regalías que encuentren disponibles en la Cuenta Única del Sistema de Regalías, a través de inversiones en títulos de deuda pública de la Nación, o en depósitos remunerados del Tesoro Nacional o del Banco de la República.

El ejercicio de la anterior función de administración, se realizará teniendo en cuenta que las obligaciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público son de medio y no de resultado, razón por la cual no implicará el otorgamiento de garantías de rentabilidad mínima sobre los recursos administrados.

Los rendimientos financieros obtenidos por la inversión o manejo de dichos recursos, desde su recaudo hasta su giro, forman parte del Sistema y se destinarán a las finalidades asignadas en la presente Ley.

Los saldos no ejecutados de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías deben reintegrarse a la cuenta única del Sistema General de Regalías para ser presupuestados a través de la misma asignación que le dio origen. El reintegro a la cuenta única del Sistema General de Regalías también aplicará a recursos provenientes del Sistema General de Regalías depositados en entidades financieras que no se encuentren comprometidos u obligados, y podrán volverse a requerir nuevamente por la entidad beneficiaria para el cumplimiento del objeto inicialmente previsto, sin que para el efecto se requiera operación presupuestal alguna.

5 Principio de complementariedad: Ley 2056 de 2020. ARTÍCULO 132. Concurrencia y complementariedad. A través del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías se financiarán proyectos que permitan el desarrollo integral de las regiones, complementando las competencias del nivel nacional y los niveles territoriales.

6 Constitución Política, ARTÍCULO 361.—Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un fondo nacional de regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

es el sentido funcional u operativo de reintegrar los recursos a la cuenta única nacional, si estos gozan de situación de tesorería definida para que en uso de la autonomía de las etapas del proceso presupuestal y de ordenación del gasto y los pagos puedan ser ejecutados directamente por el ente territorial y iii) es evidente que el objeto previsto en la asignación y giro de estos recursos la naturaleza de esta restricción de tipo administrativo no amparada en la Constitución es contraria al propósito de concurrencia y complementariedad que tiene como objetivo el desarrollo integral de las regiones, como prioridad de la coordinación y articulación asertiva en la realidad de las necesidades insatisfechas de los territorios.

Ante el anterior precedente, es pertinente hacer relevante que, si el origen de una ley con respecto a la restricción indicada a la ejecución de los recursos en forma directa por parte del gobierno municipal, distrital o departamental, es contraria a la autonomía administrativa y presupuestal de los entes territoriales, de tal forma que cualquier tipo de reglamentación que se desprenda de esta como lo son las previstas como normas transitorias de ejecución de los recursos del sistema general de regalías para las entidades territoriales y ejecutoras en el Capítulo 9º del Decreto 1821 del 31 de diciembre de 2020 y sus decretos modificatorios, porque se desconocen las capacidades de autogestión de las entidades territoriales.

Surge así, la necesidad de que exista uniformidad legislativa en lo relacionado con el interés general nacional y los derechos adquiridos y consolidados a los territorios, lo que conlleva entender que la autonomía territorial en cuanto al campo fiscal consecuente a fuentes de financiación exógenas se origina en la obligación que tiene la nación en cuanto a su participación en la consecución y permanencia en el contexto macroeconómico armónico de acuerdo a la Constitución y la ley, es por esto que la actividad legislativa y reglamentaria de debe desarrollarse de forma concordante con el ordenamiento superior, por tal razón impone la obligación al legislador de evitar que los asuntos de naturaleza local o regional le sean otorgados a otros niveles o que una competencia de carácter nacional le sea entregada a un ente territorial y con lo cual se exige al legislador no solamente distribuir y delimitar las competencias de los entes territoriales, sino también compatibilizarlas y armonizarlas con las que tiene a su cargo la Nación.

De lo anterior quedan expresados los fundamentos de fondo y forma relativos a las competencias territoriales de ordenación del gasto, quedando de esta forma motivada mi proposición, en la etapa de formación legislativa pertinente.