

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**  
**Proyecto de Acto Legislativo N° 06 de 2017 Senado/ 10 de 2017 Cámara “Por el cual se  
adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”.**  
**Procedimiento Legislativo Especial para la Paz**

Bogotá, D.C., 2 de agosto de 2017.

Doctor  
**ROOSVELT RODRÍGUEZ**  
Presidente Comisión Primera  
Senado de la República  
Ciudad

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, atentamente me permito rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Acto Legislativo N° 06 de 2017 Senado/ 10 de 2017 Cámara “*Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*”, en los términos que se exponen a continuación.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

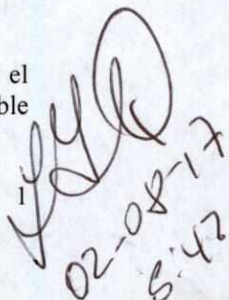
1. Trámite
2. Objeto y contenido del proyecto de acto legislativo
3. Análisis del proyecto de acto legislativo
4. Pliego de modificaciones
5. Proposición
6. Texto propuesto para segundo debate

## 1. TRÁMITE

El Gobierno nacional, por medio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Ministro de Minas y Energía y del Director del Departamento Nacional de Planeación, el día 22 de marzo de 2017 radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo “*Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia*”, lo anterior se realizó con el cumplimiento de los requisitos exigidos para el efecto por la Constitución Política y el Acto Legislativo 01 de 2016<sup>1</sup>, posteriormente el proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 178 de 2017.

---

<sup>1</sup> Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

  
02-08-17  
6:42

El proyecto de acto legislativo fue repartido a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el día 4 de abril de 2017, corporación que lo aprobó en primer debate el día 9 de mayo de 2017. Posteriormente, la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó la iniciativa en segundo debate, el 24 de mayo del mismo año.

El 1 de junio de 2017 fue recibido, en la Comisión Primera del Senado de la República, el expediente del Proyecto de Acto Legislativo N° 06 de 2017 Senado/ 10 de 2017 Cámara “*Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*”. En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante Acta MD-31, designó como ponente al H.S. Carlos Fernando Mota Solarte, con 15 días de término para rendir ponencia.

En cumplimiento del encargo realizado, este Senador Ponente presentó ponencia positiva al proyecto de acto legislativo, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 444 de 2017.

### **1.1. Debate en la Comisión Primera de Senado de la República**

El pasado 12 de junio de 2017 se llevó a cabo el debate del proyecto de acto legislativo en la Comisión Primera del Senado de la República. El Senador Ponente explicó el contenido y objeto del proyecto de reforma constitucional e insistió en la necesidad de aprobarlo para asegurar la inversión en los territorios del país que fueron más afectados por la violencia y aclaró que no es cierto que las FARC incidirán en las decisiones de inversión de dichos recursos.

Posteriormente, tomó la palabra la H.S. Paloma Valencia Laserna quien manifestó, en nombre del partido Centro Democrático, que mantienen su oposición a cualquier proyecto que se tramite en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, en atención a la ilegitimidad del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno nacional y el Grupo Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) (en adelante el “Acuerdo Final”) después del triunfo del NO en el plebiscito. Señaló su inconformidad frente al proyecto de acto legislativo en cuanto a: i) la utilización de recursos del ahorro pensional de las entidades públicas para el financiamiento de la implementación del Acuerdo Final, pues a su juicio dicha disposición pone en riesgo la financiación del pasivo pensional de los colombianos; ii) la utilización de recursos no ejecutados del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación (en adelante el “FCTI”) al 31 de diciembre de 2016 para la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo, pues considera que con dicha disposición no se estaría cumpliendo el compromiso del Gobierno nacional para apoyar en sector de la ciencia y la tecnología en el país, y iii) la creación de un Órgano Colegiado de Administración y Decisión (en adelante “OCAD”) especial para los proyectos de inversión en la implementación del Acuerdo Final, pues dicha disposición centraliza los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables.

La H.S. Viviane Morales Hoyos, expuso que el Fast Track no fue creado para la implementación del Acuerdo Final sino para trámites legislativos de carácter urgente, y que el proyecto en discusión no cumplía con dichas características. Manifestó también su desacuerdo con el traslado de los recursos del FCTI para la inversión en infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final, pues no resulta procedente

recortar aún más dichos recursos, en un país en el que la inversión en ciencia y tecnología respecto del PIB es mucho menor, en comparación con países desarrollados.

Agregó que el proyecto propuesto no establecía soluciones a los problemas presentados en la ejecución de los recursos del FCTI y que por tanto se seguiría presentando la acumulación de los mismos. Por último, indicó que en cuanto a la inversión en vías terciarias existía ausencia de buenas prácticas en el manejo de los recursos, y que por tanto se hacía evidente el riesgo de corrupción e improvisación en la ejecución de dichos recursos.

Por su parte, el H.S. Eduardo Enríquez Maya manifestó que en el país existían otras prioridades de inversión y que el proyecto de acto legislativo las desconocía, para priorizar la inversión en la financiación de la implementación del Acuerdo Final.

El H.S. Horacio Serpa manifestó su apoyo al proyecto de acto legislativo; no obstante, señaló que la reforma al Sistema General de Regalías (en adelante el “SGR”) realizada en el año 2011 había disminuido sustancialmente los ingresos de las entidades productoras y que por tanto se debía promover una mayor destinación de recursos a dichas entidades. En este mismo sentido se pronunció el H.S. Hernán Andrade.

La H.S. Claudia López manifestó su desacuerdo con la destinación del 20% de los rendimientos financieros del SGR a las entidades territoriales productoras, pues la Corte Constitucional ha reconocido que los recursos naturales no renovables son de la nación, es decir, de todo el territorio nacional y no solo de las entidades que por suerte tienen mayores recursos naturales no renovables que otras. Por otra parte, resaltó la importancia de incluir la solución a los problemas de ejecución del FCTI y propuso que una parte de los recursos que se transferirían del FCTI se destinen al sector de la educación. Finalmente, indicó que las inversiones para la implementación del Acuerdo Final debían ser aprobadas por el OCAD Paz previas audiencias públicas regionales de socialización y priorización de proyectos de inversión y en este sentido radicó dos proposiciones que fueron aprobadas por los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República.

La H.S. Maritza Martínez Aristizábal intervino indicando que en los criterios de distribución de la asignación para la paz debe haber equidad con los municipios productores de recursos naturales no renovables, pues el número de hechos de alteración del orden público en dichos territorios ha aumentado de manera significativa desde el año 2012, coincidiendo con el inicio del SGR, que disminuyó de manera drástica los ingresos para inversión pública a estos territorios. En este sentido, radicó una proposición en la cual se precisa que el 20% de los rendimientos financieros constitutivos de un incentivo a la producción sea destinado a los municipios donde se desarrolla la actividad de explotación de los recursos naturales no renovables y dejó como constancia una propuesta, según la cual, debe darse prioridad a las entidades territoriales productoras en la distribución de la nueva Asignación para la Paz.

Otros honorables senadores intervinieron manifestando que se encontraban de acuerdo con el proyecto de acto legislativo propuesto, reiterando que se hace necesario aumentar los incentivos de explotación para las entidades productoras de recursos naturales no renovables.

Luego de lo anterior, se sometió a votación el articulado con las proposiciones realizadas, obteniendo como resultado la aprobación del mismo.

## **1.2. Texto aprobado en la Comisión Primera del Senado**

La Comisión Primera del Senado de la República, aprobó el texto que se transcribe a continuación:

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 06 DE 2017 SENADO/ 10 DE 2017  
CÁMARA  
“POR EL CUAL SE ADICIONAL EL ARTÍCULO 361 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA, EN VIRTUD DEL  
PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ**

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1°.** Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 361 de la Constitución Política:

*“**PARÁGRAFO 4°.** Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser aprobados, previas audiencias públicas regionales de socialización y priorización de proyectos de inversión, por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el Parágrafo 7° Transitorio del Artículo 2 del presente acto legislativo; con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el Parágrafo 2° del presente artículo.*

*Las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior.”*

*“**PARÁGRAFO 5°.** Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. Los*

*programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.*

*Lo establecido en el presente párrafo regirá desde la entrada en vigencia de la ley que lo reglamente.”*

**ARTÍCULO 2º.** Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución Política:

**“PARÁGRAFO 7º TRANSITORIO.** *Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, un 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a una asignación para la Paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.*

*Igual destinación tendrá el 80% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo. El 20% restante se destinará para incentivar la producción de municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables.*

*Durante este periodo, la asignación para ahorro pensional territorial será del 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías. La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, a las asignaciones directas a las que se refiere el inciso segundo del presente artículo y a la Asignación para la Paz a la que se refiere el inciso 1º del presente párrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.*

*Los recursos a los que se refieren los incisos 1º y 2º de este párrafo, se distribuirán priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales.*

*Los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos a los que se refieren los incisos 1º y 2º de este párrafo, serán definidos, previas audiencias públicas regionales de socialización y priorización de proyectos de inversión, por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante del organismo nacional de planeación, y un (1) representante del Presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.*

*Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.*

*Para cumplir con lo dispuesto en el presente párrafo transitorio, el Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, hará los ajustes necesarios en el presupuesto del bienio 2017-2018 y adoptará las medidas requeridas para que entre en operación este Órgano Colegiado de Administración y Decisión.”*

**“PARÁGRAFO 8º TRANSITORIO.** *El Gobierno nacional trasladará el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016, de los cuales, un 50% será apropiado a través de la Asignación para la Paz, para ser definido por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el Parágrafo 7º Transitorio del presente artículo y, el 50% restante será apropiado por el Fondo de Desarrollo Regional.*

*Todos los recursos objeto del traslado se destinarán a la financiación de proyectos de inversión en la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con fundamento en los criterios de priorización dispuestos en el inciso 4º del Parágrafo 7º Transitorio del presente artículo.*

*El Gobierno departamental podrá establecer que el porcentaje de recursos a trasladar sea superior al 60%, en cuyo caso deberá informar al Gobierno nacional dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.*

*El Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales a los que haya lugar mediante un decreto con fuerza de ley, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los recursos trasladados serán apropiados al mismo departamento beneficiario de los saldos y se distribuirán en partes iguales a la Asignación para la Paz y al Fondo de Desarrollo Regional.”*

**“PARÁGRAFO 9º TRANSITORIO.** *Los proyectos de inversión a financiarse con los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, deberán guardar concordancia con el régimen de planeación vigente, el componente específico para la Paz y la implementación del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.”*

**ARTÍCULO 3º. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** *El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las nomas que le sean contrarias.*

### **1.3. Constancias radicadas en la Comisión Primera del Senado**

A continuación, se resumen las constancias presentadas en el desarrollo del primer debate del proyecto de acto legislativo ante la Comisión Primera del Senado de la República:

- i. La H.S. Claudia López Hernández dejó como constancias las siguientes proposiciones:

- a. Adicionar un último inciso al párrafo 4 contenido en el artículo 1° del proyecto de acto legislativo así:

*“Para las entidades territoriales con baja o nula incidencia del conflicto armado, los proyectos deberán ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el Parágrafo 2° del presente artículo, y serán destinados prioritariamente para la reparación integral de las víctimas.”*

- b. Modificar el párrafo 5 contenido en el artículo 1 del proyecto de acto legislativo, así:

*“Parágrafo 5°. Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. Para la presentación y ejecución de los proyectos, la entidad deberá ser acreditada por Colciencias o por el Ministerio de Educación Nacional, como idóneos en el Sistema de Ciencia y Tecnología. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.*

*Lo establecido en el presente párrafo regirá desde la entrada en vigencia de la ley que lo reglamente.”*

- c. Modificar el segundo inciso del párrafo 7 transitorio contenido en el artículo 2° del proyecto de acto legislativo, así:

*“Parágrafo 7° Transitorio: (...) Igual destinación tendrá el 80% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo. ~~El 20% restante se destinará para incentivar la producción de las entidades territoriales, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables.~~”*

- d. Eliminar el inciso 6 del párrafo 7 transitorio contenido en el artículo 2° del proyecto de acto legislativo relativo a la participación de senadores y representantes a la Cámara en el OCAD Paz.

- e. Modificar el párrafo 8 transitorio contenido en el artículo 2° del proyecto de acto legislativo, así:

*“Parágrafo 8° Transitorio. El Gobierno nacional trasladará el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016, de los cuales, un 50% será apropiado a través de la Asignación para la Paz, para ser definido por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el Parágrafo 7° Transitorio del*

*presente artículo y, el 50% restante será apropiado por el Fondo de Desarrollo Regional, conforme a lo establecido en el inciso 8° del presente artículo; al menos el 50% de los recursos destinados al Fondo de Desarrollo Regional se destinarán a proyectos de inversión en el sector educativo.*

*~~Todos los~~ Los recursos objeto del traslado, apropiados a través de la Asignación para la Paz, se destinarán a la financiación de proyectos de inversión en la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con fundamento en los criterios de priorización dispuestos en el inciso 4° del Parágrafo 7° Transitorio del presente artículo.*

*El Gobierno departamental podrá establecer que el porcentaje de recursos a trasladar sea superior al 60%, en cuyo caso deberá informar al Gobierno nacional dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.*

*El Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales a los que haya lugar mediante un decreto con fuerza de ley, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los recursos trasladados serán apropiados al mismo departamento beneficiario de los saldos y se distribuirán en partes iguales a la Asignación para la Paz y al Fondo de Desarrollo Regional.”*

**ii. Honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal**

- a.** Modificar el inciso 4 del parágrafo 7 transitorio contenido en el artículo 20 del proyecto de acto legislativo, así:

*“Los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este parágrafo, se discutirán priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. En la distribución también se priorizarán las entidades territoriales en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables.”*

**2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El proyecto de acto legislativo tiene por objeto modificar y adicionar el artículo 361 de la Carta Política, relativo al SGR, con el propósito de incluir un cúmulo de medidas tendientes a destinar recursos a la implementación del Acuerdo Final. Las principales medidas propuestas son las que se relacionan a continuación:

- a.** Crear una asignación del 7% de los ingresos del SGR, por un término de 20 años, destinada a financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo

Final. Dicho porcentaje se logra reduciendo durante el mismo periodo el aporte del SGR al ahorro pensional territorial en 3% y el 4% restante de los ingresos del SGR, resultarían de un menor ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización (en adelante el “FAE”).

- b. Destinar, a la financiación de proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final durante los próximos 20 años, el 80% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR.
- c. Autorizar la destinación de los recursos del ahorro pensional territorial, que excedan el cubrimiento del pasivo pensional, a la financiación de proyectos de inversión, que durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo, deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final. La medida aplicaría tanto para los excedentes que se encuentran disponibles actualmente, como los que se generen en el futuro.
- d. Destinar parcialmente y por una única vez, los recursos no aprobados del FCTI al 31 de diciembre de 2016, exclusivamente a proyectos de inversión en infraestructura de transporte para la implementación del Acuerdo Final.
- e. Crear un OCAD encargado de definir los proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final.

Para efectos de lo anterior y de conformidad con el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República, el proyecto de acto legislativo propone lo siguiente:

- i. Adicionar un “*Parágrafo 4*” al artículo 361 Superior, en virtud del cual se autorice a las entidades territoriales que reciben recursos del SGR para el ahorro pensional territorial y cubran su pasivo pensional, a destinar los excedentes provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión, que durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final.

Dicho parágrafo dispone que lo dispuesto en él también será aplicable a aquellas entidades territoriales que reciben recursos del SGR para el ahorro pensional territorial, que a la fecha de entrada en vigencia del acto legislativo hayan cubierto su pasivo pensional y dichos recursos sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales. Además, dispone que los proyectos deberán ser aprobados, previas audiencias públicas regionales de socialización y priorización de proyectos de inversión, por el OCAD Paz y con posterioridad a los veinte (20) años, por los OCAD Municipales y Departamentales correspondientes.

- ii. Adicionar un “*Parágrafo 5*” al artículo 361 de la Carta Política, en virtud del cual los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del FCTI, serán definidos por el OCAD respectivo, mediante convocatorias públicas abiertas y competitivas y además serán ejecutados por las entidades que los presentaron en las convocatorias.

- iii. Adicionar un “*Parágrafo 7 Transitorio*”, en virtud del cual se establece que:
- a. Durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo, un 7% de los ingresos del SGR se destinarán a una asignación para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final. Dicha asignación especial sería cubierta de la siguiente manera: Tres puntos serían absorbidos por la reducción de la asignación al ahorro pensional territorial, del 10% al 7% anual; y los cuatro puntos porcentuales adicionales requeridos para completar la asignación especial, serían cubiertos con un menor flujo de ahorro en el FAE.
  - b. Durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo, el 80% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR se destinarán a financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final; salvo aquellos generados por las asignaciones directas. El 20% restante se destinará para incentivar la producción de municipios en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables.
  - c. Los recursos relativos a la asignación especial se distribuirán entre las entidades territoriales con base en criterios de nivel de pobreza rural, grado de afectación derivado del conflicto armado, debilidad institucional y existencia de economías ilegales.
  - d. Los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos de la asignación especial, serán definidos por un OCAD.
  - e. El Gobierno nacional hará los ajustes necesarios en el Presupuesto Nacional de Regalías del bienio 2017-2018, mediante un decreto con fuerza de ley.
- iv. Adicionar un “*Parágrafo 8 Transitorio*” para autorizar al Gobierno nacional para que, mediante decreto con fuerza de ley, traslade el 60% de los saldos no aprobados en el FCTI a 31 de diciembre de 2016, con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final. El 50% de dichos recursos serán trasladados a la Asignación para la Paz para ser definidos por el OCAD Paz y el 50% restante será trasladado al Fondo de Desarrollo Regional.

De cualquier manera, se establece que los departamentos tienen la facultad de establecer que el porcentaje de recursos a trasladar sea superior al 60%, caso en el cual deberán informar al Gobierno nacional dentro de los 5 días siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo.

- v. Adicionar un “*Parágrafo 9 Transitorio*” en virtud del cual se establece que los proyectos de inversión a financiarse con los recursos del SGR destinados a la implementación del Acuerdo Final, deberán guardar concordancia con el régimen de planeación vigente, el componente específico para la Paz y la implementación del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Así las cosas y de acuerdo con el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República, el proyecto de acto legislativo consta de tres artículos, incluido el relativo a la vigencia: el artículo 1 que propone adicionar al artículo 361 Superior, los parágrafos 4 y 5; el artículo 2 que pretende añadir los parágrafos transitorios 7, 8 y 9 a la disposición en mención y el artículo 3 relativo a la vigencia.

### **3. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

#### **3.1. LAS PREVISIONES DEL ACUERDO FINAL Y DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016, CUYA IMPLEMENTACIÓN PRETENDE EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.**

El proyecto responde a la necesidad de adoptar medidas presupuestales para la implementación del Acuerdo Final, refrendado por el Honorable Congreso de la República el pasado 30 de noviembre de 2016.

El Acuerdo Final definió los objetivos y metas que se deben alcanzar en los próximos veinte (20) años, con logros de corto y mediano plazo necesarios para avanzar en la consolidación de las disposiciones pactadas y se compone por seis puntos a saber: 1) Reforma Rural Integral; 2) Participación Política; 3) Fin del Conflicto; 4) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas; 5) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto y 6) Implementación, Verificación y Refrendación.

Es preciso señalar que el Punto 1.3. del Acuerdo Final, fija el propósito de lograr la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% de la pobreza rural en todas sus dimensiones en un término de 15 años, por medio de la elaboración y puesta en marcha de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI): Plan Nacional de Vías Terciarias, Plan Nacional de Riego y Drenaje, Plan Nacional de Electrificación Rural, Plan Nacional de Conectividad Rural, Plan Nacional de Salud Rural; Plan Especial de Educación Rural y Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

El Acuerdo Final también estableció específicamente, en el Punto 6.1.2., que los recursos del SGR, serían una de las fuentes para la implementación de las disposiciones pactadas, a saber:

*“(…) Se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los PDET. Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación del Acuerdo en los territorios, para que estos proyectos fortalezcan el desarrollo de sus municipios y departamentos. (...)”.*

Para efectos de desarrollar en mayor detalle lo anterior, es preciso señalar que el Punto 1 del Acuerdo final (Reforma Rural Integral -RRI), sienta las bases para la transformación estructural del campo y crea condiciones de bienestar para la población rural. En consecuencia y para implementar la RRI con mayor celeridad en los territorios más afectados por el conflicto y la pobreza, el Acuerdo Final en el Punto 1.2., previó los Programas de

Desarrollo con Enfoque Territorial, cuyo objetivo es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad.

Con lo anterior, se pretende asegurar el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales, la efectividad de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, la erradicación de la miseria y del conflicto, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y de formas propias de producción de grupos étnicamente diferenciados, el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, la implementación de inversiones públicas progresivas concertadas con las comunidades, el fortalecimiento de los encadenamientos entre la ciudad y el campo, el reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo; hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajen alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

Adicionalmente, el Punto 1.3. del Acuerdo Final, fija el propósito de lograr la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% de la pobreza rural en todas sus dimensiones en un término de 15 años, por medio de la elaboración y puesta en marcha de los Planes Nacionales para la RRI, los cuales tienen como objetivo central, por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. Los Planes Nacionales a desarrollar son:

- Plan Nacional de Vías Terciarias, con el propósito de lograr la integración regional y el acceso a los servicios sociales y a los mercados, incidir favorablemente sobre el precio de los alimentos como garantía del derecho a la alimentación y mejorar el ingreso de la población campesina.
- Plan Nacional de Riego y Drenaje, pretende impulsar la producción agrícola familiar y la economía campesina en general, garantizando el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua; el Plan Nacional de Electrificación Rural.
- Plan Nacional de Conectividad Rural, con el propósito de garantizar condiciones de vida digna y mejorar la conectividad.
- Plan Nacional de Salud Rural, con el objetivo de acercar la oferta de servicios de salud a las comunidades, en especial los grupos y personas en condiciones de vulnerabilidad, fortalecer la infraestructura y la calidad de la red pública en las zonas rurales y mejorar la oportunidad y la pertinencia de la prestación del servicio.
- Plan Especial de Educación Rural, con el propósito de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia

productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural.

- Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, con el objetivo de garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan en el campo.

Así mismo, el Punto 1.3.3. del Acuerdo, planteó los estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral. Para efectos de lo anterior, se previó la implementación del Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural, con el propósito de estimular diferentes formas asociativas de trabajo entre pequeños y medianos productores que promuevan la autonomía económica y fortalezcan la capacidad de los pequeños productores de acceder a bienes y servicios, de comercializar sus productos y en general mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción.

Dentro de dichos estímulos encontramos también: el Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación, fue concebido para fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria a través de las cuales puedan desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica; el Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores y productoras con menores ingresos; el Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, que contará con medidas afirmativas para promover el empoderamiento económico de las mujeres rurales y el Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales.

El punto 4.1.1. del Acuerdo final incorpora el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) como componente especial de la RRI en aquellas poblaciones y territorios con características específicas, que requieren de unas medidas adicionales y particulares respecto de las demás comunidades rurales. El PNIS está diseñado en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos, y de esa manera encontrar una solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito y a todos los problemas asociados a ellos en el territorio.

Así las cosas, los recursos del SGR que puedan destinarse a la implementación de todas las medidas previstas en el Acuerdo Final, contribuirán de manera relevante a la consecución de la Paz Estable y Duradera.

Por otra parte, el Acto Legislativo 01 de 2016 “*Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, contempló en el artículo 1° el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, en cuanto a la expedición de actos legislativos y leyes que tengan como objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Adicionalmente, en el artículo 3°, se incluyó un nuevo artículo transitorio en la Constitución Política mediante el cual se ordenó

la incorporación del Plan de Inversiones para la Paz en el Plan Nacional de Desarrollo durante los próximos veinte (20) años, en las cuales el Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones y se señaló la facultad de las autoridades departamentales, municipales y distritales para ajustar los planes de desarrollo territoriales para adecuarlos a dicho Plan de Inversiones para la Paz. Se dispuso también que el Plan de Inversiones debe contener recursos adicionales a las inversiones que ya habían sido programadas por las entidades territoriales, orientadas a disminuir las brechas sociales, económicas e institucionales en las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se hace imperioso aumentar el nivel de inversión y definir los criterios de focalización de los recursos del SGR, a fin de que las entidades territoriales cuenten con recursos importantes para atender las prioridades que suscita la implementación del Acuerdo Final, de forma coordinada con lo establecido en el artículo 3° del Acto legislativo 01 de 2016.

Según lo indicó el el Gobierno nacional, la propuesta de acto legislativo permitirá a las entidades territoriales contar con cerca de \$17 billones de pesos adicionales para hacer inversiones en la construcción de la paz durante los próximos 20 años.

Por lo expuesto anteriormente este proyecto de acto legislativo que se discute resulta ser imperioso por dos cuestiones trascendentales: la primera relacionada por el mandamiento expreso del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 el cual hace parte de la Carta Política; y la segunda, que existe relación directa entre los puntos del Acuerdo Final y la reforma constitucional que se estudia.

### **3.2. EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS**

Las regalías son comprendidas por el derecho constitucional como una contraprestación económica que recibe el Estado, en razón de la extracción de recursos naturales no renovables existentes en el subsuelo<sup>2</sup>. Como lo ha explicado la jurisprudencia reiteradamente, este concepto se refiere a la contraprestación económica que percibe el Estado de las personas a quienes se les concede el derecho a explotar los recursos naturales no renovables en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado.<sup>3</sup>

El régimen de regalías en el texto original de la Constitución de 1991, artículos 360 y 361, fue diseñado con el propósito de promover la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, así como de combatir la pobreza en las regiones y los problemas de distribución del ingreso. Así, se decidió ceder –a título de participación- y por intermedio del Fondo Nacional de Regalías, los recursos de regalías a las entidades territoriales para permitirles el cumplimiento de sus funciones, particularmente, las relacionadas con la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo respectivos.

---

<sup>2</sup> Artículo 332 Superior

<sup>3</sup> Sentencia C-010 de 2013

En este orden de ideas y de acuerdo con el recuento histórico realizado en la Sentencia C-624 de 2013, el régimen de regalías previsto originalmente en el Texto Constitucional contaba con las siguientes características:

- a. Las regalías eran recursos exógenos, es decir, no eran consideradas ingresos propios de las entidades territoriales sino recursos externos originados en un derecho de participación en la contraprestación obtenida por el Estado con ocasión de la explotación de los recursos naturales no renovables.
- b. Las regalías se clasificaban en directas e indirectas: las primeras se trasladaban a las entidades territoriales productoras y transportadoras, quienes debían emplearlas en proyectos prioritarios de orden social según sus planes de desarrollo. Las regalías indirectas ingresaban al Fondo Nacional de Regalías, quien las redistribuía entre todos los departamentos y municipios del país atendiendo a criterios como el nivel de necesidades básicas insatisfechas de la población. Estos recursos, por mandato constitucional, debían emplearse en promoción de la minería, preservación del ambiente y proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.
- c. La nación no tenía porcentaje de participación en las regalías, sino que estas debían repartirse entre las entidades territoriales.
- d. El destino de las regalías era la inversión y el gasto social; se pretendía que las regalías ayudaran al desarrollo de las regiones y sirvieran como herramienta de redistribución del ingreso.
- e. De acuerdo con la naturaleza exógena de las regalías, el Legislador gozaba de libertad de configuración para definir las formas de reparto, los criterios de distribución y los mecanismos de vigilancia y control; de manera que podía imponer destinos específicos para los recursos de regalías, siempre y cuando: estuvieran dentro del ámbito de la inversión social y la regulación persiguiera el uso eficiente de los recursos<sup>4</sup>.
- f. Los proyectos a financiar debían ser aquellos definidos por las propias entidades territoriales como prioritarios.

---

<sup>4</sup> Sentencia C-624 de 2013. “(...) Por ejemplo, en la sentencia C-567 de 1995[38], la Corte avaló que el legislador señalara en la ley 141 de 1994, como áreas prioritarias destinatarias de las regalías directas, el saneamiento ambiental y la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales [39]. Luego, en la sentencia C-207 de 2000[40], la Corporación encontró ajustado a la Carta que la ley 141 también señalara como destino de las regalías indirectas los proyectos de energización [41]. En la sentencia C-509 de 2008[42], este Tribunal, con argumentos similares, declaró exequible disposiciones de la ley 141 que ordenaban la transferencia específica de cierto porcentaje de regalías indirectas a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, con el fin de realizar labores de preservación y protección del ambiente en su jurisdicción. Posteriormente, en la sentencia C-240 de 2011[43], se avaló la redistribución de algunos recursos del Fondo Nacional de Regalías para mitigar los daños causados por una fuerte ola invernal, evitar la propagación de sus efectos y prevenir desastres futuros. (...)”.

- g.** Existían mecanismos de vigilancia y control del uso de las regalías, con el propósito de evitar destinaciones inadecuadas y garantizar un empleo eficiente de las mismas.

Posteriormente, a raíz de la inequidad e ineficiencia que generó el sistema de reparto de regalías consagrado originalmente en la Carta Política de 1991, fue promulgado el Acto Legislativo 05 de 2011, mediante el cual se modificó el régimen constitucional de las regalías. Dicha reforma constitucional se caracterizó por los cambios que se relacionan a continuación<sup>5</sup>:

- a.** Creó el SGR, en el que unificó el reparto de los recursos de las regalías
- b.** Eliminó la producción como principal criterio de distribución de las regalías.
- c.** Modificó el destino de las regalías, así: al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.
- d.** Modificó la distribución de los recursos, como a continuación se indica:
- 10%: ahorro pensional territorial
  - 10%: inversiones en ciencia, tecnología e innovación
  - Hasta 30%: generación de ahorro público y estabilización
  - 2%: fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.

Los recursos restantes para:

- 20%: asignaciones directas a entidades territoriales donde se adelanta la explotación y a municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten los recursos explotados o productos derivados de ellos.
  - 80%: financiación de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. En un 60% para Fondo de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional en un 40%.
- e.** Si bien no eliminó las regalías directas, sí las redujo.
- f.** Ordenó la creación de un Sistema Presupuestal propio.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*

- g. Creó una nueva institucionalidad que busca fortalecer la vigilancia, control y buen uso de las regalías y su impacto efectivo en el desarrollo y crecimiento económico del país y las regiones: Encargó al Ministerio de Minas y Energía la función de fiscalizar la exploración y explotación de los yacimientos, y la promoción del conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; además, creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías.
- h. Los recursos deben destinarse a proyectos específicos, los cuales deben ser definidos por OCAD, en los que tendrá participación el Gobierno nacional.
- i. Las regalías continúan siendo un recurso exógeno de las entidades territoriales, en la medida que son ingresos del Estado respecto de los cuales aquellas solamente tienen un derecho de participación. Por lo tanto, se sigue otorgando al Legislador una amplia libertad de configuración en materia de distribución de las regalías entre las entidades territoriales.<sup>6</sup>

Adicionalmente y con el objeto de reglamentar el Acto Legislativo 05 de 2011, vigente a la fecha, fue expedida la Ley 1530 de 2012 “*Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*”.

### 3.3. LA TITULARIDAD DE LAS REGALÍAS Y SU CARÁCTER EXÓGENO

Frente a la titularidad de las regalías, debe anotarse que, de acuerdo con el artículo 332 Superior, el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales, sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a leyes preexistentes. En ese sentido, como los recursos naturales no renovables son extraídos del subsuelo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el propietario de las regalías es el Estado, puesto que existe un mandato constitucional expreso en el sentido que este ente es titular de ese componente del territorio. Así mismo, la Corte Constitucional considera que el concepto de Estado debe interpretarse de la manera más amplia posible, por lo que debe comprender las distintas facetas de división territorial.<sup>7</sup> Sobre el particular, la Sentencia C-541/11 estipuló que “[e]n lo que respecta

<sup>6</sup> *Ibidem*

<sup>7</sup> *Ibidem*. “(...) Así, como se explicó en la sentencia C-251/03, [55] recapitulando fallos precedentes sobre esa misma materia “[e]l artículo 332 superior establece que “(e)l Estado es propietario de (...) los recursos naturales no renovables.” Esta expresión, y en particular la palabra “Estado” contenida en ella, puede ser interpretada de maneras diferentes. Por ejemplo, Es posible concluir que dicha norma se refiere exclusivamente a las entidades territoriales, o por el contrario, que es atinente únicamente a las autoridades de nivel central. Esta cuestión ya ha sido resuelta por la Corte Constitucional, quien en su jurisprudencia ha establecido que el artículo 332 se refiere al Estado como a un “ente que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales”. [56] || En la sentencia citada, al estudiar la titularidad de los recursos naturales no renovables y de los ingresos provenientes de su explotación, la Corte estimó que la utilización de la palabra “Estado” en los artículos 332 y 360 quería evitar dos peligros: || “De un lado, los constituyentes pretendieron evitar la centralización nacional de los beneficios derivados de la explotación de los recursos naturales, ya que una tal concentración les parecía incompatible con el espíritu descentralizador de la Carta, pues las regalías eran consideradas uno de los instrumentos más importantes para fortalecer los fiscos de las entidades territoriales. Por ello se trataba de evitar que la Nación se reservara para sí el producto de las regalías. (...) De otro lado, la regulación constitucional aprobada en la Asamblea también pretende evitar el riesgo inverso, esto es, que el producto de las regalías sea exclusivo de aquellos municipios o departamentos que, por una casualidad de la naturaleza, tuvieron la fortuna de contar con una riqueza natural, ya que esto es

*específicamente a la propiedad de las regalías, la Corte ha interpretado la pertenencia al Estado de que habla el artículo 360 superior, en el sentido de que si bien ello no equivale a afirmar que su propiedad corresponde a la Nación, la generalidad del término indudablemente sí incluiría el nivel central o nacional. Esta conclusión se confirma también al observar que esa misma norma constitucional asigna a las entidades territoriales el derecho a “participar en las regalías y compensaciones”, precisión que no sería necesaria si tales recursos verdaderamente fueran propiedad de aquéllas. De allí que la jurisprudencia haya repetidamente calificado las regalías como recursos exógenos de las entidades territoriales.”.*

En este orden de ideas, las entidades territoriales tienen derechos de participación respecto de las regalías, que bajo ninguna perspectiva pueden entenderse como asignación de propiedad de esos recursos a su favor. De manera que, desde esta perspectiva podría admitirse incluso la validez constitucional de fórmulas de distribución que contemplen como beneficiario a la Nación.

En consecuencia, los ingresos constitutivos de regalías y compensaciones constituyen rentas exógenas de las entidades territoriales. Esto implica que (i) no hacen parte de sus rentas propias, respecto de las cuales sí ejercen derecho de propiedad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 287-3 C.P.; (ii) los derechos de participación que ejercen las entidades territoriales se enmarcan en el ejercicio el derecho a participar en las rentas nacionales, previsto en el artículo 287-4 C.P.<sup>8</sup>

De lo anterior podemos concluir que las características principales otorgadas por la Constitución Política de Colombia (tanto por los textos prístinos de los artículos 360 y 361 Superiores, como por la modificación introducida a dichos artículos por el Acto Legislativo 5 de 2011) al SGR consisten en: (i) la obligación que toda explotación de recursos del

---

*incompatible con la equidad y el logro de un desarrollo regional equilibrado. (...) Conforme a lo anterior, es claro que la Asamblea Constituyente evitó atribuir a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, para evitar la centralización de sus beneficios, pero que tampoco quiso, por razones de equidad y de equilibrio regional, municipalizarlos o atribuir su propiedad a los departamentos. En ese orden de ideas, resulta perfectamente lógico que la titularidad de tales recursos y de las regalías que genera su explotación sea de un ente más abstracto, que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales, esto es, del Estado colombiano como tal, quien es entonces el propietario de los recursos no renovables y el titular de las regalías.”[57]” (Subrayas no originales). (...)”.*

<sup>8</sup> *Ibidem.* Acerca de este tópico, la Corte ha reiteradamente precisado que “... los entes territoriales no tienen un derecho de propiedad sobre las regalías sino apenas el derecho de participación sobre las mismas que les atribuye la ley[60], puesto que por mandato expreso del artículo 332 Constitucional la titularidad de las contraprestaciones económicas causadas por la explotación de un recurso natural no renovable está radicada en el Estado en su calidad de dueño del subsuelo y de tales recursos ya que “...la Carta Política no reconoce un derecho de propiedad al departamento, al municipio productor, al puerto marítimo o fluvial sobre la regalía, puesto que, como se ha visto, las entidades territoriales del Estado, al no ser propietarias del recurso natural no renovable, tampoco lo son de los beneficios que de la extracción de los mismos se deriven”. [61]|| Las regalías gravitan sobre todas las explotaciones de recursos naturales de propiedad del Estado, esto es, tienen carácter universal. Además, constituyen los ingresos fiscales mínimos por las explotaciones del subsuelo que es propiedad del Estado. Así mismo, estos ingresos públicos no tienen naturaleza tributaria, “pues no son imposiciones del Estado sino contraprestaciones que el particular debe pagar por la obtención de un derecho, a saber, la posibilidad de explotar un recurso natural no renovable”. [62] Y no constituyen bienes de uso público “sino rentas nacionales sobre las cuales algunas entidades territoriales tienen derecho a participar de ellas...”. [63].”

subsuelo genere una contraprestación a favor del Estado; y (ii) la imposibilidad de centralizar por completo esos recursos, a través de la total exclusión del beneficio a favor de las entidades territoriales.<sup>9</sup>

### 3.4. LAS COMPETENCIAS DEL LEGISLADOR EN MATERIA DE REGALÍAS

La naturaleza exógena de las regalías, ha generado que la Corte Constitucional en múltiples fallos haya determinado que *“la distribución de las regalías a favor de las entidades territoriales es un asunto que hace parte del amplio margen de configuración legislativa.”*<sup>10</sup>, el cual encontraría sus límites en las características fundamentales del SGR, anteriormente referidas: (i) la obligación que toda explotación de recursos del subsuelo genere una contraprestación a favor del Estado; y (ii) la imposibilidad de centralizar por completo esos recursos, a través de la total exclusión del beneficio a favor de las entidades territoriales.

Esta conclusión se extrae de un precedente estable y reiterado de la Corte Constitucional, en el cual ha declarado la constitucionalidad de diversas normas que fijaron destinaciones particulares a los recursos de regalías y compensaciones, generalmente distintas a su giro a favor de las entidades territoriales productoras, a continuación, se citan algunos de los apartes más relevantes de las sentencias en mención:

- *“(...) Acerca del tema de la amplia facultad del legislador para configurar el régimen de las regalías, la jurisprudencia de la Corte ha establecido clara y expresamente, la amplia facultad que le compete al legislador para regular el tema de regalías, precisando que se encuentra “habilitado constitucionalmente para regular el régimen jurídico de las regalías estableciendo sus montos o porcentajes de distribución, destinación y los mecanismos de control sobre el uso adecuado de esas contraprestaciones económicas.”*<sup>11</sup>
- *“(...) La Corte ha reiterado la amplia libertad del legislador para fijar las regalías y alcance del control constitucional, pero ha establecido igualmente que existe unos mínimos constitucionales que debe respetar el Legislador en esta materia, como los cobros a toda explotación de recursos naturales y las asignaciones específicas de que trata el artículo 361 Superior. (...)”*<sup>12</sup>.
- *“(...) El anterior examen es suficiente para concluir que el Legislador goza de una muy amplia libertad para fijar el monto de las regalías derivadas de la explotación de recursos no renovables. Sin embargo, y contrariamente a lo sugerido por uno de los intervinientes, esto no significa que estemos en un ámbito puramente político que escape al control constitucional, pues la Carta no excluye que las normas sobre regalías puedan vulnerar los mandatos constitucionales. Además, y como esta Corte lo ha destacado, la Carta establece un contenido esencial del régimen de regalías que debe ser respetado por el Legislador, el cual incluye, entre otras cosas, el deber del*

---

<sup>9</sup> Sentencia C-010 de 2013

<sup>10</sup> *Ibidem*

<sup>11</sup> Sentencia C-240 de 2011

<sup>12</sup> Sentencia C-010 de 2013

*Congreso de imponer el pago de regalía por la explotación de todo recurso no renovable (CP art. 360). Además, en la medida en que las regalías recaen sobre este tipo de recursos, es claro que estos dineros pretenden “compensar el agotamiento del capital natural que produce la explotación de recursos naturales que no se renuevan”. Por ende, es posible que el legislador al regular las regalías y fijar su monto vulnere la Carta, por ejemplo, porque no imponga su cobro sobre la explotación de ciertos recursos no renovables, con lo cual desconoce la obligatoriedad y universalidad de las regalías, o porque establezca montos tan irrisorios que no compensen el agotamiento de estos recursos, que por no ser renovables, representan un capital natural de la sociedad colombiana que inevitablemente tiende a agotarse (...)”.*<sup>13</sup>

### **3.5. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PROPUESTA.**

Realizadas las precisiones previas, debe analizarse el contenido y alcance de la reforma constitucional propuesta y su incidencia en el régimen jurídico de las regalías.

De acuerdo con lo expuesto en el acápite denominado “*Objeto y contenido del proyecto de acto legislativo*”, la iniciativa propone realizar algunas modificaciones y adiciones en materia de distribución de los recursos del SGR. No obstante, se estima que ninguna de las modificaciones propuestas altera las premisas fundamentales y estructurales del SGR, es decir, que se mantienen los postulados constitucionales básicos de dicho sistema, de manera que el Congreso de la República al aprobar la reforma constitucional propuesta no excedería sus límites competenciales al poder de reforma constitucional.

Así, se considera que el proyecto de acto legislativo mantiene inalteradas las premisas constitucionales fundamentales del SGR, a saber:

- a. Se mantiene el concepto de regalías como los ingresos que recibe el Estado como contraprestación económica por la explotación de recursos naturales no renovables que integran el SGR.
- b. Se encuentra que la reforma constitucional propuesta mantiene la previsión superior según la cual el titular de las regalías es el Estado, en tanto propietario del subsuelo.
- c. No se modifica la premisa según la cual las entidades territoriales productoras o en cuyos territorios se ubiquen puertos marítimos y fluviales destinados al transporte de los recursos explotados o sus derivados, tienen derecho a participar en las regalías y compensaciones, es decir, la existencia de un derecho de participación de las entidades territoriales respecto a esos recursos.
- d. La descentralización y autonomía de las entidades territoriales permanece intacta, toda vez que, la reforma constitucional propuesta mantiene la participación de los

---

<sup>13</sup> Ver Sentencias C-221 de 1997, C-1548 de 2000 y C-010 de 2013

entes territoriales en las regalías y su destinación a actividades relacionadas con el desarrollo regional, a pesar de que el proyecto de acto legislativo introduce reformas que varían la distribución y destinación de las regalías.

- e. La reforma constitucional propuesta no conduce a una desfinanciación de las entidades territoriales y tampoco altera los recursos endógenos de las mismas, de manera que se mantiene la autonomía de las entidades territoriales.
- f. Resulta alterada una de las reglas particulares contenidas en el artículo 361 en lo que respecta a la distribución de los recursos constitutivos del SGR y es la relativa a la asignación al ahorro pensional territorial, la cual se reduce del 10% al 7% de los ingresos del SGR. No obstante, se mantienen los derechos de participación de las entidades territoriales frente a las regalías, incluso aquella cuya destinación es al ahorro pensional territorial, pues dicha asignación no se elimina, sino que solo sufre una reducción.
- g. Se considera que la creación de una asignación para la implementación del Acuerdo Final va de la mano y en armonía con los fines generales perseguidos por los recursos del SGR como son el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, las inversiones físicas en educación, las inversiones en ciencia, tecnología e innovación, el aumento de la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población, pues cualquier medida de implementación del Acuerdo Final apunta, de una u otra manera, a la consecución de alguno de los fines anteriormente relacionados.
- h. La determinación de los criterios que determinarán la distribución de los recursos provenientes de la asignación de paz, es de vital importancia, pues la destinación de los mismos debe guardar estricta relación con el postconflicto.
- i. La destinación de los excedentes de ahorro pensional de las entidades territoriales, es una manifestación del uso eficiente de los recursos, en la medida que se está otorgando utilidad a dichos recursos, que se encuentran o se encontrarán congelados.
- j. Se hace necesaria la creación de un OCAD que defina los proyectos de inversión a ser financiados por los recursos de la asignación paz, pues tratarán únicamente de proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo Final. No se estima que la creación de este OCAD conduzca a la centralización, pues, es precisamente para evitar lo anterior, que se garantizará la presencia y participación de los Gobiernos departamentales y municipales en el mismo.
- k. En cuanto al traslado del 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016, se estima que es constitucionalmente válida la inclusión de una norma de dicho talante, además porque se resguarda la autonomía de las entidades territoriales al otorgar a los departamentos la facultad de decidir si se aumenta el porcentaje de recursos a trasladar y al establecer que el 50% de dichos recursos será apropiado por el Fondo de Desarrollo Regional. Adicionalmente, debe recalcar que el porcentaje que se destina al FCTI no sufre

ninguna disminución, pues se mantiene en el 10% de los ingresos del SGR, como se encuentra vigente en la actualidad.

- l.** Se estima que la destinación del 20% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR a los municipios productores de recursos naturales no renovables, constituye un instrumento válido para incentivar la producción en los mismos. Circunstancia que repercute de manera directa en la sostenibilidad del SGR y por consiguiente en los recursos que de dicho Sistema se destinarán a la implementación del Acuerdo Final.
- m.** Por último, se considera de vital importancia la inclusión de la disposición relativa a la asignación de programas o proyectos de ciencia, tecnología e innovación, mediante convocatorias públicas abiertas y competitivas; pues es una norma que permitirá solventar los inconvenientes que se han venido presentando en la aprobación de este tipo de proyectos, lo cual contribuirá al mejoramiento estructural del SGR, aclarando que de cualquier manera, esta modificación tiene relación directa con la implementación del Acuerdo Final.

### 3.6. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN CIFRAS

Como se ha expuesto a lo largo de la presente ponencia, el objetivo de la reforma constitucional propuesta es destinar una serie de recursos del SGR para la implementación del Acuerdo Final; dichos recursos, de acuerdo con la información suministrada por el Gobierno nacional, serían los siguientes:

Mecanismo	Fuente	Monto Estimado (millones de pesos)			
		2017	2018	Promedio anual 2019-2036*	TOTAL 20 AÑOS
Acto Legislativo	Trasladar saldos sin aprobar del FCTI para a proyectos de inversión en la Paz	1.000.000	n/a	n/a	1.000.000
	Destinar excedentes en el FONPET provenientes del SGR, a proyectos de inversión para la Paz	90.000	150.000	150.000	3.080.000
	Destinar 7% de los ingresos del SGR a la Paz durante 2017-2036.	364.201	413.673	398.054	7.942.846
	Destinar el 80% los rendimientos financieros del SGR para la Paz	n/a	n/a	240.000	4.320.000
<b>TOTALES</b>		<b>1.594.201</b>	<b>563.673</b>	<b>788.054</b>	<b>16.342.846</b>

Asignación recursos del SGR a través del PAL-06 de 2017 Senado/ 10 de 2017 Cámara. Fuente MHCP.

#### **a. En relación con los aportes del SGR al ahorro pensional territorial**

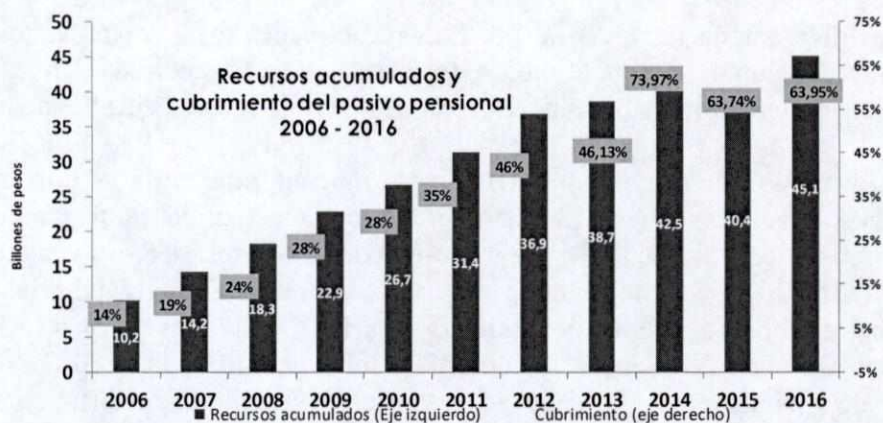
Como ya se ha indicado, el proyecto de acto legislativo incluye dos medidas relacionadas con el aporte del SGR al ahorro pensional territorial, con el propósito de destinar parte de dichos recursos a la implementación del Acuerdo Final: i) la primera permite que las entidades territoriales que ya hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional territorial, puedan destinar los excedentes que provengan del SGR a la financiación de

proyectos de inversión que en los próximos 20 años deben tener como objeto la implementación del Acuerdo Final; y ii) reducir durante este mismo periodo, el aporte del SGR al ahorro pensional, que actualmente es del 10%, a un 7% para, en parte, financiar la nueva asignación para la Paz.

Estas dos propuestas se sustentan en que el fondeo de los pasivos pensionales territoriales se encuentra en un punto en el que la mayoría de entidades territoriales han alcanzado el objetivo de cubrimiento de su pasivo pensional y están generando excedentes en sus cuentas individuales en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (en adelante “FONPET”).

Así, hoy nos encontramos frente a un escenario muy distinto al que existía en el año 2011 cuando se creó el SGR y se destinó un 10% de sus ingresos al ahorro pensional. En efecto, en el 2011, el pasivo pensional territorial agregado, que ascendía a 31,4 billones de pesos, sólo tenía un cubrimiento del 35%.

En contraste, al 31 de diciembre de 2016, el pasivo pensional territorial agregado, avaluado en 45,1 billones de pesos, alcanzó un 64% de cubrimiento.



Fuente: MHCP-Sistema de Información del FONPET

Adicionalmente, año a año, continúan ingresando recursos a las cuentas de FONPET de las entidades territoriales, de diez (10) fuentes de financiación, entre las que se encuentran, transferencias constitucionales como el Sistema General de Participaciones, el SGR y los juegos de suerte y azar; recursos de la Nación como una porción de las privatizaciones y recursos propios de las entidades territoriales. Dado que el pasivo pensional territorial de las entidades corresponde a una población cerrada y que, además, los aportes en las cuentas generan rendimientos financieros que contribuyen al incremento de los recursos ahorrados, cada año más entidades territoriales alcanzan el cubrimiento de su pasivo pensional y generan excedentes.

Ahora, la Ley 549 de 1999 previó que cuando una entidad genere excedentes por encima del cubrimiento de su pasivo pensional, puede retirarlos y destinarlos al uso previsto por la fuente original de aporte. Sin embargo, a diferencia de las otras fuentes que alimentan el FONPET,

los excedentes generados con aportes del SGR no pueden ser destinados a algo distinto que, al mismo ahorro pensional territorial, pues la destinación original de estos recursos está definida así desde el artículo 361 de la Constitución Política.

De esta manera, dado el actual escenario de fondeo y cubrimiento del pasivo pensional territorial, con estas medidas se busca reorientar recursos, que ascienden aproximadamente a la suma de 150 mil millones de pesos al año, que ya no se requieren para el cubrimiento del pasivo pensional territorial, a la tan necesaria inversión para la construcción de paz y el desarrollo territorial.

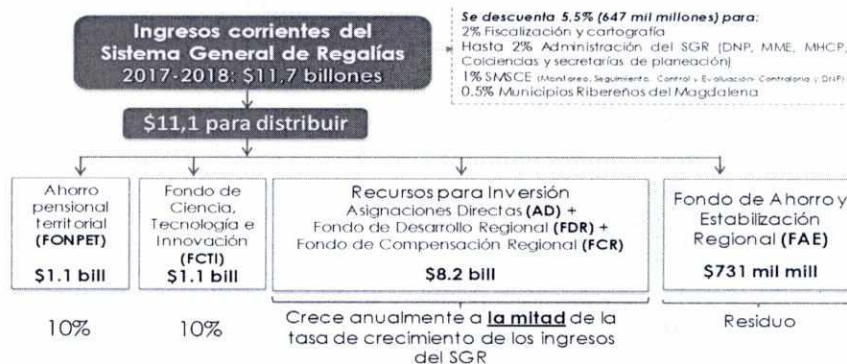
### b. Nueva asignación para la Paz y OCAD Paz

El proyecto de acto legislativo propone la inclusión de un párrafo transitorio 7° al artículo 361 de la Constitución Política para que, durante los próximos 20 años, un 7% de los ingresos del SGR se destinen a una Asignación para la Paz, para financiar proyectos de inversión requeridos para la implementación del Acuerdo Final. Como se señaló anteriormente, durante ese periodo de tiempo, se reduce el aporte del SGR al ahorro pensional territorial en 3 puntos porcentuales; el 4% de los ingresos del SGR adicional, que se requiere para financiar la nueva asignación para la Paz, resultaría de un menor ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización. Frente al particular debe precisarse:

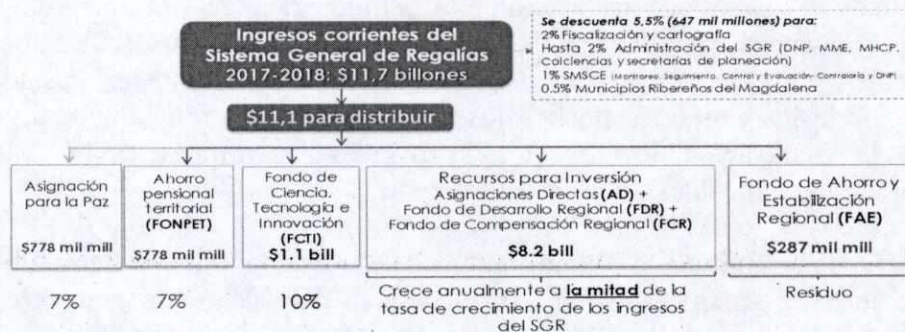
- Esta medida asigna recursos de inversión adicionales a los ya previstos, pues no genera reducción alguna en el monto del SGR que se asigna a los demás conceptos de inversión territorial, sino que reduce la cantidad de recursos destinados al ahorro.

Para ilustrar lo anterior, a continuación, se muestra cuál sería el impacto de esta medida sobre el presupuesto previsto para el bienio actual del SGR. Como se puede observar, de los \$11,7 billones de ingresos corrientes del SGR proyectados para el bienio 2017-2018, \$1,1 billones se asignan al ahorro pensional territorial y 731 mil millones al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y a la inversión se asignan \$1,1 billones al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI) y \$8,2 billones a la suma de Asignaciones Directas, Fondo de Desarrollo Territorial y Fondo de Compensación Territorial.

### DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL SGR 2017-2018 HOY



## DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL SGR 2017-2018 CON ACTO LEGISLATIVO



Fuente: MHCP

Al incluir un nuevo concepto de inversión del 7% de los ingresos y reducir el ahorro pensional al 7% de los ingresos, sin alterar ninguna otra regla de distribución incluida en la Constitución Política, se reduciría el ahorro pensional territorial previsto para el bienio 2017-2018 a 778 mil millones de pesos (322 mil millones menos en dos años) y el ahorro previsto en el FAE a \$287 mil millones (444 mil millones menos); mientras que el valor asignado al FCTI se mantendría en exactamente el mismo valor de \$1,1 billones y el asignado a los demás conceptos de inversión también se mantendrían en el mismo monto de \$8,2 billones.

- Las medidas propuestas en el proyecto de acto legislativo no afectan el valor que ya se ha ahorrado en el FAE, cuyo propósito es garantizar niveles de inversión estables en el futuro, cuando caigan los ingresos del SGR.

Al cierre del 2016, el FAE contaba con un ahorro de 3.468 millones de dólares estadounidenses (aprox. \$10.4 billones de pesos) y aún con la reducción que se produciría a raíz de la creación de una nueva asignación de inversión, se continuaría ahorrando cerca de 300 mil millones de pesos bienales en el FAE.

Con respecto a la creación de un nuevo OCAD encargado de definir los proyectos de inversión a ser financiados con la nueva Asignación para la Paz y los recursos de rendimientos financieros que se destinen al mismo propósito, se aclara que de acuerdo con lo establecido en el Parágrafo 2° del artículo 361 de la Constitución Política, cada Fondo y asignación del SGR, tiene un OCAD particular, con representación del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales, encargado de definir los proyectos de inversión que serán financiados con el respectivo recurso. De la misma manera, los proyectos de inversión a ser financiados con la nueva Asignación para la Paz y la porción de los rendimientos financieros para lo mismo, serían decididos en un nuevo OCAD conformado por tres (3) representantes del Gobierno nacional, dos (2) del Gobierno departamental y dos (2) del Gobierno municipal.

### c. Traslado de saldos no aprobados del FCTI para inversiones para la Paz

En cuanto a la medida propuesta consistente en trasladar una parte de los saldos no aprobados a 31 de diciembre de 2016 en el FCTI, cada departamento debe trasladar al menos el 60% de

dichos saldos, pero con la posibilidad de definir un porcentaje mayor a ser trasladado para la financiación de infraestructura de transporte para la Paz.

Una vez definido el valor a ser trasladado para cada departamento, la mitad del mismo se trasladará a la Asignación para la Paz y el otro 50% al Fondo de Desarrollo Regional. Frente a este particular, es necesario aclarar que todos los recursos, tanto los trasladados a la Asignación para la Paz como los trasladados al Fondo de Desarrollo Regional, deben ser destinados a la financiación de proyectos de inversión en infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final.

De esta manera, como mínimo, \$909 mil millones de los saldos sin aprobar del FCTI al 31 de diciembre de 2016, serían destinados a financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final, desagregados de la siguiente manera por departamento y región:

Región	Departamento	Saldo sin aprobar a dic.31 2016	60%	40%
Centro Sur	Amazonas	9.222	5.533	3.689
	Caquetá	20.666	12.400	8.266
	Huila	62.440	37.464	24.976
	Putumayo	52.049	31.229	20.820
	Tolima	33.407	20.044	13.363
	<b>TOTAL</b>	<b>177.784</b>	<b>106.670</b>	<b>71.114</b>
Centro Oriente	Boyacá	87.725	52.635	35.090
	Cundinamarca	44.030	26.418	17.612
	Norte de Santander	70.885	42.531	28.354
	Santander	17.199	10.319	6.880
	<b>TOTAL</b>	<b>219.839</b>	<b>131.903</b>	<b>87.936</b>
Caribe	Atlántico	23.854	14.312	9.542
	Bolívar	153.121	91.873	61.248
	Cesar	58.884	35.330	23.554
	Córdoba	88.655	53.193	35.462
	La Guajira	70.367	42.220	28.147
	Magdalena	61.251	36.751	24.500
	San Andrés	35.357	21.214	14.143
	Sucre	89.956	53.974	35.982
	<b>TOTAL</b>	<b>581.445</b>	<b>348.867</b>	<b>232.578</b>
Eje Cafetero	Antioquia	64.508	38.705	25.803
	Caldas	26.037	15.622	10.415
	Quindío	12.405	7.443	4.962
	Risaralda	9.214	5.528	3.686
	<b>TOTAL</b>	<b>112.164</b>	<b>67.298</b>	<b>44.866</b>
Llanos	Arauca	19.553	11.732	7.821
	Casanare	30.226	18.136	12.090
	Guainía	8.907	5.344	3.563
	Guaviare	6.315	3.789	2.526
	Meta	20.018	12.011	8.007

	Vaupés	22.564	13.538	9.026
	Vichada	11.849	7.109	4.740
	<b>TOTAL</b>	<b>119.432</b>	<b>71.659</b>	<b>47.773</b>
Pacífico	Cauca	56.462	33.877	22.585
	Chocó	44.032	26.419	17.613
	Nariño	114.712	68.827	45.885
	Valle Del Cauca	68.840	41.304	27.536
	<b>TOTAL</b>	<b>284.046</b>	<b>170.428</b>	<b>113.618</b>
<b>TOTAL</b>		<b>1.514.988</b>	<b>908.993</b>	<b>605.995</b>

Fuente: MHCP

### 3.7. APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ.

Se considera que el proyecto de acto legislativo puede tramitarse mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, pues su contenido tiene por objeto facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final, de acuerdo con las consideraciones expuestas en el acápite 3.1. de la presente ponencia y con las que se exponen a continuación.

Lo anterior, dado que el Acuerdo Final en varios de sus puntos resalta la importancia de las entidades territoriales en la implementación de los seis puntos que componen el Acuerdo final; 1) Reforma Rural Integral; 2) Participación Política; 3) Fin del Conflicto; 4) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas; 5) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto y 6) implementación, verificación y refrendación.

El punto 6.1.2 del Acuerdo Final “*Medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales*” se establece que los recursos del Sistema General de Regalías serán una fuente para la implementación de los acuerdos, en los siguientes términos:

*“(…) Se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los PDET. Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación del Acuerdo en los territorios, para que estos proyectos fortalezcan el desarrollo de sus municipios y departamentos. (…)”*.

Frente a la inclusión de una disposición sobre la selección de proyectos del FCTI a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, resulta pertinente indicar que el artículo mediante el cual se modifica la operación del FCTI, incluyendo la disposición de selección mediante un proceso de convocatoria abierta y asegurando que quien presente el proyecto para operación sea quien lo ejecute en caso de ser ganador, guarda una conexidad estricta con el Acuerdo Final.

Lo anterior, teniendo en cuenta que se plantea una solución a los problemas identificados que han generado la acumulación de recursos en dicho fondo, lo que aseguraría la viabilidad para

el cumplimiento de los compromisos pactados en el acuerdo, en aspectos relacionados con la ciencia la tecnología y la innovación, los cuales se transcriben a continuación.

**“(…) Principios**

*En la implementación de lo acordado en el punto “Hacia un Nuevo campo Colombiano: Reforma Rural Integral” se tendrán en cuenta los siguientes principios:*

(…)

*Integralidad: **asegura la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología**, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor. También asegura oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad y de medidas para garantizar una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la población.”*

(…)

*“1.3.1.2. Infraestructura de riego: con el propósito de impulsar la producción agrícola familiar y la economía campesina en general, garantizando el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:*

- **La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria**, de acuerdo con las particularidades de las zonas, del proyecto productivo y de las comunidades.”

(…)

*“1.3.2.2. Educación rural: con el propósito de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Especial de Educación Rural.*

*Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:*

(…)

- **El fortalecimiento y la promoción de la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc.**

- Incremento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad. Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales. “

(...)

“1.3.2.3. Vivienda y agua potable: con el propósito de garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan en el campo, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales.

(...)

1.3.3.2. Asistencia técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- “La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada. La asistencia integral técnica y tecnológica es un servicio público gratuito para los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras y para los pequeños productores y productoras, priorizando a mujeres cabeza de familia, y contará con un subsidio progresivo para los medianos productores y productoras.

(...)

- La vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información. (...)”.

En este mismo sentido el numeral 6.1.2 del mismo acuerdo estableció que el SGR sería una de las fuentes para el financiamiento de la implementación de lo pactado, y que en ese sentido se debían promover mecanismos y medidas necesarias que aseguraran la efectiva contribución.

Conforme a lo indicado anteriormente, es claro que al adoptar medidas para corregir el funcionamiento del FCTI, considerado como fuente fundamental para la implementación de lo pactado en cuanto ciencia, tecnología e innovación, la propuesta se encuentra alineada a los retos y objetivos del Acuerdo Final, por tanto no hay duda de que la propuesta de modificación se debe tramitar mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, al igual que las demás disposiciones del proyecto de acto legislativo que será sometido a debate.

Resulta de igual importancia resaltar que la eficiencia del gasto público es indispensable para lograr los objetivos de desarrollo económico, social e institucional del país, pues contribuye inexorablemente a la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la legitimidad del Estado; por tanto, no podría sugerirse mantener vigentes las debilidades estructurales del FCTI que generan ineficiencias en la ejecución de los recursos.

En conclusión, disponer el traslado de los recursos del FCTI no ejecutados a 31 de diciembre de 2016 a la implementación de la paz, sin que se resuelvan los inconvenientes que han suscitado la acumulación de dichos saldos, sería mantener perenne la dificultad que hasta ahora se ha identificado y sostener en el tiempo las condiciones que han hecho inviable la financiación estos proyectos, poniendo en riesgo la financiación efectiva de los objetivos planteados en el Acuerdo Final en cuanto a ciencia, tecnología e innovación.

#### 4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Una vez consideradas las constancias y observaciones realizadas frente al proyecto de acto legislativo, durante el primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, llevado a cabo el pasado 12 de junio de 2017, se considera pertinente incluir algunas modificaciones al articulado propuesto, tendientes a asegurar la coherencia con el Acuerdo Final y a hacer aún más eficiente el proceso para la asignación y ejecución de los recursos que contribuyen a su implementación, así:

- a. **ARTÍCULO 1º.** Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 361 de la Constitución Política:

“**PARÁGRAFO 4º.** Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser **definidos, aprobados, previas audiencias públicas regionales de socialización y priorización de proyectos de inversión**, por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el Parágrafo 7º Transitorio del Artículo 2 del presente acto legislativo; con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser **definidos aprobados** por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el Parágrafo 2º del presente artículo.

Las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior.

**El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, reglamentará la materia.**

“**PARÁGRAFO 5º.** Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.

Lo establecido en el presente párrafo regirá desde la entrada en vigencia de la ley que lo reglamente.”

Frente al Parágrafo 4 incluido en el Artículo 1 del proyecto de acto legislativo, se propone reemplazar en el primer inciso la palabra “*aprobados*” por “*definidos*”, para mantener el mismo término utilizado a lo largo del artículo 361 de la Constitución Política cuando se refiere a la competencia concreta de los OCAD.

Por otra parte, se propone la eliminación de la frase “*previas audiencias públicas regionales de socialización y priorización de proyectos de inversión*” con el propósito de incluirla como un inciso adicional del Parágrafo 9º Transitorio del proyecto de acto legislativo, de manera que la realización de dichas audiencias sea un requisito transversal a todos los recursos del SGR destinados a la implementación del Acuerdo Final. La modificación propuesta evita que se tenga que reiterar dicha frase en varias disposiciones a lo largo del articulado; pues si bien se considera pertinente la realización de audiencias públicas, este mecanismo es complementario a los ejercicios de planeación para la implementación del Acuerdo Final que deben incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Territoriales, materia regulada por el Parágrafo 9º Transitorio incluido en el proyecto de reforma constitucional.

Adicionalmente, se otorgan facultades al Gobierno nacional, para que dentro de los 6 meses siguientes reglamente la materia.

No se propone ninguna modificación al Parágrafo 5 del Artículo 1 del proyecto de acto legislativo.

- b. ARTÍCULO 2º.** Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución Política:

**“PARÁGRAFO 7º TRANSITORIO.** Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, un 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a una asignación para la Paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Igual destinación tendrá el ~~70%~~ **80%** de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo. El ~~30%~~ **20%** restante se destinará para incentivar la producción de municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables.

Durante este periodo, la asignación para ahorro pensional territorial será del 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías. La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, a las asignaciones directas a las que se refiere el inciso segundo del presente artículo y a la Asignación para la Paz a la que se refiere el inciso 1º del presente párrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los recursos a los que se refieren los incisos 1º y 2º de este párrafo, se distribuirán priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales.

Los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos a los que se refieren los incisos 1º y 2º de este párrafo, serán definidos, ~~previas audiencias públicas regionales de socialización y priorización de proyectos de inversión,~~ por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante del organismo nacional de planeación, y un (1) representante del Presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.

Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.

Para cumplir con lo dispuesto en el presente párrafo transitorio, el Gobierno nacional, ~~mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá~~ dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, **expedirá los decretos con fuerza de ley hará los ajustes** necesarios para ajustar ~~en~~ el presupuesto del bienio 2017-2018 y **para** adoptará las medidas requeridas para **el que entre en**

**operación funcionamiento de este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, y de la Asignación para la Paz.**”

“**PARÁGRAFO 8º TRANSITORIO.** El Gobierno nacional trasladará el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016, de los cuales, un 50% será apropiado a través de la Asignación para la Paz, para ser definido por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el Parágrafo 7º Transitorio del presente artículo y, el 50% restante será apropiado por el Fondo de Desarrollo Regional.

Todos los recursos objeto del traslado se destinarán a la financiación de proyectos de inversión en la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con fundamento en los criterios de priorización dispuestos en el inciso 4º del Parágrafo 7º Transitorio del presente artículo.

El Gobierno departamental podrá establecer que el porcentaje de recursos a trasladar sea superior al 60%, en cuyo caso deberá informar al Gobierno nacional dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

El Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales a los que haya lugar mediante un decreto con fuerza de ley, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los recursos trasladados serán apropiados al mismo departamento beneficiario de los saldos y se distribuirán en partes iguales a la Asignación para la Paz y al Fondo de Desarrollo Regional.”

“**PARÁGRAFO 9º TRANSITORIO.** Los proyectos de inversión a financiarse con los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, deberán guardar concordancia con el régimen de planeación vigente, el componente específico para la Paz y ~~el la implementación del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.~~

**Se convocarán previas audiencias públicas regionales para la socialización y priorización de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con estos recursos, conforme lo establezca el decreto con fuerza de ley que trata el Parágrafo 7 Transitorio.**”

**“PARÁGRAFO 10º TRANSITORIO. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, las entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos, definirán directamente los proyectos de inversión cuando estos tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en concordancia con el decreto con fuerza de ley que para el efecto expida el Gobierno nacional**

**en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los demás proyectos serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.”**

Así las cosas, con respecto al Parágrafo 7° Transitorio se propone, en el inciso segundo, reducir el porcentaje de los rendimientos financieros destinados a proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final de 80% a 70%, y consecuentemente, se incrementa el porcentaje destinado a incentivar la producción en los municipios en cuyos territorios se explotan los recursos naturales no renovables, de 20% a 30%.

Esta modificación deriva del hecho que, en los últimos dos bienios presupuestales del SGR, se han destinado cerca de 180 mil millones de pesos bienales a la financiación de un incentivo a la producción, mediante el cual se asignan recursos para la financiación o cofinanciación de proyectos de recuperación ambiental, social y económica en los 101 municipios en cuyos territorios se genera más del 90% de los ingresos del SGR. Es decir, la inversión de todas las regiones del país, incluyendo la Asignación para la Paz prevista en el proyecto de acto legislativo, depende de la actividad económica del sector minero energético en estas regiones.

Es importante precisar que, de conformidad con las Resoluciones del Ministerio de Minas y Energía a través de las cuales se distribuyen los recursos entre los municipios productores y se establecen las condiciones para su aprobación y ejecución para acceder a los recursos de este incentivo, se deben realizar reuniones entre la comunidad, la empresa y el gobierno local y nacional, para discutir y acordar las inversiones prioritarias para mitigar el impacto de la actividad extractiva. Esto ha permitido acercar a los actores de estos territorios y aunar esfuerzos y recursos públicos y privados que permitan un desarrollo equilibrado de estos municipios. Este tipo de concertación en territorio es fundamental para la implementación de los acuerdos para una paz estable y duradera, así como para la sostenibilidad de los ingresos del sistema.

En el presupuesto del bienio 2015-2016, se asignaron a este incentivo \$180 mil millones provenientes de los recursos de funcionamiento del SGR y en el del bienio 2017-2018, \$172 mil millones provenientes de los rendimientos financieros del SGR. Esto demuestra que vigencia a vigencia, se ha hecho evidente la necesidad de asignar recursos focalizados a los territorios productores, con el propósito de mantener los suficientes incentivos para equilibrar el costo social, económico y ambiental que genera la explotación de los recursos naturales no renovables en su territorio; buscando mantener los niveles producción que generan los ingresos al SGR. Sin embargo, esta medida no cuenta con una fuente definida o estable de recursos del SGR y cada bienio se ha recurrido a mecanismos distintos para su financiación.

Ahora, según lo informado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el promedio anual de rendimientos financieros generados o reintegrados a la Cuenta Única del SGR entre el 2013 y el 2016, asciende a \$308 mil millones; es decir en promedio, \$616 mil millones en el bienio. De esta manera, para continuar con una asignación de la misma magnitud a dicho incentivo, de acuerdo con las proyecciones del plan de recursos del SGR, se requiere asignar un 30% de los rendimientos financieros del SGR (\$184 mil millones al bienio) a este propósito, y no un 20% (\$123 mil millones) como se planteó inicialmente.

Con esta medida, se busca garantizar una fuente clara de recursos para este incentivo a la producción, focalizada en los territorios que permiten la financiación del SGR, durante los mismos 20 años previstos para las inversiones para la implementación del Acuerdo Final. De esta manera, se contará con un instrumento que permita dar viabilidad a las medidas incorporadas en el proyecto de acto legislativo; en particular, garantizar que se cuente con los ingresos efectivos del SGR que financiarán la nueva Asignación para la Paz.

Adicionalmente y como se indicó en la exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional, debe recalcar que las entidades territoriales en cuyo territorio se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables han sido especialmente vulnerables a las consecuencias del conflicto armado en el país. Sin importar si se trata de explotación de minerales o de hidrocarburos, las zonas donde se llevan a cabo estas actividades han sido blanco constante de los grupos armados con ataques a infraestructura y a la población civil, además de la existencia de cultivos de coca en muchas de estas entidades territoriales.

Al cruzar la clasificación de los municipios y departamentos del índice de incidencia del conflicto armado, con departamentos y municipios productores, se presenta una relación significativa. Como se señala en la siguiente tabla, de los 187 municipios del país, clasificados como de impacto muy alto y alto, 55 corresponden a municipios productores (29%).

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PRODUCTO	IICA*
ANTIOQUIA	YONDO	CRUDO + GAS	ALTO
ANTIOQUÍA	EL BAGRE	ORO	ALTO
ANTIOQUÍA	SEGOVIA	ORO	ALTO
ANTIOQUÍA	TARAZÁ	ORO	MUY ALTO
ANTIOQUÍA	ZARAGOZA	ORO	ALTO
ANTIOQUÍA	REMEDIOS	ORO	ALTO
ANTIOQUÍA	CÁCERES	ORO	ALTO
ANTIOQUÍA	NECHÍ	ORO	ALTO
ANTIOQUÍA	AMALFI	ORO	ALTO
ANTIOQUÍA	ANORÍ	ORO	MUY ALTO
ANTIOQUÍA	VALDIVIA	ORO	MUY ALTO
ARAUCA	ARAUQUITA	CRUDO	MUY ALTO
ARAUCA	SARAVENA	CRUDO	MUY ALTO
BOLIVAR	CANTAGALLO	CRUDO + GAS	MUY ALTO
BOLÍVAR	SANTA ROSA DEL SUR	ORO	ALTO
BOLÍVAR	SIMITÍ	ORO	ALTO
BOLÍVAR	MORALES	ORO	ALTO
BOLÍVAR	SAN PABLO	ORO	MUY ALTO
BOLÍVAR	MONTECRISTO	ORO	ALTO
CASANARE	MANI	CRUDO + GAS	ALTO

CASANARE	AGUAZUL	CRUDO + GAS	ALTO
CAUCA	PIAMONTE	CRUDO	MUY ALTO
CAUCA	TIMBIQUÍ	ORO	ALTO
CAUCA	SUÁREZ	ORO	ALTO
CAUCA	EL TAMBO	ORO	MUY ALTO
CAUCA	PATÍA	ORO	ALTO
CESAR	BECERRIL	CARBÓN	ALTO
CHOCÓ	NÓVITA	ORO	ALTO
CHOCÓ	ISTMINA	ORO	ALTO
CHOCÓ	TADÓ	ORO	ALTO
CHOCÓ	SIPÍ	ORO	ALTO
CHOCÓ	BAGADÓ	ORO	ALTO
CÓRDOBA	PUERTO LIBERTADOR	ORO + CARBÓN	MUY ALTO
CÓRDOBA	MONTELÍBANO	NIQUEL	ALTO
GUAJIRA	DIBULLA	GAS	ALTO
META	PUERTO GAITAN	CRUDO	ALTO
META	VISTA HERMOSA	CRUDO	MUY ALTO
NARIÑO	MAGÜÍ	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	ROBERTO PAYÁN	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	BARBACOAS	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	SANTA BÁRBARA	ORO	ALTO
NARIÑO	EL CHARCO	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	SAN ANDRÉS DE TUMACO	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	CUMBITARA	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	LA LLANADA	ORO	ALTO
N. DE SANTANDER	SARDINATA	GAS + CARBÓN	MUY ALTO
N. DE SANTANDER	TIBÚ	CRUDO + GAS + CARBÓN	MUY ALTO
PUTUMAYO	ORITO	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	PUERTO ASIS	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	PUERTO CAICEDO	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	SAN MIGUEL	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	VALLE DEL GUAMUEZ	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	VILLAGARZON	CRUDO	MUY ALTO
SANTANDER	SABANA DE TORRES	CRUDO + GAS	ALTO
TOLIMA	CHAPARRAL	CRUDO	ALTO

Municipios productores con alto o muy alto impacto del conflicto armado. Fuente: Ministerio de Minas y Energía, con base en el Índice de incidencia del conflicto armado elaborado por el Grupo de Proyectos Especiales del Departamento Nacional de Planeación.

En el caso de los departamentos, se puede observar que de 6 departamentos clasificados como de impacto muy alto y alto, 4 corresponden a departamentos productores, así:

DEPARTAMENTO	PRODUCTO	IMPACTO
ARAUCA	CRUDO	MUY ALTO
META	CRUDO	ALTO
NARIÑO	ORO	ALTO
PUTUMAYO	CRUDO	MUY ALTO

Departamentos productores con alto o muy alto impacto del conflicto armado. Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

Así las cosas, y entendiendo que las entidades territoriales donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables, las convierten en un factor de riesgo adicional, por ser lugares más propensos a los ataques propios de cualquier conflicto armado, los recursos del SGR deben aportar recursos adicionales para resarcir y compensar los daños que históricamente se han causado en estas zonas derivados del conflicto armado.

En el inciso quinto, se elimina la frase “*previas audiencias públicas regionales de socialización y priorización de proyectos de inversión*”, pues se propone incluir este aspecto en el Parágrafo 9º Transitorio, como se explicó anteriormente.

En el Parágrafo 9º Transitorio, se elimina la frase “*la implementación de*”, como un ajuste de redacción.

Además, se incluye un inciso que señala “*Se convocarán previas audiencias públicas regionales para la socialización y priorización de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con estos recursos, conforme lo establezca el decreto con fuerza de ley que trata el Parágrafo 7 Transitorio.*”

La participación activa de la ciudadanía es un elemento fundamental para la construcción de una paz estable y duradera, por lo que, con el fin de garantizar la efectividad de dicha participación en la planeación, ejecución y seguimientos a los planes y programas para la implementación del Acuerdo Final, en este se prevén diferentes escenarios participativos y democráticos para que las comunidades tengan incidencia directa en la definición de las necesidades de inversión en sus territorios.

Al ser los recursos de regalías una fuente específica para el financiamiento de la implementación del Acuerdo Final, no se puede pasar por alto la importancia de contar, previa a la definición de la inversión, con la participación de la comunidad directamente afectada, en la identificación de las necesidades del territorio y en la definición de la oportunidad y conveniencia de financiar los proyectos de inversión sometidos a consideración del OCAD.

Por lo anterior, se considera de vital importancia establecer en el presente proyecto de acto legislativo, una disposición que asegure que los miembros de las entidades territoriales en las cuales se realizará la inversión para la implementación del Acuerdo Final, tengan la oportunidad de conocer a priori cuáles iniciativas y proyectos se pretenden financiar para

atender necesidades específicas y sobre todo, de presentar abiertamente sus consideraciones. Lo anterior con el propósito de asegurar que se cumpla lo pactado en dicho Acuerdo, respecto de la vinculación activa de las comunidades en la gestión de su desarrollo.

A continuación, se transcriben algunas de las disposiciones del Acuerdo Final, que señalan la participación de las comunidades como una arista fundamental para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

*“(…) Introducción*

*La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia.*

*(…)*

#### *1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*

*Que la efectividad, transparencia y el buen desarrollo de la RRI dependen en gran medida de la promoción de una amplia participación de las comunidades, mediante la generación de espacios institucionales participativos y democráticos donde éstas tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados. La participación es así mismo garantía de una mayor inclusión de las comunidades rurales —mujeres y hombres— en la vida política, económica, social y cultural de sus regiones y, por ende, de la nación.*

*(…)*

#### *Principios*

*Participación: la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades —hombres y mujeres—, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes.*

*(…)*

#### *2.2.5. Control y veeduría ciudadana*

*La participación y el control por parte de ciudadanos y ciudadanas son esenciales para asegurar la transparencia de la gestión pública y el buen uso de los recursos; y para avanzar en la lucha contra la corrupción y contra la penetración de estructuras criminales en las instituciones públicas.*

*El control por parte de ciudadanos y ciudadanas es aún más necesario en un escenario de fin del conflicto y construcción de la paz, en el que será necesario hacer grandes inversiones para cumplir con los objetivos del presente Acuerdo en todo el territorio nacional y en especial en las zonas priorizadas*

(...)

#### *6.1.5. Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia para la Implementación*

*Con el fin de contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos, en particular el seguimiento por parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) así como hacer los ajustes correspondientes para el cumplimiento de las metas el Gobierno Nacional se compromete a la creación de un Sistema Integrado de Información y a garantizar la transparencia en la implementación del Acuerdo Final, previniendo cualquier forma de corrupción y dando garantías a la ciudadanía sobre la ejecución de los recursos. El Gobierno Nacional pondrá en marcha las siguientes medidas:*

- *Mecanismos de rendición periódica de cuentas: se pondrán en marcha diferentes mecanismos de rendición de cuentas incluyendo audiencias públicas, en los diferentes niveles y por parte de las entidades del nivel nacional y territorial. En particular se promoverá la difusión en forma masiva de información a través de los medios locales de comunicación, incluyendo emisoras comunitarias, la distribución de boletines y la exposición de resultados en lugares públicos.*
- *Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia: en concordancia con lo acordado en el punto 2.2.5 se establecerá un plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías y observatorios de transparencia en especial en las zonas donde se implementen los PDET. (...)*

*Por último se propone la inclusión de un Parágrafo 10° Transitorio, según el cual “Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, las entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos, definirán directamente los proyectos de inversión cuando estos tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en concordancia con el decreto con fuerza de ley que para el efecto expida el Gobierno nacional en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los demás proyectos serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.”*

Si bien es cierto el actual régimen de regalías, permite la participación de todo el territorio en los recursos de regalías, en especial de todos los gobiernos subnacionales, haciendo más equitativa la distribución de los recursos y contribuyendo con ello a cerrar las brechas y a hacer más competitivas a las regiones; las condiciones y costos asociados para permitir la

inversión para aquellos territorios con menores asignaciones no resulta eficiente, como lo demuestran las siguientes cifras: actualmente, las entidades territoriales con mayor rezago y dificultades para la financiación de los proyectos de inversión, son aquellas que reciben pocos recursos en el presupuesto bienal del SGR, lo que ha llevado a una acumulación importante de recursos sin ejecutar, a tal punto que la concentración de saldos sin aprobación al cierre del 2016 asciende a \$1,4 billones de pesos, de los que un 513 millones, es decir un 38% se concentran en 888 municipios que reciben menos de 4.000 s.m.m.l.v. en una bienalidad, concluyendo que la tasa de presupuesto sin aprobar de un municipio, está asociada a su nivel de asignación en el presupuesto bienal, como se ve a continuación:

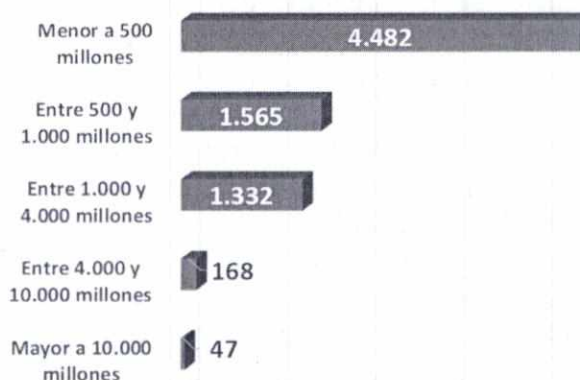
Cuadro. Distribución del saldo de los OCAD municipales por rangos de apropiación

Recursos SGR en promedio bienal	No. Municipios	Saldos a 31 de diciembre 2016 (miles de millones)	%promedio del presupuesto sin aprobar
< 2.000 smmlv	657	265	31%
Entre 2.000 y 4.000 smmlv	231	248	26%
Entre 4.000 y 7.000 smmlv	77	140	24%
> 7.000 smmlv	130	715	18%
	<b>1.095</b>	<b>1.367</b>	<b>28%</b>

Fuente: base de aprobación de proyectos DNP-corte 15 de abril de 2017

De otra parte, como se muestra en la gráfica siguiente, el 60% de los proyectos de inversión aprobados en los OCAD municipales, son menores a \$500 millones de lo que se colige que, para municipios con asignaciones bajas al bienio, el costo asociado a mantener un OCAD y adelantar el trámite de formulación, viabilización, priorización y aprobación de un proyecto de inversión es un desincentivo para hacer uso efectivo de los recursos asignados.

Distribución de proyectos aprobados en OCADs municipales por valor SGR



Fuente: base de aprobación de proyectos DNP-corte 15 de abril de 2017

Por su parte, el punto 6.1.2. del Acuerdo Final, precisa que: *“Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación del Acuerdo en los territorios, para que estos proyectos fortalezcan el desarrollo de sus municipios y departamentos.”* y, que para la implementación del Acuerdo Final establece en el Punto 6., como principio fundamental el de eficacia, eficiencia e idoneidad, entendido como: *“para lo cual se optimizarán tiempos y recursos asociados a la implementación mediante mecanismos especiales y de gestión pública eficiente, reducción de trámites, y la simplificación de instancias, procesos e instrumentos.(...)”*.

Así, el texto propuesto, se alinea con los objetivos y fines del Acuerdo Final, y con los principios que rigen el Sistema General de Regalías, si se tiene en cuenta que 1) la eliminación de los OCAD en dichos municipios únicamente aplicaría para proyectos de inversión en la implementación del Acuerdo Final, 2) las inversiones se encontraría sometidas a controles específicos para soslayar el riesgo de libre inversión por parte de los alcaldes, los cuales consisten en el cumplimiento de la reglamentación que defina el Gobierno nacional mediante decreto ley, que pretende establecer los criterios de pertinencia y calidad en los proyectos de inversión para que sean susceptibles de financiación, y 3) aun cuando el OCAD no sea la instancia de definición de proyectos, el uso y ejecución de los recursos seguirá bajo el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los recursos del Sistema General de Regalías que administra el Departamento Nacional de Planeación.

Lo anterior asegura que pese a no ser necesaria la aprobación de proyectos por parte del OCAD, se mantendrá un efectivo control del uso adecuado de los recursos sin menoscabar los principios de planeación, igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad que gobiernan la función administrativa.

Adicionalmente, se incluye una modificación al texto aprobado en la Cámara de Representantes, que consiste en condicionar la eliminación de los OCAD con menores asignaciones y que aprueben proyectos que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final, al buen desempeño de las entidades beneficiarias del SGR, en el uso de estos recursos.

Actualmente el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación adelanta mediciones periódicas del desempeño en la gestión de estos recursos, a través de instrumentos que recogen el reporte de información por las entidades ejecutoras y las acciones del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, dentro de las que se cuentan las alertas preventivas, las visitas a las entidades y proyectos, los planes de mejora, los procedimientos preventivos o correctivos y las medidas de suspensión de giros.

Esta medición incorpora, entre otros aspectos, estándares internacionales para el control a proyectos de inversión permitiendo medir el rendimiento en la ejecución de los proyectos en términos de eficiencia y eficacia, e identificar riesgos de forma preventiva.

Es así como a partir de los resultados a marzo de 2017 se puede identificar que los mayores retos en términos de la ejecución de los proyectos financiados con estos recursos se encuentran en el incumplimiento de los plazos y la calidad en la planeación de la ejecución de los proyectos. A nivel nacional el indicador de consistencia de la programación de los

proyectos sólo alcanza 32 puntos de los 100 posibles. De la misma manera, el indicador que refleja el retraso en la ejecución de los proyectos se ubica en 6 puntos de 100 posibles.

Ahora, al realizar el ejercicio de análisis de la medición para las entidades con asignación de recursos de inversión por un monto menor a 4.000 SMMLV, se tiene que en promedio el 13% de las entidades se ubican en rango crítico, el 34% en rango bajo, el 39% en rango medio, mientras que el 13% restante presentan un desempeño sobresaliente en lo que se refiere a la gestión de los recursos de regalías.


De esta manera, es fundamental que la posibilidad de aprobación directa de proyectos de regalías esté condicionada al cumplimiento de niveles adecuados de desempeño en el manejo de estos recursos por parte de las entidades beneficiarias.

En atención a lo anterior, se estima pertinente mantener dicha disposición en el articulado de la reforma constitucional propuesta.

## **5. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo N° 06 de 2017 Senado/ 10 de 2017 Cámara “*Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*”, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2016 relativas al Procedimiento Especial para la Paz y conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,



**H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**  
Ponente

## 6. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 06 DE 2017 SENADO/ 10 DE 2017 CÁMARA “POR EL CUAL SE ADICIONAL EL ARTÍCULO 361 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”

Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política

#### EL CONGRESO DE COLOMBIA

en virtud del  
**Procedimiento Legislativo Especial para la Paz**

#### DECRETA

**ARTÍCULO 1°.** Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 361 de la Constitución Política:

“**PARÁGRAFO 4°.** Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el Parágrafo 7° Transitorio del Artículo 2 del presente acto legislativo; con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser definidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el Parágrafo 2° del presente artículo.

Las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior.

El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, reglamentará la materia.”

“**PARÁGRAFO 5°.** Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes

planes de desarrollo. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.

Lo establecido en el presente párrafo regirá desde la entrada en vigencia de la ley que lo reglamente.”

**ARTÍCULO 2º.** Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución Política:

**“PARÁGRAFO 7º TRANSITORIO.** Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, un 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a una asignación para la Paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo. El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables.

Durante este periodo, la asignación para ahorro pensional territorial será del 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías. La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, a las asignaciones directas a las que se refiere el inciso segundo del presente artículo y a la Asignación para la Paz a la que se refiere el inciso 1º del presente párrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los recursos a los que se refieren los incisos 1º y 2º de este párrafo, se distribuirán priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales.

Los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos a los que se refieren los incisos 1º y 2º de este párrafo, serán definidos por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante del organismo nacional de planeación, y un (1) representante del Presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.

Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.

Para cumplir con lo dispuesto en el presente párrafo transitorio, el Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, expedirá los decretos con fuerza de ley necesarios para ajustar el presupuesto del bienio 2017-2018 y para adoptar las medidas requeridas para el funcionamiento de este Órgano Colegiado de Administración y Decisión y de la Asignación para la Paz.”

**“PARÁGRAFO 8º TRANSITORIO.** El Gobierno nacional trasladará el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016, de los cuales, un 50% será apropiado a través de la Asignación para la Paz, para ser definido por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el Parágrafo 7º Transitorio del presente artículo y, el 50% restante será apropiado por el Fondo de Desarrollo Regional.

Todos los recursos objeto del traslado se destinarán a la financiación de proyectos de inversión en la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con fundamento en los criterios de priorización dispuestos en el inciso 4º del Parágrafo 7º Transitorio del presente artículo.

El Gobierno departamental podrá establecer que el porcentaje de recursos a trasladar sea superior al 60%, en cuyo caso deberá informar al Gobierno nacional dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

El Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales a los que haya lugar mediante un decreto con fuerza de ley, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los recursos trasladados serán apropiados al mismo departamento beneficiario de los saldos y se distribuirán en partes iguales a la Asignación para la Paz y al Fondo de Desarrollo Regional.”

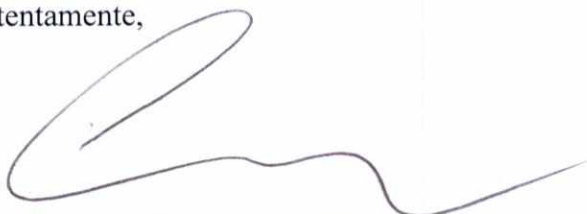
**“PARÁGRAFO 9º TRANSITORIO.** Los proyectos de inversión a financiarse con los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, deberán guardar concordancia con el régimen de planeación vigente, el componente específico para la Paz y el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Se convocarán previas audiencias públicas regionales para la socialización y priorización de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con estos recursos, conforme lo establezca el decreto con fuerza de ley que trata el Parágrafo 7º Transitorio.”

**“PARÁGRAFO 10º TRANSITORIO.** Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, las entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos, definirán directamente los proyectos de inversión cuando estos tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en concordancia con el decreto con fuerza de ley que para el efecto expida el Gobierno nacional en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los demás proyectos serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.”

**Artículo 3º. Vigencia y derogatorias.** El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las nomas que le sean contrarias.

Atentamente,



**H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**  
Ponente