



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° 918

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de noviembre de 2010

EDICIÓN DE 8 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

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE 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

Bogotá D.C., 16 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 segundo debate del **Proyecto de Acto Legislativo 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 plenaria 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 debate 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 Ciencia, Tecnología e Innovación, el de Participación de Entidades Productoras y el de Ahorro Pensional Territorial, los cuales se desarrollan en el texto señalando algunos de los criterios para determinar su distribución.

1.4 La discusión y aprobación del PAL en Comisión Primera de la Cámara de Representantes se surtieron el miércoles 10 de noviembre del presente año, previo anuncio del proyecto.

1.5 Se presentaron las siguientes proposiciones que fueron discutidas, negadas o retiradas durante el debate y la decisión del articulado.

**PROPOSICIONES PRESENTADAS EN
TERCER DEBATE COMISIÓN PRIMERA**

1ª. El inciso segundo del artículo 2º quedará así:

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

(...)

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; el porcentaje de participación así definido se aplicará a la producción que supere el promedio mensual liquidado en el año inmediatamente anterior a la expedición del presente acto legislativo; sobre igual o menor producción promedio mensual, estas entidades conservarán los porcentajes de participación en regalías y compensaciones vigente hasta la expedición de este acto legislativo.

La proposición fue presentada por la senadora Maritza Martínez Aristizábal y fue negada por la Comisión Primera por contrariar la finalidad última del PAL, cual es la de hacer una nueva redistribución de las regalías y compensaciones más equitativa con todas las regiones del país.

2ª. *Adiciónese un párrafo nuevo en el artículo 1.º del proyecto de Acto Legislativo (...) del siguiente tenor:*

“Párrafo. En la reglamentación referida a la explotación de los recursos no renovables deberán incluirse criterios dirigidos a garantizar la *sostenibilidad ambiental, así como criterios para garantizar que el país reciba la mayor participación en la renta generada por dicha explotación*”.

La proposición fue presentada por los honorables Representantes Humphrey Roa Sarmiento y Henry Humberto Arcila M. y negada por la Comisión Primera atendiendo a la existencia de normas constitucionales que regulan las obligaciones del Estado y los particulares en materia ambiental (artículos 78, 79 y 80). Se argumentó también que la reglamentación de la explotación de los recursos naturales no renovables es materia de la ley correspondiente que expida el Congreso.

3ª. Modifíquese parcialmente el texto del párrafo transitorio del artículo 361, el cual quedará así:

Parágrafo transitorio. Suprimase el Fondo Nacional de Regalías. El Gobierno Nacional designará al liquidador, quien se sujetará al procedimiento de liquidación y plazo que establezca la ley.

La proposición fue presentada por el honorable Representante Alfredo Bocanegra Varón y fue negada por la Comisión Primera considerando la conveniencia de hacer más expedito el procedimiento para la liquidación del FNR facultando al Gobierno para hacerlo mediante decretos.

4ª. El artículo segundo del proyecto de Acto Legislativo (...) tendrá un párrafo transitorio del siguiente tenor:

“La ley reglamentaria del presente acto legislativo garantizará que en la distribución porcentual de los recursos del Sistema General de Regalías las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del este artículo recibirán al menos, en términos absolutos, lo que por concepto de regalías reciben a la entrada en vigencia de este acto legislativo”.

La proposición fue presentada por el honorable Representante Guillermo Rivera Flórez y retirada antes de su votación.

5ª. Adiciónense los incisos 1.º, 3.º y 4.º del artículo 2º del proyecto de acto legislativo ...los cuales quedarán así:

Artículo 2º. El artículo 361 de la Constitución Política quedara así:

Inciso primero

“Artículo 361. *Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán para financiar los 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 cultura y educación y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población*”.

Inciso tercero

De los ingresos de Sistema General de Regalías se descontarán las asignaciones directas de que trata el inciso anterior; un diez (10) por ciento para financiar proyectos de cultura, ciencia, tecnología e innovación en todas las entidades territoriales.

Inciso cuarto

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

La proposición fue presentada por el honorable Representante Pablo Enrique Salamanca C. y retirada antes de su votación.

6ª. El inciso 2º del artículo 2º del proyecto de Acto Legislativo (...) quedara así:

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 y conforme a los criterios de destinación que para el efecto establezca la ley.

La proposición fue presentada por los honorables Representantes Humphrey Roa Sarmiento y Henry Humberto Arcila M. y retirada antes de su votación.

7ª. Modifíquese el inciso 1º del artículo 2º del proyecto de acto (...) en el sentido de especificar que el aumento de la competitividad general de la economía incorpora el del sector agropecuario, como sigue:

“(…) y para aumentar la competitividad general de la economía, incorporando el sector agropecuario, con el propósito de mejorar las condiciones sociales de la población”.

La proposición fue presentada por los honorables Representantes Humphrey Roa Sarmiento, Henry Humberto Arcila M. y Hernando Alfonso Prada G. y (¿negada o retirada?)

8ª. Incorpórese al inciso 1º del artículo 2º del proyecto de Acto Legislativo (...) como uno de los objetivos del Sistema General de Regalías la preservación del medio ambiente, como sigue:

“Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán para financiar proyectos de desarrollo social y económico para las entidades territoriales y el ahorro para su pasivo pensional; para preservar el medio ambiente; (...)”

La proposición fue presentada por los honorables Representantes Humphrey Roa Sarmiento, Henry Humberto Arcila M. y Hernando Alfonso Prada G. y retirada antes de su votación.

9ª. Modifíquese el inciso 1º del artículo 2º del proyecto de Acto Legislativo (...) en el sentido de especificar que la inversión en educación incluirá la de la primera infancia, como sigue:

“(...) para la inversión en educación, incluida la de la primera infancia; (...)”.

La proposición fue presentada por los honorables Representantes Humphrey Roa Sarmiento, Henry Humberto Arcila M. y Hernando Alfonso Prada G. y retirada antes de su votación.

10ª. Modifíquese el inciso 2º del artículo 1.º del proyecto de Acto Legislativo (...), el cual quedará así:

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. En todo caso, se tendrá en cuenta que todos los entes territoriales tendrán participación en proporción a la respectiva población de cada uno. Este conjunto de ingresos, asignaciones, procedimientos y reglamentaciones constituye el Sistema General de Regalías.

La proposición fue presentada por el honorable Representante Pablo Enrique Salamanca C. y retirada antes de su votación.

11ª. Modifíquese el artículo 2º del proyecto de Acto Legislativo (...), el cual quedará así:

Artículo 2º. El artículo 361 de la Constitución Política de Colombia 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. Estos recursos constituyen una compensación del daño social y económico causado por la explotación correspondiente y no podrán ser inferiores a los que venían recibiendo antes de la vigencia de este Acto Legislativo. El daño ambiental estará a cargo de las compañías o entidades exploradoras con vigilancia del Estado.

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 el ahorro pensional y territorio y un diez (10) por ciento para financiar proyectos de ciencia, tecnología e innovaciones 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 periodos 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 formarán 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. Suprimase 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.

Esta proposición fue presentada por los honorables Representantes Fernando de la Peña, Hugo Velázquez y Guillermo Rivera y negada por la Comisión Primera por contrariar el propósito de equidad regional de la reforma y por existir normas constitucionales que regulan la materia ambiental.

12ª. Archívese el presente proyecto de acto legislativo por contrariar el espíritu de la Constitución nacional y ser lesiva para las entidades territoriales productoras de recursos naturales.

Esta proposición fue presentada por el honorable Representante Camilo Abril Jaimés y negada por la Comisión Primera por considerar suficientes los argumentos de conveniencia de la misma expuestos por el Gobierno y los ponentes del PAL.

13ª. Artículo 2º. El artículo 361 de la C. P. 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 el Fondo de Ahorro y Estabilización, el Fondo de Inversión Regional, el Fondo para el Ahorro Pensional Territorial y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Serán beneficiarios del fondo de inversión regional, el Fondo de Competitividad Regional y las entidades territoriales a que se refiere el inciso siguiente.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos no renovables, así como los municipios 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, tendrán derecho de participación en el Sistema General de Regalías. La suma de esta participación no podrá superar el porcentaje del Fondo de Inversión 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 Inversión Regional 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 Inversión 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 Competitividad Regional corresponderá a un porcentaje de los recursos del Fondo de Inversión Regional y estará conformado a su vez por el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional, los cuales se constituyen en 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 veinte 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 Fondo de Competitividad Regional y se destinará a las regiones más pobres del país asignándoles una alta prioridad a las zonas costaneras y fronterizas. A su vez, el Fondo de Desarrollo Regional, al cual tendrán acceso todas las regiones del país, tendrá una 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 vigésimo 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 ejecutará de conformidad con la ley a que se refiere el artículo anterior.

Parágrafo. *Los recursos del Sistema General de Regalías no formarán 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 dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo. En los fondos regionales se instituirán órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento los gobernadores de la región, 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. *En aquellos departamentos fronterizos donde haya insatisfacción de las necesidades básicas de su comunidad, previamente definido y avalado por el Departamento Nacional de Planeación, se mantendrán tanto el porcentaje de recursos percibidos por regalías como por el excedente que se produzca de este, lo cual será determinado por la autoridad competente.*

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

Esta proposición fue presentada por el honorable Representante Luis Fernando Ochoa Zuluaga y negada por la Comisión Primera por contrariar el espíritu de la reforma de buscar la equidad regional en la distribución de los ingresos del SGR.

1.6 Al texto normativo presentado por los ponentes se le introdujeron por parte de la Comisión Primera dos modificaciones, a saber:

1.6.1 En el inciso primero del artículo 2° del PAL, que modifica el artículo 361, se cambió el término “interés” por el de “desarrollo”, que se refiere a los proyectos a los cuales se destinarán los ingresos del Sistema General de Regalías por parte de las entidades territoriales.

1.6.2 Se agregó un parágrafo transitorio estableciendo un término de tres (3) meses, contados a partir de la promulgación del acto legislativo, para que el Gobierno presente el proyecto de ley que modificará el sistema de regalías, facultándose al Gobierno, mientras esta se expida, para dictar las normas que regulan el sistema.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO

El PAL contiene tres artículos, a saber:

En el primer artículo se establecen las contraprestaciones (regalías y compensaciones) a favor del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables, y se determina que el Sistema General de Regalías está constituido por el “conjunto de ingresos, asignaciones, procedimientos y reglamentaciones” que por iniciativa del Gobierno serán regulados por el Congreso respecto de su distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación”.

En el artículo 2° se establecen los destinos de los ingresos del SGR; el derecho de los productores a participar en los recursos del sistema y a ejecutarlos de forma directa; y se fijan los porcentajes (10% para cada uno) para los Fondos de Ahorro Pensional Territorial y de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El porcentaje de participación de las entidades productoras y de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional queda para la ley reglamentaria que expida el Congreso. El Fondo de Ahorro se compondrá de los dineros provenientes del crecimiento de las

regalías, y será la mitad del total de este crecimiento descontando los porcentajes correspondientes a los Fondos de Ahorro Pensional, Territorial y de Ciencia, Tecnología e Innovación. En otros términos, el Fondo de Ahorro crecerá a una tasa del 40% del crecimiento total del SGR. En todo caso, esta tasa de ahorro es mucho menor que la prevista en el texto del Senado, que además de alimentarse de este crecimiento lo hacía de un porcentaje fijo de los ingresos del SGR.

En el artículo 3º, vigencias y derogatorias, se establece un plazo máximo de tres meses, promulgado el acto legislativo, para que el Gobierno presente el respectivo proyecto de ley reglamentaria del SGR, facultándose, mientras esta se expida, para dictar las normas sobre el manejo del SGR.

3. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

3.1 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 ambiente optimista presentado por el Gobierno es o no probable, consideramos 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 mate 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 en el 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.

3.2 CLÁUSULA GENERAL DE COMPETENCIA DEL CONGRESO

No es de recibo de los ponentes el inciso segundo del párrafo transitorio 1 introducido por la Comisión Primera al PAL en cuanto, durante el tiempo que va de la aprobación de este a la expedición de la ley que lo reglamente, se faculta al Gobierno Nacional “para dictar las normas que regulan el manejo del Sistema General de Regalías”. Esto significaría ni más ni menos que el Congreso entrega al ejecutivo su facultad legislativa, lo que no está acorde con nuestro sistema democrático de división de poderes.

Entendemos, de otra parte, la urgencia de poner un término al Ejecutivo para que presente el proyecto de ley reglamentaria del PAL, pero también la necesidad de que el Congreso tramite en un término prudencial dicho proyecto y se convierta en ley de la república. Por tal motivo, proponemos la modificación del inciso señalado, en los términos que en el pliego de modificaciones expondremos.

3.3 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.

Se debe tener en cuenta, igualmente, que ya existen en nuestra Constitución normas que reglamentan algunas de las materias que son transversales a los artículos 360 y 361, como por ejemplo las que establecen los derechos fundamentales, los derechos de los niños, y las obligaciones del Estado y de los particulares en materia ambiental. Por tal motivo, no solamente es innecesario repetirlas en el acto legislativo, sino que atentan contra las buenas maneras de la técnica constitucional.

3.4 LOS NIVELES DE AHORRO SEGÚN EL TEXTO DE LA COMISIÓN PRIEMRA

Los ponentes queremos llamar la atención sobre el nivel de ahorro. Consideramos que la honorable plenaria de la Cámara de Representantes debe estudiar la posibilidad de constituir el Fondo de Ahorro con un porcentaje del total de los ingresos del SGR más el porcentaje de crecimiento que le corresponda, sin que

sumados uno y otro supere en ningún caso el treinta por ciento (30%) del total de los ingresos del sistema. Es decir, que en aras de colaborarles a las autoridades monetarias para controlar la inflación y la tasa de cambio por la monetización de las divisas provenientes de la explotación de los recursos naturales, es conveniente no dejar entrar a la masa de dinero circulante los billones de pesos en que se convertirían esas divisas. Con esto posibilitaríamos no solamente lo anotado en materia monetaria, sino también garantizar que existan “en caja” dineros suficientes para inyectarle a la economía de las entidades territoriales en épocas de crisis de precios de esos productos. Es decir, estaríamos contribuyendo a garantizar la estabilidad de los ingresos de los departamentos, municipios y distritos, sean o no productores.

3.5 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, disciplinarios 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, pretermitiendo o acomodando las normas sobre contratación pública.

Nunca será suficiente la insistencia en la participación de la comunidad como eje 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.

4. MODIFICACIONES PROPUESTAS AL TEXTO DE LA COMISIÓN PRIMERA

1. Eliminar el inciso segundo del párrafo transitorio del artículo 3.º del PAL, y en su lugar reemplazarlo por el siguiente:

Parágrafo 1.º transitorio. El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

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

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

2. Se establece una regla conforme a la cual se limita el porcentaje de los recursos destinados al Fondo de Ahorro y Estabilización a un 30% del Sistema General de Regalías. En caso de darse excedentes, estos se destinarán conforme a las reglas que defina la ley que desarrolla la presente reforma constitucional.

3. Asimismo, se incluye como base para el Fondo de Ahorro y Estabilización para el primer año de funcionamiento del SGR un porcentaje equivalente al 25% de este.

Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, y con las modificaciones propuestas, solicitamos a los miembros de la honorable Cámara de Representantes dar cuarto debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2010 Senado, 123 de 2010 Cámara**, 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.

Gustavo Hernán Puentes D., Orlando Velandia S., Roosevelt Rodríguez R., Coordinadores Ponentes; Henry Humberto Arcila M., Hugo Orlando Velásquez J., Jorge Eliécer Gómez V., Germán Varón Cotrino, Alfonso Prada Gil, Germán Navas Talero (no firmó), Fernando de la Peña M. (no firmó), José Rodolfo Pérez S. (no firmó), Carlos Arturo Correa M., Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2010 CÁMARA, NÚMERO 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 1º. 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 2º. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán para financiar proyectos de desarrollo 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 natu-

rales 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 periodos 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, fronteras 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 concentre 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.

En caso de que los recursos destinados al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del 30% del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá conforme a los términos y condiciones que defina la ley que desarrolle el presente acto legislativo.

Parágrafo. Los recursos del Sistema General de Regalías no formarán 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 1.º transitorio. Suprimase 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.

Parágrafo 2º transitorio. En el primer año de operación del Sistema General de Regalías, se destinará un 25% de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización.

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

Parágrafo 1.º transitorio. El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

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

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

Gustavo Hernán Puentes D., Orlando Velandia S., Roosevelt Rodríguez R., Coordinadores Ponentes; Henry Humberto Arcila M., Hugo Orlando Velásquez J., Jorge Eliécer Gómez V. (no firmó), Germán Varón Cotrino, Alfonso Prada Gil, Germán Navas Talero (no firmó), Fernando de la Peña M. (no firmó), José Rodolfo Pérez S. (no firmó), Carlos Arturo Correa M., Ponentes.

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN EN PRIMER DEBATE (PRIMERA VUELTA) DEL 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 1º. 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 2º. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán para financiar proyectos de desarrollo 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 concentre 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 mi-

tad 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.º. Vigencia y derogatorias. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Parágrafo 1.º transitorio. El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Hasta que se expida la ley que desarrolla el presente acto legislativo, el Gobierno Nacional estará facultado para dictar las normas que regulan el manejo del Sistema General de Regalías.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de acto legislativo, con modificaciones, el día 10 de noviembre de 2010, según consta en el acta número 30 de esa fecha; así mismo, fue anunciado para discusión y votación el día 9 de noviembre de 2010, según consta en el acta número 29 de esa misma fecha.

El Secretario Comisión Primera Constitucional,
Emiliano Rivera Bravo.