



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 879

Bogotá, D. C., martes, 9 de noviembre de 2010

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 123 DE 2010 CÁMARA, 013 DE 2010 SENADO

*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.*

Bogotá, D. C., 8 de noviembre de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERAZO

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

En atención a la honrosa designación que nos hiciera como ponentes para primer debate del **Proyecto de Acto Legislativo número 123 de 2010 Cámara, 013 de 2010 Senado**, 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, por su digno conducto nos permitimos poner en consideración de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes el siguiente informe de ponencia.

#### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

1.1. Por intermedio de los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso un proyecto de acto

legislativo para reformar los artículos 360 y 361 Constitucionales y crear el Sistema General de Regalías.

1.2. Razones de equidad regional e intergeneracional; de estabilización del gasto público de las entidades territoriales; de financiación -parcial- de las pensiones territoriales; de control de la inflación y del manejo de las divisas para neutralizar la revaluación del peso y la consiguiente pérdida de competitividad internacional de la economía colombiana; de redistribución de la riqueza nacional disponiendo de mayores recursos para las comunidades más pobres y marginadas; de fomento de la competitividad regional incentivando las asociaciones de las entidades territoriales para la ejecución de proyectos de gran impacto socioeconómico; y transversal a todas las anteriores, de fortalecimiento de la ciencia, innovación y tecnología como soporte de un desarrollo con redistribución del ingreso sostenible en el mediano y largo plazo; son, entre otras, las razones expuestas por el Gobierno Nacional para justificar una nueva propuesta de redistribución de las regalías y compensaciones originadas por la explotación de los recursos naturales no renovables, atendiendo a la titularidad que tiene el Estado como propietario de estos.

1.3. Discutido y aprobado en primer y segundo debates por el Senado, se le introdujeron al proyecto de acto legislativo una serie de modificaciones, especialmente en lo relacionado con el número de Fondos, quedando los de Ahorro y Estabilización, de Compensación Regional, de Desarrollo Regional, el de Cien-

cia, tecnología e Innovación, el de Participación de Entidades Productoras y el de Ahorro Pensional territorial, los cuales se desarrollan en el texto señalando algunas de los criterios para determinar su distribución.

El texto aprobado en segundo debate en el Senado es el siguiente:

**TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

*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.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 360 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 360.** *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 a compensación que se pacte.*

*La ley, por iniciativa del Gobierno, determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como la distribución de los ingresos provenientes de las regalías y las compensaciones, su administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación, funcionamiento del Sistema General de Regalías y las condiciones en las que los beneficiarios participarán de sus recursos.*

Artículo 2°. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 361.** *Los ingresos provenientes de las regalías y las compensaciones constituyen el Sistema General de Regalías.*

*Los recursos del Sistema General de Regalías se destinarán a financiar proyectos de desarrollo económico, social, de infraestructura, y con preferencia de preservación ambiental, inversiones en ciencia, tecnología e innovación, ahorro pensional territorial y para la generación de ahorro público.*

*Serán sujetos beneficiarios del Sistema General de Regalías, los departamentos, municipios y distritos a través de los fondos de Ahorro y Estabilización, de Desarrollo Regional, de Compensación Regional, de Participación de las Entidades Productoras de Ahorro Pensional Territorial y de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los Departamentos, Municipios, Distritos y el Gobierno Nacional, en ejercicios de planeación, definirán proyectos priorita-*

*rios de alcance regional para su financiación, de acuerdo a los mecanismos definidos en la ley que desarrollará este acto legislativo.*

*Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos en los que existan puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos y los municipios ribereños y en los que nace el río Grande de la Magdalena y los Municipios y Distritos Costeros de su desembocadura con los recursos de participación en el Sistema General de Regalías a través del Fondo de Participación de Entidades Productoras. La suma de esta participación no podrá superar el porcentaje del Fondo de Desarrollo Regional que defina la ley por este concepto. Estos recursos se destinarán conforme a los criterios que para el efecto establezca la ley.*

*De los recursos del Sistema General de Regalías, se descontará un 10% con destino a ahorro pensional territorial, y los recursos restantes se distribuirán entre el Fondo de Ahorro y Estabilización, el Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Compensación Regional, Fondo de Participación de Entidades Productoras y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.*

*El Fondo de Ahorro y Estabilización y sus rendimientos financieros serán administrados por el Banco de la República y estará constituido por un porcentaje del Sistema General de Regalías, descontando el ahorro pensional territorial, en los términos que se definan en la ley a que se refiere el artículo anterior. Tendrá como objetivo general absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías, con el propósito de reducir la volatilidad en los recursos disponibles para la inversión regional.*

*Los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional serán también un porcentaje del Sistema General de Regalías y crecerán anualmente, en un monto equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de las regalías, la diferencia se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.*

*El Fondo de Desarrollo Regional, corresponderá a un porcentaje del Sistema General de Regalías lo que constituye un mecanismo de equidad entre las entidades territoriales del país y su finalidad es la financiación de proyectos regionales de desarrollo. La distribución de sus recursos se realizará con base en los criterios de pobreza, eficiencia en el gasto público de las regiones, población y equidad regional.*

*El Fondo de Compensación Regional tendrá una duración de treinta años, a partir de la vigencia de la ley a que se refiere el artículo anterior. Se compone con un porcentaje del valor de los recursos del Sistema General de Regalías y se destinará a las regiones más pobres del país, asignándole una alta prioridad a las zonas costaneras, fronterizas y de la periferia, la distribución de los recursos se hará con base en los criterios de NBI mayor equidad, a su vez, el Fondo de Desarrollo Regional, el cual se distribuirá en todas las regiones del país, tendrá duración indefinida y se financiará con el porcentaje restante de los recursos del Fondo de Competitividad Regional. La misma ley definirá la gradualidad en la asignación de los porcentajes entre los dos Fondos, de tal manera que al final del trigésimo año la totalidad de los recursos se concentren en el Fondo de Desarrollo Regional.*

*De los recursos del Sistema General de Regalías se destinará un 10% para financiar proyectos de ciencia, tecnología e innovación en todas las entidades territoriales y se distribuirá con base en los criterios de pobreza NBI, densidad poblacional y condiciones de desarrollo y competitividad y se ejecutará de conformidad con la ley a que se refiere el artículo anterior.*

**Parágrafo.** *Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, y el gasto que se realice con los recursos del Sistema General de Regalías, se programará y ejecutará en la forma que señale la ley a que se refiere el artículo 360 de la Constitución Política. En todo caso, la ejecución regional de estos recursos se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. Los recursos del Sistema General de Regalías que financiarán los proyectos de los departamentos, municipios y distritos se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento los gobernadores, un número representativo de alcaldes y el Gobierno Nacional, todo de conformidad con lo previsto en la ley a que se refiere el artículo anterior. En todo caso, la representación de los departamentos y municipios en dicho órgano colegiado será mayoritaria en relación con la del Gobierno Nacional.*

**Parágrafo transitorio.** *Suprímase el Fondo Nacional de Regalías. El Gobierno Nacional designará al Liquidador y el procedimiento y plazo de la liquidación.*

**Artículo 3°.** *Vigencia y derogatorias. El presente Acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.*

**Parágrafo 1° transitorio.** *El Gobierno Nacional contará con un término de tres meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el Régimen de Regalías al nuevo marco constitucional.*

*Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de 9 meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley, se faculta al Gobierno Nacional para expedir decretos extraordinarios que regulen la materia.*

**Parágrafo 2° transitorio.** *Mientras transcurren los plazos a que se refiere el parágrafo anterior, continuarán vigentes las normas que actualmente regulan las regalías y compensaciones”.*

## **2. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

### **2.1. LOS ARGUMENTOS DEL GOBIERNO PARA REFORMAR EL RÉGIMEN DE REGALÍAS**

Al ser coincidentes con nuestras normas constitucionales que señalan los fines esenciales del Estado y su facultad-obligación de intervenir en la economía para “conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano” (artículo 334), consideramos los ponentes que las razones expuestas por el Gobierno para justificar la reforma al régimen de regalías no son objeto de discusión: son declaraciones de principios que afirman nuestra Carta y que por lo tanto compartimos.

Controversiales son, claro está, los supuestos económicos que presenta el Gobierno sobre una eventual bonanza de los productos básicos del sector minero energético y los efectos macroeconómicos que esto generaría. Si bien en el pasado reciente los precios de estos productos han mostrado un comportamiento positivo, lo que ha motivado mayores inversiones en el sector, de esto no se sigue inevitablemente una tendencia hacia precios más altos. Sobre estos no se tiene ningún control; son variables que dependen entre otras cosas de los ciclos económicos mundiales y de razones geopolíticas.

Pero más allá de la discusión -necesaria- acerca de si el escenario optimista presentado por el Gobierno es o no probable, considera-

mos los ponentes que la reforma al sistema actual de regalías debe obedecer a las razones de carácter estructural esbozadas por el Gobierno en la exposición de motivos del PAL, ya resumidas en esta ponencia en el punto 1.2.

Ahora bien, como el núcleo esencial de la reforma al sistema de regalías es la propuesta de hacer una redistribución “más equitativa” de estos recursos entre todas las entidades territoriales, consideramos imprescindible que el legislador matice el alcance del artículo 332 Constitucional que pone en cabeza del Estado la “propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables”. Es indudable -y verificable- que la redistribución vigente de las regalías ha creado una serie de inercias que es necesario tener en cuenta al momento de modificarla, entre las cuales mencionemos:

a) Las entidades territoriales que mayor cantidad reciben de estas regalías dependen consecuentemente en mayor medida de estos recursos para financiar sus gastos.

b) La financiación de proyectos en estas entidades territoriales se ha hecho con cargo a las vigencias futuras de los ingresos esperados por regalías.

c) La explotación de estos recursos naturales no renovables ha generado sesgos en la vocación económica de estos territorios.

d) Esta actividad genera externalidades negativas para las entidades territoriales (por ejemplo, daños en sus carreteras) que deben reducir con sus propios presupuestos.

Esta corta enumeración debe servirnos para ampliar la perspectiva que se debe tener en cuenta al discutir una nueva redistribución de las regalías para armonizar la equidad con la justicia. Equidad para todos los colombianos, sí, pero con justicia para las entidades productoras de los recursos naturales no renovables.

En ese orden de ideas, la reglamentación que haga el Congreso del Acto Legislativo, y más precisamente del Sistema General de Regalías que este crea, deberá hacer no solamente una redistribución de los recursos que pondere la calidad de productores de los departamentos, distritos y municipios, sino también la gradualidad de esa redistribución y el acompañamiento decidido del Estado central para diversificar las economías de estos y sus fuentes de ingreso.

## 2.2. CLÁUSULA GENERAL DE COMPETENCIA DEL CONGRESO

Consideramos los ponentes oportuno recordar la competencia general del Congreso para regular en todo tiempo las materias que por disposición de la Constitución le correspon-

den. En tal virtud no es procedente el párrafo transitorio del artículo 3° del texto aprobado en la plenaria del Senado en cuanto establece un término (9 meses) para que el legislativo apruebe la ley reglamentaria del acto legislativo, so pena de perder esta competencia y ser reemplazado por el Gobierno Nacional<sup>1</sup>.

Se deja abierta, en el mismo sentido, la discusión de si la iniciativa reglamentaria de los artículos 360 y 361 debe dejarse exclusivamente al Gobierno. La Comisión deberá decidir sobre la conveniencia de esta propuesta.

## 2.3. TEXTO CONSTITUCIONAL Y LEY REGLAMENTARIA

Proponemos los ponentes que, en la medida de lo posible, el nuevo texto constitucional esboce de manera indicativa el nuevo Sistema General de Regalías y que su reglamentación detallada sea materia de la ley que desarrollará todos los elementos integrantes del sistema. Por eso pensamos que es conveniente aplanar el texto constitucional, quitando lo innecesario y repetitivo.

## 3. MODIFICACIONES PROPUESTAS AL TEXTO DEL SENADO

### 3.1. SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR)

Para los ponentes este debe estar constituido tanto por los ingresos, regalías y compensaciones, como por las “asignaciones, procedimientos y reglamentaciones” del sistema. El texto inicial del Gobierno y el texto aprobado por el Senado solamente tienen en cuenta a los ingresos como único elemento constitutivo de aquel. La corrección apunta a resaltar la importancia que deben tener estos elementos reglamentarios que abarcan “la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación” de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables. Cada uno de estos elementos será objeto de reglamentación exhaustiva por parte del Congreso y del Gobierno Nacional, en sus respectivas competencias.

### 3.2 SOBRE LOS FONDOS

Consecuente con el manejo directo por parte de las entidades territoriales productoras, se elimina el Fondo de Participación de Entidades Productoras.

Se evita al máximo dejar criterios rígidos para su distribución, los que deben ser materia de la ley reglamentaria.

<sup>1</sup> En el texto inicial presentado por el Gobierno no se establece ni un término para presentar el proyecto de ley ni un término para que el Congreso lo tramite.

Se dejan los porcentajes del 10% del total del SGR para los fondos de ahorro pensional territorial y de ciencia, tecnología e innovación.

Se mantienen las condiciones del Fondo de Compensación Regional.

### 3.3. OTRAS CONSIDERACIONES

Los ponentes somos conscientes de que el Congreso está en la obligación de facilitar un Sistema General de Regalías que haga compatibles los objetivos de equidad y justicia, como se mencionó atrás. Y, por supuesto, que sea lo más eficiente posible. Esta eficiencia, sin embargo, no depende no solamente del órgano legislativo. En este propósito deben converger las voluntades de las entidades territoriales, del Gobierno central, de los organismos de control, disciplinarias y judiciales, para hacer que esos recursos se destinen en su totalidad a los objetivos de mejorar las condiciones sociales de todos los colombianos.

En ese propósito, por ejemplo, los contratos que celebre el Estado con particulares para la explotación de los recursos naturales no renovables deben ser más exigentes en cuanto al cumplimiento de las normas constitucionales sobre los derechos colectivos y del ambiente, pactando compensaciones que reparen integralmente los daños causados en razón de esa actividad.

Los organismos de control y la justicia deben perseguir y castigar a quienes se apropian de esos recursos o los despilfarran, pretermi-tiendo o acomodando las normas sobre contratación pública.

Nunca será suficiente la insistencia en la participación de la comunidad como eje central del control sobre el destino de los recursos públicos. Maximizar esta participación debe ser el propósito de todas las autoridades para avanzar en la consecución del bienestar general mediante la redistribución de la riqueza nacional.

### PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar tercer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 123 de 2010 Cámara, 013 de 2010 Senado**, 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, con el pliego de modificaciones que se propone.

### TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 123 DE 2010 CÁMARA, 13 DE 2010 SENADO

*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.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 360 de la Constitución Política quedará así:

*“Artículo 360. 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.*

*La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y, por iniciativa del Gobierno, reglamentará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de esta actividad económica precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, procedimientos y reglamentaciones constituye el Sistema General de Regalías”.*

Artículo 2°. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

*“Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán para financiar proyectos de interés social y económico para las entidades territoriales y al ahorro para su pasivo pensional; para garantizar el crecimiento de las inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público, para inversión en educación y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.*

*Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones en el porcentaje que defina la ley que desarrolle este acto legislativo, y ejecutarán directamente estos recursos.*

De los ingresos del Sistema General de Regalías se descontarán las asignaciones directas

de que trata el inciso anterior; un diez (10) por ciento para ahorro pensional territorial y un diez (10) por ciento para financiar proyectos de ciencia, tecnología e innovación en todas las entidades territoriales.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los fondos de ahorro pensional territorial, de ciencia, tecnología e innovación, de ahorro y estabilización, de desarrollo regional, y de compensación regional.

El Fondo de Ahorro y Estabilización y sus rendimientos financieros serán administrados por el Banco de la República. La distribución de sus recursos en los períodos de desahorro se regirá por las mismas reglas que defina para el efecto la ley, en relación con el Sistema General de Regalías.

El Fondo de Desarrollo Regional tendrá como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a las comunidades de las zonas más pobres del país, con prioridad a las costaneras, fronterizas y de periferia. Su duración será de 30 años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el artículo anterior, la misma ley definirá la gradualidad en la asignación de los porcentajes entre el Fondo de Compensación Regional y el de Desarrollo Regional, de tal manera que al final del trigésimo año la totalidad de los recursos se concentren en este último.

Los recursos a que se refiere el inciso segundo del presente artículo, así como los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación, crecerán anualmente en un monto equivalente a la mitad de la tasa del crecimiento total de las regalías, la diferencia se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

**Parágrafo.** Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del presupuesto general de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, y el gasto que se realice a su cargo se programará y ejecutará conforme a la ley a que se refiere el artículo anterior. *En todo caso, la ejecución de los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. Los recursos*

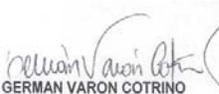
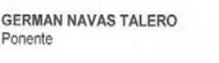
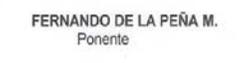
*del Sistema General de Regalías, que financiarán los proyectos de los departamentos, municipios y distritos se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento los gobernadores, un número representativo de alcaldes y el Gobierno Nacional, todo de conformidad con lo previsto en la ley a que se refiere el artículo anterior. En todo caso, la representación de los departamentos y municipios en dicho órgano colegiado será mayoritaria en relación con la del Gobierno Nacional.*

**Parágrafo transitorio.** Suprímase el Fondo Nacional de Regalías. El Gobierno Nacional designará al liquidador y definirá el procedimiento y el plazo para la liquidación.

Los recursos del FONPET se destinarán al Fondo de Ahorro Pensional, en los términos que defina la ley a que se refiere el artículo primero de este Acto Legislativo.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Parágrafo transitorio. Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 1° del presente acto legislativo, continuarán vigentes las normas que actualmente regulan las regalías y compensaciones.

 GUSTAVO PUENTES DIAZ Coordinador ponente	 ORLANDO VELANDIA SEPULVEDA Coordinador Ponente
 ROOSEVELT RODRIGUEZ R. Coordinador Ponente	 HENRY HUMBERTO ARCILA M. Ponente
 HUGO ORLANDO VELASQUEZ J. Ponente	 JORGE ELIECER GOMEZ V. Ponente
 GERMAN VARON CONTRINO Ponente	 ALFONSO PRADA GIL Ponente
 GERMAN NAVAS TALERO Ponente	 FERNANDO DE LA PEÑA M. Ponente
 JOSE RODOLFO PEREZ S. Ponente	 CARLOS ARTURO CORREA M. Ponente

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 123 DE 2010 CÁMARA, 013 DE 2010 SENADO**

*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.*

Bogotá, D. C., noviembre 8 de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERAZO

Presidente Comisión Constitucional Primera Cámara de Representantes

En cumplimiento de la honrosa designación de ponente del **Proyecto de Acto Legislativo número 123 de 2010 Cámara, 013 de 2010 Senado**, 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, con respeto me permito cumplir dentro de los requisitos de Ley 5ª de 1992, artículo 153, con la tarea asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes.

Se realizaron dos audiencias públicas: En Yopal, jueves 28 de octubre, y; en Valledupar, viernes 29 del mismo mes; con la presencia del señor Ministro de Minas y Energía. En ambas la dirigencia de cada región pudo expresar sus opiniones que fueron unánimes en rechazar por lesiva esta iniciativa gubernamental y demostrando la eficacia y el desarrollo social obtenido con la inversión de esos recursos que ahora el Gobierno pretende centralizar.

En el proceso de investigación técnica y académica para argumentar esta ponencia, demuestro que el Gobierno ha usado armas innobles en el discurso dialectico, injustas en los señalamientos y desinformativas en la exposición de motivos.

**1. PRETENSIONES DEL PROYECTO GUBERNAMENTAL**

El Gobierno no ahorra tiempo ni espacios de radiocomunicación y ayudas audiovisuales para señalar los fundamentos sobre los cuales descansa la propuesta de RECENRALIZAR la ejecución presupuestal de las regalías y compensaciones que actualmente se viabilizan por el Fondo Nacional de Regalías y disminuir ostensiblemente las que por mandato constitucional le llegan a las entidades productoras.

Dice la Administración Central, y lo comparto, que "...se tiene previsto que durante los

próximos 5 o 10 años los niveles de inversión en la actividad minera en Colombia tengan un incremento significativo, lo cual implicaría mayores niveles de producción y de ingresos para el país"<sup>1</sup> y, para el mediano plazo se contemplan nuevos proyectos de generación en gas, energía eléctrica e hidrocarburos, así como la expansión en otros sectores como el de níquel, oro, cobre, etc., que, según el Ministerio de Minas y Energía, entre 2010 y 2015, se estima que la inversión ascienda a \$57.000, esto es, aproximadamente 20% del PIB y una producción de 1.4 millones de barriles diarios en el 2018<sup>2</sup>.

Según el Departamento de Planeación Nacional, el subtotal de Hidrocarburos (Petróleo y gas) pasará de 1.150.000 barriles diarios en el 2011; a 1.700.000 en el 2020, o sea, un incremento del 81%. En el mismo documento, la producción de carbón pasará de 92 a 160 Millones de toneladas; y, el oro de 53 a 93 toneladas, o sea, que aumentarán en un 74%; pasando de unos ingresos de \$46.6 Billones en el periodo 2000-2011 a \$94.8 Billones<sup>3</sup>.

A este panorama de bonanza el Gobierno alega estas estrategias de ahorro en el exterior y el buen manejo de estos excedentes para "DESTERRAR" la corrupción, la ineficiencia y prevenir la enfermedad holandesa.

En todos los escenarios, las expresiones de los Delegados del Gobierno señalan el altísimo grado de corrupción e ineficiencia de las poblaciones petroleras en la ejecución de esos recursos petroleros. No escatiman ayudas audiovisuales o discursos y solicitar el acompañamiento de las demás ramas del poder para manifestar su preocupación por el "alto índice" de deshonestidad en el manejo de las regalías. Según el Gobierno, la corrupción es rampante, general e incurable y solo es solucionable con este acto legislativo de reforma constitucional.

En la exposición de motivos, los Ministros de Hacienda y Minas y Energía afirman que en las interventorías administrativas y financieras contratadas por la Comisión Nacional de Regalías "para verificar que la ejecución de distribución y destinación de los recursos de regalías y compensaciones, así como las asignaciones provenientes del Fondo Nacional de Regalías para las vigencias de 2001-2004, se ajustaran a la ley. En virtud de la anterior, se evidenciaron 27.610 presuntas irregularidades"<sup>4</sup>, y; en

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* 577, martes, 31 de agosto de 2010. Exposición del proyecto presentado por el Gobierno, pág. 2.

<sup>2</sup> Ídem, pág. 7.

<sup>3</sup> Exposición DNP, 25 de octubre de 2010.

<sup>4</sup> *Gaceta del Congreso* 577, martes, 31 de agosto, pág. 19.

el periodo 2005 a 2010 el DNP ha reportado 21.681 presuntas irregularidades que fueron reportados a los organismos de control y/o Fiscalía General de la Nación<sup>5</sup>. SUBRAYADO DEL PONENTE.

Ante este escabroso panorama de podredumbre en las administraciones regionales en el manejo de las regalías, el Gobierno, en vez de fortalecer la acción de los órganos de control, propone reparar los recursos liquidando el Fondo Nacional de Regalías, que siempre ha controlado, y; crea el Sistema General de Regalías y manejar los recursos desde los fondos de ahorro y estabilidad; de competitividad regional; ahorro pensional territorial y ciencia y tecnología.

## **2. ANÁLISIS FÁCTICO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS GUBERNAMENTAL**

### **2A. CORRUPCIÓN E INEFICIENCIA**

Se centra la justificación del proyecto de acto legislativo reformativo en procesos de descomposición administrativa e ineficiencia en el manejo de los recursos aquí cuestionados. La Corrupción es rampante y menciona datos estadísticos arriba mencionados sobre las investigaciones adelantadas por los organismos de control y por el DNP, que suman en los dos periodos la no despreciable cantidad de 49.291 procedimientos correctivos.

En las acciones propias de Ponente, solicitamos información a la Fiscalía y al DNP para corroborar estos números dados por el Gobierno en la argumentación del proyecto y se demuestra que el Gobierno se confunde en la estadística.

En cuestionario a la Fiscalía General de la Nación se tienen los siguientes datos totalmente diferentes a los 49.291 casos que escandalosamente dice el Gobierno:

**2.A.1.** Condenas impuestas contra alcaldes y otros funcionarios por el manejo IRREGULAR DE LOS RECURSOS DE REGALÍAS, en el periodo 2000-2009: se registran 6<sup>6</sup>.

**2.A.2.** Resoluciones de acusación ejecutoriadas proferidas contra alcaldes y otros funcionarios del orden departamental y municipal por delitos contra la administración pública (sin incluir procesos por indebido manejo de recursos de regalías), para el periodo de enero 2000 a diciembre de 2009: 136<sup>7</sup>.

**2.A.3.** Resoluciones de acusación ejecutoriadas proferidas contra alcaldes y otros fun-

cionarios departamentales y municipales por IRREGULARIDADES EN EL MANEJO DE RECURSOS DE REGALÍAS: 25<sup>8</sup>.

**2.A.4.** Se logró establecer que se han proferido 6 órdenes de captura contra Gobernadores en investigaciones adelantadas por delitos contra la administración pública en el periodo comprendido entre los años 2000-2009, sin que alguna de ellas fuera por el “mal manejo de las regalías petrolíferas”<sup>9</sup>.

Del análisis de los datos reportados por la Fiscalía, se colige innegablemente que son más las faltas cometidas contra la Administración por otras causas que por el mal manejo de la regalías.

La vigilancia y seguimiento a la ejecución de estos recursos provenientes de la explotación minero-energética, siempre ha estado delegada en el Gobierno Central que, inclusive define el sector social donde se deben utilizar, funciones que están regladas en la Ley 141-1994 artículo 8° numeral 1; Decretos 620-1995; 416-2007 y 3517-2009 que delega al DNP la facultad para adelantar procedimientos administrativos correctivos por el mal manejo y uso de estos presupuestos.

De igual forma, el Consejo de Estado señaló que el DNP está facultado para verificar, en cualquier momento, su correcta utilización. “... De lo anterior se desprende que el Departamento Nacional de Planeación está facultado para verificar la correcta utilización de los recursos de regalías de los que son beneficiarios las entidades territoriales en cualquier momento y en el caso en que evidencie alguna irregularidad podrá iniciar el respectivo procedimiento administrativo correctivo”<sup>10</sup>. Estos procesos no tienen caducidad en el tiempo.

Del análisis de la investigación realizada en Planeación Nacional relacionada con la supuesta corrupción en la contratación con regalías y buscando la cifra escrita por los Ministros en el cuerpo del proyecto presentado en el Congreso, se encontró:

i) Desde el año 2002 hasta la fecha, se han tramitado 3.075 procedimientos administrativos. De estos, actualmente se hallan en trámite 861, de los cuales 583 (...%) son de Regalías Directas, y; 278 (...%....)por Regalías Indirectas, o sea; de Entidades no productoras. De estas, se dieron por terminadas anticipa-

<sup>5</sup> Ibídem.

<sup>6</sup> Oficio número 55000-043-01-528, agosto 31-2010; Fiscalía General de la Nación.

<sup>7</sup> Ibídem.

<sup>8</sup> Ibídem.

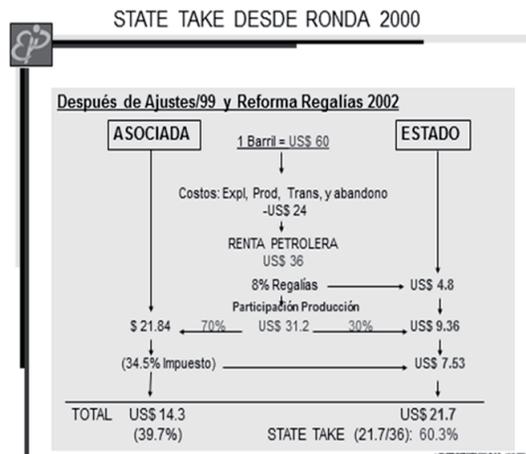
<sup>9</sup> Oficio número 5097, agosto 31 de 2010, Fiscalía General de la Nación.

<sup>10</sup> Dirección de Planeación Nacional, SCV -20101520677901, martes, 28 de septiembre de 2010, pág. 3.



a las multinacionales que aumentan su Renta Petrolera al 39.7% y al Tesoro Nacional el 60.3%. En este caso el State Take bajó a US\$21.7 por barril producido. En el Cuadro 3 se demuestra esta distribución matemática arriba mencionada.

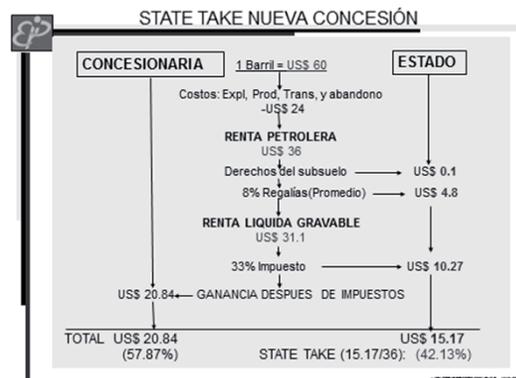
CUADRO 3



3.3. En el Cuadro 4, abajo inscrito, se muestra la ecuación nueva donde se favorece irrefutablemente con mayor tasa al inversionista petrolero. Con el Decreto-ley 1760 de 2003 se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-, quien se encarga de las funciones de Ecopetrol en lo referente a la administración del recurso hidrocarburífero del Estado, eliminando el Contrato de Asociación y regresando de nuevo a la Concesión, en el cual se pagan únicamente regalías e impuestos, perdiéndose la participación que tenía el Estado en la producción. Aunque se introduce el término DERECHO POR EL USO DEL SUBSUELO, este es de solamente 10 centavos de dólar por barril, y un DERECHO POR PRECIOS ALTOS que se reconoce después de 5 millones de barriles producidos, lo cual se presentará solamente cuando se encuentre un yacimiento de más de 100 millones de barriles, ya que el factor de recobro promedio en Colombia es del 18%. Yacimientos o campos con estas condiciones no se encuentran desde 1991 y si se encontrara uno, este derecho se recibirá después de 5 años de producción. O sea, que ese derecho es una utopía, pues en nuestro país operan alrededor de 324 campos, de los cuales el 83.3% corresponden a campos con producción menor de 100 MBO.

Las regalías se mantienen en el mismo régimen de la Ley 756 de 2002, manteniéndose un promedio del 8%.

CUADRO 4



Como se podrá observar que en esta nueva decisión gubernamental y manejo de la política petrolera, el Estado retrocedió en sus ingresos y la Empresa Concesionaria aumentó su Renta Petrolera a 57.87%, equivalente a US\$20.84 por barril producido. Mientras, el Estado retrocedió en su State Take al 42.13%, o sea; US\$15.17 por barril producido. Si los ingresos han aumentado es debido a los precios internacionales y a la producción incremental.

**4. CARBÓN, NÍQUEL, ESMERALDA, ORO Y PLATA**

En la Ley 756-2002, modificatorio de la 141-1994, se establecieron los porcentajes de las regalías, liquidadas a Boca de Mina, así:

Carbón.....10% para explotaciones mayores a 3 millones toneladas/año; y, 5% para los menores de 3 millones toneladas/año.

Oro y Plata...4%, que con los descuentos y exenciones se liquida en 3.2%. Una Tonelada equivale a 35.274 onzas.

Esmeralda....1.5% por unidad de producción.

Níquel.....12%

En el Cuadro siguiente, se señalan los ingresos relativos al carbón; níquel; metales; esmeraldas liquidadas a las pírricas tarifas enunciadas arriba.

RECURSOS AL FONDO NACIONAL DE REGALÍAS POR MINERAL						
Vigencia	CARBON	NIQUEL	METALES	ESMERALDAS	OTROS	TOTAL
2004	10,101,901,169	1,338,534,042	608,545,815	24,201,845		12,073,182,871
2005	32,618,322,782	1,859,744,031	570,115,969	46,250,394	33,654,396	35,128,086,973
2006	37,501,729,090	2,361,052,804	378,575,170	58,184,727	64,225,723	40,363,771,515
2007	42,420,621,753	4,931,141,165	394,790,186	141,514,352	93,401,245	47,981,468,701
2008	66,235,130,969	3,542,453,670	840,659,354	58,573,100	141,734,083	70,818,551,176
2009	84,499,245,249	2,716,677,015	1,381,004,654	33,066,314	568,171,182	88,608,164,413
2010	42,879,120,184	2,724,407,064	1,317,616,876	35,157,901	163,739,165	47,220,041,189

INGEOMINAS, Radicado No. 20104220228221, 29-10-2010.

Un caso patético que debe revisarse y liquidarse es el relacionado con la explotación del Oro y Plata, liquidada su regalía al 4% que en neto reporta a la región solo el 3.2% cuando el daño ambiental, social y urbano es reconocido. Lo mismo para esmeralda y carbón que

ameritan un estudio. La actualización racional del ORO y PLATA, elevándola, por ejemplo al 8%; y ESMERALDA al 3%, en los próximos 4 años, se duplicarían los recursos del FONDO NACIONAL DE REGALÍAS, y alcanzaría niveles de los \$1.4 Billones/año.

En la presentación académica del DNP, en el cuadro 5, y tomada del Ministerio de Minas y de Hacienda, la producción proyectada de Carbón, Níquel y Oro, sería:

CUADRO 5

PROYECCION DE PRODUCCION DEL SECTOR PETROLEO Y MINERIA						
Material	2011	2012	2014	2016	2017	2019
CARBON/1	96	107	124	138	144	152
NIQUEL/2	37	51	51	51	51	51
ORO/3	56	62	72	80	84	89

1/Cifra en Millones de Toneladas.

2/Cifra en Miles de Toneladas.

3/Cifra en Toneladas

## **5. FONDO NACIONAL DE REGALÍAS / FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACIÓN PETROLERA / FONPET**

El Gobierno no tiene necesidad de crear más fondos paralelos a los existentes.

**EL FNR** es un fondo cuenta constituido con los remanentes de las regalías no asignados a las entidades no productoras. Según datos de la Contraloría General de la Nación, a corte de diciembre 2009, la “inversión directa en TES con recursos del FNR era de \$82.991 Millones.../...y en las cuentas de la DGCPN –Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, reposaban \$4.47 Billones que pueden ser invertidos en TES o prestados transitoriamente a la Nación”.<sup>14</sup>

Mientras estos cuantiosos recursos reposan en la marea de la volatilidad financiera, el país se debate en falta de dinámica del Fondo para agilizar inversiones que mejoren la situación en las regiones de Colombia.

Antes de crear otros fondos, debe establecerse un mecanismo conducente a activarse y ser más expedito la aprobación de proyectos y la inversión regional en las territorialidades preferentemente No Productoras.

**ELFAEP**, Fondo de Ahorro y estabilización Petrolera, es un sistema de manejo de cuentas en el exterior, con subcuentas a nombre de los departamentos y municipios productores y, creado con el fin de ahorrar recursos de las regalías y del FNR. Creado por Ley 209-1995.

<sup>14</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, dirección de Estudios Sectoriales. Elementos de Análisis para una propuesta de reforma estructural a la Ley de Regalías en Colombia, agosto 2010.

Actualmente, 3 departamentos tienen depositados alrededor de \$1.2 Billones. Define la Ley 209/95, artículo 1°, los mismos lineamientos que expone el Gobierno en la parte motiva del proyecto de acto legislativo presentado.

**“El traslado de estos recursos al Fondo no significa apropiación de ellos por parte de la Nación. Dicho traslado, tiene un carácter estrictamente temporal y propósitos exclusivos de ahorro fiscal y estabilización macroeconómica.**

**Los municipios no productores del departamento productor de hidrocarburos, no son objeto de la presente ley”.**

Si se quiere ampliar a los entes no productores simplemente se modifica la Ley y se amplía con los recursos de la bonanza minero-energética y en los mismos porcentajes expuestos por el Gobierno.

**EL FONPET**, Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales: creado por Ley 549 de 1999, diciembre 28, “*Diario Oficial* número 43.836, del 30 de diciembre de 1999, “*Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional*”.

El 5% de los recursos de regalías y compensaciones de los entes territoriales productores, puerto y oleoductos, deben ingresar a este fondo. El descuento lo hace directamente la entidad que le corresponde girar los recursos.

### **PROPOSICIÓN**

En aras de salvaguardar el espíritu de la Constitución Nacional y por las siguientes razones resumidas que han sido expuestas arriba; y:

1. Que el Gobierno debe explicar las diferencias estadísticas en los datos expuestos en el proyecto presentado y las remitidas por entidades oficiales.

2. Que el Gobierno con sus señalamientos inconsecuentes ha producido daño en la moral de las poblaciones productoras al calificarlas de corruptas sin ninguna contemplación, como lo sentimos en las dos Audiencias Públicas realizadas.

3. Que es notoriamente innecesaria e injusta esta reforma constitucional presentada como se ha demostrado en este informe de ponencia.

4. Que ciertamente la Administración Central ha demostrado que habrá un incremento protuberante en los recursos provenientes de la explotación minero-energético.

5. Que es imperativo la revisión de los porcentajes fijados en las regalías y la Renta Petrolera y el State Take que indudablemente va en detrimento de las rentas oficiales y en favoramiento enorme de las empresas contratistas minero-energéticas.

6. Que el Fondo Nacional de Regalías actualmente funciona normalmente.

7. Que se ha presentado en el informe de ponencia fórmulas viables que conducen por caminos de modificación de ley la agilidad y dinamización de los Fondos enunciados por el Gobierno.

Por estas y otras consideraciones propongo a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes el Archivo del **Proyecto de Acto Legislativo número 123 de 2010 Cámara, 013 de 2010 Senado, 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.**

Atentamente,  
  
**JORGE GOMEZ VILLAMIZAR**  
Representante a la Cámara  
Ponente.

**FERNANDO DELA PEÑA M.**  
Representante a la Cámara  
Ponente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 879 - Martes, 9 de noviembre de 2010

**CÁMARA DE REPRESENTANTES** Págs.  
**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate, Texto aprobado por la plenaria del honorable Senado de la República y Texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 123 de 2010 Cámara, 013 de 2010 Senado, 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.....	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 123 de 2010 Cámara, 013 de 2010 Senado, 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.....	7