



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 638

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### INFORMES DE CONCILIACIÓN

#### INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2016 CÁMARA, 254 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se prorroga y modifica la Ley 426 de 1998, que autoriza la emisión de estampillas para Universidad de Caldas, Universidad Nacional sede Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira.*

Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2017

Honorable Senador

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente

Senado de la República

La ciudad

Honorable Representante

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente

Cámara de Representantes

La ciudad

**Referencia:** Informe de conciliación al Proyecto de ley número 122 de 2016 Cámara, 254 de 2017 Senado, *por medio de la cual se prorroga y modifica la Ley 426 de 1998, que autoriza la emisión de estampillas para Universidad de Caldas, Universidad Nacional sede Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira.*

Honorables Presidentes:

Cumpliendo con la designación que nos hicieran las mesas directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes y con la Ley 5ª de 1992, presento **Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número**

**122 de 2016 Cámara, 254 de 2017 Senado**, por medio de la cual se prorroga y modifica la Ley 426 de 1998, que autoriza la emisión de estampillas para Universidad de Caldas, Universidad Nacional sede Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira.

En esta iniciativa los honorables Senadores Carlos Felipe Mejía Mejía, Mauricio Lizcano Arango, Luis Emilio Sierra Grajales, Luis Fernando Duque García, Juan Carlos Restrepo Escobar, Carlos Enrique Soto Jaramillo, Juan Samy Merheg Marún buscan ampliar la emisión de la estampilla Universidad de Caldas, Universidad Nacional con sede en Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira para el desarrollo del Eje Cafetero hacia el tercer milenio, hasta por suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000) en el momento de la aprobación de la presente ley.

En sesiones de 1º de noviembre de 2016 y 13 de diciembre de 2016 fue aprobado en primer debate con modificaciones en sesión conjunta de las Comisiones Terceras de Cámara de Representantes y Senado de la República realizada el 26 de octubre de 2016 y en la sesión ordinaria realizada el 16 de noviembre de 2016. El 28 de febrero de 2017 es nuevamente designado como ponente el honorable Representante Pierre García Jacquier para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes. El 16 de mayo de 2017 fue aprobado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes con modificaciones, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 471 de 2017. El 7 de junio de 2017 fue aprobado en la Comisión Tercera del Senado de la República

acogiendo el texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y, para el segundo debate en Senado, se realizó satisfactoriamente el día 20 de junio de 2017 en 528 de 2017.

El siguiente es el cuadro comparativo de los textos aprobados por las respectivas plenarias, de conformidad con lo publicado por la *Gaceta del Congreso*:

<p align="center"><b>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2016 CÁMARA</b></p>	<p align="center"><b>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 20 DE JUNIO DE 2017 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2017 SENADO, PROYECTO DE LEY 122 DE 2016 CÁMARA</b></p>
<p>Por medio de la cual se prorroga y modifica la Ley 426 de 1998 que autoriza la emisión de estampillas para Universidad de Caldas, Universidad Nacional sede Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira.</p> <p align="center">El Congreso de Colombia</p> <p align="center">DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1º.</b> Prorrogar <u>y ampliar</u> la emisión de la estampilla autorizada por la Ley 426 de 1998, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos corrientes (\$300.000.000.000) para cada departamento y hasta el 31 de diciembre del año 2037.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> El destino de los recursos aprobados en la presente prórroga son los mismos contemplados por la Ley 426 de 1998.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> Autorícese a las Asambleas Departamentales de Caldas y Risaralda para ordenar la emisión de la estampilla en cada uno de sus departamentos y municipios de acuerdo con las normas vigentes.</p> <p>Facúltese a los Concejos Municipales de los departamentos de Caldas y Risaralda para que, previa autorización de las asambleas departamentales, hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se prorroga y se amplía el monto y el plazo.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Ordenar el uso de la estampilla y/o recibo oficial de caja seriado “Universidad Tecnológica de Pereira, hacia el Tercer Milenio”, en todos los contratos que celebren la Gobernación de Risaralda y el Municipio de Pereira en su Administración Central, con un porcentaje de aplicación del 1% del valor del contrato.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> La emisión de la estampilla será adoptada y reglamentada en un plazo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente prórroga de la Ley 426 de 1998, por las Asambleas Departamentales a que se refiere la presente ley.</p> <p><b>Artículo 4º.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Por medio de la cual se prorroga y modifica la Ley 426 de 1998 que autoriza la emisión de estampillas para <u>la</u> Universidad de Caldas, Universidad Nacional sede Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira.</p> <p align="center">El Congreso de la República</p> <p align="center">DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1º.</b> Prorrogar la emisión de la estampilla autorizada por la Ley 426 de 1998, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos corrientes (\$300.000.000.000) para cada departamento y hasta el 31 de diciembre del año 2037.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> El destino de los recursos aprobados en la presente prórroga son los mismos contemplados por la Ley 426 de 1998.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> Autorícense a las Asambleas Departamentales de Caldas y Risaralda para ordenar la emisión de la estampilla en cada uno de sus departamentos y municipios de acuerdo con las normas vigentes.</p> <p>Facúltense a los Concejos Municipales de los departamentos de Caldas y Risaralda para que, previa autorización de las asambleas departamentales, hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se prorroga y se amplía el monto y el plazo.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Ordenar el uso de la estampilla y/o recibo oficial de caja seriado “Universidad Tecnológica de Pereira, hacia el Tercer Milenio”, en todos los contratos que celebren la Gobernación de Risaralda y el municipio de Pereira en su Administración Central, con un porcentaje de aplicación del 1% del valor del contrato.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> La emisión de la estampilla será adoptada y reglamentada en un plazo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente prórroga de la Ley 426 de 1998, por las Asambleas Departamentales a que se refiere la presente ley.</p> <p><b>Artículo 4º.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

Como se puede ver en el cuadro comparativo, la única diferencia entre los textos se presenta en el artículo 1, al omitir la expresión “y ampliar” del texto aprobado en la plenaria de Senado. Toda vez que se ha presentado unidad de materia durante

el trámite la iniciativa, como conciliadores consideramos necesario que la expresión omitida sea parte integral de la norma, con el fin de cumplir el propósito que se busca que es de ampliar el monto de la estampilla pro universidades.

Con el fin de dar cumplimiento a la designación, después de un análisis, hemos decidido acoger en su totalidad el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

### Proposición

De acuerdo a las consideraciones expuestas, solicitamos a los honorables Congresistas de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobar el Informe de conciliación del Proyecto de ley número 254 de 2017 Senado, 122 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 426 de 1998, que autoriza la emisión de estampillas para Universidad Caldas, Universidad Nacional sede Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira*, de acuerdo al texto aprobado en segundo debate por la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes publicado en la *Gaceta del Congreso* número 471 de 2017.

De los honorables Congresistas,



FERNANDO N. ARAÚJO RUMÍE  
Senador de la República  
Centro Democrático

PIERRE E. GARCÍA JACQUIER  
Representante a la Cámara - Tolima  
Centro Democrático

### TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2017 SENADO, 122 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se prorroga y modifica la Ley 426 de 1998, que autoriza la emisión de estampillas para Universidad de Caldas, Universidad Nacional sede Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Prorrogar **y ampliar** la emisión de la estampilla autorizada por la Ley 426 de 1998, hasta por la suma de trescientos mil millones de

pesos corrientes (\$300.000.000.000) para cada departamento y hasta el 31 de diciembre del año 2037.

**Artículo 2°.** El destino de los recursos aprobados en la presente prórroga son los mismos contemplados por la Ley 426 de 1998.

**Artículo 3°.** Autorícese a las Asambleas Departamentales de Caldas y Risaralda para ordenar la emisión de la estampilla en cada uno de sus departamentos y municipios de acuerdo con las normas vigentes.

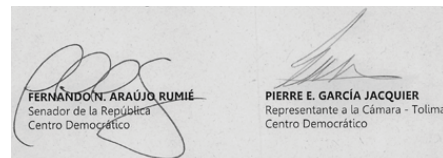
Facúltese a los Concejos Municipales de los departamentos de Caldas y Risaralda para que, previa autorización de las asambleas departamentales, hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se prorroga y se amplía el monto y el plazo.

**Parágrafo 1°.** Ordenar el uso de la estampilla y/o recibo oficial de caja seriado “Universidad Tecnológica de Pereira, hacia el Tercer Milenio”, en todos los contratos que celebren la Gobernación de Risaralda y el Municipio de Pereira en su Administración Central, con un porcentaje de aplicación del 1% del valor del contrato.

**Parágrafo 2°.** La emisión de la estampilla será adoptada y reglamentada en un plazo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente prórroga de la Ley 426 de 1998, por las Asambleas Departamentales a que se refiere la presente ley.

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



FERNANDO N. ARAÚJO RUMÍE  
Senador de la República  
Centro Democrático

PIERRE E. GARCÍA JACQUIER  
Representante a la Cámara - Tolima  
Centro Democrático

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2017 SENADO, 159 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se extiende la vigencia para emisión de la estampilla pro Universidad de La Guajira, contemplada en la Ley 1423 de 2010, que modifica la Ley 71 de 1986.*

Señores

HONORABLES SENADORES

Miembros de la Comisión Tercera del Senado

Ciudad

Honorables Senadores:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, me ha correspondido el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 256 de 2017 Senado, 159 de 2016 Cámara, en cumplimiento de lo cual me permito poner en su consideración los siguientes argumentos por considerar que esta iniciativa constituye una alternativa viable para que la Universidad de La Guajira siga apropiando recursos para continuar cumpliendo su misión en una zona del territorio nacional que se caracteriza por la ausencia de oportunidades de educación para los más jóvenes.

## ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a las iniciativas acumuladas de autoría de los honorables Representantes a la Cámara Alfredo Rafael Deluque Zuleta y Antenor Durán Carrillo, las cuales fueron radicadas en la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicadas en la *Gaceta del Congreso* número 861 de 2016 y la segunda en la *Gaceta del Congreso* número 1051 de 2016.

Este proyecto de ley surtió su tránsito en la Cámara de Representantes, donde fue aprobado tanto en Comisión Tercera como en Plenaria, tal cual lo ordena el reglamento interno del Congreso.

El proyecto en estudio fundamenta su presentación en las facultades que la propia Constitución le otorga al Senado de la República en su artículo 150 numeral 12, el cual establece:

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

De la misma manera, la Carta Constitucional en su artículo 338 consagra un principio sobre esta materia, así:

**Artículo 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Frente a la creación de las estampillas, igualmente la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han hecho diferentes pronunciamientos frente al tema de los impuestos parafiscales:

La sentencia C-538 de 2002, siendo Magistrado ponente Jaime Araújo Rentería, dijo:

“Uno de los principios sobre los que se funda el sistema tributario es el de la legalidad, que se concreta, en primer lugar, en el origen representativo del tributo, en desarrollo del principio según el cual ‘no puede haber tributo sin representación’ (‘nullum tributum sine lege’), propio de un Estado democrático y vigente en nuestro ordenamiento aun con anterioridad a la Constitución de 1991. 3. En efecto, el artículo 338 de la Carta señala que solamente dichos cuerpos colegiados podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, lo cual significa que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como es el Congreso –órgano representativo por excelencia–, las asambleas departamentales y los concejos

distritales y municipales, sin que pueda delegarse tal potestad al gobierno en sus diversos niveles”.

De la misma forma, el 5 de octubre de 2006, siendo Consejera Ponente Ligia López Díaz, mediante el radicado número 08001- 23-31-000-2002 -01507 -01-14527, manifestó que las mismas –Estampillas– constituyen un tributo parafiscal. Siendo así, determinó:

“Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar los gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado.

La ‘tasa’ si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos, y las segundas como tasas parafiscales y son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por servicios públicos administrativos propiamente dichos, pues se trata de organismos de carácter social.

Entonces, las ‘estampillas’, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal.

Los ‘impuestos’ difieren de las ‘tasas’, en cuanto son universales y recaen sobre los ingresos y bienes de una persona directamente (directos). Es decir, tienen relación directa con la capacidad económica del sujeto, son de carácter permanente y el responsable del pago es el contribuyente; o de consumo (indirectos), dirigidos a gravar el consumo en general y se predicen en relación con los bienes y servicios, que debe soportar el consumidor final, que no tienen carácter personal, porque no gravan a los sujetos, sino que se aplican directamente a los bienes y servicios consumidos”.

Una vez establecido el parámetro legal de la creación de la estampilla, donde se determina claramente la facultad que tiene el Congreso de la República para establecer tributos parafiscales, se hace necesario definir los parámetros de conveniencia que justifican el proyecto de ley.



El artículo 69 de la Constitución de Colombiana hace referencia a la necesidad de que todo colombiano pueda acceder a la educación, siendo este un servicio público con función social, mediante este servicio, que debe ser prestado de forma integral a todos los colombianos, busca el acceso “al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y valores de la cultura”.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación de todo colombiano; así mismo, está “en la obligación de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional”.

Es necesario proveerles a las universidades públicas recursos suficientes para incentivar la prestación de servicios educativos de calidad y de esta manera generar mejores profesionales en el país. Estos recursos deben ser destinados en infraestructura educativa (construcción, adecuación, remodelación y mantenimiento de la planta física, bibliotecas, entre otros). Sin duda, debe ampliarse el número de cupos universitarios para que más personas de sectores vulnerables tengan la posibilidad de acceder a la educación pública.

#### **ANTECEDENTES DE LA UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA**

Esta institución de educación superior nace mediante las ordenanzas 011 y 012 de 1976 expedidas por la Asamblea Departamental de La Guajira y reglamentadas por el Decreto 523 de diciembre de 1976; el citado plantel educativo abrió sus puertas en febrero de 1977 en la ciudad de Riohacha, en el único edificio disponible de propiedad del departamento.

Durante los últimos años, la Universidad de La Guajira, respondiendo a las necesidades de la región, se ha preocupado por formar técnicos, tecnólogos y profesionales comprometidos con el entorno local, regional, nacional e internacional.

A pesar de las deficiencias presupuestales, esta institución ha cumplido un importante papel en la educación de los guajiros a lo largo de su historia, y en la actualidad enfrenta grandes retos y ha adquirido serios compromisos con las nuevas generaciones de jóvenes que habitan esta región del país.

#### **ANTECEDENTES DE LA ESTAMPILLA**

En lo que tiene que ver con la estampilla pro Universidad de La Guajira, podemos precisar que su creación se dio con la aprobación de la Ley 71 del 15 de diciembre de 1986; en dicha norma se estableció que su destinación fuera de manera principal para la compra de terrenos propios, la construcción y financiación de dicha universidad

hasta por la suma de ochocientos millones de pesos (\$800.000.000.) moneda legal.

Posteriormente, mediante la Ley 1423 de 2010 se buscó ampliar el recaudo hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) moneda legal.

El propósito del presente proyecto de ley es ampliar el valor por recaudar para continuar atendiendo las necesidades de educación superior en el departamento de La Guajira mediante la autorización para continuar con el recaudo de dicha estampilla hasta por doscientos mil millones de pesos más (\$200.000.000.000) moneda legal.

Según ha informado la Universidad de La Guajira, con la prórroga de esta estampilla y con el desarrollo de sus programas, se propone lograr los siguientes objetivos:

a) Mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas a través de la investigación y la proyección social de los habitantes del departamento de La Guajira.

b) Preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente.

c) Prestación de los servicios necesarios para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales, como transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico, educación y salud.

d) Mejoramiento de la calidad de la educación de la Universidad de La Guajira y formación de los talentos humanos que demande la región.

A continuación nos permitimos presentar las cifras de recaudo por concepto de esta estampilla, suministradas por la misma institución hasta el año 2015.

<b>UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA</b>	
<b>OFICINA DE PRESUPUESTO</b>	
<b>Recaudo histórico estampilla pro Universidad de La Guajira</b>	
<b>Años</b>	<b>Recaudado</b>
1989	6.989.606
1990	32.338.814
1991	31.163.731
1992	77.926.517
1993	97.471.314
1994	121.441.898
1995	148.476.448
1996	137.797.360
1997	151.128.144
1998	207.771.688
1999	313.849.082
2000	450.218.888
2001	1.024.362.510
2002	1.461.442.064
2003	997.061.987
2004	918.750.851
2005	1.366.654.621

<b>UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA</b>	
<b>OFICINA DE PRESUPUESTO</b>	
<b>Recaudo histórico estampilla pro Universidad de La Guajira</b>	
2006	846.865.259
2007	1.100.378.427
2008	1.556.168.943
2009	1.771.063.353
2010	4.595.992.940
2011	5.530.931.785
2012	6.624.830.822
2013	5.982.519.278
2014	6.907.008.678
2015	10.893.088.344
Total	53.353.693.352

Tal y como puede observarse, esta fuente recursos es de vital importancia para el funcionamiento de la Universidad de La Guajira, la cual presta sus servicios a 14.216 estudiantes, distribuidos en seis sedes, la principal ubicada en la ciudad de Riohacha, con 8.710 alumnos;

las demás, en las ciudades de Maicao, con 2.750; Villanueva, con 1.089; Fonseca, con 1.322; Montería, con 228; y María La Baja, con 117.

La suspensión del recaudo de la estampilla pro Universidad de La Guajira afectaría, entre otras, las actividades de investigación en la región, la cual se lleva a cabo de manera principal con los recursos provenientes de dicha estampilla. En la actualidad, la Universidad cuenta con una Dirección de Investigaciones con 197 proyectos aprobados en desarrollo: 30 de la Facultad de Ingeniería, 92 de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 34 de la Facultad de Ciencias Sociales, 19 de la Facultad de Ciencias Básicas, 18 de la Facultad de Educación y 4 de la Escuela Técnica y Tecnológica.

Siendo conscientes de la importancia de dar continuidad al ingreso de estos recursos para esta institución, vale la pena dar una mirada a la forma como han sido invertidos los recursos recibidos por vía de esta fuente. A continuación presentamos las cifras entregadas por la Universidad de La Guajira respecto a los usos específicos dados a los recursos.

<b>UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA</b>		
<b>OFICINA DE PRESUPUESTO</b>		
<b>Monto y objeto de las inversiones realizadas con el recaudo de la estampilla pro Universidad de La Guajira</b>		
<b>Años</b>	<b>Comprometido</b>	<b>Nombre del rubro</b>
1989	58.726.665	Construcción nueva sede
1990	88.456.330	Construcción nueva sede
1992	96.924.538	Construcción nueva sede
1993	270.609.284	Construcción nueva sede
1994	535.494.703	Construcción nueva sede
1995	182.957.675	Construcción nueva sede
1996	24.311.767	Construcción nueva sede
1997	1.245.944.857	Construcción nueva sede
1998	0	Construcción sede Riohacha y dotación equipos oficina
1999	0	Construcción nueva sede
2000	0	Construcción nueva sede
2001	975.648.708	Terminación y dotación ciudadela universitaria
2002	1.526.978.562	Terminación y dotación ciudadela universitaria
2003	3.305.618.535	Terminación y adecuación ciudadela universitaria
2004	1.315.240.829	Terminación y adecuación ciudadela universitaria
2005	1.104.479.008	Terminación y adecuación ciudadela universitaria
2006	719.373.097	Infraestructura eléctrica alternativa y de contingencia
	508.286.418	Mejoramiento, dotación didáctica y tecnológica al docente
	395.434.887	Construcción, adecuación y mantenimiento infraestructura física y equipamiento
	381.714.899	Dotación de infraestructura social
2007	149.402.259	Infraestructura eléctrica alternativa y de contingencia
	1.002.404.809	Construcción, adecuación y mantenimiento infraestructura física y equipamiento
2008	623.841	Mejoramiento, dotación y mejoramiento condiciones logísticas, ambientales, didácticas y tecnológicas para la academia
	985.268	Construcción, adecuación y mantenimiento infraestructura física y equipamiento
	96.358	Organización y sistematización planoteca ciudadela y extensiones

**Fuente:** Archivos de la Universidad de La Guajira.

<b>UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA</b>		
<b>OFICINA DE PRESUPUESTO</b>		
<b>Monto y objeto de las inversiones realizadas con el recaudo de la estampilla pro Universidad de La Guajira</b>		
<b>Años</b>	<b>Comprometido</b>	<b>Nombre del rubro</b>

UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA		
OFICINA DE PRESUPUESTO		
2009	95.715.848	Mejoramiento, dotación y mejoramiento condiciones logísticas, ambientales, didácticas y tecnológicas para la academia
	1.566.000.000	Construcción, adecuación y mantenimiento infraestructura física y equipamiento
	109.935.926	Organización y sistematización planoteca ciudadela y extensiones
2010	688.236.661	Infraestructura eléctrica alternativa y de contingencia
	185.129.391	Mejoramiento, dotación y mejoramiento condiciones logísticas, ambientales, didácticas y tecnológicas para la academia
	825.485.366	Construcción y dotación infraestructura para la docencia
	787.120.000	Dotación laboratorios para práctica y experimentación académica
	704.957.400	Construcción, adecuación y mantenimiento infraestructura física y equipamiento
	214.454.144	Fomento actividades atención integral en salud
	239.789.375	Fomento actividades culturales
	231.443.373	Fomento al desarrollo humano
2011	3.110.607.988	Construcción, adecuación y mantenimiento infraestructura física y equipamiento
	691.044.261	Dotación plataforma tecnológica para sistematización procesos académicos y administrativos
2012	400.000.000	Infraestructura eléctrica alternativa y de contingencia
	746.732.296	Mejoramiento, dotación y mejoramiento condiciones logísticas, ambientales, didácticas y tecnológicos para la academia
	1.124.536.801	Construcción y dotación infraestructura para la docencia
	200.000.000	Dotación infraestructura comunicacional y audiovisual
	935.000.000	Construcción, adecuación y mantenimiento infraestructura física y equipamiento
	401.411.282	Organización y sistematización planoteca y archivo
	754.237.997	Dotación plataforma tecnológica para sistematización procesos académicos y administrativos

Fuente: Universidad de La Guajira.

UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA		
OFICINA DE PRESUPUESTO		
Monto y objeto de las inversiones realizadas con el recaudo de la estampilla pro Universidad de La Guajira		
Años	Comprometido	Nombre del rubro
2013	2.520.087.153	Construcción y dotación infraestructura deportiva
	256.544.198	Mejoramiento, dotación y mejoramiento condiciones logísticas, ambientales, didácticas y tecnológicas para la academia
	356.984.512	Dotación laboratorios para práctica y experimentación académica
	885.488.844	Dotación de transporte para prácticas académicas
	98.658.787	Construcción, adecuación y mantenimiento infraestructura física y equipamiento
2014	241.317.475	Mejoramiento, dotación y mejoramiento condiciones logísticas, ambientales, didácticas y tecnológicos para la academia
	215.389.891	Dotación laboratorios para práctica y experimentación académica
	999.413.221	Dotación de transporte para prácticas académicas
	185.317.516	Dotación infraestructura comunicacional y audiovisual
	2.736.505.700	Construcción, adecuación y mantenimiento infraestructura física y equipamiento
	233.869.469	Organización y sistematización planoteca y archivo ciudadela y extensiones
	285.000.000	Dotación plataforma tecnológica para sistematización procesos académicos y administrativos
2015	432.519.740	Dotación laboratorios para práctica y experimentación académica
	6.012.642.100	Construcción, adecuación y mantenimiento infraestructura física y equipamiento
	1.080.000.000	Dotación plataforma tecnológica para sistematización procesos académicos y administrativos
<b>Total</b>		<b>44.441.290.012</b>

Fuente: Universidad de La Guajira.

UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA OFICINA DE PRESUPUESTO Recaudo histórico estampilla pro Universidad de La Guajira	
Años	Recaudado
1989	6.989.606
1990	32.338.814

UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA OFICINA DE PRESUPUESTO Recaudo histórico estampilla pro Universidad de La Guajira	
Años	Recaudado
1991	31.163.731
1992	77.926.517
1993	97.471.314

UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA OFICINA DE PRESUPUESTO Recaudo histórico estampilla pro Universidad de La Guajira	
1994	121.441.898
1995	148.476.448
1996	137.797.360
1997	151.128.144
1998	207.771.688
1999	313.849.082
2000	450.218.888
2001	1.024.362.510
2002	1.461.442.064
2003	997.061.987
2004	918.750.851
2005	1.366.654.621
2006	846.865.259
2007	1.100.378.427
2008	1.556.168.943
2009	1.771.063.353
2010	4.595.992.940
2011	5.530.931.785
2012	6.624.830.822
2013	5.982.519.278
2014	6.907.008.678
2015	10.893.088.344
Total	53.353.693.352

**Fuente:** Universidad de La Guajira.

Los datos presentados nos permiten visualizar la importancia y la necesidad de continuar manteniendo esta fuente de ingresos de esta institución educativa. Tal situación contrasta con el panorama de escasez de recursos para la educación pública superior en la región Caribe, provenientes del Presupuesto General de la Nación.

De tal forma se hace necesario darles continuidad a los ingresos provenientes de esta fuente de financiación, de un lado, para sostener la calidad en la prestación de los servicios educativos de esta entidad y para no afectar de manera considerable la oferta de educación superior en el departamento de La Guajira y de esta región del territorio.

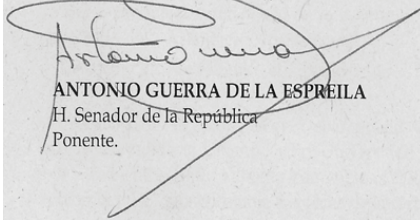
Teniendo en cuenta que la iniciativa en estudio cumple además con los mandatos consagrados en el ordenamiento jurídico, constitucional y acoge las decisiones jurisprudenciales proferidas sobre esta materia, me permito acompañarla en su trámite de aprobación en el Congreso de la República.

#### PROPOSICIÓN FINAL

Con fundamento en las consideraciones expuestas, de manera respetuosa me permito solicitar a la Comisión Tercera del Senado aprobar en primer debate el Proyecto de ley número **256 de 2017 Senado, 159 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se extiende la vigencia para

*emisión de la estampilla pro Universidad de La Guajira, contempladas en la Ley 1423 de 2010, que modifica la Ley 71 de 1986.*

De los honorables Senadores,

De los honorables Senadores,  
  
 ANTONIO GUERRA DE LA ESPREILA  
 H. Senador de la República  
 Ponente.

#### TEXTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2016 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se extiende la vigencia para la emisión de la estampilla pro Universidad de La Guajira, contempladas en la Ley 1423 de 2010, que modifica la Ley 71 de 1986.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley pretende que la estampilla pro Universidad de La Guajira, autorizada por la Ley 71 de 1986, posteriormente ampliada por la Ley 374 de 1997 y luego por la Ley 1423 de 2010, se autorice hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000,00) moneda legal colombiana a valor constante a la fecha de expedición de la presente ley.

Así mismo, se autoriza a la Universidad de La Guajira para que cumpla las funciones de fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y recaudo de los valores producidos por el uso de la estampilla en las actividades y operaciones que estipule la Asamblea Departamental.

Artículo 2°. *Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1423 de 2010, el cual quedará así:*

Se autoriza a la Asamblea del Departamento de La Guajira ordenar la emisión de la estampilla pro Universidad de La Guajira hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000,00) moneda legal colombiana a valor constante a la fecha de autorización de la adición.

Parágrafo 1°. La autorización de que trata este artículo se hará de manera automática una vez se haya alcanzado el tope del recaudo que autorizó la Ley 1423 de 2010 y que actualmente se está recaudando.

Artículo 3°. *Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1423 de 2010, que modificó el artículo 4° de la Ley 71 de 1986, el cual quedará así:*



Autorícese a la Gobernación de La Guajira para la fiscalización, liquidación oficial, cobro y recaudo de los valores producidos por el uso de la estampilla pro Universidad de La Guajira en las actividades departamentales.

Así mismo, autorícese a la Asamblea Departamental de La Guajira para que a través de ordenanzas reglamente el uso obligatorio de la misma en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y sus municipios, las cuales serán remitidas para conocimiento del Gobierno nacional al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 1°. La Universidad de La Guajira deberá rendir un informe anual en marzo de cada año a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara de Representantes sobre los montos recaudados y la ejecución de dichos recursos.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 71 de 1986, el cual quedará así:

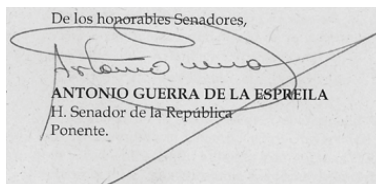
La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de las personas que hayan intervenido en el acto.

Parágrafo 1°. La transferencia de los recursos a la Universidad de La Guajira en ningún caso podrá superar un (1) mes siguientes a su retención.

Parágrafo 2°. El agente retenedor o autorretenedor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente, dentro del término previsto en el parágrafo anterior, cuando se utilice este sistema, se expone a las sanciones previstas en el artículo 402 del Código Penal.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

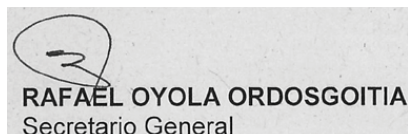
De los honorables Senadores,



De los honorables Senadores,  
ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
H. Senador de la República  
Ponente.

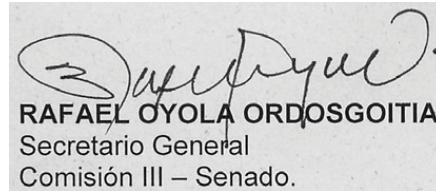
Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2017

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 256 de 2017 Senado, 159 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se extiende la vigencia para emisión de la estampilla pro Universidad de La Guajira, contempladas en la Ley 1423 de 2010, que modifica la Ley 71 de 1986.*



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer debate, consta de catorce (14) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE PROYECTO DE ACTO  
LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE 2017  
SENADO, 010 DE 2017 CÁMARA**

*por el cual se adiciona el artículo 361 de la  
Constitución Política.*

**Procedimiento Legislativo Especial  
para la Paz**

Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2017.

Doctor

ROOSVELT RODRÍGUEZ

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad.

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, atentamente me permito rendir informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2017 Senado, 010 de 2017 Cámara, *por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*, en los términos que se exponen a continuación.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

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

**1. TRÁMITE**

El Gobierno nacional, por medio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Ministro de Minas y Energía y del Director del Departamento Nacional de Planeación, el día 22 de marzo de 2017 radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo, *por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia*, lo anterior se realizó con el cumplimiento de los requisitos exigidos para el efecto por la Constitución Política y el Acto

Legislativo número 01 de 2016<sup>1</sup>, posteriormente el proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 178 de 2017.

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

El 1° de junio de 2017 fue recibido, en la Comisión Primera del Senado de la República, el expediente del Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2017 Senado, 010 de 2017 Cámara *por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*. En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante Acta MD-31, designó como ponente al honorable Senador Carlos Fernando Motoa Solarte, con 15 días de término para rendir ponencia.

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

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

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

Posteriormente, tomó la palabra la honorable Senador Paloma Valencia Laserna quien manifestó, en nombre del Partido Centro Democrático, que mantienen su oposición a cualquier proyecto que se tramite en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, en atención a la ilegitimidad del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno nacional y el grupo Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) (en adelante el “Acuerdo Final”) después del triunfo del NO en el plebiscito. Señaló su inconformidad frente al proyecto de acto legislativo, en cuanto a: i) la utilización de recursos del ahorro pensional de las entidades públicas para el financiamiento de la implementación del Acuerdo Final, pues a su juicio dicha disposición pone en riesgo la financiación del pasivo pensional de los colombianos; ii) la utilización de recursos no ejecutados del Fondo de Ciencia Tecnología

e Innovación (en adelante el “FCTI”) al 31 de diciembre de 2016 para la infraestructura de transporte requerida para la implementación del acuerdo, pues considera que con dicha disposición no se estaría cumpliendo el compromiso del Gobierno nacional para apoyar el sector de la ciencia y la tecnología en el país, y iii) la creación de un Órgano Colegiado de Administración y Decisión (en adelante “OCAD”) especial para los proyectos de inversión en la implementación del Acuerdo Final, pues dicha disposición centraliza los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables.

La honorable Senadora Viviane Morales Hoyos expuso que el *fast track* no fue creado para la implementación del Acuerdo Final, sino para trámites legislativos de carácter urgente, y que el proyecto en discusión no cumplía con dichas características. Manifestó, también, su desacuerdo con el traslado de los recursos del FCTI para la inversión en infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final, pues no resulta procedente recortar aún más dichos recursos, en un país en el que la inversión en ciencia y tecnología respecto del PIB es mucho menor, en comparación con países desarrollados.

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

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

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

La honorable Senadora Claudia López manifestó su desacuerdo con la destinación del 20% de los rendimientos financieros del SGR a las entidades territoriales productoras, pues la Corte Constitucional ha reconocido que los recursos naturales no renovables son de la nación, es decir, de todo el territorio nacional y no solo de las entidades que por suerte tienen mayores recursos naturales no renovables que otras. Por otra parte, resaltó la importancia de incluir la solución a los problemas de ejecución del FCTI y propuso que una parte de los

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

recursos que se transferirían del FCTI se destinen al sector de la educación. Finalmente, indicó que las inversiones para la implementación del Acuerdo Final debían ser aprobadas por el OCAD Paz, previas audiencias públicas regionales de socialización y priorización de proyectos de inversión, y en este sentido radicó dos proposiciones, que fueron aprobadas por los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República.

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

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

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

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

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

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE 2017 SENADO, 010 DE 2017 CÁMARA

*por el cual se adicional el artículo 361 de la  
Constitución Política*

El Congreso de Colombia

En virtud del procedimiento legislativo  
especial para la Paz

DECRETA:

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

*“Parágrafo 4°.* Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en

*vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser aprobados, previas audiencias públicas regionales de socialización y priorización de proyectos de inversión, por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el Parágrafo 7° Transitorio del Artículo 2 del presente acto legislativo; con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser aprobados por los Organos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el Parágrafo 2° del presente artículo.*

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

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

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

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

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

*Igual destinación tendrá el 80% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo. El 20% restante se destinará para incentivar la producción de municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables.*

*Durante este periodo, la asignación para ahorro pensional territorial será del 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías. La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema*



*General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, a las asignaciones directas a las que se refiere el inciso segundo del presente artículo y a la Asignación para la Paz a la que se refiere el inciso 1° del presente párrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.*

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

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

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

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

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

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

*El Gobierno departamental podrá establecer que el porcentaje de recursos a trasladar sea superior*

*al 60%, en cuyo caso deberá informar al Gobierno nacional dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.*

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

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

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

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

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

- i. La honorable Senadora Claudia López Hernández dejó como constancias las siguientes proposiciones:
  - a) Adicionar un último inciso al párrafo 4 contenido en el artículo 1° del proyecto de acto legislativo, así:

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

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

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

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

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

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

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

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

*“Parágrafo 8° Transitorio. El Gobierno nacional trasladará el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016, de los cuales, un 50% será apropiado a través de la Asignación para la Paz, para ser definido por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el Parágrafo 7° Transitorio del presente artículo y, el 50% restante será apropiado por el Fondo de Desarrollo Regional, conforme a lo establecido en el inciso 8° del presente artículo; al menos el 50% de los recursos destinados al Fondo de Desarrollo Regional se destinarán a proyectos de inversión en el sector educativo.*

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

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

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

## **ii. Honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal**

a) Modificar el inciso 4° del párrafo 7° transitorio contenido en el artículo 20 del proyecto de acto legislativo, así:

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

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

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

- a) Crear una asignación del 7% de los ingresos del SGR, por un término de 20 años, destinada a financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final. Dicho porcentaje se logra reduciendo durante el mismo periodo el aporte del SGR al ahorro pensional territorial en 3%, y el 4% restante de los ingresos del SGR, resultarían de un menor ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización (en adelante el “FAE”).
- b) Destinar, a la financiación de proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final durante los próximos 20 años, el 80% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR.
- c) Autorizar la destinación de los recursos del ahorro pensional territorial, que excedan el cubrimiento del pasivo pensional, a la financiación de proyectos de inversión, que durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo, deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final. La medida aplicaría tanto para los excedentes que se encuentran disponibles actualmente, como los que se generen en el futuro.
- d) Destinar parcialmente y por una única vez, los recursos no aprobados del FCTI al 31 de diciembre de 2016, exclusivamente a proyectos de inversión en infraestructura de transporte para la implementación del Acuerdo Final.
- e) Crear un OCAD encargado de definir los proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final.

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



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

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

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

iii. Adicionar un “*parágrafo 7º Transitorio*”, en virtud del cual se establece que:

- a) Durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo, un 7% de los ingresos del SGR se destinarán a una asignación para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final. Dicha asignación especial sería cubierta de la siguiente manera: tres puntos serían absorbidos por la reducción de la asignación al ahorro pensional territorial, del 10% al 7% anual; y los cuatro puntos porcentuales adicionales requeridos para completar la asignación especial, serían cubiertos con un menor flujo de ahorro en el FAE.
- b) Durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo, el 80% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR se destinarán a financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final; salvo aquellos generados por las asignaciones directas. El 20% restante se destinará para incentivar la producción de municipios en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables.
- c) Los recursos relativos a la asignación especial se distribuirán entre las entidades territoriales con base en criterios de nivel de pobreza rural, grado de afectación derivado del conflicto armado, debilidad institucional y existencia de economías ilegales.

d) Los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos de la asignación especial, serán definidos por un OCAD.

e) El Gobierno nacional hará los ajustes necesarios en el Presupuesto Nacional de Regalías del bienio 2017-2018, mediante un decreto con fuerza de ley.

iv. Adicionar un “*parágrafo 8º Transitorio*” para autorizar al Gobierno nacional para que, mediante decreto con fuerza de ley, traslade el 60% de los saldos no aprobados en el FCTI a 31 de diciembre de 2016, con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final. El 50% de dichos recursos serán trasladados a la Asignación para la Paz para ser definidos por el OCAD Paz y el 50% restante será trasladado al Fondo de Desarrollo Regional.

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

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

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

### 3. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

#### 3.1. Las provisiones del acuerdo final y del Acto Legislativo número 01 de 2016, cuya implementación pretende el proyecto de acto legislativo

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

El Acuerdo Final definió los objetivos y metas que se deben alcanzar en los próximos veinte (20) años, con logros de corto y mediano plazo necesarios para avanzar en la consolidación de las disposiciones pactadas, y se compone por seis puntos, a saber:

1. Reforma rural integral.
2. Participación política.
3. Fin del conflicto.
4. Solución integral al problema de las drogas ilícitas.

5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, y
6. Implementación, verificación y refrendación.

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

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

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

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

Con lo anterior, se pretende asegurar el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales, la efectividad de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, la erradicación de la miseria y del conflicto, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y de formas propias de producción de grupos étnicamente diferenciados, el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, la implementación de inversiones públicas progresivas concertadas con las comunidades, el fortalecimiento de los encadenamientos entre la ciudad y el campo, el reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación

estructural del campo; hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajen alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

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

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

Así mismo, el Punto 1.3.3. del Acuerdo planteó los estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral. Para efectos de lo anterior, se previó la implementación del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, con el propósito de estimular diferentes formas asociativas de trabajo entre pequeños y medianos productores que promuevan la autonomía económica

y fortalezcan la capacidad de los pequeños productores de acceder a bienes y servicios, de comercializar sus productos y, en general, mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción.

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

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

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

Por otra parte, el Acto Legislativo número 01 de 2016, *por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, contempló en el artículo 1° el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, en cuanto a la expedición de actos legislativos y leyes que tengan como objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Adicionalmente, en el artículo 3°, se incluyó un nuevo artículo transitorio en la Constitución Política, mediante el cual se ordenó la incorporación del Plan de Inversiones para la Paz en el Plan Nacional de Desarrollo durante los próximos veinte (20) años, en las cuales el Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones y se señaló la facultad de las autoridades departamentales, municipales y distritales, para ajustar los planes de desarrollo territoriales para adecuarlos a dicho Plan de Inversiones para la Paz. Se dispuso también que el Plan de

Inversiones debe contener recursos adicionales a las inversiones que ya habían sido programadas por las entidades territoriales, orientadas a disminuir las brechas sociales, económicas e institucionales en las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado.

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

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

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

### 3.2. El Sistema General de Regalías

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

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

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

<sup>2</sup> Artículo 332 Superior.

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

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

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

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

Los recursos restantes, para:

- 20%: asignaciones directas a entidades territoriales donde se adelanta la explotación y a municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten los recursos explotados o productos derivados de ellos.
- 80%: financiación de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. En un 60% para Fondo de Compensación Regional; y de Desarrollo Regional en un 40%.

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

<sup>5</sup> Ibidem.



- e) Si bien no eliminó las regalías directas, sí las redujo.
- f) Ordenó la creación de un sistema presupuestal propio.
- g) Creó una nueva institucionalidad que busca fortalecer la vigilancia, control y buen uso de las regalías y su impacto efectivo en el desarrollo y crecimiento económico del país y las regiones. Encargó al Ministerio de Minas y Energía la función de fiscalizar la exploración y explotación de los yacimientos, y la promoción del conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; además, creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías.
- h) Los recursos deben destinarse a proyectos específicos, los cuales deben ser definidos por OCAD, en los que tendrá participación el Gobierno nacional.
- i) Las regalías continúan siendo un recurso exógeno de las entidades territoriales, en la medida que son ingresos del Estado, respecto de los cuales aquellas solamente tienen un derecho de participación. Por lo tanto, se sigue otorgando al legislador una amplia libertad de configuración en materia de distribución de las regalías entre las entidades territoriales<sup>6</sup>.

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

### 3.3. La titularidad de las regalías y su carácter exógeno

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

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

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

En consecuencia, los ingresos constitutivos de regalías y compensaciones constituyen rentas exógenas de las entidades territoriales. Esto implica que (i) no hacen parte de sus rentas propias, respecto

---

quien en su jurisprudencia ha establecido que el artículo 332 se refiere al Estado como a un “ente que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales”. [56] // En la sentencia citada, al estudiar la titularidad de los recursos naturales no renovables y de los ingresos provenientes de su explotación, la Corte estimó que la utilización de la palabra “Estado” en los artículos 332 y 360 quería evitar dos peligros: || “De un lado, los constituyentes pretendieron evitar la centralización nacional de los beneficios derivados de la explotación de los recursos naturales, ya que una tal concentración les parecía incompatible con el espíritu descentralizador de la Carta, pues las regalías eran consideradas uno de los instrumentos más importantes para fortalecer los fiscales de las entidades territoriales. Por ello se trataba de evitar que la Nación se reservara para sí el producto de las regalías. (...) De otro lado, la regulación constitucional aprobada en la Asamblea también pretende evitar el riesgo inverso, esto es, que el producto de las regalías sea exclusivo de aquellos municipios o departamentos que, por una casualidad de la naturaleza, tuvieron la fortuna de contar con una riqueza natural, ya que esto es incompatible con la equidad y el logro de un desarrollo regional equilibrado. (...) Conforme a lo anterior, es claro que la Asamblea Constituyente evitó atribuir a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, para evitar la centralización de sus beneficios, pero que tampoco quiso, por razones de equidad y de equilibrio regional, municipalizarlos o atribuir su propiedad a los departamentos. En ese orden de ideas, resulta perfectamente lógico que la titularidad de tales recursos y de las regalías que genera su explotación sea de un ente más abstracto, que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales, esto es, del Estado colombiano como tal, quien es entonces el propietario de los recursos no renovables y el titular de las regalías.” [57]” (Subrayas no originales). (...)

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> Ibidem. “(...) Así, como se explicó en la Sentencia C-251/03, [55] recapitulando fallos precedentes sobre esa misma materia “[e]l artículo 332 superior establece que “(e)l Estado es propietario de (...) los recursos naturales no renovables.” Esta expresión, y en particular la palabra “Estado” contenida en ella, puede ser interpretada de maneras diferentes. Por ejemplo, Es posible concluir que dicha norma se refiere exclusivamente a las entidades territoriales, o por el contrario, que es atinente únicamente a las autoridades de nivel central. Esta cuestión ya ha sido resuelta por la Corte Constitucional,



de las cuales sí ejercen derecho de propiedad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 287-3 C. P.; (ii) los derechos de participación que ejercen las entidades territoriales se enmarcan en el ejercicio del derecho a participar en las rentas nacionales, previsto en el artículo 287-4 C. P.<sup>8</sup>.

De lo anterior podemos concluir que las características principales otorgadas por la Constitución Política de Colombia (tanto por los textos prístinos de los artículos 360 y 361 Superiores, como por la modificación introducida a dichos artículos por el Acto Legislativo 5 de 2011) al SGR, consisten en: (i) la obligación que toda explotación de recursos del subsuelo genere una contraprestación a favor del Estado; y (ii) la imposibilidad de centralizar por completo esos recursos, a través de la total exclusión del beneficio a favor de las entidades territoriales<sup>9</sup>.

### 3.4. Las competencias del legislador en materia de regalías

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

Esta conclusión se extrae de un precedente estable y reiterado de la Corte Constitucional, en el cual ha

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

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

<sup>10</sup> Ibídem.

declarado la constitucionalidad de diversas normas que fijaron destinaciones particulares a los recursos de regalías y compensaciones, generalmente distintas a su giro a favor de las entidades territoriales productoras; a continuación, se citan algunos de los apartes más relevantes de las sentencias en mención:

- “(...) Acerca del tema de la amplia facultad del legislador para configurar el régimen de las regalías, la jurisprudencia de la Corte ha establecido clara y expresamente, la amplia facultad que le compete al legislador para regular el tema de regalías, precisando que se encuentra “habilitado constitucionalmente para regular el régimen jurídico de las regalías estableciendo sus montos o porcentajes de distribución, destinación y los mecanismos de control sobre el uso adecuado de esas contraprestaciones económicas”<sup>11</sup>.

- “(...) La Corte ha reiterado la amplia libertad del legislador para fijar las regalías y alcance del control constitucional, pero ha establecido igualmente que existe unos mínimos constitucionales que debe respetar el Legislador en esta materia, como los cobros a toda explotación de recursos naturales y las asignaciones específicas de que trata el artículo 361 Superior. (...)”<sup>12</sup>.

- “(...) El anterior examen es suficiente para concluir que el Legislador goza de una muy amplia libertad para fijar el monto de las regalías derivadas de la explotación de recursos no renovables. Sin embargo, y contrariamente a lo sugerido por uno de los intervinientes, esto no significa que estemos en un ámbito puramente político que escape al control constitucional, pues la Carta no excluye que las normas sobre regalías puedan vulnerar los mandatos constitucionales. Además, y como esta Corte lo ha destacado, la Carta establece un contenido esencial del régimen de regalías que debe ser respetado por el Legislador, el cual incluye, entre otras cosas, el deber del Congreso de imponer el pago de regalía por la explotación de todo recurso no renovable (C. P. artículo 360). Además, en la medida en que las regalías recaen sobre este tipo de recursos, es claro que estos dineros pretenden “compensar el agotamiento del capital natural que produce la explotación de recursos naturales que no se renuevan”. Por ende, es posible que el legislador al regular las regalías y fijar su monto vulnere la Carta, por ejemplo, porque no imponga su cobro sobre la explotación de ciertos recursos no renovables, con lo cual desconoce la obligatoriedad y universalidad de las regalías, o porque establezca montos tan irrisorios que no compensen el agotamiento de estos recursos, que por no ser renovables, representan un capital natural de la sociedad colombiana que inevitablemente tiende a agotarse (...)”<sup>13</sup>.

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

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

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

### 3.5. Contenido y alcance de la reforma constitucional propuesta

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

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

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

- a) Se mantiene el concepto de regalías como los ingresos que recibe el Estado como contraprestación económica por la explotación de recursos naturales no renovables que integran el SGR.
- b) Se encuentra que la reforma constitucional propuesta mantiene la previsión superior según la cual el titular de las regalías es el Estado, en tanto propietario del subsuelo.
- c) No se modifica la premisa según la cual las entidades territoriales productoras o en cuyos territorios se ubiquen puertos marítimos y fluviales destinados al transporte de los recursos explotados o sus derivados, tienen derecho a participar en las regalías y compensaciones, es decir, la existencia de un derecho de participación de las entidades territoriales respecto a esos recursos.
- d) La descentralización y autonomía de las entidades territoriales permanece intacta, toda vez que, la reforma constitucional propuesta mantiene la participación de los entes territoriales en las regalías y su destinación a actividades relacionadas con el desarrollo regional, a pesar de que el proyecto de acto legislativo introduce reformas que varían la distribución y destinación de las regalías.
- e) La reforma constitucional propuesta no conduce a una desfinanciación de las entidades territoriales y tampoco altera los recursos endógenos de las mismas, de manera que se mantiene la autonomía de las entidades territoriales.
- f) Resulta alterada una de las reglas particulares contenidas en el artículo 361 en lo que respecta a la distribución de los recursos constitutivos del SGR, y es la relativa a la asignación al ahorro pensional territorial, la cual se reduce del 10% al 7% de los ingresos del SGR. No obstante, se mantienen los derechos de participación de las entidades territoriales frente a las regalías, incluso aquella cuya destinación es al ahorro pensional territorial, pues dicha asignación no se elimina, sino que solo sufre una reducción.
- g) Se considera que la creación de una asignación para la implementación del Acuerdo Final va de la mano y en armonía con los fines generales perseguidos por los recursos del SGR como son el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, las inversiones físicas en educación, las inversiones en ciencia, tecnología e innovación, el aumento de la competitividad general de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población, pues cualquier medida de implementación del Acuerdo Final apunta, de una u otra manera, a la consecución de alguno de los fines anteriormente relacionados.
- h) La determinación de los criterios que determinarán la distribución de los recursos provenientes de la asignación de paz, es de vital importancia, pues la destinación de los mismos debe guardar estricta relación con el posconflicto.
- i) La destinación de los excedentes de ahorro pensional de las entidades territoriales es una manifestación del uso eficiente de los recursos, en la medida que se está otorgando utilidad a dichos recursos, que se encuentran o se encontrarán congelados.
- j) Se hace necesaria la creación de un OCAD que defina los proyectos de inversión a ser financiados por los recursos de la asignación paz, pues tratarán únicamente de proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo Final. No se estima que la creación de este OCAD conduzca a la centralización, pues, es precisamente para evitar lo anterior, que se garantizará la presencia y participación de los Gobiernos departamentales y municipales en el mismo.
- k) En cuanto al traslado del 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016, se estima que es constitucionalmente válida la inclusión de una norma de dicho talante; además, porque se resguarda la autonomía de las entidades territoriales al otorgar a los departamentos la facultad de decidir si se aumenta el porcentaje de recursos a trasladar y al establecer que el 50% de dichos recursos será apropiado por el Fondo de Desarrollo Regional. Adicionalmente, debe recalarse que el porcentaje que se destina al FCTI no sufre ninguna disminución, pues se mantiene en el 10% de los ingresos del SGR, como se encuentra vigente en la actualidad.

- l) Se estima que la destinación del 20% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR a los municipios productores de recursos naturales no renovables, constituye un instrumento válido para incentivar la producción en los mismos. Circunstancia que repercute de manera directa en la sostenibilidad del SGR y por consiguiente en los recursos que de dicho sistema se destinarán a la implementación del Acuerdo Final.
- m) Por último, se considera de vital importancia la inclusión de la disposición relativa a la asignación de programas o proyectos de ciencia, tecnología e innovación, mediante convocatorias públicas abiertas y

competitivas; pues es una norma que permitirá solventar los inconvenientes que se han venido presentando en la aprobación de este tipo de proyectos, lo cual contribuirá al mejoramiento estructural del SGR, aclarando que de cualquier manera esta modificación tiene relación directa con la implementación del Acuerdo Final.

### 3.6. La reforma constitucional en cifras

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

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

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

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

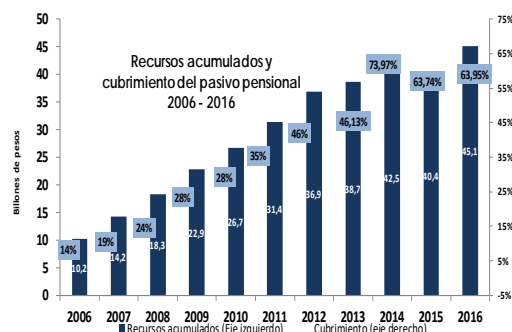
Como ya se ha indicado, el proyecto de acto legislativo incluye dos medidas relacionadas con el aporte del SGR al ahorro pensional territorial, con el propósito de destinar parte de dichos recursos a la implementación del Acuerdo Final: i) la primera permite que las entidades territoriales que ya hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional territorial puedan destinar los excedentes que provengan del SGR a la financiación de proyectos de inversión que en los próximos 20 años deben tener como objeto la implementación del Acuerdo Final; y ii) reducir durante este mismo periodo el aporte del SGR al ahorro pensional, que actualmente es del 10%, a un 7% para, en parte, financiar la nueva asignación para la paz.

Estas dos propuestas se sustentan en que el fondeo de los pasivos pensionales territoriales se encuentra en un punto en el que la mayoría de entidades territoriales han alcanzado el objetivo de cubrimiento de su pasivo pensional y están generando excedentes en sus cuentas individuales

en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (en adelante “Fonpet”).

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

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



Fuente: MHCP-Sistema de Información del Fonpet.

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

Ahora, la Ley 549 de 1999 previó que cuando una entidad genere excedentes por encima del cubrimiento de su pasivo pensional, puede retirar los y destinarlos al uso previsto por la fuente original de aporte. Sin embargo, a diferencia de las otras fuentes que alimentan el Fonpet, los excedentes generados con aportes del SGR no pueden ser destinados a algo distinto que, al mismo ahorro pensional territorial, pues la destinación original de estos recursos está definida así desde el artículo 361 de la Constitución Política.

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

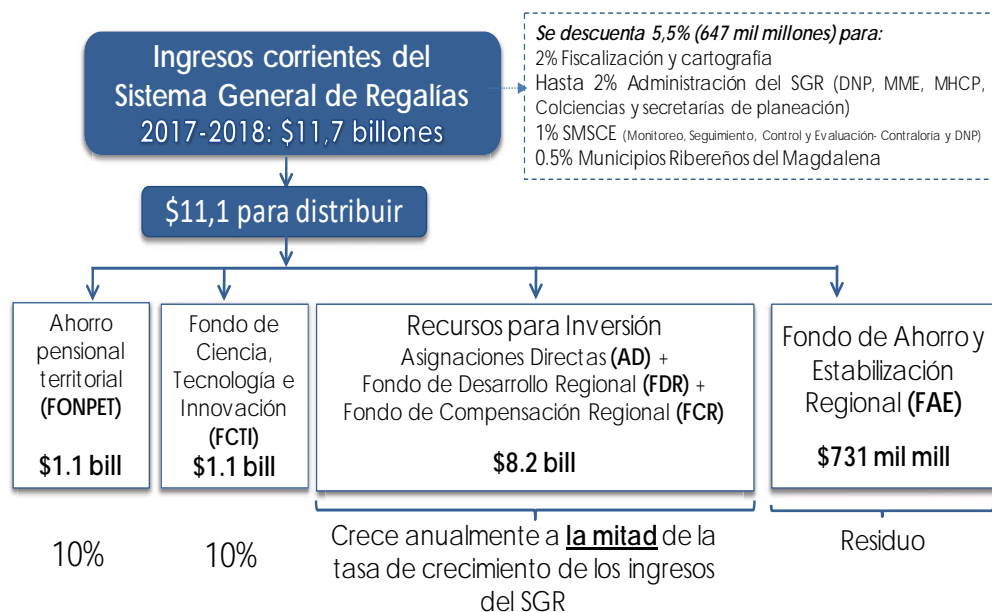
**b) Nueva asignación para la paz y OCAD Paz**

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

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

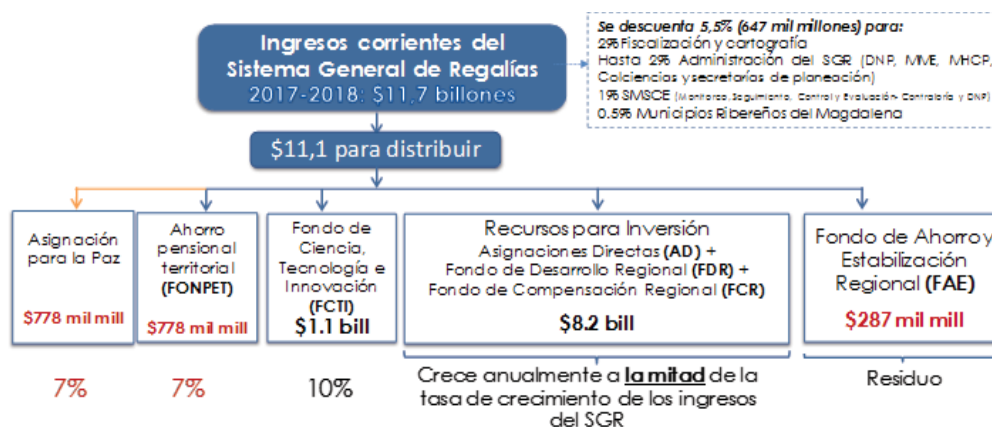
Para ilustrar lo anterior, a continuación se muestra cuál sería el impacto de esta medida sobre el presupuesto previsto para el bienio actual del SGR. Como se puede observar, de los \$11,7 billones de ingresos corrientes del SGR, proyectados para el bienio 2017-2018, \$1,1 billones se asignan al ahorro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

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





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



Fuente: MHCP

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

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

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

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

dos (2) del Gobierno departamental y dos (2) del Gobierno municipal.

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

En cuanto a la medida propuesta consistente en trasladar una parte de los saldos no aprobados a 31 de diciembre de 2016 en el FCTI, cada departamento debe trasladar al menos el 60% de dichos saldos, pero con la posibilidad de definir un porcentaje mayor a ser trasladado para la financiación de infraestructura de transporte para la Paz.

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

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

Región	Departamento	Saldo sin aprobar a diciembre 31 2016	60%	40%
Centro Sur	Amazonas	9.222	5.533	3.689
	Caquetá	20.666	12.400	8.266
	Huila	62.440	37.464	24.976
	Putumayo	52.049	31.229	20.820
	Tolima	33.407	20.044	13.363
<b>TOTAL</b>		<b>177.784</b>	<b>106.670</b>	<b>71.114</b>



Región	Departamento	Saldo sin aprobar a diciembre 31 2016	60%	40%
Centro Oriente	Boyacá	87.725	52.635	35.090
	Cundinamarca	44.030	26.418	17.612
	Norte de Santander	70.885	42.531	28.354
	Santander	17.199	10.319	6.880
	TOTAL	219.839	131.903	87.936
Caribe	Atlántico	23.854	14.312	9.542
	Bolívar	153.121	91.873	61.248
	Cesar	58.884	35.330	23.554
	Córdoba	88.655	53.193	35.462
	La Guajira	70.367	42.220	28.147
	Magdalena	61.251	36.751	24.500
	San Andrés	35.357	21.214	14.143
	Sucre	89.956	53.974	35.982
	TOTAL	581.445	348.867	232.578
Eje Cafetero	Antioquia	64.508	38.705	25.803
	Caldas	26.037	15.622	10.415
	Quindío	12.405	7.443	4.962
	Risaralda	9.214	5.528	3.686
	TOTAL	112.164	67.298	44.866
Llanos	Arauca	19.553	11.732	7.821
	Casanare	30.226	18.136	12.090
	Guainía	8.907	5.344	3.563
	Guaviare	6.315	3.789	2.526
	Meta	20.018	12.011	8.007
	Vaupés	22.564	13.538	9.026
	Vichada	11.849	7.109	4.740
	TOTAL	119.432	71.659	47.773
Pacífico	Cauca	56.462	33.877	22.585
	Chocó	44.032	26.419	17.613
	Nariño	114.712	68.827	45.885
	Valle Del Cauca	68.840	41.304	27.536
	TOTAL	284.046	170.428	113.618
<b>TOTAL</b>		<b>1.5114.988</b>	<b>908.993</b>	<b>605.995</b>

Fuente: MHCP

### 3.7. Aplicación del procedimiento legislativo especial para la Paz

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

Lo anterior, dado que el Acuerdo Final en varios de sus puntos resalta la importancia de las entidades territoriales en la implementación de los seis puntos que componen el Acuerdo final; 1. Reforma Rural Integral.

2. Participación Política.
3. Fin del Conflicto.
4. Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas.
5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto y
6. implementación, verificación y refrendación.

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

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

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

Lo anterior, teniendo en cuenta que se plantea una solución a los problemas identificados que han generado la acumulación de recursos en dicho fondo, lo que aseguraría la viabilidad para el cumplimiento de los compromisos pactados en el acuerdo, en aspectos relacionados con la ciencia la tecnología y la innovación, los cuales se transcriben a continuación.

#### “(…) Principios

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

(…)

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

(…)

“1.3.1.2. Infraestructura de riego: con el propósito de impulsar la producción agrícola familiar y la economía campesina en general, garantizando el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua, el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina,

familiar y comunitaria. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

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

(...)

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

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

(...)

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

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

(...)

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

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

(...)

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

- **“La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica**

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

(...)

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

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

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

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

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

#### 4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No se propone ninguna modificación al párrafo 5º del artículo 1º del proyecto de acto legislativo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PRODUCTO	IICA*
Antioquia	Yondó	Crudo + Gas	Alto
Antioquia	El Bagre	Oro	Alto
Antioquia	Segovia	Oro	Alto
Antioquia	Tarazá	Oro	M u y alto
Antioquia	Zaragoza	Oro	Alto
Antioquia	Remedios	Oro	Alto
Antioquia	Cáceres	Oro	Alto
Antioquia	Nechí	Oro	Alto
Antioquia	Amalfi	Oro	Alto
Antioquia	Anorí	Oro	M u y alto

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PRODUCTO	IICA*
Antioquia	Valdivia	Oro	M u y alto
Arauca	Araucita	Crudo	M u y alto
Arauca	Saravena	Crudo	M u y alto
Bolívar	Cantagallo	Crudo + Gas	M u y alto
Bolívar	Santa Rosa del Sur	Oro	Alto
Bolívar	Simití	Oro	Alto
Bolívar	Morales	Oro	Alto
Bolívar	San Pablo	Oro	M u y alto
Bolívar	Montecristo	Oro	Alto
Casanare	Maní	Crudo + Gas	Alto
Casanare	Aguazul	Crudo + Gas	Alto
Cauca	Piamonte	Crudo	M u y alto
Cauca	Timbiquí	Oro	Alto
Cauca	Suárez	Oro	Alto
Cauca	El Tambo	Oro	M u y alto
Cauca	Patía	Oro	Alto
Cesar	Becerril	Carbón	Alto
Chocó	Nóvita	Oro	Alto
Chocó	Istmina	Oro	Alto
Chocó	Tadó	Oro	Alto
Chocó	Sipí	Oro	Alto
Chocó	Bagadó	Oro	Alto
Córdoba	Puerto Libertador	Oro + Carbón	M u y alto
Córdoba	Montelíbano	Níquel	Alto
Guajira	Dibulla	Gas	Alto
Meta	Puerto Gaitán	Crudo	Alto
Meta	Vista Hermosa	Crudo	M u y alto
Nariño	Magüí	Oro	M u y alto
Nariño	Roberto Payán	Oro	M u y alto
Nariño	Barbacoas	Oro	M u y alto
Nariño	Santa Bárbara	Oro	Alto
Nariño	El Charco	Oro	M u y alto
Nariño	San Andrés de Tumaco	Oro	M u y alto
Nariño	Cumbitara	Oro	M u y alto
Nariño	La Llanada	Oro	Alto
N. de Santander	Sardinata	Gas + Carbón	M u y alto
N. de Santander	Tibú	Crudo + Gas + Carbón	M u y alto
Putumayo	Orito	Crudo	M u y alto
Putumayo	Puerto Asís	Crudo	M u y alto
Putumayo	Puerto Caicedo	Crudo	M u y alto
Putumayo	San Miguel	Crudo	M u y alto

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PRODUCTO	IICA*
Putumayo	Valle del Guamuez	Crudo	M u y alto
Putumayo	Villagarzón	Crudo	M u y alto
Santander	Sabana de Torres	Crudo + Gas	Alto
Tolima	Chaparral	Crudo	Alto

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

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

DEPARTAMENTO	PRODUCTO	IMPACTO
Arauca	Crudo	Muy alto
Meta	Crudo	Alto
Nariño	Oro	Alto
Putumayo	Crudo	Muy alto

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

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

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

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

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

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

las comunidades tengan incidencia directa en la definición de las necesidades de inversión en sus territorios.

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

Por lo anterior, se considera de vital importancia establecer en el presente proyecto de acto legislativo, una disposición que asegure que los miembros de las entidades territoriales en las cuales se realizará la inversión para la implementación del Acuerdo Final, tengan la oportunidad de conocer *a priori* cuáles iniciativas y proyectos se pretenden financiar para atender necesidades específicas y sobre todo, de presentar abiertamente sus consideraciones. Lo anterior con el propósito de asegurar que se cumpla lo pactado en dicho Acuerdo, respecto de la vinculación activa de las comunidades en la gestión de su desarrollo.

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

“(…) *Introducción*

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

(…)

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

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

(…)

*Principios*

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

(…)

*2.2.5. Control y veeduría ciudadana*

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

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

(…)

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

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

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

*parencia en especial en las zonas donde se implementen los PDET. (...)*”.

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

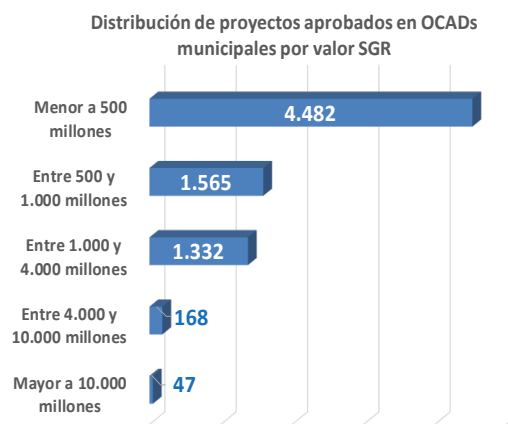
Si bien es cierto el actual régimen de regalías, permite la participación de todo el territorio en los recursos de regalías, en especial de todos los gobiernos subnacionales, haciendo más equitativa la distribución de los recursos y contribuyendo con ello a cerrar las brechas y a hacer más competitivas a las regiones; las condiciones y costos asociados para permitir la inversión para aquellos territorios con menores asignaciones no resulta eficiente, como lo demuestran las siguientes cifras: actualmente, las entidades territoriales con mayor rezago y dificultades para la financiación de los proyectos de inversión, son aquellas que reciben pocos recursos en el presupuesto bienal del SGR, lo que ha llevado a una acumulación importante de recursos sin ejecutar, a tal punto que la concentración de saldos sin aprobación al cierre del 2016 asciende a \$1,4 billones de pesos, de los que un 513 millones, es decir un 38% se concentran en 888 municipios que reciben menos de 4.000 smmlv en una bienalidad, concluyendo que la tasa de presupuesto sin aprobar de un municipio, está asociada a su nivel de asignación en el presupuesto bienal, como se ve a continuación:

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

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

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

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



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

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

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



que administra el Departamento Nacional de Planeación.

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

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

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

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

Es así como a partir de los resultados a marzo de 2017 se puede identificar que los mayores retos en términos de la ejecución de los proyectos financiados con estos recursos se encuentran en el incumplimiento de los plazos y la calidad en la planeación de la ejecución de los proyectos. A nivel nacional el indicador de consistencia de la programación de los proyectos solo alcanza 32 puntos de los 100 posibles. De la misma manera, el indicador que refleja el retraso en la ejecución de los proyectos se ubica en 6 puntos de 100 posibles.

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

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

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

### Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2017 Senado, 010 de 2017 Cámara, *por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Acto Legislativo número 01 de 2016 relativas al Procedimiento Especial para la Paz y conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,



H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE 2017 SENADO, 010 DE 2017 CÁMARA

*por el cual se adicional el artículo 361 de la Constitución Política*

El Congreso de Colombia

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1° del presente parágrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

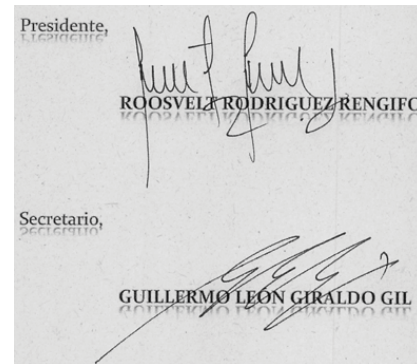
Artículo 3º. *Vigencia y derogatorias.* El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,



H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE  
Ponente

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.



Presidente,  
ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO

Secretario,  
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE 2017 SENADO NÚMERO 010 DE 2017 CÁMARA**

*por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*

El Congreso de Colombia

En virtud del procedimiento legislativo especial para la Paz

DECRETA:

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

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

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

“**Parágrafo 5º.** Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del



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

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

Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución Política:

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

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

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

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

*Los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este párrafo, serán definidos, previas audiencias públicas regionales de socialización y priorización de proyectos de inversión, por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante*

*del organismo nacional de planeación, y un (1) representante del Presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.*

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

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

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

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

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

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

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



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

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2017 Senado, número 010 de 2017 Cámara, *por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*, como consta en la sesión del día 12 de junio de 2017, Acta número 43.



**CONTENIDO**

Gaceta número 638 - Miércoles 2 de agosto de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE CONCILIACIÓN

Informe de conciliación al Proyecto de ley número 122 de 2016 Cámara, 254 de 2017 Senado, por medio de la cual se proroga y modifica la Ley 426 de 1998, que autoriza la emisión de estampillas para Universidad de Caldas, Universidad Nacional sede Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira. ....	1
Texto conciliado al Proyecto de ley número 254 de 2017 Senado, 122 de 2016 Cámara, por medio de la cual se proroga y modifica la Ley 426 de 1998, que autoriza la emisión de estampillas para Universidad de Caldas, Universidad Nacional sede Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira. ....	3

PONENCIAS

Ponencia para primer debate Texto para primer debate al Proyecto de ley número 256 de 2017 Senado, 159 de 2016 Cámara, por medio de la cual se extiende la vigencia para emisión de la estampilla pro Universidad de La Guajira, contemplada en la Ley 1423 de 2010, que modifica la Ley 71 de 1986.....	3
Informe de ponencia, Proyecto de acto legislativo Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de acto legislativo número 06 de 2017 Senado, 010 de 2017 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política. ....	9