



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1739

Bogotá, D. C., jueves, 17 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 38 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE – PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 132 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2024

Respetada

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Secretaria

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate – primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 132 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia.

Atendiendo lo establecido en el reglamento del Congreso y la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de ésta célula legislativa, nos permitimos hacerle llegar el informe de ponencia para primer debate – primera vuelta del correspondiente **Proyecto de Acto Legislativo número 132 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia**, para que sea puesto en consideración de los honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

De los honorables Congresistas,

CARLOS ARDILA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

ANA PAOLA GARCÍA
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente

JUAN SEBASTIAN GÓMEZ
Representante a la Cámara
Ponente

DAVID RACERO
Representante a la Cámara
Ponente

OSCAR CAMPO
Representante a la Cámara
Ponente

MIRELEN CASTILLO
Representante a la Cámara
Ponente

ORLANDO CASTILLO
Representante a la Cámara
Ponente

LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara
Ponente

RUTH AMELIA CAYCEDO
Representante a la Cámara
Ponente

JOSE JAIME USCÁTEGUI
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE -PRIMERA VUELTA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 132 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 332, 360 y 361 de la constitución política de Colombia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

La iniciativa tiene por objeto modificar los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política de 1991, con el fin de fortalecer la autonomía territorial y la descentralización administrativa de las entidades territoriales receptoras de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR). la iniciativa establece que los Departamentos, Distritos y Municipios participen del 98% de los recursos del

SGR, con el propósito de garantizar un proceso efectivo que permita el cierre de brechas mediante la ejecución de proyectos de inversión necesarios en los territorios, asegurando una distribución equitativa y eficiente de los recursos.

2. Antecedentes

El presente Proyecto de Acto Legislativo fue radicado el 1° de agosto de 2024 por los honorables Representantes *Jaime Raúl Salamanca Torres, Wilmer Yair Castellanos Hernández, Libardo Cruz Casado, Silvio José Carrasquilla Torres, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Diógenes Quintero Amaya, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Julián David López Tenorio, Juliana Aray Franco, Juan Daniel Peñuela Calvache, Alfredo Ape Cuello Baute, Juan Carlos Wills Ospina, Ángela María Vergara González, Marelen Castillo Torres, Nicolás Antonio Barguil Cubillos, Fernando David Niño Mendoza, Jorge Alexander Quevedo Herrera, Armando Antonio Zabarain D' Arce, Andrés Guillermo Montes Celedón, Ana Paola García Soto, Wadith Alberto Manzur Imbett, Flora Perdomo Andrade, Leonor María Palencia Vega, Jorge Rodrigo Tovar Vélez, Christian Munir Garcés Aljure, Astrid Sánchez Montes de Oca, Gilma Díaz Arias, Luis Carlos Ochoa Tobón, Álvaro Henry Monedero Rivera, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Diego Fernando Caicedo Navas, Diego Patiño Amariles, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Juan Loreto Gómez Soto, Luz Ayda Pastrana Loaiza, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Cristóbal Caicedo Angulo, Juan Camilo Londoño Barrera, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Julio Roberto Salazar Perdomo, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Hernando Guida Ponce, José Eliécer Salazar López, Ana Rogelia Monsalve Álvarez, Jorge Alberto*

Cerchiaro Figueroa, Diógenes Quintero Amaya, Carlos Felipe Quintero Ovalle; y los honorables Senadores Karina Espinosa Oliver, Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán, Efraín José Cepeda Sarabia, José Vicente Carreño Castro, Juan Felipe Lemos Uribe, Julio Elías Vidal, Fabio Raúl Amín Saleme, Norma Hurtado Sánchez, Juan Carlos Garcés Rojas, Enrique Cabrales Baquero, Carlos Julio González Villa, Guido Echeverri Piedrahíta, Pedro Hernando Flórez Porras, Josué Alirio Barrera Rodríguez, John Moisés Besaile Fayad, José Alfredo Gnecco Zuleta, Didier Lobo Chinchilla, Mauricio Gómez Amín.

Por directriz de la mesa directiva de la Comisión I de la Cámara, el 28 de agosto de 2024, fueron designados como ponentes de la iniciativa los honorables Representantes *Carlos Ardila, Ana Paola García, Juan Sebastián Gómez, David Racero, Óscar Campo, Marelen Castillo, Orlando Castillo, Luis Alberto Albán, Ruth Amelia Caicedo, y José Jaime Uscátegui.*

3. Audiencia pública

El 25 de septiembre se llevó a cabo una audiencia pública en Bogotá en el recinto de sesiones de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en el que participaron 23 intervinientes, incluyendo ponentes de la iniciativa quienes compartieron brevemente sus comentarios sobre el Proyecto de Acto Legislativo. Después de su intervención, se abrió espacio para los representantes del Gobierno nacional, Entidades Territoriales, gremios, academia e invitados previamente inscritos.

Así mismo, el coordinador ponente Carlos Ardila Espinosa, expresó brevemente sus comentarios al Proyecto de Acto Legislativo y se dio paso a las siguientes intervenciones:

Participantes	Puntos clave
Entidades gubernamentales	
<p>Ivonne Casas Álvarez - abogada del grupo de regalías del Ministerio de Minas y Energía</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Resalta la Importancia del contexto del ordenamiento jurídico actual sobre la propiedad del subsuelo y el SGR. • La Ley 2056 agiliza trámites para proyectos de inversión y refuerza la autonomía territorial. También, suprime aspectos de la Ley 1530 relacionados con OCAD, dando mayor control a entidades territoriales sobre ciclos de proyectos. • Resalta que las entidades territoriales son las principales beneficiarias del SGR. • Menciona la importancia de incrementar y fortalecer la capacidad técnica de estas entidades. • El objetivo debe ser materializar la inversión de recursos de regalías en proyectos que beneficien a las comunidades. • Compromiso del Ministerio como líder del sector minero-energético para acompañar el proceso.

Participantes	Puntos clave
<p>John Jairo Girón - <i>Director técnico de seguimiento evaluación y control del Sistema General de Regalías. Departamento Nacional de Planeación</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Destaca la labor del DNP. Menciona que han realizado un trabajo intenso en asistencia técnica y acompañamiento a comunidades para la aprobación de proyectos y que se lleva a cabo seguimiento, evaluación y control de proyectos en ejecución, con resultados conocidos por el país. • Menciona que los proyectos del SGR deben ir encaminados al cierre de brechas y lograr que se beneficien todos los territorios. • Menciona el compromiso del Departamento de Planeación de trabajar 24/7 para aportar con dedicación y acompañamiento técnico.
<p>Ángela Yesenia Olaya - <i>Ministra de Ciencia Tecnología e Innovación</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • La discusión sobre las regalías debe enfocarse en dónde están y hacia dónde se dirigen los recursos, así como en los proyectos en el plano territorial. • Se requiere una revisión histórica del manejo de recursos de regalías y su impacto en las regiones. • Necesidad de transparencia y honestidad en el manejo de recursos para agenciar proyectos significativos. • Eliminación del OCAD de CTI puede afectar la evaluación y priorización de proyectos, comprometiendo la calidad y rigor científico. Podría resultar en una proliferación de proyectos de bajo impacto. • Existe desigualdad en la asignación de recursos; las regiones con mayor capacidad administrativa tendrían ventajas. Pero, menciona que hay falta de capacidad técnica en muchas regiones para gestionar proyectos de CTI de manera efectiva. • Transferir la administración de recursos a entidades territoriales puede perder la visión estratégica del Gobierno nacional. • Existe la necesidad de control y supervisión en el uso de recursos; el OCAD tiene un rol fundamental en la fiscalización. • Recalca el riesgo de desviación de recursos hacia proyectos no relacionados con ciencia e innovación.
Entidades Territoriales	
<p>Rafaela Cortés - <i>Gobernadora del Departamento del Meta</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • El tema central es cómo se ejecutan los recursos. Hay 8 billones guardados sin ejecutar. • Ejecución de regalías: 94% en asignaciones directas, 74% en inversión regional, con una tendencia a la baja. • Otros porcentajes incluyen: OCAD 42% en Ciencia, Tecnología e Innovación y 5% en asignación ambiental. • El proyecto se enfoca en la transición energética, búsqueda de mayor autonomía en el manejo de recursos, simplificar y dinamizar el sistema de regalías, disminuir los recursos de funcionamiento y maximizar el papel de los departamentos en el sistema. • Resalta críticas a la centralización de recursos y falta de ejecución por parte del gobierno. • Hace un llamado a los legisladores a visitar las regiones y evaluar las inversiones locales. • Enfatiza que los buenos ejecutores son los alcaldes y gobernadores.
<p>Elvia Milena Sanjuán - <i>Gobernadora del Departamento del Cesar</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta una ruta de planeación que defina la inversión gubernamental en los territorios. • Destaca la colaboración con la Federación Nacional de Departamentos para consolidar nuevas herramientas técnicas que mejoren las finanzas locales. • La iniciativa legislativa busca abordar la esencia del SGR y resolver la ineficiencia en el uso de recursos del Sistema al eliminar limitaciones en la inversión. Es una solicitud para que se permita a los departamentos administrar los recursos que les pertenecen. • Las extensas regulaciones actuales generan costos altos en tiempo y recursos. Por eso la necesidad de reconsiderar las condiciones para ejecutar las regalías, especialmente en el contexto de la reducción del presupuesto nacional. • Importante tener en cuenta el impacto de la transición energética en el empleo, con miles de personas afectadas por el cierre de minas. • Es urgente dinamizar los recursos locales para enfrentar los desafíos económicos. Hay problemas en el acceso a fondos de ciencia y tecnología por falta de certificación de centros de desarrollo tecnológico. • Hace un llamado a escuchar las voces de los gobernadores y alcaldes que sienten que están trabajando solos.

Participantes	Puntos clave
<p>Didier Tavera - <i>Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los montos de las bolsas solo tienen 2 variaciones en el financiamiento: • El 70% de los remanentes se destinará al Fonpet y el 30% al fondo de ahorro y estabilización. • Se devuelven capacidades técnicas a las entidades territoriales desde Planeación Nacional. • Se busca fortalecer la gobernanza territorial y el uso de recursos en ciencia y tecnología. • Destaca la importancia de destinar recursos para investigación y desarrollo, especialmente en áreas productivas. • Señala que hay recursos no invertidos en el Ministerio de Ambiente y en OCADs que podrían beneficiar a comunidades. • Argumenta que el proyecto propone girar recursos directamente a municipios PDET, en lugar de a través de OCAD Paz, para mejorar la efectividad en la entrega de fondos. • Se aboga por un matrimonio constante entre academia, sector público y sociedad civil para maximizar el uso de los recursos en ciencia y tecnología. • Reitera que el modelo actual ha fracasado y que se debe buscar mayor autonomía para los territorios en la gestión de recursos.
<p>Vivian Obando - <i>RAP Pacífico</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • La RAP Pacífico respalda la postura de los gobernadores, representada hoy por dos gobernadoras. • Destaca la experiencia positiva de haber llevado a cabo un proyecto financiado con regalías de 43 mil millones de pesos, ejecutado en 2022, que benefició a 42 municipios de cuatro departamentos. • La RAP ha conseguido recursos complementarios de cooperación con España por 2,600 millones de pesos para proyectos de turismo comunitario en la región. • Se solicita que el nuevo proyecto de ley aclare la distribución de recursos, especialmente el 40% destinado a proyectos de impacto regional. • Es importante permitir que los departamentos se integren y colaboren en inversiones para proyectos regionales que impulsen el desarrollo del territorio.
<p>Jesús Pérez – <i>RAP Caribe</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es un tema de eficiencia, de cómo accedemos, administramos y ejecutamos los recursos • Se subraya que los recursos de regalías son finitos, ya que son compensación por la explotación de recursos no renovables y menciona que se proyecta una reducción del 14% en los recursos para el próximo bienio de regalías. • Se enfatiza la necesidad de orientar los recursos hacia proyectos con impacto regional y estratégico para la reconversión productiva. • Resalta que actualmente, hay 8 billones de recursos de regalías congelados, lo que indica la ineficiencia en su gasto. • Propone utilizar a las RAP como aliadas del Gobierno nacional en la implementación de estos recursos. También, destaca que la colaboración entre gobernadores y las RAP es fundamental para diseñar proyectos estratégicos. • Critica la exclusión de proyectos que trascienden la escala municipal en los términos de referencia del OCAD Paz. • Los recursos de ciencia, tecnología e innovación son importantes, pero solo una de seis convocatorias considera la visión regional. • Rechaza el sofisma de que la falta de ejecución se debe a corrupción o falta de capacidad en las regiones. • Recibe el proyecto de ley con una perspectiva positiva y solicita que las RAP sean consideradas como un aliado estratégico en la gobernanza.

Participantes	Puntos clave
<p>Carolina Español - <i>secretaria de Planeación del departamento de Cundinamarca</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se expresa la voluntad de abordar la reforma del sistema de regalías de manera estructural, no sólo en términos de distribución. La discusión debe centrarse en la deuda constitucional de descentralización. • Las entidades territoriales desean ser ejecutoras de los recursos de regalías. A pesar de la rigurosidad y complejidad en el uso de los recursos, las entidades territoriales ejecutan mejor que el nivel nacional. • El sistema de participaciones ha resultado insuficiente para atender las competencias otorgadas a las entidades territoriales. • Propone que la reforma incluya una bolsa común con el sistema de participaciones, otorgando autonomía en la decisión de los recursos. • Sugiere revisar la Ley 141, que creó el fondo de regalías, para una mejor comprensión de la fiscalización y distribución. • Aboga por que el presupuesto general refleje claramente la inversión en ciencia, tecnología e innovación. • Busca que las regiones desarrollen capacidades para transitar de una economía extractiva a una economía productiva, enfocándose en innovaciones relevantes para el contexto local.
<p>Ignacio Nieto - <i>Secretario de Planeación del Departamento de Santander</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le preocupa la caída del presupuesto del SGR, que ha mostrado un comportamiento ascendente durante 10 años. • En 2023-2024, el presupuesto se reduce a 29.9 billones de pesos, una caída de 4 billones (16%) respecto al año anterior. • Se destaca la necesidad de diversificar la economía y reducir la dependencia de los hidrocarburos mediante la inversión en ciencia, tecnología y medio ambiente. • Se reporta una reducción del presupuesto en la región centro-oriente de 626 mil millones a 528 mil millones (16%). • Los departamentos tienen responsabilidades descentralizadas, pero carecen de los recursos necesarios. • Se enfatiza que los recursos de regalías pertenecen a los territorios y municipios. • Se critica la lentitud y las falencias en los sistemas de información que dificultan el desarrollo de proyectos. • El proyecto busca eliminar las trabas burocráticas para acceder de manera eficiente y oportuna a los recursos. • Reitera el objetivo del Sistema General de Regalías de contribuir al desarrollo equitativo y sostenible de los territorios.
<p>Luis Fernando Villota – <i>Asociación Colombiana de Capitales</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Resalta que las regalías son recursos pertenecientes a las entidades territoriales. • Menciona que a pesar del avance en la distribución de las regalías, aún hay deficiencias en su ejecución y administración. • La distribución no considera el factor poblacional, lo cual es crucial. Las ciudades capitales concentran el 47% de la población colombiana, pero su participación en la administración de recursos es casi nula. • Hay una falta de capacidad institucional en la ejecución de recursos, como evidencian informes de la Contraloría y del DNP. • Las ciudades capitales tienen la capacidad para desarrollar proyectos de impacto significativo. • Actualmente, las regalías se destinan a gastos recurrentes como transporte y alimentación escolar, lo que no debería ser su propósito. • Propone incluir a las ciudades capitales en la participación en los porcentajes de regalías, no disminuyendo las de otras entidades, sino asegurando su inclusión en decisiones regionales. • Se hace un llamado a reconocer la capacidad institucional de las ciudades capitales para generar proyectos de alto impacto.

Participantes	Puntos clave
<p>Jairo Aguilar - <i>Gobernador del departamento de la Guajira</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Resalta que El Cerrejón paga 8.8 billones en impuestos de renta, pero sólo alrededor de 2.6 billones regresan al territorio en regalías, y el departamento recibe apenas el 10%. • Señala que el aumento de tecnicismos y dificultades impide que los beneficios lleguen a los territorios. • Enfatiza la necesidad de autonomía justa para el departamento, considerando su contribución al país y la región caribe. Menciona que el 57% del PIB del departamento proviene de la minería, que financia hospitales y escuelas. • Considera que el presente proyecto legislativo puede ser un alivio y esperanza para el pueblo guajiro, destacando la disposición para participar en la discusión.
Academia	
<p>Darío Indalecio Restrepo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Menciona 4 puntos clave: • Somos uno de los países más inequitativos de América Latina. Es uno de los países más inequitativos de América Latina a pesar de 38 años de descentralización. • Existen brechas económicas, de bienestar social y capacidades institucionales, lo que indica fallas estructurales en el sistema actual. • Se han encontrado hasta 34 billones de pesos en recursos del Sistema General de Regalías sin utilizar • Aunque se aprueban más proyectos del SGR, sus montos son cada vez más pequeños, lo que limita el impacto supramunicipal y supra departamental. • Hay resistencias burocráticas y políticas que dificultan la implementación de proyectos de mayor envergadura, además de una cultura de reparto que genera costos de transacción que fomentan la corrupción y el clientelismo. • Existe un centralismo engorroso que no reconoce las necesidades de los territorios. • El 92% de las entidades territoriales son de categorías bajas, con escasos recursos y personal, lo que limita su capacidad para asumir competencias descentralizadas. <p>Hay una gran oportunidad para mejorar la gobernanza democrática, pero también un riesgo de burocratización y elitización si no se maneja adecuadamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los territorios de la guerra son los que no tienen dinero. Si le damos el dinero a los que tienen más capacidad que son los que más recursos tienen no estamos cerrando brechas ni reduciendo inequidades.
<p>Nubia Janet Ruiz - <i>Vicerrectora de Investigación de la Universidad Nacional de Colombia</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Expresa su preocupación y la necesidad de intervenir propositivamente en la discusión sobre el uso de recursos del SGR para ciencia y tecnología. • La producción de conocimiento no tiene fronteras y requiere una alta inversión estatal continua para beneficiar a toda la sociedad, sin distinción. Los centros de investigación deben estar libres de intereses particulares y responder al bien común. • Los recursos del SGR están en disminución y se debe invertir en ciencia, tecnología e innovación para superar la reprimarización económica. Identifican áreas clave como la seguridad alimentaria, desarrollo farmacéutico, cambio climático y protección del agua y la biodiversidad que deben ser priorizadas. • Colombia invierte solo el 0.2% del PIB en ciencia y tecnología, lo que debe aumentar a un mínimo del 5%. • hace un llamado para que los recursos de ciencia y tecnología se distribuyan en todas las regiones del país, fortaleciendo el OCAD de ciencia, tecnología e innovación.

Participantes	Puntos clave
<p style="text-align: center;"><i>Secretaria General de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Expresa preocupación por el OCAD y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, pues considera problemático eliminar estos recursos, ya que son cruciales para enfrentar desafíos como el cambio climático, hambre y violencia. • Resalta que países con un PIB similar al de Colombia, han crecido al invertir en ciencia y tecnología. • La reducción del presupuesto destinado a Minciencias es alarmante; se teme que eliminar el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación comprometa aún más la inversión en estos ámbitos. • La eliminación del fondo contradice artículos del Plan Nacional de Desarrollo que promueven el fortalecimiento de la ciencia, tecnología e innovación. • Reconoce que hay recursos sin ejecutar en el fondo de ciencia, lo que señala la necesidad de transformación en lugar de eliminación. • La Asociación Colombiana de Universidades se ofrece a contribuir con análisis y referencias para enriquecer el diálogo sobre estos temas.
<p style="text-align: center;">Sandra Figueroa - <i>coordinadora académica de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Destaca la importancia de asegurar financiamiento para proyectos en ciencia y tecnología que beneficien a las comunidades. • En el Encuentro Nacional UIS, se registraron más de 47 proyectos interinstitucionales financiados por regalías, liderados por universidades e instituciones de educación superior. Los proyectos han generado beneficios significativos para las comunidades locales y han fomentado alianzas interinstitucionales con el sector productivo y entidades gubernamentales. • Advierte que desarticular el OCAD y fragmentar recursos podría reducir el impacto y la cohesión regional de los proyectos. Por lo que propone que las reformas consideren no solo aspectos administrativos, sino también sostenibilidad y pertinencia en el desarrollo científico y tecnológico.
<p style="text-align: center;">Rafael Eduardo Escobar - <i>Profesor de la Universidad Surcolombiana</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Menciona que el proyecto altera la forma y destino de los recursos destinados a ciencia, tecnología e innovación. Pues, aunque se mantiene el 10% de los recursos de regalías, se reemplaza el enfoque en ciencia y tecnología por proyectos de emprendimiento y competitividad. • Argumenta que el proyecto elimina la fuente de financiamiento para ciencia, tecnología e innovación, esto afectaría la capacidad de las universidades e instituciones de educación superior para fomentar la investigación y desarrollo tecnológico. • Se suprime la asignación del 2% del 10% para proyectos de ciencia y tecnología relacionados con el ambiente, priorizando el desarrollo económico en detrimento del sostenible. • Se elimina la obligación de realizar convocatorias públicas y competitivas, lo que podría afectar la transparencia y equidad en la asignación de recursos. • La eliminación de OCAD a nivel territorial podría representar un retroceso en la efectividad de la ejecución de proyectos.
<p style="text-align: center;">Melina Flores - <i>Gremio Doctoral Colombiano</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Menciona que el Decreto número 1821 de 2020 define que la planeación territorial debe abordar las demandas locales y regionales para orientar las inversiones en CTI. • Se han proyectado planes bienales de ejecución del fondo, con un total de 2.9 billones de pesos para 2023-2024 y 11 convocatorias. Busca fortalecer una gobernanza que combine calidad científica y técnica con el desarrollo territorial. • La ciencia debe ser entendida como motor del desarrollo tecnológico, esencial para el emprendimiento.

Participantes	Puntos clave
<p>Ana María Gómez Londoño - <i>vocera política del gremio doctoral colombiano</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • El capital de ciencia y tecnología financiado por regalías es fundamental para cerrar las brechas de competitividad. • El gremio doctoral colombiano se ofrece para participar como veeduría técnica en los mecanismos de evaluación, sin afectar la competitividad de los OCAD. • Se propone que los doctores, como expertos en sus campos, evalúen las propuestas de ciencia y tecnología para asegurar una inversión adecuada de los recursos.
<p>Johnny Sneider Castro - <i>Secretario Técnico de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Señala que el proyecto ignora los artículos 329, 330 y 286 de la Constitución, que reconocen a los territorios indígenas como entidades territoriales. • Destaca que la Ley 2056 fue resultado de un proceso de consulta previa y acuerdos entre el Gobierno nacional y los pueblos indígenas, lo que no se está respetando. • Hace un llamado a reconocer los derechos fundamentales de los territorios indígenas y a considerar su participación como actores legítimos en el proceso de descentralización.
<p>Carolina Alvarado - <i>hace parte de la instancia de decisión de pueblos y comunidades indígenas del Sistema General de Regalías</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Invita al ponente y al presidente a considerar si el acto legislativo necesita un proceso de consulta previa libre e informada con pueblos y comunidades indígenas, dado que estos recursos provienen de ellos. • Subraya que la Ley 2056 del 2020 se desarrolló tras un proceso de consulta previa con grupos étnicos, y los derechos ganados no deben ser regresivos. La participación indígena en el OCAD Paz debe ser preservada. • Destaca la necesidad de garantizar que las comunidades indígenas, que tienen funciones equivalentes a municipios y departamentos en la gestión de regalías, también reciban recursos para su funcionamiento y ejecución de proyectos. • Plantea la necesidad de revisar cómo los recursos de funcionamiento pueden distribuirse equitativamente, asegurando que las comunidades indígenas no queden excluidas.
Inscritos	
<p>María Isabel Bogoya - <i>Consejo de Juventud de Arboletes</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Destaca la importancia de la transición energética, que debe ir acompañada de políticas de empleo y económicas para apoyar a quienes puedan perder su trabajo. • Critica la falta de descentralización, señalando que los recursos de regalías tienden a concentrarse en Bogotá, dejando a regiones como Urabá antioqueño sin apoyo. • Sugiere que el Congreso revise la fórmula de distribución de recursos y fortalezca la capacidad institucional. Los procedimientos complicados y los excesos de tecnicismos dificultan la ejecución del presupuesto por parte de alcaldes y gobernadores.
<p>Óscar Samuel González - <i>estudiante de ciencia política y gobierno de la Universidad de los Andes</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Resalta que el departamento de Sucre enfrenta dificultades en el giro de regalías, una situación común en varias regiones del país. • Destaca que cada región tiene particularidades que definen sus necesidades, la población local, que conoce los problemas de su tierra, es la más adecuada para administrar los recursos naturales. • Es esencial que las regalías sean entregadas efectivamente a las regiones para beneficiar al pueblo. • Se hace un llamado para que los campesinos de Sucre reciban más inversión y apoyo para proyectos de innovación.

4. Contexto

En el contexto actual, donde las dinámicas socioeconómicas y la carencia local cambian continuamente, es crucial contemplar una nueva etapa de descentralización centrada en la gestión y distribución de las regalías. Esta propuesta no solo busca mejorar el beneficio de estos recursos, sino

que también fortalecer la autonomía de las entidades territoriales, permitiéndoles adecuar y responder de manera más eficaz a las particularidades de sus comunidades. Es por esto por lo que, al devolverles mayor control y autonomía sobre las regalías, se fomenta un desarrollo más justo y sostenible, ajustado a las necesidades reales y capacidades

de cada región. Ahora bien, el *Informe Final de Misión de Descentralización* (2024), en su apartado de modificaciones al Sistema General de Regalías (SGR), afirma que las “regalías debieran orientarse a “sembrar el desarrollo”, mediante inversiones en formación bruta de capital, capaces de generar dinámicas endógenas de desarrollo económico” (p.30).

Comprendiendo lo anterior, el mismo informe del Departamento Nacional de Planeación (2024), reconoce cuatro críticas que afectan de manera profunda la autonomía de las entidades territoriales, las cuales son: la distribución de recursos en proyectos de menor escala, toda vez que tienen impactos positivos en pequeños grupos de población, efecto negativo que restringe la financiación de propuestas más grandes que podrían conectar territorios y fomentar una actividad económica sostenida. Además, esta modalidad de gestión y toma de decisiones no promueve la colaboración de recursos de otras esferas gubernamentales ni del sector privado. Por otro lado, bajo el argumento de combatir la corrupción y el clientelismo, y de asegurar la calidad técnica de las inversiones, se han establecido los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), pero estos órganos, en lugar de mejorar el proceso, producen gastos adicionales y hacen que las actuaciones sean más complicadas y lentas, asimismo de restringir la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus recursos. Con el tiempo, el aumento en los recursos disponibles ha llevado a la creación de nuevos criterios de asignación que cada vez más son más complicados y engorrosos.

Lo cierto es que Colombia en los últimos 10 años, presentó un aumento de sus ingresos por concepto de regalías bastante considerable; por ejemplo, en el bienio 2013-2014 el presupuesto de ingresos por este concepto fue de \$17.7 billones de pesos (Ley bial de presupuesto 1606 de 2012); en 2015-2016 se reflejó estabilidad del ingreso de las regalías por \$17.3 billones de pesos (Ley bial 1744 de 2014); en el 2017-2018 se reduce a \$11.7 billones de pesos (Decreto Ley 2190 de 2016); en el bienio 2019-2020 con la ley bial 1942 del 2018 se incrementa a \$18.5 billones de pesos; para el 2021-2022 nuevamente se reduce el ingreso a \$15.4 billones de pesos (Ley bial 2072 del 2020) y 2023-2024 se obtiene el pico más alto de ingreso por este concepto llegando \$29.9 billones de pesos (Ley bial 2279 de 2022).

Según los datos del Banco de la República, los ingresos por regalías que percibe el estado han significado aproximadamente entre el 1.8% y un 2.3% del PIB nacional.

La transición de la Constitución Política de 1886 a la Constitución Política de 1991 en Colombia marcó un período de profundos cambios políticos, sociales y jurídicos en la historia del país, comprendiendo lo anterior, se reconoce que la constitución de 1886 era unitaria y centralista, además de conformar un modelo de Estado benefactor con características socialdemócratas, que combinaba la libertad de las

empresas y la iniciativa privada con una intervención directa y activa en los ámbitos económico y social, asumiendo labores industriales, comerciales y la prestación de servicios públicos diversos. El Estado, en su calidad de entidad suprema, se enfoca en la consecución del bien común mediante la adopción de un modelo tradicional que involucra el ejercicio de funciones públicas para brindar asistencia social. (Múnera, 1994).

En este contexto, se ha reconocido a las entidades territoriales como el principal motor de la descentralización administrativa, con la responsabilidad y la atribución institucional y teórica de los servicios públicos locales- Sin embargo, en este marco institucional, las empresas privadas no desempeñan un papel destacado. Por otro lado, la Constitución de 1991 surgió en un contexto de transformaciones significativas, incluyendo el fin del conflicto armado bipartidista conocido como la Violencia, y una creciente demanda de reformas políticas, sociales y económicas.

La promulgación de la Constitución de 1991 representó un cambio fundamental en la estructura del Estado colombiano, ya que introdujo una serie de reformas que buscaban promover la democracia, los derechos humanos, la descentralización (procurando dar respuesta a las comunidades y las crisis que enfrentaba) y la participación ciudadana. Entre los aspectos más destacados de esta nueva carta magna se encuentran la creación de un sistema de justicia más independiente y eficaz, la inclusión de mecanismos de protección de los derechos humanos y la ampliación de los derechos y libertades individuales (Múnera, 1994).

Consolidando de manera teórica, Gaitán y Moreno (1992), afirman que la descentralización se vio como la mejor solución para enfrentar la crisis de gobernabilidad producida por la limitada capacidad del Estado para atender las necesidades sociales, las deficiencias en la representación política derivadas de una estructura política centrada en el ámbito nacional durante siglos, la dificultad del sistema político se interpreta por una pérdida de legitimidad que ponía en riesgo la estabilidad del régimen, y la crisis administrativa manifestada en la ineficiencia e ineficacia del gasto público.

Además, en vista de estos problemas, se consideró que la descentralización era la alternativa más adecuada para fortalecer la democracia a nivel local.

A partir de este contexto, el informe presenta propuestas para la reforma al SGR que buscan contribuir a los siguientes objetivos: **respetar la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus recursos, eliminar los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), simplificar los costos de transacción y dinamizar la ejecución de los recursos mediante proyectos de impacto en los territorios**, con el fin de reducir las desigualdades territoriales en el desarrollo económico. Por otro lado, Duque

(2017), en su documento “Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia”, reconoce que uno de los éxitos más distinguidos en la organización del Estado colombiano ha sido el proceso de descentralización territorial. Este proceso trajo consigo el reto de redefinir las dinámicas entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, buscando destacar el papel fundamental de los territorios en el cuadro de la actualización administrativa y el desarrollo social de las comunidades (Duque, 2017).

Ahora bien, permitir a los gobiernos locales una administración más directa de las regalías permite una asignación de los recursos que responde de manera más ajustada a las problemáticas, necesidades y prioridades particulares de cada región. Esta descentralización no solo mejora la efectividad y claridad en el uso de estos fondos, sino que también incentiva un desarrollo más justo y sostenible. Es decir, fortalecer la autonomía territorial en la administración de regalías permite a las comunidades locales planificar e implementar proyectos en áreas como infraestructura, educación, salud, ciencia, tecnología e innovación dirigida al desarrollo económico de acuerdo con sus contextos y necesidades locales. Además, esta política puede contribuir a disminuir los contrastes regionales al asegurar que las riquezas generadas por los recursos naturales beneficien directamente a las regiones donde se encuentran, fomentando un reparto más justo del bienestar económico (Duque, 2017, DNP, 2024, *et al.*).

El libro de Konrad Adenauer Stiftung denominado “25 años de la descentralización en Colombia” reconoce que “el proceso de la descentralización contribuiría a un aumento de la legitimidad y la superación de los déficits democráticos” (p.23), además de fortalecer la gobernabilidad, es decir, esto influye en el acercamiento del Estado y el Ciudadano, construyendo entornos en los que las necesidades se resuelven de manera más sencilla debido a la participación de los grupos, el fomento del capital social y el aprendizaje mutuo. Por otro lado, el artículo denominado “Sobre la interacción entre la descentralización y el desarrollo territorial” de Garzón (2008), afirma que, desde otros escenarios, la descentralización ha generado oportunidades para fortalecer la sociedad civil y su relación política, al permitir la gestión de objetivos locales comunes. El gobierno local toma el lugar de articulador y cohesionador de la sociedad, facilitando el diálogo y el debate entre organizaciones sociales representativas en la búsqueda del desarrollo humano territorial.

Desde otro escenario, al transferir competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales para la administración de los recursos públicos, la descentralización incentiva que la comunidad se sienta propietario de los servicios, en lugar de verlos como una responsabilidad exclusiva de los profesionales del Estado. Esto podría transformar

las organizaciones públicas dirigidas por preceptos en entidades fomentadas por objetivos, haciéndolas más innovadoras, flexibles y comprometidas. Es decir, un gobierno concentrado en la evaluación de procesos y la medición de resultados, un sector público que identifica a sus personas, sus necesidades, sus múltiples problemáticas y que anticipa las situaciones futuras por medio de planeaciones estratégicas y presupuestos a largo plazo.

Por último, la descentralización proporciona la conveniencia de afirmar una táctica de desarrollo regional y local, creando territorios competidores que puedan confrontar la globalización y el ajuste estructural en América Latina. Esto, bajo la construcción de nuevos gobiernos nacionales que decidan ser facilitadores para la construcción de espacios público - privado para reforzar el desarrollo regional. Lo anterior también implica un crecimiento continuo y sistemático de la disposición de elaboración en bienes y servicios, el uso eficaz de los recursos endógenos y la creación de entornos locales novedosos que mejoren las condiciones de los componentes para una vida digna.

5. Evolución del Sistema General de Regalías (SGR)

El Estado colombiano está organizado en forma de República unitaria y, entre otras características, es descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Al respecto, el artículo 1° de la Constitución Política dispone lo siguiente:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Esta forma de organización hace énfasis en las entidades territoriales, respecto de las cuales la regulación constitucional y legal ha dispuesto que deben ejercer sus competencias descentralizadas con autonomía, pero en un marco de sostenibilidad fiscal; determinado, mayoritariamente, por legislación orgánica presupuestal.

La descentralización es un género regulado constitucional y legalmente, guía la función administrativa¹ y tiene varias especies: la territorial, por servicios, por colaboración y por estatuto personal (Corte Constitucional, 2001).

Para efectos del presente análisis, se destaca a la descentralización territorial y por servicios. Desde la perspectiva de la Rama Ejecutiva del Poder

¹ El artículo 209 de la Constitución Política dispone lo siguiente: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...).”

Público en el orden nacional, la descentralización territorial se entiende “(...) como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.”²; es decir, se entiende como traslado de competencias de la Nación a las entidades territoriales.

Desde la perspectiva de las entidades territoriales, la descentralización por servicios “(...) consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos (...).”³; es decir, se entiende como la transferencia de competencias de las entidades territoriales a otras personas de derecho público que se hallan en el mismo nivel territorial.

La correlación entre las anteriores especies de descentralización es explicada de la siguiente forma por la Corte Constitucional:

“(...) las autoridades regionales o locales disponen de atribuciones en el campo de la administración, de manera que asumen autónomamente funciones o potestades propias del Estado (territorial), ejerciéndolas a través de organismos constituidos en personas jurídicas, para la satisfacción de las necesidades regionales o locales (por servicios). Existe una correlación entre autonomía y descentralización, de manera que todo órgano autónomo es también descentralizado, empero no todo órgano descentralizado es autónomo.”⁴

La autonomía de las entidades territoriales “(...) hace referencia entonces a la libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses.”⁵

La Constitución Política determina que son entidades territoriales los departamentos⁶, los distritos, los municipios y los territorios indígenas⁷. A éstas les corresponde autonomía para la gestión de sus intereses, según dispone el artículo 287 constitucional:

² Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2001.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Los departamentos son definidos por el inciso segundo del artículo 2º de la Ley 2200 de 2022 de la siguiente forma: “Los departamentos son personas jurídicas de derecho público, actúan bajo el principio de autonomía dentro de los límites legales y constitucionales, administran recursos propios y las otras fuentes de recursos transferidas a los mismos, se gobiernan por autoridades propias, ejercen las competencias que les correspondan, establecen los tributos necesarios conforme a la ley para el cumplimiento de sus funciones y participan en las rentas nacionales.”

⁷ Ver: artículo 286 de la Constitución Política.

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

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales”.

La autonomía reconocida en este artículo constitucional es explicada de la siguiente forma por la Corte Constitucional:

“El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos”⁸.

Ahora bien, la crisis económica de finales de la década de los noventa, con profundas secuelas en las finanzas territoriales, le dejó al país un marco regulatorio para la recuperación y el fortalecimiento fiscal y financiero de departamentos y municipios. Este marco normativo que incluye las Leyes 358 de 1997 (control al endeudamiento territorial), 549 de 1999 (pasivos pensionales), 617 de 2000 (racionalización del gasto de funcionamiento), 715 de 2001 (Sistema General de Participaciones), 819 de 2003 (marco fiscal de mediano plazo) y sus decretos reglamentarios y modificaciones, se ha venido aplicando por más de dos décadas cambiando el desempeño financiero de las regiones.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, los ingresos totales de los Departamentos han sido dinámicos en los últimos años, de 2019 a 2023 muestran un crecimiento promedio por año del 8.43%, resultado positivo si se tiene en cuenta que en medio del periodo analizado estuvo la pandemia, que en 2020 dejó efectos económicos profundos en las regiones, y que en los Departamentos se reflejó en una disminución de sus ingresos totales del 7.41%, cómo lo podemos observar en el siguiente cuadro:

⁸ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2001.

COMPONENTE	2018	2019	VAR %	2020	VAR %	2021	VAR %	2022	VAR %	2023	VAR %	PROM %
TOTAL INGRESOS (CORRIENTES + TRANSFERENCIAS + INGRESOS DE CAPITAL)	32.034.803	35.235.934	9,99	32.626.376	-7,4	37.940.787	16,3	42.616.882	12,3	47.283.079	10,9	8,43

Tabla 1. Participación sobre los ingresos totales (millones de pesos) Fuente: Elaboración Propia a partir de FUT y CUIPO.

Sin embargo, a partir de los efectos ocasionados por la pandemia del Covid-19 en 2020, que en términos económicos, reflejó rápidamente una caída de los ingresos propios territoriales, puso al descubierto las inflexibilidades en las fuentes de financiamiento de los territorios, restricciones en asignación de gastos, alta dependencia al sistema de transferencias, y un exceso de regulación que limita la autonomía y la discrecionalidad administrativa de las regiones.

Las transferencias hacen parte de los ingresos corrientes en la categoría de no tributarios, corresponden a dineros que provienen de otro presupuesto, como lo son los recursos del Sistema General de Participación (SGP), Sistema General de Regalías (SGR), y cofinanciación por parte de alguna otra entidad, por lo general del nivel nacional. De acuerdo con lo anterior, para el año 2023, los recursos por concepto de transferencias superaron los \$19 billones de pesos, con una participación del 54.55% sobre los ingresos corrientes de los departamentos, donde el principal ingreso proviene del SGP. En la siguiente tabla se evidencia el comportamiento y la participación en los ingresos departamentales:

Tabla 2. Comportamiento transferencias corrientes 2018-2023 (millones de pesos)

COMPONENTE	2018	2019	VAR %	2020	VAR %	2021	VAR %	2022	VAR %	2023	VAR %	PROM %	PART %
TOTAL INGRESOS (CORRIENTES + TRANSFERENCIAS + INGRESOS DE CAPITAL)	32.034.803	35.235.934	9,99	32.626.376	-7,41	37.940.787	16,29	42.616.882	12,32	47.283.079	10,95	8,43	
INGRESOS CORRIENTES (TRIBUTARIOS + NO TRIBUTARIOS)	24.189.565	26.786.546	10,74	25.942.139	-3,15	29.872.043	15,15	32.642.927	9,27	35.224.517	7,91	7,98	100,0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	14.125.673	15.552.305	10,10	16.622.652	6,88	17.590.546	5,76	18.129.462	3,12	19.216.266	5,99	6,37	54,55

Fuente: Elaboración Propia a partir de FUT y CUIPO.

Como se puede observar, el SGP se convierte en una de las principales fuentes de recursos de los departamentos. En este punto, es importante referirnos a lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, que reglamentó el SGP con el fin de fortalecer la descentralización y los márgenes de autonomía territorial, la cual buscaba que la Nación definiera unos criterios de financiación de los servicios sociales para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto, y las entidades territoriales consolidaran su autonomía administrativa como operadores de la organización de los servicios de educación y salud y, en el caso de los departamentos agua potable y saneamiento básico.

No obstante, el desarrollo de estas competencias ha convertido al Departamento en un agente delegado de la nación, al ser condicionadas, restándole libertad de decisión a las entidades territoriales de este nivel, limitándolas de toda iniciativa propia para inversión y desarrollo de otros sectores.

Sumado a esto, a los departamentos se les han asignado nuevas competencias a lo largo de los años sin la correspondiente garantía de recursos para su financiación, incumpliendo incluso con lo consagrado en el artículo 356 de la Constitución Política, según la cual *“No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”*, esto ha dado lugar a que los departamentos tengan competencias sin la suficiente financiación que les permita cumplir con su responsabilidad, lo cual ha conllevado a que se deban destinar recursos de libre destinación y rentas propias para atender dichas responsabilidades, afectando la capacidad financiera para amparar otros gastos y proyectos de inversión priorizados en otros sectores, sin mencionar algunos que no cuentan con la debida financiación para cumplir con las responsabilidades asignadas, tales como; gestión del riesgo, vivienda, servicios públicos domiciliarios, turismo, primera infancia, niñez y adolescencia, ambiente, mujer y equidad de género, víctimas, desplazamiento forzado; financiación de cárceles, entre otros. Todo esto, sin que se haya rediseñado el sistema para garantizar los recursos que permitan atenderlas.

Los departamentos, se han convertido en una entidad territorial sobrecargada en competencias y a su vez posee el menor número de fuentes de recursos; tanto propias como transferidas. Las responsabilidades son amplias en una política de delegación administrativa mientras los recursos son escasos en una política económica de saneamiento fiscal, que busca proteger el equilibrio fiscal de la hacienda nacional sacrificando en la mayoría de los casos la capacidad financiera de los territorios, y muy en particular de los departamentos, y concretamente la calidad de los servicios prestados, su proximidad con el ciudadano y la satisfacción de sus necesidades, donde las entidades territoriales se destaquen como eje del desarrollo y progreso local.

6. Justificación

6.1. Informe Final Misión de Descentralización junio 2024

La Misión de Descentralización fue creada por el Decreto número 1665 de 2021, a partir del Plan de Desarrollo Nacional (2018-2022) y la Ley 1962 de 2019 (ley de regiones), los cuales le otorgaron el objetivo de elaborar los estudios técnicos e insumos en materia de descentralización que permitieran evaluar el modelo actual y presentar iniciativas constitucionales y legislativas para ajustar dicho modelo. La ley estableció un periodo de 18 meses y el Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) extendió su duración por seis meses adicionales, cumplidos al 1° de marzo de 2024.

Cuatro objetivos-orientaciones inspiraron el conjunto de las propuestas y las sujetan transversalmente: 1. La equidad y el cierre de brechas en desarrollo económico, bienestar social y capacidades institucionales de los gobiernos locales y de las comunidades territoriales, lo cual es un propósito articulador de todas las propuestas de reformas a la descentralización. 2. La inclusión socioterritorial que privilegia los territorios y los grupos poblacionales (campesinos, población étnica, pequeños pueblos) discriminados por el modelo de desarrollo y por la arquitectura institucional de las geografías del centralismo. 3. La autonomía para que las entidades territoriales, las comunidades y los pueblos ejerzan la libertad de decisión sobre sus asuntos e intereses propios, a partir del reconocimiento de sus vocaciones y potencialidades económicas, así como a partir de sus diversidades geográficas, ambientales, sociales y culturales. 4. El Estado abierto para fortalecer las prácticas ciudadanas, comunitarias y de pueblos en la construcción pública de los intereses colectivos. (Pag.3).

Como se señaló con anterioridad, en el marco del Sistema General de Regalías, la Misión de Descentralización, identificó cuatro dificultades en su funcionamiento:

a) La dispersión de recursos en proyectos tendencialmente cada vez de menor cuantía, los cuales logran micro impactos importantes en pequeños núcleos de población, pero en detrimento de la financiación de proyectos de mayor envergadura con capacidad de conectar más territorios y poblaciones alrededor de factores durables de fomento de la actividad económica.

b) Relacionado con lo anterior, el manejo, decisión e implementación de proyectos no incentiva la concurrencia de recursos de escala intergubernamental ni del sector privado.

c) So pretexto del control contra la corrupción y el clientelismo, y para garantizar la calidad técnica de las inversiones, se han creado unos Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), que generan costos de transacción que vuelven los procesos más engorrosos, lentos, además de interferir la autonomía de las entidades territoriales en el manejo de los recursos que les pertenecen.

d) Con el paso del tiempo, y cada vez que se presentan posibilidades de incremento de recursos dentro del sistema, se generan criterios de asignación distintos, de tal manera se ha construido el más complejo y engoroso sistema de decisión, adjudicación y ejecución de proyectos.

De esta manera, es enorme la cantidad de billones de pesos que no logran ejecutarse ágilmente.

En palabras de la Misión de Descentralización, nuestra propuesta de reforma constitucional, buscan atender a sus recomendaciones en los que corresponde a) respetar la autonomía de las entidades territoriales sobre el manejo de sus recursos, b) eliminar los OCAD, c) simplificar los procesos de asignación y

disminuir los costos de transacción y d) aumentar los incentivos a la asociatividad supramunicipal y supradepartamental en los proyectos, con el fin de cerrar brechas territoriales de desarrollo económico.

a) Respetar la autonomía de las entidades territoriales sobre el manejo de sus recursos

En primer lugar, se plantea la reforma del artículo 332 de la Constitución adicionando el siguiente inciso: “Las entidades territoriales serán las beneficiarias de los recursos que se generen a título de regalías y compensaciones, los cuales se deberán distribuir de manera equitativa entre las regiones”.

Lo anterior deberá armonizarse con lo dispuesto en el artículo 360 Constitucional, buscando que su financiación se dirija a cumplir con los planes, programas y proyectos de los planes territoriales de desarrollo, ampliando y armonizando la iniciativa legislativa a lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, para regular el funcionamiento y distribución del SGR.

Sin controvertir la actual titularidad del Estado, se busca que las entidades territoriales sean las beneficiarias únicas y exclusivas de los recursos para que la ley que regule el funcionamiento tenga otra perspectiva de regulación permitiendo una descentralización de manera real, y permitiendo el cumplimiento de los postulados jurisprudenciales en la materia como los señalados en la Sentencia C-123/14:

“Para la Corte, si bien la interpretación del artículo 37 del Código de Minas puede sustentarse en el principio constitucional de organización unitaria del Estado –artículo 1° de la Constitución– y los contenidos específicos de los artículos 332 y 334 de la Constitución, también deben tenerse en cuenta otros contenidos constitucionales de igual validez dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses –artículo 287 de la Constitución–, y de coordinación y concurrencia –artículo 288 de la Constitución–, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos. Por esta razón, y en procura de una solución que permita aplicar de forma armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión en este caso concreto, se concluye que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 –Código de Minas– estará acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado– se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la

protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades” (Corte Constitucional, 2014).

Por lo que se propone que desde la Constitución queden como beneficiarias las entidades territoriales con la posibilidad de que las entidades que no son productoras o explotadoras puedan participar a título de compensación o participación en la economía.

De otra parte, busca con la modificación del artículo 361, que el mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías, se destinará en los mismos porcentajes de distribución contemplados en el mismo inciso, en lo que respecta a las asignaciones Directas, Inversión Local, Asignación Regional y Ciencia, Tecnología e Innovación, así:

- 20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la ley que desarrolle el Régimen de regalías y compensaciones.

- 15% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios.

- 34% para los proyectos de inversión con impacto regional contemplados en los planes departamentales de desarrollo, innovación, ciencia y tecnología; con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo.

- 1% para los proyectos de conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, contemplados en los Planes de Desarrollo Territorial.

- 10% para la inversión por parte de los Departamentos en proyectos de emprendimiento, competitividad, cierre de brechas digitales que impulsen la transformación productiva del territorio, a través de la inversión en ciencia, tecnología e innovación.

- 0,5% para la operatividad y administración del régimen del regalías y compensaciones; 2% para el funcionamiento de las entidades territoriales proporcional a la participación de cada entidad en la distribución de los recursos de inversión del régimen de regalías establecida en el presente artículo; 0,5% para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de

exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.

- 1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.

- El remanente de los recursos corrientes se destinará en un 70% al ahorro para el pasivo pensional y otro 30% al ahorro para la estabilización de la inversión.

El remanente del mayor recaudo se distribuirá entre la conservación de las áreas ambientales estratégicas, y la lucha nacional contra la deforestación y el Fondo de Ahorro para la Estabilización (FAE).

Cuando se revisan cifras de ejecución de los recursos del SGR, se evidencia que los departamentos y municipios han aprobado de manera oportuna sus recursos de la Asignación Directa, Asignación de Inversión Local, Asignación de Inversión Regional, sin embargo, en las asignaciones del SGR en las cuales existe participación de las entidades del orden nacional existen serios problemas en la aprobación y por ende la ejecución de los recursos por lo que se ahonda en la necesidad de que la nueva distribución de recursos propuesta sea liderada por las entidades territoriales.

Tabla 3. Recursos del SGR en cabeza del gobierno nacional sin aprobarse (miles de millones de pesos)

RECURSOS PENDIENTES DE APROBACIÓN	
RECURSOS PENDIENTES DE APROBACIÓN AMBIENTE	2.271
RECURSOS PENDIENTE POR APROBACIÓN -VF	2.066
RECURSOS PENDIENTES DE APROBACIÓN CTEI	3.247
TOTAL	7.584
MÁS 5% MAYOR RECAUDO/ PROYECTOS DE EMPLEO	483
MÁS 30% RF- INCENTIVO A LA PRODUCCIÓN	567
TOTAL	8.634

Fuente: Elaboración Propia a partir de la base de aprobación de proyectos del SGR, corte 15 de febrero 2024.

Tabla 4. Recursos de CTeI del SGR en cabeza del gobierno nacional sin aprobarse (miles de millones de pesos)

ASIGNACIÓN	ASIGNACIÓN CTEI
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN CTEI	2.550

ASIGNACIÓN	ASIGNACIÓN CTEI
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN CTEI AMBIENTE	644
RECURSOS APROBADOS CTEI	398
RECURSOS APROBADOS CTEI AMBIENTE	146
RECURSOS TOTALES	3.194
RECURSOS TOTALES APROBADOS	544
RESTRICCIÓN CTEI	478
RESTRICCIÓN CTEI AMBIENTE	119
TOTAL CON RESTRICCIÓN	3.791
% EJECUCIÓN SOBRE RECURSOS TOTALES	14%
RECURSOS PENDIENTES DE APROBACIÓN CTEI	3.247

Fuente: Elaboración Propia a partir de la base de aprobación de proyectos del SGR, corte 15 de febrero 2024.

Tabla 5. Recursos de Asignación Ambiental del SGR en cabeza del gobierno nacional sin aprobarse (miles de millones de pesos)

ASIGNACIÓN	ASIGNACIÓN AMBIENTAL
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	392
RECURSOS APROBADOS	115
% EJECUCIÓN	29%
RESTRICCIÓN	59,8
TOTAL CON RESTRICCIÓN	452
20% MAYOR RECAUDO	1.934
TOTAL ASIGNACIÓN	2.386
RECURSOS APROBADOS	115
% EJECUCIÓN SOBRE RECURSOS TOTALES	5%
RECURSOS PENDIENTES DE APROBACIÓN AMBIENTE	2.271

Fuente: Elaboración Propia a partir de la base de aprobación de proyectos del SGR, corte 15 de febrero 2024.

Tabla 6. Recursos de Asignación Ambiental del SGR en cabeza del gobierno nacional sin aprobarse (miles de millones de pesos)

ASIGNACIÓN	ASIGNACIÓN PAZ
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PAZ	4078

ASIGNACIÓN	ASIGNACIÓN PAZ
RECURSOS APROBADOS	1581
% EJECUCIÓN	39%
RESTRICCIÓN	418
TOTAL CON RESTRICCIÓN	4496
%EJECUCIÓN SOBRE RECURSOS TOTALES	35%
SALDO PENDIENTE POR EJECUTAR	2915
RECURSOS PENDIENTE POR EJECUTAR -VF	2067

Fuente: Elaboración Propia a partir de la base de aprobación de proyectos del SGR, corte 15 de febrero 2024

b) Propuesta de eliminación del OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación

Primero se busca eliminar el OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación, creado mediante el parágrafo 5° del Acto Legislativo 4 de 2017, con el fin de garantizar dicha inversión a las necesidades de las regiones en la materia, ampliando su posibilidad de inversión mediante la planeación departamental con enfoque participativo y democrático para la educación, cierre de brechas, reactivación económica y emprendimiento.

La Ley 1530 de 2012 señalaba en su artículo 29 que los departamentos participarán de la distribución de los recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación en la misma proporción en que se distribuya la suma de los recursos del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional, por lo que dichos recursos eran destinados para la financiación en el sector de sus planes de desarrollo.

Posteriormente, la Ley 1923 de 2018, reguló la destinación de los recursos de dicho Fondo a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, pero mantuvo su distribución departamental.

Con la entrada en vigencia de la Ley 2056 de 2020 (última reforma al SGR) mediante el parágrafo transitorio del artículo 52 que regula la asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación, se señaló que para el año 2021 la distribución de la totalidad de la Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación se realizará por departamentos incluida Bogotá, y que a partir del año 2022 y en adelante, los recursos de esta Asignación serán del orden nacional manejados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas.

La experiencia entre el 2022-2024 donde los departamentos ya no reciben dicha distribución nos ha demostrado la falta de los recursos para financiar

los proyectos de inversión de los planes de desarrollo dirigidos para este sector, y en contravención una competencia sin límites con las instituciones de educación superior en todas las convocatorias que ejecutan sus proyectos en las mismas regiones, limitando a la mayoría de departamentos para presentar proyectos y abriendo así aún más la brecha de la ciencia, tecnología e innovación.

Diagnóstico:

La Política de inversión del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación anteriormente regulada en el artículo 29 de la Ley 1530 de 2012, se definía de la siguiente manera:

“Artículo 29. Fondo de Ciencia, Tecnología e innovación. *El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población...”.*

Dicha Política, posteriormente fue modificada en el artículo 52 de la Ley 2056 de 2020 en los siguientes términos:

Artículo 52. Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación. *La Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación promoviendo el desarrollo empresarial y la competitividad de las regiones, mediante proyectos de inversión que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento básico y aplicado en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos entre otros en el sector agropecuario y proyectos que promuevan la conectividad y cierre de brecha digital, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población. Podrán participar de las convocatorias públicas, abiertas y competitivas, proyectos con enfoque étnico diferencial que incluyan los conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos étnicos.*

Parágrafo. *En cumplimiento del inciso 7° del artículo 361 de la Constitución Política, en el presupuesto bienal del sistema se señalarán los recursos que como mínimo deben destinarse a la inversión en proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible.*

Parágrafo transitorio. *Para el año 2021 la distribución de la totalidad de la Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación se realizará por departamento, bajo los criterios de distribución de la Asignación para la Inversión Regional para el*

año 2021 y los proyectos de inversión se aprobarán a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas. Para el año 2022 y en adelante, los recursos de esta Asignación serán aprobados a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas, conforme el presente capítulo.

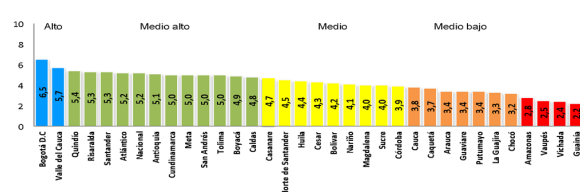
Como se observa, la Política de inversión de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre ha estado limitada a restringir la destinación de los recursos exclusivamente a las Actividades Científicas y Tecnológicas (ACTI) estrechamente relacionadas con la producción, promoción, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y técnicos en todos los campos de la ciencia y la tecnología, sin tener en cuenta las necesidades propias y particulares del sector en cada uno de los Departamentos, (incluso desde la Ley 1530 de 2011) lo cual les hubiera permitió adaptarse en un periodo de transición y preparación, tendiente a poder participar de estos recursos de manera equitativa y competitiva.

Lo anterior, se evaluó como una de las razones del fracaso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación que conllevó proyectos siniestrados, baja ejecución y al traslado de recursos al OCAD Paz.

Por otra parte, el Covid-19 no solo aceleró todos los procesos alrededor de la revolución digital y nos evidenció las falencias que tiene el país en el acceso y apropiación de las TIC, sino que además aún percibimos los coletazos de la desaceleración económica.

El informe del Departamento Nacional de Planeación sobre el “Índice de Desarrollo de las TIC regional”, presentado con corte al año 2022, muestra el rezago y la enorme brecha digital por departamentos.

Gráfico. 1 índice de Desarrollo de las TIC regional



Fuente: DNP 2022

El panorama regional no es alentador, desde la Confederación de Cámaras de Comercio (Confecámaras), se precisó que en el 65% de los departamentos de Colombia la suscripción a internet es de menos del 10%; situación que es mucho más grave en las regiones de los departamentos con incidencia del conflicto armado.

Según la OCDE la desigualdad social se encuentra directamente ligada fundamentalmente a tres aspectos, a) la limitación al acceso a la educación, b) a los servicios de salud y c) el acceso a internet, por lo cual recomienda eliminar esta brecha, para mejorar las condiciones de vida de los menos favorecidos.

Así las cosas, cerrar la brecha en ciencia, tecnología e innovación impacta directamente en el

acceso a la educación, salud y generación de empleo. Estudios del Índice de Brecha Digital demuestran una correlación del 0,81% entre el cierre de las brechas sociales en aspectos como la generación de empleo, educación y salud a través de la innovación de procesos.

De otra parte, el párrafo del artículo 52 de la Ley 2056 de 2020, le quitó dichos recursos a los departamentos, para reasignarlos a una gran bolsa nacional, de participación pública, abierta y competitiva, que como lo advertimos, no permite una participación equitativa e igualitaria, abriendo aún más las brechas en este sector.

Propuesta:

La iniciativa se orienta para que desde la Constitución se devuelva a los departamentos, el 10% de CTeI ampliando, además, la política de inversión para la asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el fin de que se puedan financiar proyectos que permitan la adaptación de los departamentos a la Ciencia, Tecnología e Innovación, generación de empleo y reactivación económica y cierre de brechas digitales.

c) Propuesta de eliminación de los OCAD Regionales:

En consecuencia, el total del 34% de Asignación Regional quedaría a cargo de los departamentos, así mismo, para estas entidades territoriales se mantiene lo que a la fecha se distribuye por concepto de Directas y Asignación Local para no afectar lo establecido para los municipios y distritos.

De los órganos que conforman el Sistema General de Regalías, la Comisión Rectora y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, tienen carácter colegiado. Estos últimos están conformados en términos generales por representantes del Gobierno nacional, Departamental y Municipal o Distrital, quienes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 2056 de 2020, son los responsables de aprobar y designar el ejecutor de los proyectos de inversión que se financiarán con cargo al 40% de los recursos de la Asignación para la Inversión Regional.

Sin perjuicio de lo anterior, la ejecución de dichos recursos conlleva una etapa de viabilidad la cual estará a cargo del Ministerio o Departamento Administrativo cabeza del sector del proyecto (artículo 34 de la Ley 2056 de 2020) y una etapa de priorización a cargo del Departamento Nacional de Planeación y un representante de las entidades territoriales (artículo 35 de la Ley 2056 de 2020). Actualmente el Sistema General de Regalías, cuenta con un excesivo marco normativo y dispersión de competencias de reglamentación, las que en su mayoría van dirigidas a imponer obligaciones, responsabilidades, funciones y reportes a las entidades territoriales y ejecutoras lo que conlleva no solo a la ineficiencia de información sino a que las entidades se concentren más en el control que en la ejecución.

Lastimosamente el DNP, optó por regular hasta la más mínima etapa del ciclo de los proyectos de inversión llegando incluso a regular situaciones de casos concretos y circunstanciales. Si comparamos la distribución y ejecución de otros recursos y transferencias, en ninguno se encuentra un marco normativo tan robusto y complejo, en donde pareciera que los únicos destinatarios son las entidades territoriales.

Lo anterior se torna más complejo cuando las obligaciones y responsabilidades son inversamente proporcionales a los recursos para cumplirlas, pues como se sabe con la Ley 2056 de 2020, se eliminaron los recursos de funcionamiento para las entidades territoriales y se distribuyó en enormes cantidades a los organismos de control y las entidades de gobierno nacional, que poco o nada aportan a la eficaz y eficiente ejecución la cual debería reflejarse con la real terminación de los proyectos de inversión.

Ahora bien, frente al contexto actual, es necesario reconocer el constante llamado de los territorios a invertir eficientemente los recursos del Sistema General de Regalías, manifestando la necesidad de realizar reformas a la Ley 2056 de 2020, a sus decretos reglamentarios, a resoluciones referentes emitidas por el DNP y a los Acuerdos y Resoluciones emitidos por la Comisión Rectora. Esto teniendo como pasos clave:

1. La descentralización administrativa: Modificar la ley para permitir que las entidades territoriales tengan competencias claras y directas en la gestión de los recursos del SGR. Esto implicaría que tengan la capacidad de administrar y ejecutar directamente los recursos asignados, según sus necesidades y prioridades locales.

2. Criterios de asignación: Revisar los criterios actuales de asignación de recursos del SGR para incluir un componente que considere las particularidades y necesidades específicas de cada departamento. Esto podría implicar establecer fórmulas que tomen en cuenta indicadores como población, pobreza, infraestructura, desarrollo económico regional, condiciones de uso del suelo del territorio, entre otros.

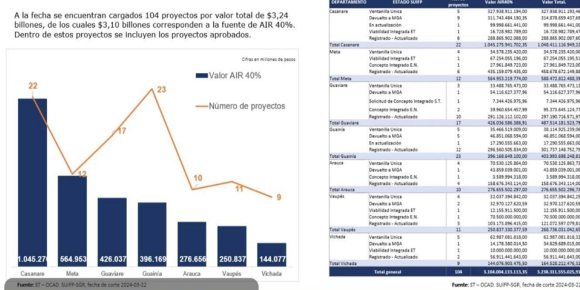
3. Mejoramiento de las capacidades territoriales: Proveer recursos, capacitación y asistencia técnica a los departamentos para fortalecer sus capacidades en la gestión financiera y en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión. Para lo cual es necesario el fortalecimiento de las estructuras administrativas y técnicas de los departamentos para garantizar una gestión efectiva.

De otra parte, la eliminación de los OCAD Regionales se sustenta, en que dicha bolsa concursable de recursos (Asignación para la Inversión Regional 40%) a la cual concurren diferentes departamentos, se presenta que los departamentos con las brechas territoriales más amplias siguen siendo los que menor acceso tienen a

esta financiación, dada la disparidad en capacidades en formulación y presentación de proyectos.

Se expone como ejemplo, el Informe de los proyectos cargados a través de la ventanilla única para ser financiados con recursos de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de las Regiones - OCAD Llano por poner un ejemplo, presentado por la secretaría técnica el día 15 de abril de 2024.

Gráfico 2. Informe de los proyectos cargados a través de la ventanilla única - Asignación para la Inversión Regional 40%, OCAD Llano, 2024.



Fuente: DNP- OCAD Llano 2024.

En el citado informe, se evidencia que los departamentos con brechas económicas más amplias junto con indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) más altos, son los de menor apropiación de recursos en la bolsa concursable. Esto hace imperante la eliminación de los OCAD y que los recursos sean gestionados directamente por las entidades territoriales sin condicionamiento a figuras regionales.

La eliminación de los OCAD regionales supone una nueva distribución de los recursos de Funcionamiento, Operatividad y Administración del Sistema, que contemplen la financiación para el cumplimiento de las funciones vigentes y por adquirir de las entidades territoriales. Aunado, a la definición de criterios similares a los contenidos en la Ley 1530 de 2012 para la destinación de recursos de inversión por entidad territorial.

d) Propuesta de eliminación del OCAD PAZ

El órgano Colegiado de Administración y Decisión para la asignación para la PAZ, creado mediante el parágrafo 7º transitorio del Acto Legislativo número 4 de 2017, tiene como funciones definir los proyectos de inversión a financiarse con el 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías, 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.

De la misma, manera serán los encargados de definir los proyectos de inversión, dirigidos a 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, financiados con el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías, con excepción de los generados por las Asignaciones Directas.

El referido cuerpo colegiado define los proyectos de inversión que presenten las entidades territoriales, con cargo al ahorro pensional territorial cuando estas cubran sus pasivos pensionales, durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigor del Acto legislativo número 4 de 2017. Los 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 al igual que los presentados por las entidades territoriales beneficiarias al incentivo a la producción (30% de los rendimientos financieros del SGR).

La presente propuesta, busca la descentralización de la Asignación de Paz para un manejo autónomo de recursos por las Entidades Territoriales, mediante la transferencias directas y manejo autónomo de las entidades territoriales, eliminando las convocatorias en las cuales actualmente el propio Gobierno Nacional puede proponer proyectos. Los proyectos que se financian corresponden a competencias municipales y están comprendidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Planes de Acción para la Transformación Regional PATR y Hojas de Ruta del Acuerdo de Paz.

Como se observa, la presente propuesta mantiene la distribución de la asignación para la Paz y su destinación a 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, buscando eliminar las barreras de acceso por parte de las entidades beneficiarias permitiéndoles atender a sus propias y verdaderas necesidades sociales, económicas y ambientales.

De otra parte, cuando una entidad territorial que recibe recursos del Régimen de regalías y compensaciones para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales o cuente con recursos que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión de sus respectivos planes de desarrollo en aporte al cumplimiento de los acuerdos de paz, **proyectos que serán definidos por cada entidad beneficiaria.**

La reforma establecida en el Acto Legislativo número 7 de 2017, buscó alternativas de fuentes de financiación para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y Hojas de Ruta del Acuerdo de Paz lo cual no se desconoce en la actual propuesta, sino que por el contrario buscan con aplicación de la autonomía de los territorios, alcanzar las finalidades que buscaron las partes al suscribir el Acuerdo Final.

La Corte Constitucional en Sentencia C-630/17 expresamente señaló la posibilidad del juicio de sustitución por parte de los Congresistas, al señalar que ninguna disposición [de la Constitución]

está excluida o exenta de la posibilidad de ser reformada, ya que, como lo ha reconocido en forma pacífica la referida Corporación, la actual Constitución Política no consagra cláusulas pétreas o inmodificables, sin embargo tratándose de “(...) las normas que implementen o desarrollen el Acuerdo Final, proferidas por los cauces ordinarios o especiales de producción normativa, sólo serán válidas: (i) si guardan conexidad con los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o de derechos fundamentales definidos en la Constitución Política; (ii) si tienen por objeto alcanzar las finalidades que buscaron las partes al suscribir el Acuerdo Final; y (iii) si sus contenidos o su incorporación al ordenamiento jurídico, se sujetan a las disposiciones constitucionales. Si faltare uno cualquiera de tales requisitos las respectivas normas de implementación o de desarrollo del Acuerdo Final carecerán de validez y, por lo mismo, deberán ser expulsadas del ordenamiento jurídico”. (sentencia C-630 de 2017).

Conforme al ineficiente funcionamiento actual del OCAD Paz, es menester buscar garantizar recursos del SGR para las entidades territoriales con alta incidencia en el conflicto armado, permitiendo una distribución equitativa y autónoma para atender sus propias necesidades, por tal razón los desarrollos normativos planteados guardan coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

Téngase en cuenta, además, que con la inclusión del párrafo transitorio 2 del proyecto, se garantizan la destinación de los referidos recursos durante los 20 años propuestos inicialmente en el Acto Legislativo número 4 de 2017,

Concordante a lo anterior, se presentan algunos datos estadísticos que respaldan nuestra propuesta:

a) **Asignación para la Paz:** Históricamente se han aprobado 926 proyectos (en las 70 sesiones) por \$8,2 billones asignados. Para 2024 se tienen los siguientes saldos según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Tabla 7. Saldos Asignación Paz con corte a 2024 (miles de millones de pesos)

Concepto de gasto	Valor
(+) Asignación para la Paz	2.093
(+) Incentivo a la Producción	939
(+) Disponibilidad Inicial	2.671
(-) Valor de vigencias futuras solicitadas	949
(-) Proyectos aprobados	2.670
Total disponible Paz 7%	2.06
Total disponible Fonpet	154
Total disponible Incentivo Producción	592

Fuente: Min hacienda, 2024.

b) **Incentivo Producción:** Se han aprobado proyectos con cargo a la asignación 2021-2022 y ningún proyecto con cargo a la vigencia 2023-2024

Las inversiones del OCAD PAZ se encontró suspendida mientras se adoptó la metodología de priorización de proyectos con cargo a la Asignación del 7% y los recursos de desahorro del Fonpet, tal y como quedo establecido en el artículo 24 de la Ley 2279 de 2022 (Ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías bienio 2023-2024), y la expedición del plan de convocatorias establecido en el artículo 16 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), lo cual como se señaló aumentan la reglamentación impactando de manera negativa la ejecución de dichos recursos.

Desde 2017, en el OCAD Paz se han aprobado un total de 926 proyectos por \$8,2 billones de los que \$8,1 billones (99%) son del Sistema General de Regalías, los recursos del SGR incluyen las fuentes de asignación para la paz, saldos de CTeI, incentivo a la producción, 30% de los rendimientos financieros y Fonpet Paz y 100 mm (1%) de otros recursos. De los proyectos aprobados, 79 proyectos por \$1,36 billones han sido ejecutados por los departamentos, como se ve en la siguiente tabla:

Tabla 8. Saldos Asignación Paz con corte a 2024 (billones de pesos)

Ejecutor	# proyectos	Valor Paz SGR	% Proyectos ejecutados	% Recursos ejecutados
	aprobados	aprobados		
Departamentos	79	1.36 billones	9	16
Municipios	651	3.8 billones	70	47
Otros*	196	2.97 billones	21	37
TOTAL	926	8.2 billones	100%	100%

Otros*: Hace referencia a entidades como corporaciones, institutos, fundaciones, cámaras de comercio

Fuente: Sistema General de Regalías SGR, Resultados e Informes. Corte 15 de febrero de 2024.

De los 926 proyectos aprobados en el OCAD Paz, 732 se ejecutan en alguno de los municipios PDET del país. De estos proyectos 479 son ejecutados por los mismos municipios, 70 proyectos son ejecutados por los departamentos y 183 proyectos ejecutados por asociaciones de municipios, empresas de servicios públicos, universidades, fundaciones y entidades de segundo nivel descentralizado.

El comportamiento en las aprobaciones del OCAD Paz ha sido progresivo: para el año 2017, mientras se articulaba el funcionamiento del OCAD y se organizaba la secretaría técnica del mismo se aprobaron únicamente 6 proyectos (1%) del total de los proyectos aprobados en esta instancia por un valor de \$105 mm, para el 2018 se aprobaron 147 proyectos (16%) por \$969 mm, 2019 se aprobaron 182 proyectos (20%) por un valor de \$1,1 billones de pesos, 2020 hubo una pequeña disminución en la cantidad de proyectos aprobados 132 proyectos (14%) por un valor de \$1,05 billones, 2021 fue el año en que se elevó considerablemente la aprobación de los proyectos en esta asignación con 354 proyectos aprobados (39%) por un valor de \$4,45 billones y 2022 ante el limitante en los recursos disponibles para aprobar proyectos, se aprobaron únicamente 91 proyectos (10%) por \$194 mm, 2023 4 proyectos por \$ 4,6 mm y lo que va corrido del 2024 se han aprobado 12 proyectos por \$120 mm esta información se encuentra relacionada en la siguiente tabla:

Tabla 9. Detalle de la ejecución de proyectos OCAD Paz 2017 – 2024 (mm y billones de pesos)

Año	# proyectos	Recursos	% Proyectos ejecutados	% Recursos ejecutados
2017	6	\$105 mm	1%	1%
2018	147	\$969 mm	16%	12%
2019	182	\$1,1 billones	20%	14%
2020	132	\$1,05 billones	14%	13%
2021	354	\$4,45 billones	38%	54%
2022	91	\$194 mm	10%	2%
2023	4	4,6 mm	0,43%	0,01%
2024	12	120 mm	1%	1%
TOTAL	914	\$7,9 billones	100%	100%

Otros*: Hace referencia a entidades como corporaciones, institutos, fundaciones, cámaras de comercio.

Fuente: Sistema General de Regalías SGR, Resultados e Informes. Corte 15 de febrero de 2024.

De los 926 proyectos aprobados con cargo a la Asignación para la Paz, 16 proyectos por un valor de \$136 mm se encuentran en estado sin contratar, 376 proyectos por \$4,7 billones en estado en ejecución y 534 proyectos por \$3,3 billones en estado terminado, en el aplicativo GESPROY-SGR y las entidades ejecutoras cesaron su responsabilidad de reportar información sobre los mismos.

El 50% de los 8,2 billones aprobados en el OCAD Paz han sido aprobados en el sector Transporte, seguido de un 19% en el sector de Minas y Energía, un 15% en el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, en estos 3 sectores se concentra el 85% de los recursos aprobados y el 15% restante se distribuyen en 10 sectores más de inversión, en los que se destaca también Agricultura, Educación y Medio Ambiente, como los 3 sectores adicionales con una participación relevante como se detalla a continuación:

Tabla 10. Detalle de la ejecución de proyectos OCAD Paz 2017 – 2024 por sectores de inversión (mm y billones de pesos)

SECTORES DE INVERSIÓN	# PROYECTOS	RECURSOS	% PROYECTOS	% RECURSOS
TRANSPORTE	421	\$4,09 billones	45%	50%
MINAS Y ENERGÍA	194	\$1,5 billones	21%	19%
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	156	\$1,2 billones	17%	15%
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	61	\$753 mm	7%	9%
EDUCACIÓN	30	\$168 mm	3%	2%
TIC	14	\$175 mm	2%	2%

Otros*: Hace referencia a entidades como corporaciones, institutos, fundaciones, cámaras de comercio.

Fuente: Sistema General de Regalías SGR, Resultados e Informes. Corte 15 de febrero de 2024.

Si se revisa la cantidad de proyectos aprobados por rangos de valores para determinar el impacto de las inversiones realizadas, se encuentra que se aprobó un proyecto por \$334 mm para electrificación en municipios costeros del Cauca y Nariño, en el que su ejecutor es un privado y la interventoría se encuentra a cargo de la empresa de energía de Nariño, 15 proyectos aprobados por valores entre los 50 y 100 mm de pesos entre los que destacan proyectos de infraestructura vial como el mejoramiento vial en los municipios PDET del Cesar por \$86 mm en los que el ejecutor es Invias o infraestructura vial en Sucre por \$69 en el que el ejecutor es el municipio de Ovejas-Sucre. A continuación, se presenta la información detallada:

Tabla 11. Detalle de la ejecución de proyectos OCAD Paz 2017 – 2023 por rangos de inversión (mm y billones de pesos)

RANGOS DE VALORES	# PROYECTOS	RECURSOS	% PROYECTOS	% RECURSOS
MÁS DE 100 MM	1	\$334 mm	0%	4%
ENTRE 50 Y 100 MM	15	\$1,03 billones	2%	13%
ENTRE 20 Y 50 MM	66	\$1,97 billones	7%	25%
ENTRE 10 Y 20 MM	135	\$1,86 billones	15%	24%
ENTRE 5 Y 10 MM	234	\$1,55 billones	26%	20%
ENTRE 1 Y 5 MM	372	\$1,06 billones	41%	13%
ENTRE 500 M Y 1 MM	58	\$43 mm	6%	1%
ENTRE 0 Y 500 M	34	\$12 mm	4%	0,15%

Otros*: Hace referencia a entidades como corporaciones, institutos, fundaciones, cámaras de comercio.

Fuente: Sistema General de Regalías SGR, Resultados e Informes. Corte 31 de diciembre de 2023.

e) Recuperación de los recursos de funcionamiento para las entidades territoriales:

La Ley 1530 de 2012 incluía la destinación de recursos de fortalecimiento de las secretarías de planeación de los municipios más pobres del país, con cargo a los recursos de funcionamiento del sistema con el fin de incrementar su capacidad institucional para la formulación de proyectos al Sistema General de Regalías, (parágrafo del artículo 11 y parágrafo segundo del artículo 34). Dicha destinación no fue incluida en la Ley 2056 de 2020, dada la justificación del DNP en señalar que las entidades territoriales no son órganos del Sistema General de Regalías.

No puede existir afirmación más errónea, cuando es claro que la columna vertebral del sistema son las entidades territoriales, a quien cada vez les recae mayores responsabilidades y obligaciones no solo en la estructuración de los proyectos sino frente al sistema de control y vigilancia administrativa por parte del DNP y los entes de control, hecho que además les ha generado dificultades en la evaluación del Índice de Gestión de Proyectos. Por tal razón el DNP desconoce permanentemente el principio constitucional consagrado en el artículo 356 de la Constitución Política, según la cual “*No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas*”.

Desde la Constitución debe dejarse a las entidades territoriales como beneficiarias de los recursos de funcionamiento, operatividad y administración del sistema, para que ese 3% se dirija al fortalecimiento institucional de las entidades territoriales.

Para lograr nuevamente recursos para el cumplimiento de sus funciones en el marco del Régimen de Regalías y compensaciones se propone

modificar el artículo 361 superior en su distribución y en los siguientes términos:

- *0,5% para la operatividad y administración del régimen de regalías y compensaciones; 2% para el funcionamiento de las entidades territoriales proporcional a la participación de cada entidad en la distribución de los recursos de inversión del régimen de regalías establecida en el presente artículo; el restante para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.*

Lo anterior permitirá que en la nueva ley que regule el Régimen de regalías y compensaciones se puedan incluir modificaciones en su articulado tendiente a:

- Que las entidades territoriales (Departamentos y municipios), sean beneficiarias directas de los recursos denominados “Recursos para la Administración del Sistema General de Regalías - funcionamiento, operatividad y administración del SGR” el cual equivale al 50% del 2% asignado a este rubro del ingreso corriente (el otro 50% va para el Ministerio de Minas para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía del subsuelo e incentivo a la exploración y a la producción), con el fin de que las entidades territoriales cumplan sus funciones de estructuración y presentación de proyectos en el ciclo de los proyectos de inversión.

- Que las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión (Departamentos, municipios o entidades públicas designadas como ejecutoras), sean beneficiarias directas de los recursos denominados “Financiación y operatividad del Sistema de

Seguimiento, Evaluación y Control, el cual equivale al 1% del ingreso corriente (actualmente dichos recursos se distribuyen así: 50% a la Contraloría; 0,10% a la Procuraduría; el restante al DNP). dichos recursos se hacen necesarios para que los ejecutores de los proyectos puedan cumplir con las funciones ante el Sistema de SEC de los proyectos, tales como reportes de información y cumplimiento de IGPR.

Así mismo, podrán armonizarse las normas legales vigentes relacionadas con:

- **Artículo 12 de la Ley 2056 de 2020, en el siguiente sentido:**

Artículo 12. Administración del Sistema General de Regalías. En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 361 de la Constitución Política, asígnese a través de la Ley de Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías el 2% de los ingresos corrientes en los siguientes conceptos de gasto:

1. Funcionamiento, operatividad y administración del Sistema y evaluación y monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación. Esta distribución estará a cargo de la Comisión Rectora.

2. Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos; conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; e incentivo a la exploración y a la producción. Esta distribución estará a cargo del Ministerio de Minas y Energía.

Parágrafo primero. La Instancia de Decisión de los Pueblos y Comunidades Indígenas dispondrá de un porcentaje para su funcionamiento, proveniente del porcentaje que trata el numeral 10 del presente artículo, el cual será equivalente al porcentaje destinado para los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales y fijado directamente por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.

Parágrafo segundo. La Instancia de Decisión de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras dispondrá de un porcentaje para su funcionamiento, proveniente del porcentaje de qué trata el numeral 10 del presente artículo, el cual será equivalente al porcentaje destinado para los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales y fijado directamente por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.

Parágrafo tercero. La Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano dispondrá de un porcentaje para su funcionamiento, proveniente del porcentaje que trata el numeral 10 del presente artículo, el cual será equivalente a la mitad del porcentaje destinado para los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales y será fijado directamente por la Comisión Rectora del Sistema.

Parágrafo cuarto. Con cargo a los conceptos de gastos a que se refiere el numeral 1 del presente artículo, se asignarán recursos a los órganos del Sistema General de Regalías, a las entidades del orden nacional que emitan conceptos técnicos,

con el fin de dar cumplimiento a las atribuciones y competencias asignadas, conforme con lo dispuesto en la presente Ley, así como a la secretarías de planeación de las entidades territoriales con el fin de incrementar su capacidad y fortalecimiento institucional para la formulación, estructuración y presentación de los proyectos de inversión al Sistema General de Regalías.

Con cargo a este mismo concepto, el Departamento Nacional de Planeación fortalecerá la capacidad de estructuración de proyectos de inversión de los departamentos y municipios más pobres del país.

Parágrafo quinto. La constitución y funcionamiento de las cajas menores con cargo a los recursos de que trata el presente artículo se rigen por la normativa vigente y demás normas que la modifiquen o adicionen.

Parágrafo sexto. En todo caso se deberá garantizar el funcionamiento de los sistemas de información, plantas de personal y actividades generales que permitan a los Órganos del Sistema General de Regalías y a las entidades territoriales ejercer las funciones asignadas en la presente Ley.

- **Artículo 22 de la Ley 2056 de 2020, en el siguiente sentido:**

Artículo 22. Conceptos de distribución. Los recursos del Sistema General de Regalías se administrarán a través de un sistema de manejo de cuentas, el cual estará conformado por las siguientes asignaciones, beneficiarios y conceptos de gasto de acuerdo con lo definido por los artículos 331 y 361 de la Constitución Política y la presente Ley, así:

1. 20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, que se denominará Asignaciones Directas. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrá ser anticipado, conforme con los criterios de la presente Ley.

2. 15% para los municipios más pobres del país, que se denominará Asignación para la Inversión Local con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales mínimo 2 puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, recursos que se denominarán Asignación para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible.

3. 34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, que se denominará Asignación para la Inversión Regional.

4. 1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, que se denominará Asignación Ambiental.

5. 10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación, que se denominará Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación, de los cuales, mínimo 2 puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, recursos que se denominarán Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental.

6. 0.5% para proyectos de inversión de los municipios ribereños del río grande de la Magdalena, recursos que serán canalizados por la Corporación Autónoma Regional del río grande de la Magdalena. Los proyectos a financiar con cargo a esta asignación serán definidos por Cormagdalena en conjunto con dos (2) representantes de los gobernadores que tengan jurisdicción sobre el río grande de la Magdalena y Canal del Dique y dos (2) alcaldes que integran la jurisdicción de la Corporación, y el director nacional de Planeación o su delegado. El Gobernador y alcalde serán elegidos, entre ellos, para periodos bienales y por mayoría, de acuerdo con el mecanismo que para el efecto determinen. En todo caso cada nivel de gobierno deberá unificar su criterio con respecto a la definición de proyectos.

7. 2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables y para el incentivo a la exploración y a la producción. **De este la mitad se destinará a las secretarías de planeación de las entidades territoriales con el fin de incrementar su capacidad y fortalecimiento institucional para la formulación, estructuración y presentación de los proyectos de inversión al Sistema General de Regalías.**

8. 1% Para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control; **de este el 50% se destinará al Departamento Nacional de Planeación; y el otro 50% se distribuirá en partes iguales para la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y un rubro espacial destinado a fortalecer las entidades ejecutoras de proyectos de inversión. Para esto último la Comisión Rectora reglamentará la materia.**

- Artículo 33 de la Ley 2056 de 2020, en el siguiente sentido:

Artículo 33. Formulación y presentación de los proyectos de inversión. Los proyectos de inversión deben ser formulados y presentados de conformidad con la metodología del Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación y en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994. Para tales efectos, todas las personas

naturales o jurídicas, públicas o privadas podrán formular proyectos de inversión en los términos del inciso anterior. Los proyectos de inversión serán presentados por las entidades territoriales al Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional, y por las Regiones Administrativas y de Planeación (RAP), Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE) previa autorización de las entidades territoriales que la conforman.

Los proyectos de inversión serán presentados con los respectivos estudios y soportes, previa revisión del cumplimiento de las características a que se refiere la presente Ley, así:

a) Para las Asignaciones Directas, la Asignación para la Inversión Local y el 60% de la Asignación para la Inversión Regional que corresponde a los departamentos, los proyectos de inversión a ser financiados por estos recursos deben apuntar a las metas e indicadores del plan de desarrollo territorial y sus modificaciones o adiciones. Se presentarán ante las secretarías de planeación del respectivo departamento o municipio o quien haga sus veces, según corresponda.

b) Para los proyectos con cargo a los recursos del 40% de la Asignación para la Inversión Regional que corresponden a las regiones, se presentarán ante la secretaría técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional que corresponda, por parte de las entidades territoriales o del Gobierno nacional, este último previo acuerdo con las entidades territoriales.

Parágrafo primero. Los proyectos de inversión podrán ser formulados y estructurados por entidades públicas financieras del orden nacional o territorial. También podrán ser formulados y estructurados por personas jurídicas de derecho privado según la reglamentación que para tal efecto establezca el Gobierno nacional. La estructuración de los proyectos de inversión se realizará previo visto bueno de la entidad territorial beneficiaria del proyecto de inversión. Los costos que se generen por la estructuración harán parte de los proyectos de inversión y serán reconocidos al estructurador, una vez el proyecto sea aprobado y cumpla los requisitos para la ejecución por la entidad o instancia respectiva. En todo caso, el valor no podrá exceder el porcentaje del proyecto de inversión que defina la Comisión Rectora.

Parágrafo segundo. Los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) que estén constituidos como personas jurídicas de derecho público podrán presentar proyectos de inversión de impacto regional a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional y ser designados como sus ejecutores, conforme con la normativa de la presente Ley y sus decretos reglamentarios.

Las actividades requeridas para la formulación y estructuración de proyectos realizadas directamente por las entidades territoriales podrán ser financiadas con los recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías, asignados a

las secretarías de Planeación de las entidades territoriales de conformidad con el párrafo 4 del artículo 12 y el numeral 7 del artículo 22 de la presente ley.

- Artículo 141 de la Ley 2056 de 2020, en el siguiente sentido:

Artículo 141. Presupuesto de los órganos del Sistema General de Regalías, Ministerios y Departamentos Administrativos o sus entidades adscritas y vinculadas que emitan conceptos para proyectos de inversión y entidades públicas que cumplan funciones en el marco del ciclo de los proyectos del SGR. Los órganos a través de los cuales se adelanta el funcionamiento, la operatividad y administración del Sistema General de Regalías, así como los ministerios, departamentos administrativos o sus entidades adscritas y vinculadas que emitan los conceptos para proyectos de inversión, y/o las entidades territoriales que registren y formulen los proyectos de inversión a que se refieren los artículos 32, 33, 35 y 57 de la presente Ley; la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables; la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos; el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo y la operatividad del Sistema de Seguimiento Evaluación y Control, entre las que se encuentran las entidades públicas ejecutoras de los proyectos de inversión, dispondrán de las apropiaciones para el ejercicio de sus funciones.

Cada uno de los órganos y entidades que integran el Sistema General de Regalías a que hace mención el inciso anterior, dispondrán de una sección presupuestal a través de la cual se incorporarán las apropiaciones para el ejercicio de las funciones que estos ejerzan en el marco del Sistema, acorde con la asignación establecida en la Constitución Política y en la presente Ley.

Corresponderá al jefe del órgano o entidad respectiva o su delegado del nivel directivo, ordenar el gasto sobre las apropiaciones en la respectiva sección presupuestal.

Parágrafo. Las entidades a las que hace referencia el presente artículo dispondrán de un sistema de registro presupuestal y contabilización independiente de los recursos del Presupuesto General de la Nación, que se registrará por las disposiciones contenidas en la presente Ley, la Ley bienal del Presupuesto y las normas que las reglamenten.

- Artículo 167 de la Ley 2056 de 2020, en el siguiente sentido:

Artículo 167. Financiación del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control. Para el ejercicio de las funciones de seguimiento, evaluación y control, se asignará 1 punto porcentual de los recursos del Sistema General de Regalías, así:

El 0.5 puntos porcentuales corresponderá al Departamento Nacional de Planeación en su calidad de administrador del Sistema de

Seguimiento Evaluación y Control señalado en el artículo 361 de la Constitución Política.

El porcentaje restante se distribuirá en partes iguales entre la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y un rubro espacial destinado a fortalecer las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión, para el cumplimiento del ejercicio de sus funciones.

El Departamento Nacional de Planeación podrá celebrar los contratos requeridos para el correcto funcionamiento del Sistema, incluidos los proyectos de cooperación y asistencia técnica o utilizar los ya existentes, todos los cuales se ejecutarán de acuerdo con la normativa que les sirvió de soporte.

7. Conveniencia del proyecto:

En el contexto actual, donde las dinámicas socioeconómicas y la carencia local cambian continuamente, es crucial contemplar una nueva etapa de descentralización centrada en la gestión y distribución de las regalías. Esta propuesta no solo busca mejorar el beneficio de estos recursos, sino que también fortalecer la autonomía de las entidades territoriales, permitiéndoles adecuar y responder de manera más eficaz a las particularidades de sus comunidades. Es por esto por lo que, al devolverles mayor control y autonomía sobre las regalías, se fomenta un desarrollo más justo y sostenible, ajustado a las necesidades reales y capacidades de cada región. Ahora bien, el *Informe Final de Misión de Descentralización* (2024), en su apartado de modificaciones al Sistema General de Regalías (SGR), afirma que las “regalías debieran orientarse a “sembrar el desarrollo”, mediante inversiones en formación bruta de capital, capaces de generar dinámicas endógenas de desarrollo económico” (p.30).

Comprendiendo lo anterior, el mismo informe del Departamento Nacional de Planeación (2024), reconoce cuatro críticas que afectan de manera profunda la autonomía de las entidades territoriales, las cuales son: la distribución de recursos en proyectos de menor escala, toda vez que tienen impactos positivos en pequeños grupos de población, efecto negativo que restringe la financiación de propuestas más grandes que podrían conectar territorios y fomentar una actividad económica sostenida. Además, esta modalidad de gestión y toma de decisiones no promueve la colaboración de recursos de otras esferas gubernamentales ni del sector privado. Por otro lado, bajo el argumento de combatir la corrupción y el clientelismo, y de asegurar la calidad técnica de las inversiones, se han establecido los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), pero estos órganos, en lugar de mejorar el proceso, producen gastos adicionales y hacen que las actuaciones sean más complicadas y lentas, asimismo de restringir la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus recursos. Con el tiempo, el aumento en los recursos disponibles ha llevado a la creación de

nuevos criterios de asignación que cada vez más son más complicados y engorrosos.

Lo cierto es que Colombia en los últimos 10 años, presentó un aumento de sus ingresos por concepto de regalías bastante considerable; por ejemplo, en el bienio 2013-2014 el presupuesto de ingresos por este concepto fue de \$17.7 billones de pesos (Ley bienal de presupuesto 1606 de 2012); en 2015-2016 se reflejó estabilidad del ingreso de las regalías por \$17.3 billones de pesos (Ley bienal 1744 de 2014); en el 2017-2018 se reduce a \$11.7 billones de pesos (Decreto Ley 2190 de 2016); en el bienio 2019-2020 con la Ley bienal 1942 del 2018 se incrementa a \$18.5 billones de pesos; para el 2021-2022 nuevamente se reduce el ingreso a \$15.4 billones de pesos (Ley bienal 2072 del 2020) y 2023-2024 se obtiene el pico más alto de ingreso por este concepto llegando \$29.9 billones de pesos (Ley bienal 2279 de 2022).

Según los datos del Banco de la República, los ingresos por regalías que percibe el estado han significado aproximadamente entre el 1.8% y un 2.3% del PIB nacional.

La transición de la Constitución Política de 1886 a la Constitución Política de 1991 en Colombia marcó un período de profundos cambios políticos, sociales y jurídicos en la historia del país, comprendiendo lo anterior, se reconoce que la constitución de 1886 era unitaria y centralista, además de conformar un modelo de Estado benefactor con características socialdemócratas, que combinaba la libertad de las empresas y la iniciativa privada con una intervención directa y activa en los ámbitos económico y social, asumiendo labores industriales, comerciales y la prestación de servicios públicos diversos. El Estado, en su calidad de entidad suprema, se enfoca en la consecución del bien común mediante la adopción de un modelo tradicional que involucra el ejercicio de funciones públicas para brindar asistencia social. (Múnera, 1994).

En este contexto, se ha reconocido a las entidades territoriales como el principal motor de la descentralización administrativa, con la responsabilidad y la atribución institucional y teórica de los servicios públicos locales. Sin embargo, en este marco institucional, las empresas privadas no desempeñan un papel destacado. Por otro lado, la Constitución de 1991 surgió en un contexto de transformaciones significativas, incluyendo el fin del conflicto armado bipartidista conocido como la Violencia, y una creciente demanda de reformas políticas, sociales y económicas.

La promulgación de la Constitución de 1991 representó un cambio fundamental en la estructura del Estado colombiano, ya que introdujo una serie de reformas que buscaban promover la democracia, los derechos humanos, la descentralización (procurando dar respuesta a las comunidades y las crisis que enfrentaba) y la participación ciudadana. Entre los aspectos más destacados de esta nueva carta magna se encuentran la creación de un sistema

de justicia más independiente y eficaz, la inclusión de mecanismos de protección de los derechos humanos y la ampliación de los derechos y libertades individuales (Múnera, 1994).

Consolidando de manera teórica, Gaitán y Moreno (1992), afirman que la descentralización se vio como la mejor solución para enfrentar la crisis de gobernabilidad producida por la limitada capacidad del Estado para atender las necesidades sociales, las deficiencias en la representación política derivadas de una estructura política centrada en el ámbito nacional durante siglos, la dificultad del sistema político se interpreta por una pérdida de legitimidad que ponía en riesgo la estabilidad del régimen, y la crisis administrativa manifestada en la ineficiencia e ineficacia del gasto público.

Además, en vista de estos problemas, se consideró que la descentralización era la alternativa más adecuada para fortalecer la democracia a nivel local.

A partir de este contexto, el informe presenta propuestas para la reforma al SGR que buscan contribuir a los siguientes objetivos: **respetar la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus recursos, eliminar los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), simplificar los costos de transacción y dinamizar la ejecución de los recursos mediante proyectos de impacto en los territorios**, con el fin de reducir las desigualdades territoriales en el desarrollo económico. Por otro lado, Duque (2017), en su documento “Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia”, reconoce que uno de los éxitos más distinguidos en la organización del Estado colombiano ha sido el proceso de descentralización territorial. Este proceso trajo consigo el reto de redefinir las dinámicas entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, buscando destacar el papel fundamental de los territorios en el cuadro de la actualización administrativa y el desarrollo social de las comunidades (Duque, 2017).

Ahora bien, permitir a los gobiernos locales una administración más directa de las regalías permite una asignación de los recursos que responde de manera más ajustada a las problemáticas, necesidades y prioridades particulares de cada región. Esta descentralización no solo mejora la efectividad y claridad en el uso de estos fondos, sino que también incentiva un desarrollo más justo y sostenible. Es decir, fortalecer la autonomía territorial en la administración de regalías permite a las comunidades locales planificar e implementar proyectos en áreas como infraestructura, educación, salud, ciencia, tecnología e innovación dirigida al desarrollo económico de acuerdo con sus contextos y necesidades locales. Además, esta política puede contribuir a disminuir los contrastes regionales al asegurar que las riquezas generadas por los recursos naturales beneficien directamente a las regiones donde se encuentran, fomentando un reparto más

justo del bienestar económico (Duque, 2017, DNP, 2024, et al).

El libro de Konrad Adenauer Stiftung denominado “25 años de la descentralización en Colombia” reconoce que “el proceso de la descentralización contribuiría a un aumento de la legitimidad y la superación de los déficits democráticos” (p.23), además de fortalecer la gobernabilidad, es decir, esto influye en el acercamiento del Estado y el Ciudadano, construyendo entornos en los que las necesidades se resuelven de manera más sencilla debido a la participación de los grupos, el fomento del capital social y el aprendizaje mutuo. Por otro lado, el artículo denominado “Sobre la interacción entre la descentralización y el desarrollo territorial” de Garzón (2008), afirma que, desde otros escenarios, la descentralización ha generado oportunidades para fortalecer la sociedad civil y su relación política, al permitir la gestión de objetivos locales comunes. El gobierno local toma el lugar de articulador y cohesionador de la sociedad, facilitando el diálogo y el debate entre organizaciones sociales representativas en la búsqueda del desarrollo humano territorial.

Desde otro escenario, al transferir competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales para la administración de los recursos públicos, la descentralización incentiva que la comunidad se sienta propietario de los servicios, en lugar de verlos como una responsabilidad exclusiva de los profesionales del Estado. Esto podría transformar las organizaciones públicas dirigidas por preceptos en entidades fomentadas por objetivos, haciéndolas más innovadoras, flexibles y comprometidas. Es decir, un gobierno concentrado en la evaluación de procesos y la medición de resultados, un sector público que identifica a sus personas, sus necesidades, sus múltiples problemáticas y que anticipa las situaciones futuras por medio de planeaciones estratégicas y presupuestos a largo plazo.

Por último, la descentralización proporciona la conveniencia de afirmar una táctica de desarrollo regional y local, creando territorios competidores que puedan confrontar la globalización y el ajuste estructural en América Latina. Esto, bajo la construcción de nuevos gobiernos nacionales que decidan ser facilitadores para la construcción de espacios público - privado para reforzar el desarrollo regional. Lo anterior también implica un crecimiento continuo y sistemático de la disposición de elaboración en bienes y servicios, el uso eficaz de los recursos endógenos y la creación de entornos locales novedosos que mejoren las condiciones de los componentes para una vida digna.

8. Marco constitucional:

Actualmente, el Sistema General de Regalías se encuentra fundamentado en la Constitución Política de Colombia y en leyes modificatorias posteriores.

Los artículos relacionados de la Constitución Política de Colombia son:

ARTÍCULO 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTÍCULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

ARTÍCULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

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

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.”

9. Consideraciones sobre el proceso de consulta previa en el trámite de este proyecto de acto legislativo

El proyecto de reforma constitucional que busca modificar el Sistema General de Regalías (SGR) y transformarlo en un Régimen de Regalías y Compensaciones no implica el requisito de consulta previa a las comunidades afrodescendientes o indígenas por las siguientes razones:

En primer lugar, no afecta derechos territoriales ni la autonomía de comunidades étnicas. La reforma se enfoca en modificar la estructura de administración y distribución de los recursos del Sistema General de Regalías, para optimizar la autonomía de las entidades territoriales y descentralizar la gestión de estos recursos.

De acuerdo con el artículo 329 de la Constitución, los territorios indígenas se reconocen como entidades territoriales y cualquier acto que modifique sus competencias o afecte sus territorios debe someterse a consulta previa. Sin embargo, el proyecto de acto legislativo no altera ni menoscaba la titularidad de los territorios indígenas, ni modifica su régimen especial, ya que solo introduce cambios en la gestión de los recursos de regalías por parte de las entidades territoriales descritas en el artículo 286 superior.

En segundo lugar, la naturaleza de la reforma consiste en redistribuir las competencias y el acceso a los recursos derivados de las regalías a entidades territoriales como departamentos y municipios, en cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía y descentralización. Por esto, no se está interviniendo directamente en los derechos colectivos de las comunidades étnicas ni en la gestión de recursos relacionados específicamente con estas poblaciones.

En tercer lugar, la reforma no introduce cambios en la manera en que se gestionan los recursos destinados específicamente a estas comunidades, como lo haría, por ejemplo, una ley que modifique la asignación de recursos dirigidos exclusivamente a proyectos étnicos o culturales. Los ajustes propuestos se centran en el manejo de los fondos por parte de entidades territoriales, sin afectar los derechos constitucionales ni la participación directa de las comunidades indígenas o afrodescendientes en la toma de decisiones sobre sus territorios.

Por estas razones, a juicio de los ponentes, el proyecto de reforma no requiere el trámite de consulta previa, dado que no afecta ni modifica los derechos colectivos de las comunidades indígenas o afrodescendientes reconocidos en la Constitución Política y en el Convenio 169 de la OIT.

10. Análisis de impacto fiscal

El artículo 7° de la Ley 809 de 2003, el cual estipula que “deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo” no cubre los Proyectos de Acto Legislativo.

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, por conducto de los ponentes designados, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias y como cabezas del sector, determinen la viabilidad fiscal de este proyecto de acto legislativo y remitan concepto para que sea evaluado durante el trámite legislativo del proyecto.

Así mismo, resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

En todo caso, es preciso advertir que el presente proyecto no genera un impacto fiscal dado que la modificación propuesta en los artículos 332,360 y 361, dispone de una redistribución de los porcentajes en las diferentes asignaciones de inversión y funcionamiento del Sistema General de Regalías y no genera compromisos presupuestales para la implementación de esta ni al Gobierno nacional ni a las Entidades Territoriales.

11. Circunstancias que puedan generar conflictos de interés

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el Ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. De igual manera, el artículo 286 de la norma, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista”.

En esta iniciativa, no se evidencia que los ponentes o demás Congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los Congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 ibidem: “Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

12. Referencias

- Colombia, C. C. (2001). Sentencia C-1051 REPUBLICA UNITARIA, DESCENTRALIZACION Y AUTÓNOMIA.
- Colombia, C. C. (2014). Sentencia C-123/14 CÓDIGO DE MINAS-Zonas reservadas, excluidas y restringidas/PROCESO DE AUTORIZACIÓN DE ACTIVIDADES MINERAS-Acuuerdo con las autoridades territoriales de la zona sobre las medidas necesarias de protección ambiental.
- DNP. (2020). Índice de desarrollo de las TIC regional para Colombia. Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas.
- DNP. (2024). 2.9. Modificaciones al Sistema General de Regalías (SGR). En DNP, Informe final de la misión de descentralización (pág. 30). Bogotá.
- Duque Cante, N. (2017). Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. Revista derecho del Estado. 38 (jun. 2017), 67–95. DOI:https://doi.org/10.18601/01229893.n38.03.
- Garzón Vásquez, D. (2008). Sobre la interacción entre la descentralización y el desarrollo territorial - descentralización, crecimiento endógeno y desarrollo humano sostenible en Colombia. Universidad de los Andes. Disponible en: http://hdl.handle.net/1992/10928.
- Gutiérrez Sanín, F. (2010). Instituciones y territorio: La descentralización en Colombia. En F. e. Gutiérrez Sanín, 25 años de la Descentralización en Colombia (pág. 23). Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Moreno Ospina, C., & Gaitán Pavía, P. (1992). Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia. IEPRI: Universidad Nacional de Colombia.

13. Pliego de modificaciones:

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p>ARTÍCULO 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.</p> <p>Las entidades territoriales serán las beneficiarias de los recursos que se generen a título de regalías y compensaciones, los cuales se deberán distribuir de manera equitativa entre las regiones.</p>	<p>ARTÍCULO 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.</p> <p><u>Las entidades territoriales serán las beneficiarias de los recursos que se generen a título de regalías y compensaciones, los cuales se deberán distribuir con criterios de equidad, para el cierre de brechas y el desarrollo económico y social de los territorios, de manera equitativa entre las regiones.</u></p>	<p>Se observa que una de las prioridades es no tanto la titularidad de los recursos, sino que las entidades sean las beneficiarias de los recursos para que la ley que regule el funcionamiento tenga otra perspectiva de regulación permitiendo una descentralización real.</p> <p>Se propone que desde la Constitución queden como beneficiarias las entidades territoriales con la posibilidad de que las entidades que no son productoras o explotadoras puedan participar a título de compensación o participación en la economía.</p> <p>Se incluyen las conclusiones de la misión de descentralización, en el cual las regalías, como un ingreso temporal, deben tener una función social de reducción de la desigualdad tanto social como económica, tanto nacional como entre los territorios.</p>

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p>ARTÍCULO 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, de conformidad con los dispuesto en el artículo 332 Constitucional, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte, los cuales deberán ser distribuidas entre las entidades territoriales de manera equitativa y para la financiación y cofinanciación de los programas, planes y proyectos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y sus respectivos planes territoriales de desarrollo. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.</p> <p>Mediante otra ley, se determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Régimen de Regalías y Compensaciones.</p>	<p>ARTÍCULO 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, de conformidad con los dispuesto en el artículo 332 Constitucional, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte, los cuales deberán ser distribuidas entre las entidades territoriales con criterios de equidad, para el cierre de brechas y el desarrollo económico y social de los territorios. Los recursos de regalías podrán financiar y cofinanciar proyectos de inversión, programas, planes y proyectos que guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación territorial reconocidos legalmente. de manera equitativa y para la financiación y cofinanciación de los programas, planes y proyectos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y sus respectivos planes territoriales de desarrollo. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.</p> <p>Mediante otra ley, se determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución y control, mediante un único sistema de información, que garantice el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Régimen de Regalías y Compensaciones.</p>	<p>Se modifica el artículo 360 articulándolo con el artículo 332, para que su financiación se dirija a cumplir con los planes, programas y proyectos de los planes de desarrollo y eliminado la potestad del gobierno de iniciativa legislativa para regular el funcionamiento y distribución.</p> <p>Por otro lado, se crea el régimen de regalías y compensaciones, eliminado el sistema el cual hace referencia a toda una serie de reglamentaciones adicionales.</p> <p>Se reconoce la planificación del desarrollo tanto de las entidades territoriales como de las figuras de ordenamiento territorial.</p> <p>Adicional, la asociatividad es una necesidad para abordar las diferentes acciones, estrategias y mecanismos de superación de las desigualdades y la convergencia regional, pero se puede enmarcar no desde el sujeto (EAT, RAP, otros) sino desde los instrumentos de planeación territorial.</p> <p>Se incluye un único sistema de información que permita la trazabilidad, la inspección, vigilancia y control de las inversiones con recursos de regalías.</p>

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p>ARTÍCULO 361. Los ingresos corrientes del Régimen de Regalías y Compensaciones se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales.</p> <p>Los ingresos a los que se refiere el inciso anterior se distribuirán de la siguiente manera:</p> <p>20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema.</p> <p>15% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios.</p> <p>34% para los proyectos de inversión con impacto regional contemplados en los planes departamentales de desarrollo, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo.</p>	<p>ARTÍCULO 361. Los ingresos corrientes del <u>régimen de regalías y compensaciones</u> se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al <u>cierre de brechas, el desarrollo social, económico; y ambiental de los territorios, las entidades territoriales.</u></p> <p>Los ingresos a los que se refiere el inciso anterior se distribuirán de la siguiente manera:</p> <p>20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la ley que desarrolle <u>el Sistema este acto legislativo.</u></p> <p>15% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios.</p> <p>34% para los proyectos de inversión con impacto regional, <u>contemplados que guarden concordancia con diferentes instrumentos de planeación territorial de las entidades territoriales y figuras de ordenamiento reconocidas y formalmente constituidas en cada región,</u> con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo.</p>	<p>Se incluye el cierre de brechas y el desarrollo de los territorios, en concordancia con el resto del articulado.</p> <p>Se mantiene la Asignación Directa en los mismos porcentajes de participación que se tiene actualmente.</p> <p>Se mantiene el mismo porcentaje del 15% para no desmejorar ninguna entidad a lo que se tiene actualmente.</p> <p>El total del 34% de asignación regional quedaría a cargo de los Departamentos, el 10% de CTeI también en cabeza de los Departamentos, se mantiene lo que a la fecha se distribuye por concepto de Paz a los municipios PDET.</p>

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p>1% para los proyectos de conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, contemplados en los Planes de Desarrollo Territoriales.</p> <p>10% para la inversión por parte de los Departamentos en proyectos de <u>investigación, emprendimiento, competitividad, cierre de brechas digitales que impulsen la transformación productiva y energética</u> del territorio, a través de la inversión en ciencia, tecnología e innovación.</p> <p>0,5% para la operatividad y administración del régimen de regalías y compensaciones;</p> <p>2% para el funcionamiento de las entidades territoriales proporcional a la participación de cada entidad en la distribución de los recursos de inversión del régimen de regalías establecida en el presente artículo;</p>	<p>1% para los proyectos de conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación y <u>cambio climático, que guarden concordancia con diferentes instrumentos de planeación territorial de las entidades territoriales y figuras de ordenamiento reconocidas y formalmente constituidas en cada región, contemplados en los Planes de Desarrollo Territoriales.</u></p> <p>10% para la inversión en proyectos de <u>investigación, desarrollo e innovación,</u> a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas <u>lideradas por los departamentos, en coordinación con los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación,</u> en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema <u>régimen de regalías y compensaciones. De éste,</u> mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán <u>a la inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente, el desarrollo sostenible, la transformación productiva o energética del territorio.</u></p> <p>0,5% para la operatividad y administración del régimen de regalías y compensaciones.;</p> <p>2% para el funcionamiento de las entidades territoriales <u>en lo relacionado con el diseño, ejecución y evaluación de proyectos del régimen de regalías y compensaciones, priorizando el fortalecimiento de los municipios de cuarta a sexta categoría, incluyendo los municipios PDET durante el término de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, distribuido de forma</u> proporcional a la participación de cada entidad territorial en la distribución de los recursos de inversión del régimen de regalías establecida en el presente artículo. <u>Éstas, garantizarán el fortalecimiento de las capacidades institucionales y fiscales de las organizaciones comunitarias y de veeduría para</u></p>	<p>Se reconocen como entidades territoriales las mencionadas en el artículo 286 superior, así como otras figuras de ordenamiento territorial.</p> <p>Se mantiene la Asignación Ambiental, pero que vaya en cumplimiento a las metas de los planes de desarrollo territoriales.</p> <p>Se define a los departamentos como líderes de la inversión en ciencia, tecnología e innovación con recursos de regalías, en coordinación con los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p>Se incorpora el tema de cierre de brechas en capacidades institucionales y en control social.</p> <p>Se acoge propuesta del Representante Óscar Campo para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios PDET y el cumplimiento del punto 4 del acuerdo de paz.</p> <p>Se mantiene el 1% para el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control para velar por el uso eficiente de los Recursos.</p> <p>Se propende por aumentar el ahorro de pasivo pensional, pasando de un 50% a un 70%, con la premisa de cubrir más rápidamente su pasivo pensional y disminuyendo en un 20% el ahorro de estabilización, entendiendo que los recursos del sistema son finitos.</p> <p>Se mantiene la naturaleza que se da a la destinación de los recursos de Ahorro al Fonpet, Sin embargo, busca garantizarse que sean priorizados y aprobados directamente por las entidades territoriales.</p> <p>Simplificamos y repartimos de manera equitativa los recursos del mayor recaudo en las distintas asignaciones y el remanente se distribuye entre la Asignación Ambiental y el FAE.</p> <p>Se busca participación de las entidades territoriales en los rendimientos financieros del Régimen, respetando el incentivo a la producción del 30% para inversiones en los territorios productores.</p> <p>La modificación incorpora la lógica de que los hidrocarburos son recursos agotables y es necesario trascender a recursos renovables.</p> <p>Devolver a las Entidades Territoriales el manejo de los recursos que se generen por rendimientos financieros en las cuentas en que se manejen las asignaciones directas.</p>

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p>0,5% para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.</p> <p>1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.</p> <p>El remanente de los recursos corrientes se destinará en un 70% al ahorro para el pasivo pensional y otro 30% al ahorro para la estabilización de la inversión.</p> <p>Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Régimen de regalías y compensaciones para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales o cuente con recursos que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión de sus respectivos planes de desarrollo siguiendo los criterios del presente artículo. Estos proyectos serán definidos por cada entidad beneficiaria.</p> <p>El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías, se destinará en los mismos porcentajes de distribución contemplados en los incisos anteriores, en lo que respecta a las asignaciones Directas, inversión local, asignación regional, ciencia, tecnología e innovación.</p>	<p><u>el control social de los proyectos de inversión;</u></p> <p>0,5% para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.</p> <p>1% para la operatividad del sistema de seguimiento, evaluación y control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno; <u>De</u> este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.</p> <p>El remanente de los recursos corrientes se destinará en un 70% al ahorro para el pasivo pensional y otro 30% al ahorro para la estabilización de la inversión.</p> <p>Cuando una entidad territorial que recibe recursos del régimen de regalías y compensaciones para el ahorro pensional territorial, cubra sus pasivos pensionales o cuente con recursos que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación <u>exclusiva</u> de proyectos de inversión de sus respectivos planes de desarrollo <u>o planes de desarrollo con enfoque territorial, durante el período que dure la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera,</u> siguiendo los criterios establecidos en el presente artículo. Estos proyectos serán definidos por cada entidad <u>territorial beneficiaria, en uso de su autonomía.</u></p> <p>El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías, se destinará en los mismos porcentajes de distribución contemplados en los incisos anteriores, en lo que respecta a las asignaciones directas, inversión local, asignación regional, ciencia, tecnología e innovación.</p>	<p>Se subraya para resaltar que en el artículo 360 se elimina la potestad exclusiva del Gobierno nacional para reglamentar el Régimen propuesto.</p> <p>Se reconoce la planificación del desarrollo tanto de las entidades territoriales como de las figuras de ordenamiento territorial.</p> <p>Se busca garantizar que a nivel de Ley no se dé una afectación a los recursos que se están distribuyendo por concepto de Ingresos Corrientes con el Proyecto Acto Legislativo.</p> <p>Los recursos de la Asignación Paz por estar amparados en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se mantienen en su porcentaje del 7%, así como, el 70% de los rendimientos financieros que se generen, exceptuando los generados por las Asignaciones Directas, sin embargo, la modificación va en términos de realizar una distribución directa de los recursos a las entidades territoriales (PDET) aunando por la autonomía territorial.</p> <p>Se incluye propuesta del Representante Óscar Campo en el siguiente sentido:</p> <p>Durante el período que dure la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, un 7% de los ingresos del régimen de regalías y compensaciones se destinarán a su cumplimiento, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas; y, al menos un 2% a la implementación del Punto 4 del acuerdo. El total de la asignación para la Paz, será distribuida directamente por los departamentos para ser ejecutada en sus municipios (PDET) según los respectivos Planes de Acción de Transformación Territorial (PATR).</p>

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p>El remanente del mayor recaudo se distribuirá entre la conservación de las áreas ambientales estratégicas, y la lucha nacional contra la deforestación y el Fondo de Ahorro para la Estabilización (FAE).</p> <p>Los ingresos que por rendimientos financieros genere el Régimen de Regalías y compensaciones se distribuirán en un 30% para incentivar la producción de departamentos y municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos.</p> <p>Parágrafo 1°. Una vez se recauden y se distribuyan los recursos del Régimen de Regalías y Compensaciones serán girados a través del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) a las cuentas maestras de las entidades beneficiarias de los recursos de inversión a los que se refiere el presente artículo, los rendimientos financieros que en estas cuentas maestras genere los recursos de asignaciones directas serán destinados por las entidades beneficiarias a la misma finalidad que les dio origen, los rendimientos financieros generados por las asignaciones diferentes a las directas serán reintegrados a la cuenta única del Régimen de Regalías y Compensaciones para atender lo dispuesto en el parágrafo 3°. Transitorio del presente artículo.</p>	<p>El remanente del mayor recaudo se distribuirá <u>equitativamente</u> entre la en la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, el fondo de ahorro para la estabilización del régimen de regalías y compensaciones (FAE), <u>y en la generación de empleo que permita de manera progresiva la ocupación de la mano de obra local en actividades económicas diferentes a la explotación de recursos naturales no renovables. La ley reglamentará la materia.</u></p> <p>Los ingresos que por rendimientos financieros genere el régimen de regalías y compensaciones se distribuirán en un 30% para incentivar la producción de departamentos y municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos. <u>De este porcentaje, la mitad se destinará a la producción y/o generación de proyectos para la transición energética.</u></p> <p>Parágrafo 1°. Una vez se recauden y se distribuyan los recursos del régimen de regalías y compensaciones serán girados a través del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) a las cuentas maestras de las entidades beneficiarias de los recursos de inversión a los que se refiere el presente artículo, los rendimientos financieros que en estas cuentas maestras genere los recursos de asignaciones directas serán destinados por las entidades beneficiarias a la misma finalidad que les dio origen, los rendimientos financieros generados por las asignaciones diferentes a las directas serán <u>reintegrados administrados</u> en la cuenta única del Régimen de Regalías y Compensaciones para atender lo dispuesto en el parágrafo 3° Transitorio del presente artículo.</p>	

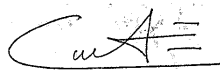
Texto radicado	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p>La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia los planes de desarrollo de las entidades territoriales. De igual manera, esta ley deberá garantizar el cumplimiento de las metas y objetivos de los planes territoriales de desarrollo priorizando las Inversiones en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, vial, generación de empleo formal, cierre de brechas digitales y demás sectores de inversión, así como en las zonas costeras, fronteras y de periferia. Así mismo, regulará los procesos de aprobación de los proyectos de manera autónoma por parte de las entidades territoriales beneficiarias según la fuente de asignación. Los cuales deberá atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación.</p> <p>El régimen de regalías y compensaciones tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, el presupuesto será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>PARÁGRAFO. En ningún caso los ingresos corrientes que actualmente reciben los departamentos, municipios y distritos por las asignaciones directas, Asignación para la Inversión Local, Asignación de Inversión Regional o de Paz se disminuirán, como lo dispone el porcentaje de distribución de asignaciones establecido en este artículo.</p>	<p>La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 360 reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia <u>con</u> los planes de desarrollo de las entidades territoriales <u>y figuras de ordenamiento territorial formalmente reconocidas y constituidas presentes en las regiones, respectivamente.</u> De igual manera, esta ley deberá <u>garantizar el cumplimiento de las metas y objetivos de los planes territoriales de desarrollo</u> De igual manera, <u>está la ley determinará las condiciones para la priorización de las inversiones en agua potable y saneamiento básico, alimentación y nutrición adecuada, infraestructura educativa, vial, generación de empleo formal, cierre de brechas socioeconómicas y digitales, producción y/o generación de proyectos para la transición energética, la transformación productiva y energética del territorio y demás sectores de inversión, así como en las zonas costeras, fronteras y de periferia.</u> Así mismo, <u>regulará los procesos de aprobación de los proyectos de manera autónoma por parte de las entidades territoriales beneficiarias según la fuente de asignación. Los cuales deberá atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación.</u></p> <p>El régimen de regalías y compensaciones tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151, el presupuesto será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>PARÁGRAFO 2º. En ningún caso los ingresos corrientes de regalías que actualmente reciben los departamentos, distritos y municipios, por las asignaciones directas, asignación para la inversión local, asignación de inversión regional o de paz se disminuirán, como lo disponen los porcentajes de distribución de asignaciones establecido en este artículo.</p>	

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p>PARÁGRAFO 1º. TRANSITORIO. El Gobierno nacional radicará a más tardar en los tres meses siguientes de entrada en vigencia del presente acto legislativo el proyecto de ley que ajuste el Régimen de Regalías y compensaciones. Hasta tanto se promulgue la ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011, 04 de 2017 y 05 de 2019 y las normas que lo desarrollen.</p> <p>Parágrafo 2º TRANSITORIO. Durante los trece (13) 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 los cuales serán distribuidos y definidos directamente por las entidades territoriales declaradas por el Gobierno nacional como PDET.</p> <p>Parágrafo 3º TRANSITORIO. 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 tercero del presente artículo.</p>	<p>Parágrafo transitorio 1º. El Gobierno nacional radicará a más tardar en los tres meses siguientes de entrada en vigencia del presente acto legislativo, el proyecto de ley que ajuste el régimen de regalías y compensaciones. Hasta tanto se promulgue la ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011, 04 de 2017 y 05 de 2019 y las normas que lo desarrollen.</p> <p>Parágrafo transitorio 2º. Durante los trece (13) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo <u>el período que dure la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera</u>, un 7% de los ingresos del régimen de regalías y compensaciones se destinarán <u>a su cumplimiento, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas; y, al menos un 2% a la implementación del Punto 4 del acuerdo. El total de la asignación para la Paz, será distribuida directamente por los departamentos para ser ejecutada en sus municipios (PDET) según los respectivos Planes de Acción de Transformación Territorial (PATR).</u></p> <p>Parágrafo transitorio 3º. El 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el régimen de regalías y compensaciones en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso tercero del presente artículo, <u>se destinarán para la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.</u></p>	

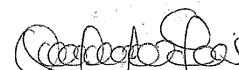
14. Proposición:

Con base en las consideraciones expuestas, rendimos informe de ponencia positiva para primer debate – primera vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 132 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 332, 360 y 361 de la constitución política de Colombia**, y solicitamos a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, acoger el texto, texto propuesto con las modificaciones presentadas.


De los honorables Congresistas,



CARLOS ARDILA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

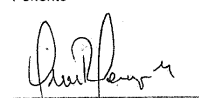


ANA PAOLA GARCÍA
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente



JUAN SEBASTIAN GÓMEZ
Representante a la Cámara
Ponente

DAVID RACERO
Representante a la Cámara
Ponente

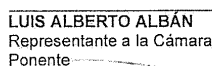



OSCAR CAMPO
Representante a la Cámara
Ponente

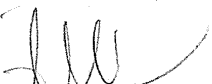


MIRELEN CASTILLO
Representante a la Cámara
Ponente


 ORLANDO CASTILLO
 Representante a la Cámara
 Ponente


 LUIS ALBERTO ALBÁN
 Representante a la Cámara
 Ponente


 RUTH AMELIA CAYCEDO
 Representante a la Cámara
 Ponente


 JOSÉ JAIME USCATEGUI
 Representante a la Cámara
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE -PRIMERA VUELTA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 132 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 332 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

Las entidades territoriales serán las beneficiarias de los recursos que se generen a título de regalías y compensaciones, los cuales se deberán distribuir de manera equitativa entre las regiones.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 360 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 332 Constitucional, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte, los cuales deberán ser distribuidos entre las entidades territoriales de manera equitativa y para la financiación y cofinanciación de los programas, planes y proyectos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y sus respectivos planes territoriales de desarrollo. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, se determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Régimen de Regalías y Compensaciones.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 361 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 361. Los ingresos corrientes del Régimen de Regalías y Compensaciones se destinarán a la financiación de proyectos de inversión

que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales.

eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Régimen de Regalías y Compensaciones.

Artículo 3º. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

ARTÍCULO 361. Los ingresos corrientes del régimen de regalías y Compensaciones se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al cierre de brechas, el desarrollo social, económico, y ambiental de los territorios.

Los ingresos a los que se refiere el inciso anterior se distribuirán de la siguiente manera:

20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la ley que desarrolle este acto legislativo.

15% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios.

34% para los proyectos de inversión con impacto regional que guarden concordancia con diferentes instrumentos de planeación territorial de las entidades territoriales y figuras de ordenamiento reconocidas; y formalmente constituidas en cada región, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo.

1% para los proyectos de conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación y cambio climático, que guarden concordancia con diferentes instrumentos de planeación territorial de las entidades territoriales y figuras de ordenamiento reconocidas y formalmente constituidas en cada región.

10% para la inversión en proyectos de investigación, desarrollo e innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas lideradas por los departamentos, en coordinación con los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación, en los términos que defina la ley que desarrolle el régimen de regalías y compensaciones. De éste, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a la inversión de proyectos

de ciencia, tecnología e innovación **en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente, el desarrollo sostenible, la transformación productiva o energética del territorio.**

0,5% para la operatividad y administración del régimen de regalías y compensaciones.

2% para el funcionamiento de las entidades territoriales **en lo relacionado con el diseño, ejecución y evaluación de proyectos del régimen de regalías y compensaciones, priorizando el fortalecimiento de los municipios de cuarta a sexta categoría, incluyendo los municipios PDET durante el término de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, distribuido de forma** proporcional a la participación de cada entidad territorial en la distribución de los recursos de inversión del régimen de regalías establecida en el presente artículo. **Éstas, garantizarán el fortalecimiento de las capacidades institucionales y fiscales de las organizaciones comunitarias y de veeduría para el control social de los proyectos de inversión.**

0,5% para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.

1% para la operatividad del sistema de seguimiento, evaluación y control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno. **De este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.**

El remanente de los recursos corrientes se destinará en un 70% al ahorro para el pasivo pensional y otro 30% al ahorro para la estabilización de la inversión.

Cuando una entidad territorial que recibe recursos del régimen de regalías y compensaciones para el ahorro pensional territorial, cubra sus pasivos pensionales o cuente con recursos que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación **exclusiva** de proyectos de inversión de sus respectivos planes de desarrollo **o planes de desarrollo con enfoque territorial, durante el período que dure la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera,** siguiendo los criterios establecidos en el presente artículo. Estos proyectos serán definidos por cada entidad **territorial** beneficiaria, **en uso de su autonomía.**

El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías, se destinará en los mismos porcentajes de distribución contemplados en los incisos anteriores, en lo que respecta a las

asignaciones directas, inversión local, asignación regional, ciencia, tecnología e innovación.

El remanente del mayor recaudo se distribuirá **equitativamente** en la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, el fondo de ahorro para la estabilización del régimen de regalías y compensaciones (FAE), **y en la generación de empleo que permita de manera progresiva la ocupación de la mano de obra local en actividades económicas diferentes a la explotación de recursos naturales no renovables. La ley reglamentará la materia.**

Los ingresos que por rendimientos financieros genere el régimen de regalías y compensaciones se distribuirán en un **30%** para incentivar la producción de departamentos y municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos. **De este porcentaje, la mitad se destinará a la producción y/o generación de proyectos para la transición energética.**

Parágrafo 1°. Una vez se recauden y se distribuyan los recursos del régimen de regalías y compensaciones serán girados a través del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) a las cuentas maestras de las entidades beneficiarias de los recursos de inversión a los que se refiere el presente artículo, los rendimientos financieros que en estas cuentas maestras genere los recursos de asignaciones directas serán destinados por las entidades beneficiarias a la misma finalidad que les dio origen, los rendimientos financieros generados por las asignaciones diferentes a las directas serán **administrados** en la cuenta única del régimen de regalías y compensaciones para atender lo dispuesto en el parágrafo 3° transitorio del presente artículo.

La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 360 reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia **con** los planes de desarrollo de las entidades territoriales **y figuras de ordenamiento territorial formalmente reconocidas y constituidas presentes en las regiones, respectivamente. De igual manera, la ley determinará las condiciones para la priorización de las inversiones en** agua potable y saneamiento básico, **alimentación y nutrición adecuada,** infraestructura educativa, vial, generación de empleo formal, cierre de brechas **socioeconómicas y digitales, producción y/o generación de proyectos para la transición energética, la transformación productiva y energética del territorio** y demás sectores de inversión, así como en las zonas costeras, fronteras y de periferia.

El régimen de regalías y compensaciones tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151, el presupuesto será

bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.

PARÁGRAFO 2°. En ningún caso los ingresos corrientes de regalías que actualmente reciben los departamentos, distritos y municipios, por las asignaciones directas, asignación para la inversión local, asignación de inversión regional o de paz se disminuirán, como lo disponen los porcentajes de distribución de asignaciones establecido en este artículo.

Parágrafo transitorio 1°. El Gobierno nacional radicará a más tardar en los tres meses siguientes de entrada en vigencia del presente acto legislativo, el proyecto de ley que ajuste el régimen de regalías y compensaciones. Hasta tanto se promulgue la ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos números 05 de 2011, 04 de 2017 y 05 de 2019 y las normas que lo desarrollen.

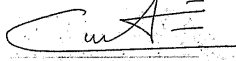
Parágrafo transitorio 2°. Durante el período que dure la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, un 7% de los ingresos del régimen de regalías y compensaciones se destinarán a su cumplimiento, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas; y, al menos un 2% a la implementación del Punto 4 del acuerdo. El total de la asignación para la Paz, será distribuida directamente por los departamentos para ser ejecutada en sus municipios (PDET) según los respectivos Planes de Acción de Transformación Territorial (PATR).

Parágrafo transitorio 3°. El 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el régimen de regalías y compensaciones en estos años, con

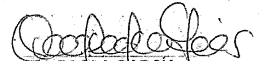
excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso tercero del presente artículo, **se destinarán para la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.**

Artículo 4°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,



CARLOS ARDILA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente




ANA PAOLA GARCÍA
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente



JUAN SEBASTIAN GÓMEZ
Representante a la Cámara
Ponente

DAVID RACERO
Representante a la Cámara
Ponente



OSCAR CAMPO
Representante a la Cámara
Ponente

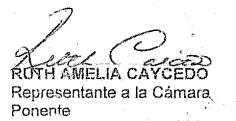


MARELEN CASTILLO
Representante a la Cámara
Ponente

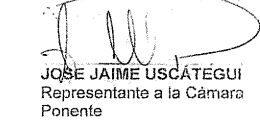


ORLANDO CASTILLO
Representante a la Cámara
Ponente

LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara
Ponente



RUTH AMELIA CAYCEDO
Representante a la Cámara
Ponente



JOSE JAIME USCÁTEGUI
Representante a la Cámara
Ponente