

## Exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo \_\_\_\_\_ de 2019 “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política”

### I. Introducción

Desde su creación e implementación con el Acto Legislativo 05 de 2011<sup>1</sup> y la Ley 1530 de 2012<sup>2</sup>, 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 mencionada reforma se buscaron, entre otros, impulsar el crecimiento regional, equidad entre las regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país. Lo anterior, buscando 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”<sup>3</sup> 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 presentan a consideración del Congreso de la República el proyecto de Acto Legislativo<sup>4</sup> ... 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

El desarrollo normativo de esta iniciativa se encuentra contenido en el articulado y en la exposición de motivos<sup>5</sup> que se presenta a consideración del Congreso de la República, cuyo contenido, además de esta introducción, presenta una breve reseña normativa sobre la distribución de regalías y compensaciones, de manera particular, la relacionada con las asignaciones directas a las entidades territoriales beneficiarias<sup>6</sup>, así como la descripción general de los objetivos que animan la iniciativa de reforma constitucional y los principales contenidos del articulado del proyecto de Acto Legislativo, conforme se desarrolla en las siguientes secciones.

## II. Antecedentes

La evolución normativa en la distribución de regalías y compensaciones registra tratamientos diversos en la distribución de los recursos a las entidades territoriales beneficiarias directas. En efecto, en una primera regulación, desarrollada entre otras disposiciones por la Ley 20 de 1969<sup>7</sup> y el Decreto 2655 de 1988<sup>8</sup>, 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 causará 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 adelantaran explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrían derecho a participar en las regalías y compensaciones y que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se crearía un Fondo Nacional de Regalías 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 y los municipios portuarios fluviales y marítimos, sustituyeron a la Nación como beneficiario del 40% de las regalías, cuya reglamentación efectuada por la Ley 141 de 1994<sup>9</sup>, modificada por la Ley 756 de 2002<sup>10</sup> y complementada por el Decreto 1760 del 2003<sup>11</sup>.

El Acto Legislativo 05 de 2011<sup>12</sup> y la Ley 1530 de 2012<sup>13</sup>, 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%<sup>14</sup> 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.

---

<sup>5</sup> Conforme con los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992, en la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos.

<sup>8</sup> Código de Minas.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

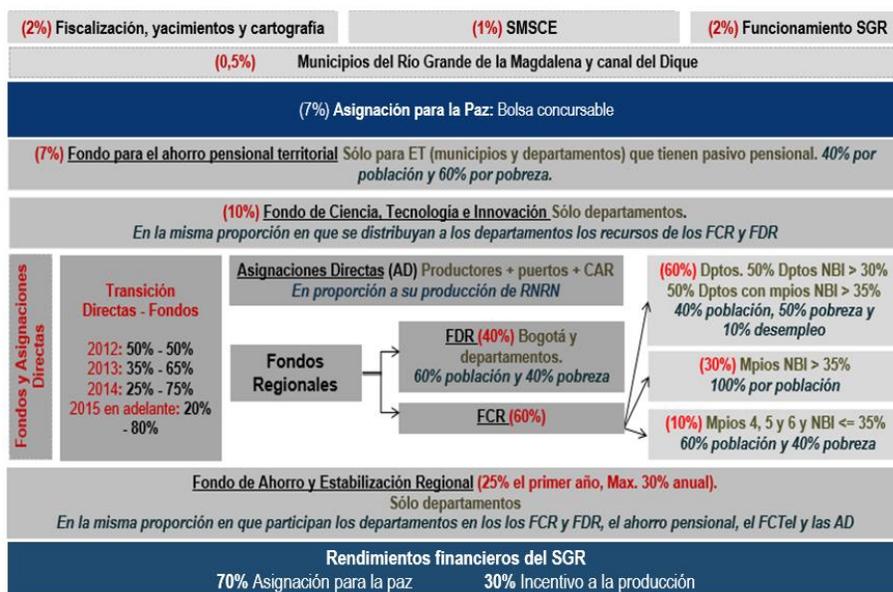
<sup>13</sup> Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

<sup>14</sup> Modificado por el Acto Legislativo 04 de 2017

Adicional a esta distribución, el Acto Legislativo 04 de 2017<sup>15</sup> 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 a 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<sup>16</sup> de 0,9 en 1995 a 0,46 en 2012”.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> 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.

En este contexto, el Gobierno nacional promueve la propuesta de una reforma al régimen de distribución del SGR, 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.

### III. Objetivo

Conforme se ha indicado, la reforma propuesta por el Gobierno nacional al SGR 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; ii) Ajuste en 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 de estos.<sup>18</sup>

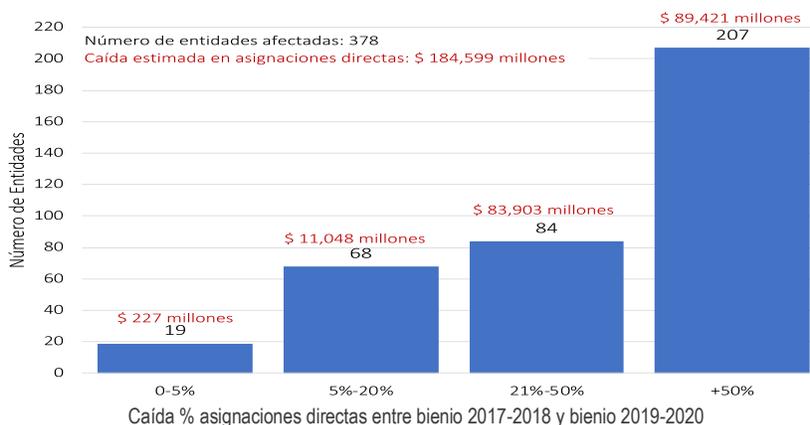
Este objetivo es compatible con el de incrementar los ingresos de las entidades territoriales, con el fin de fortalecer la gestión territorial y garantizar el financiamiento de las competencias presentes y futuras de las entidades territoriales, lo que permitirá dinamizar las rentas territoriales, con el objeto de brindarles mayor autonomía en el manejo de sus recursos.<sup>19</sup>

#### A. Fortalecer la distribución de las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas

Conforme se ha indicado, 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 de las inversiones financiadas con estos recursos.

No obstante, los importantes avances conseguidos en los últimos siete años, se hace necesario adecuar el SGR en cuanto a 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**



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, cálculos EConcept

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

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 entre el 30% y el 50% del total de los ingresos corrientes del SGR.

## **B. Ajuste al Sistema**

### **1. Objetivo**

Conforme lo señala el documento de Bases del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022, la evidencia práctica ha demostrado que el SGR registra dificultades en el ciclo de aprobación de proyectos de inversión, que hacen necesario establecer acciones encaminadas al mejoramiento de la calidad de la inversión pública, la optimización de la arquitectura institucional y de su operación<sup>20</sup>.

Frente a lo anterior, es importante señalar que, el SGR con fundamento al principio del buen gobierno 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 señalado el acto legislativo que se presenta a consideración para modificar el artículo 361 de la Constitución Política 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.

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, amplíe, mejore o recupere la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios.

Las modificaciones presentadas 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:

<b>Órganos y beneficiarios</b>	<b>Apropiación 2019-2020</b>
<b>DNP Fortalecimiento E.T</b>	<b>108.376.216.369</b>
Fto ST de Planeación Municipales	90.565.481.612
Fto ST OCAD CTel	416.787.642

<sup>20</sup> 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.

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.

<b>ACTORES CICLO DEL PROYECTO EN EL SGR</b>	
<b>Formulación</b>	Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada y las comunidades étnicas minoritarias (comunidades Indígenas, comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, y Palenqueras)
<b>Presentación ante:</b>	□ Secretaría de planeación entidades territoriales.
<b>Verificación de requisitos</b> <i>(De acuerdo con la fuente de los recursos la verificación la puede realizar)</i>	□ Secretaria Técnica del OCAD □ DNP □ Colciencias
<b>OCAD para</b> <i>(Viabilización, Priorización, Aprobación de fuentes y Designación de ejecutor)</i>	Nivel de Gobierno Municipal Nivel de Gobierno Departamental Nivel de Gobierno Nacional * En el OCAD CT 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 proyectos ante el OCAD

## 2. 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:

<b>Nro.</b>	<b>Concepto</b>
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 las Asignaciones Directas
3	Operatividad y administración del Sistema General de Regalías

Para la financiación de proyectos de inversión, el proyecto 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:

<b>Asignación</b>	<b>Concepto</b>
1) <i>Asignación territorial</i>	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 participación entre el 30% y el 50% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías;
	b) Los municipios más pobres del país.
2) <i>Asignación regional</i>	a) Inversión Regional para las entidades territoriales
	b) Ciencia, tecnología e innovación;
	c) Asignación para la paz.

En relación con la Asignación de recursos para la Paz, el proyecto de Acto Legislativo prevé, en el Parágrafo 1. Transitorio, que en todo caso se deben garantizar lo previsto en el Acto Legislativo 04 de 2017<sup>21</sup> hasta el 8 de septiembre de 2037.

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

<b>Concepto</b>	<b>Uso</b>
<i>Recursos destinados a la operatividad y administración del Sistema General de Regalías</i>	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.

### **3. 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 textualmente lo siguiente:

**“Artículo 151. 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**

<sup>21</sup> Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.

*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.”<sup>22</sup>*

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.”<sup>23</sup>* 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.”<sup>24</sup>*

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.<sup>25</sup> 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.

#### **IV. Justificación**

El proyecto de Acto Legislativo se somete a consideración del Congreso de la República 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.

---

<sup>22</sup> Sentencia C – 579 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 432 de 2000, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 337 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>25</sup> 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).

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 la combinación de progresividad en las asignaciones directas y su estabilidad, 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.

## **V. 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.
- Una vez radicado dicho proyecto de ley, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de seis (6) 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 que regulen la materia.
- 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, 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 que haya lugar.
- Se sugiere tener en cuenta que la ley que desarrollará el presente acto legislativo debe tener consulta previa a las comunidades étnicas minoritarias.

Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Ministra de Minas y Energía,

\_\_\_\_\_  
**Alberto Carrasquilla Barrera**

\_\_\_\_\_  
**María Fernanda Suárez Londoño**

Ministra del Interior,

\_\_\_\_\_  
**Nancy Patricia Gutiérrez**

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

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

## Articulado

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO ... DE 2019

(.....)

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 las asignaciones directas; 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. 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 directa, 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 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 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, 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 que haya lugar.

**Parágrafo 2. Transitorio.** El parágrafo 4° y los párrafos transitorios 7°, 9° y 10° adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo 04 de 2017 mantienen su vigencia.

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

Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Ministra de Minas y Energía,

**Alberto Carrasquilla Barrera**

**María Fernanda Suárez Londoño**

Ministra del Interior,

**Nancy Patricia Gutiérrez**

---

---

---

---

---

---

---

---