



# 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° 444

Bogotá, D. C., miércoles, 7 de junio de 2017

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 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., 7 junio de 2017

Doctor

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

Vicepresidente 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 Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2017 Senado, 10 de 2017 Cámara, *por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*, en los términos que se exponen a continuación.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

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

#### 1. TRÁMITE

El Gobierno nacional, por medio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Ministro de Minas y Energía y del Director del Departamento Nacional de Planeación, el día 22 de marzo de 2017 radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el

Proyecto de Acto Legislativo, *por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia*, lo anterior se realizó con el cumplimiento de los requisitos exigidos para el efecto por la Constitución Política y el Acto Legislativo 01 de 2016<sup>1</sup>, posteriormente el proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 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 1º 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 Mota Solarte, con 15 días de término para rendir Ponencia.

#### 1.1. TRÁMITE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

##### 1.1.1. Escenarios de socialización

En el curso de las discusiones del trámite del proyecto de acto legislativo en la Cámara de Representantes, tanto los ponentes como los representantes del Gobierno nacional coincidieron en la necesidad de que las reformas introducidas al Sistema General de Regalías (en adelante el “SGR”) para el cumplimiento 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 Revo-

<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.

lucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (Farc-EP) (en adelante el “Acuerdo Final”) no solo destinen recursos adicionales, sino que contribuyan a una inversión pública territorial más eficiente y efectiva.

Algunos ponentes manifestaron la necesidad de hacer ajustes al SGR, en particular en lo relacionado con la adecuada aprobación y ejecución de proyectos de inversión, dado que el esquema actual tiene deficiencias que han llevado a acumular recursos y a demorar su ejecución. En particular, los ponentes de la Cámara de Representantes resaltaron que, a su juicio, son los errores en el diseño institucional del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (en adelante el “FCTI”) los que han llevado a que el 40% de los recursos ya recaudados estén sin aprobar.

Es así como, a pesar de compartir el espíritu de la propuesta de dar traslado de parte de estos saldos para atender inversiones para el posconflicto, los ponentes de la Cámara de Representantes consideraron que el proyecto no puede limitarse a reasignar estos recursos sin abordar los problemas estructurales de este Fondo, por lo que es necesario revisar de manera estructural los problemas del FCTI y evaluar la inclusión de una propuesta completa de reforma a su operación.

Entonces, con el propósito de tomar en consideración la opinión de los expertos sobre este asunto, los Ponentes de la Cámara de Representantes, con el acompañamiento de Colciencias, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, acordaron llevar a cabo una reunión con representantes de la comunidad académica para escuchar su postura frente a lo propuesto en el proyecto de acto legislativo y frente a las medidas necesarias para que los recursos de Ciencia, Tecnología e Innovación contribuyan realmente al incremento de las capacidades científicas y tecnológicas, y de competitividad de las regiones y del país.

Igualmente, consideraron necesario llevar a cabo una audiencia pública, convocando también a Alcaldes, Gobernadores y otros actores locales y nacionales para escuchar sus preocupaciones y propuestas frente al proyecto de acto legislativo y su impacto sobre el funcionamiento del SGR.

Por otra parte, se solicitó al Gobierno nacional proveer mayor información que permitiera precisar el monto a ser trasladado de los saldos FCTI sin aprobar, así como abordar otras problemáticas del funcionamiento del SGR que están llevando a la acumulación de saldos recaudados sin aprobación; especialmente en los municipios más pobres del país. En las reuniones de Ponentes se abordaron estos temas, con la información y análisis provistos por el Gobierno nacional.

A continuación, se resumen las reuniones llevadas a cabo en el trámite ante la Cámara de Representantes, aclarando que el detalle de las mismas se encuentra en las ponencias presentadas ante la comisión primera y la plenaria:

#### **1.1.1.1. Reunión con la comunidad académica y Colciencias- 20 de abril de 2017**

La reunión se adelantó con los ponentes del Proyecto de Acto Legislativo en la Cámara de Representantes, con la Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Subdirector Territorial de la Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación, el Director de Colciencias, el Presidente de la

Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia, el Presidente de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (ACCEFYN), el Rector de la Universidad Industrial de Santander (UIS), el Rector de la Universidad de Antioquia, la Vicerrectora de la Universidad de los Andes y el Secretario de la Asociación de Ciencias de la Universidad Nacional.

Los Representantes de la comunidad académica resaltaron que la construcción de la Paz requiere de la ciencia: soluciones para incrementar la productividad del campo, dar respuesta adecuada al cambio climático, entre otros aspectos, necesitan tecnología e innovación, pero igualmente coincidieron con la preocupación del Gobierno nacional y de los ponentes sobre las dificultades que se han presentado para la ejecución de los recursos del FCTI.

Por su parte, Colciencias señaló que la ejecución de los recursos del FCTI no se ha realizado de manera eficiente por las siguientes razones: a) El principio de “selectividad” está roto dado que la selección de los proyectos a financiar no se realiza mediante un proceso competitivo; b) Las entidades territoriales no son las mejores ejecutoras de proyectos de ciencia, tecnología e innovación y c) El seguimiento no captura el avance científico o de innovación de los proyectos y no genera alertas oportunas. El detalle sobre este diagnóstico fue explicado en las ponencias para Primer y Segundo Debate.

En conclusión, Colciencias resaltó la importancia de transferir recursos del FCTI del SGR para la implementación del Acuerdo Final, pero también consideró que es importante establecer una disposición que permita aplicar las oportunidades de mejora que fueron expuestas respecto del manejo del fondo, con el fin de evitar que en el futuro se mantenga el problema de acumulación de recursos.

La comunidad académica resaltó que la baja ejecución del FCTI no se debe a la inexistencia de proyectos y acompañó la posición del Colciencias sobre el diagnóstico de este problema. Enfatizaron en que es problemático que quien formula el proyecto para aprobación sea el mismo que lo ejecuta; se señaló igualmente que se debería contemplar la posibilidad de destinar una porción de los recursos a mejorar la infraestructura física de las Universidades Públicas.

En general, coincidieron en que se requieren ajustes al funcionamiento del FCTI que se encuentra definido en la Ley 1530 de 2012, e igualmente se requiere incorporar en la Constitución Política los parámetros principales que propicien una reforma estructural del mencionado fondo.

#### **1.1.1.2. Audiencia Pública. Salón Boyacá del Honorable Congreso de la República. 2 de mayo de 2017.**

A lo largo de la audiencia se expuso de manera general el contenido del proyecto de acto legislativo, resaltando la importancia de la propuesta del Gobierno en la modificación del SGR.

Los honorables Representantes y los intervinientes que participaron en la audiencia señalaron en términos generales lo siguiente: a) se deben tomar medidas para mejorar la aprobación y ejecución de las regalías; b) se debe considerar aumentar los recursos a las entidades productoras de recursos naturales no renovables e incentivar la producción; c) la inversión en vías terciarias

es relevante; d) una parte de los recursos debe destinarse al fortalecimiento de las Universidades Públicas. Así mismo, hubo manifestaciones críticas, que indicaron que la reforma no es suficiente y que privaría a la ciencia de recursos indispensables.

Por su parte, los Representantes de las entidades territoriales solicitaron: a) incluir dentro de los criterios de priorización para inversión de recursos de la asignación para la paz, el ser una zona de explotación de recursos naturales no renovables; b) eliminar los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (en adelante “OCAD”) municipales, c) utilizar los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (en adelante “FAE”) para las inversiones de la implementación del Acuerdo Final.

Por último, el Ministro de Hacienda y Crédito Público reiteró que no se están afectando las asignaciones de inversión del SGR y que con la reforma propuesta se buscan tres objetivos, a saber: generar ingresos a las familias campesinas con la construcción de vías terciarias, el cumplimiento en la implementación en el Acuerdo Final y la generación de empleo.

#### 1.1.1.3. Reuniones de ponentes de la Cámara de Representantes

Los Ponentes del Proyecto de Acto Legislativo ante la Cámara de Representantes realizaron reuniones con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación los días 18 y 26 de abril y 2 y 22 de mayo de la presente anualidad.

Durante dichas reuniones, se solicitó al Gobierno nacional, entre otras cosas, proveer mayor información que permitiera el análisis de algunas de las propuestas de modificación o adición al proyecto y en particular: a) análisis del monto de los saldos del FCTI a ser trasladado para infraestructura de transporte para la Paz, para considerar la solicitud de algunas entidades territoriales de no modificar la destinación de estos recursos; b) estudio sobre la eliminación de los OCAD municipales, en el que se concluyó que hay un desincentivo para hacer uso efectivo de los recursos, teniendo en cuenta el costo asociado a mantener un OCAD y adelantar el trámite de formulación, viabilización, priorización y aprobación de un proyecto de inversión.

#### 1.1.2. Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

El proyecto fue remitido a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, donde mediante Oficio número C.P.C.P. 3.1 -0963-2017 de fecha 18 de abril de 2017 se designaron como ponentes a los honorables Representantes: Angélica Lisbeth Lozano Correa, Santiago Valencia González, Carlos Abraham Jiménez López, Carlos Edward Osorio Aguilar, Carlos Germán Navas Talero, Élbort Díaz Lozano, Fernando de la Peña Márquez, Harry Giovanni González García, Juan Carlos García Gómez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Óscar Fernando Bravo Realpe.

El Representante Santiago Valencia González, el día 4 de mayo de 2017, presentó ponencia negativa al Proyecto de Acto Legislativo, donde manifestó que la propuesta no resuelve los problemas estructurales del Sistema General de Regalías, teniendo en cuenta que:

*“(…) Que los problemas de ejecución, toma de decisiones, selección de proyectos, la congelación de los*

*recursos y la congestión de proyectos en los OCAD van a continuar y ahora con un agravante adicional y es que se va a crear un OCAD paz con espíritu eminente centralizador, que afecta los intereses de las entidades territoriales generándose más burocracia y un desgaste administrativo.*

*En el mismo sentido, no resulta coherente que el Presidente Santos haya indicado que se incrementaría la participación del gasto en actividades de ciencia, tecnología e innovación al 1% del PIB en el mediano plazo y al 2% en el largo plazo, y ahora recorte los recursos actuando en desmedro de la educación, ciencia, tecnología e innovación con el fin de financiar el Acuerdo de Paz. (...)”.*

En conclusión, las razones de la ponencia negativa del honorable Representante Santiago Valencia, fueron las siguientes: a) no se ampliaba la asignación directa para las entidades productoras; b) no se resolvían los problemas de ejecución de los recursos del FCTI; c) no atendía el problema que presentan los OCAD para la aprobación de los proyectos y d) insistió en que la creación del OCAD paz implicaría que las Farc decidirían sobre los proyectos de inversión que se financiarían con los recursos del SGR.

Por otra parte, el día 3 de mayo de 2017 se presentó ponencia positiva suscrita por los Representantes: Angélica Lisbeth Lozano Correa, Carlos Abraham Jiménez López, Carlos Edward Osorio Aguilar, Carlos Germán Navas Talero, Élbort Díaz Lozano, Fernando de la Peña Márquez, Harry Giovanni González García, Juan Carlos García Gómez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Óscar Fernando Bravo Realpe. En dicha ponencia se incluyeron varios cambios al articulado propuesto por el Gobierno nacional, los cuales se elaboraron con la participación de la comunidad académica, Colciencias, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, diferentes entidades territoriales y los intervinientes en la audiencia pública celebrada el 2 de mayo del presente año en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Los principales cambios al articulado propuesto fueron los siguientes: a) el Gobierno nacional debía adoptar las medidas requeridas para el funcionamiento del OCAD paz; b) solo el 80% de los rendimientos financieros del SGR se destinarían a la asignación para la paz; c) obligatoriamente se trasladaría el 60% de los recursos del FCTI a la inversión en infraestructura de transporte necesaria para la implementación del Acuerdo Final y el restante 40% sería trasladado a decisión de cada departamento; d) la inversión de los recursos trasladados del FCTI sería para “*infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final*”; y por último, e) se incluyó un nuevo artículo estableciendo que los programas o proyectos a financiar con recursos del FCTI deberían ser definidos a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el 9 de mayo del año en curso se llevó a cabo el Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. La ponencia negativa fue votada desfavorablemente y se realizó la votación de la proposición positiva cuyo resultado fue 27 votos por el Sí y 4 votos por el No, para un total de 31 votos. Se dejó constancia que se presentaron 16 proposiciones, ya que, 1 fue retirada por el Centro Democrático. No obstante, ninguna se encon-

traba avalada por el Gobierno nacional. El detalle de las proposiciones que fueron presentadas durante el trámite consta en la Ponencia para el Segundo Debate.

Por último, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes para el Segundo Debate designó los mismos ponentes y coordinadores que fueron nombrados para Primer Debate.

### 1.1.3. Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes

El 16 de mayo de 2017, el honorable Representante Santiago Valencia presentó nuevamente ponencia negativa al proyecto, reiterando los comentarios presentados en la ponencia anterior y argumentando especialmente que: a) la propuesta no resolvía los problemas de fondo del SGR; b) existía una centralización de los recursos por parte del Gobierno nacional; c) falta un reconocimiento a las víctimas del conflicto armado y d) las Farc son las que van a decidir sobre la inversión de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo Final.

De otra parte, se presentó, ponencia positiva por los demás ponentes incluyendo algunos cambios al articulado aprobado en Primer Debate, dentro de los cuales se encontraba: a) una adición especificando de los proyectos de la implementación del Acuerdo Final que se financiarían con los excedentes del ahorro pensional serían también para la reparación integral de las víctimas; b) una aclaración sobre los criterios de priorización acorde con lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016; c) una adición estableciendo que el 50% de los recursos transferidos del FCTI a la infraestructura en transporte del Acuerdo Final, sería destinada al Fondo de Desarrollo Regional y el 50% restante se definiría mediante el OCAD paz; y por último d) se agregó una disposición que eliminaría el requisito de los OCAD para aquellas entidades territoriales que reciban menos de 4.000 smmlv en el presupuesto bianual, siempre y cuando los proyectos de inversión estén destinados a la implementación del Acuerdo Final.

El 22 de mayo del presente año se realizó una reunión, con el fin de discutir las proposiciones que fueron presentadas en el Primer Debate en Comisión Primera de la Cámara de Representantes, entre los Ponentes designados, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, y funcionarios del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Minas y Energía:

*“(…) Inició la reunión el Ministro de Hacienda y Crédito Público informando que el pasado jueves se llevó a cabo una reunión con los Gobernadores de Santander, Valle del Cauca y Bolívar quienes manifestaron su preocupación por la transferencia de los recursos de Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. De otra parte, el día viernes, se publicaron los datos del Producto Interno Bruto, con resultados poco satisfactorios, y por tanto se requiere estimular la economía desde las regiones.*

*En cuanto a los recursos no aprobados del FCTI, el Ministro manifestó que se estableció con los Gobernadores una posición media, para ser presentada a consideración de los ponentes, que permite que el traslado del 60% de los recursos del FCTI para la inversión en infraestructura de transporte para la implementación del Acuerdo, sea trasladado en un 50% a la asignación para la paz para ser decididos por el OCAD Paz, y el 50% restante se transferiría al Fondo de Desarrollo Regional.*

*Precisó que los gobernadores podrán decidir e informar al Gobierno nacional dentro de los 5 días siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo, si desean transferir una parte adicional del 40% restante de los recursos del FCTI sin aprobar, para la infraestructura de transporte requerida para la implementación del acuerdo final. Lo anterior para que cada departamento defina si requiere mantener parte de los saldos sin ejecutar para financiar proyectos de inversión de ciencia, tecnología e innovación que esté adelantando. Preciso que la medida solo se refería a los departamentos del país, y no incluía a Bogotá, que, en su condición de Distrito Especial, también cuenta con recursos en el FCTI. Agregó que la exclusión de Bogotá, D. C., era deliberada pues, como la Secretaría de Planeación Distrital, en la audiencia pública y mediante carta radicada en el Ministerio de Hacienda, había manifestado que Bogotá, D. C., de una parte ya contaba con los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos no aprobados del FCTI al 31 de diciembre de 2016, por tanto era prioritario para ellos mantener estos recursos disponibles para su financiación. De otra parte, el propósito de la construcción de vías terciarias que impulsó esta medida de transferencia de recursos del FCTI, no refleja las realidades y necesidades en inversión de infraestructura en transporte del Distrito Capital. (...).”*

El día 23 de mayo de 2017, los Representantes: Angélica Lisbeth Lozano Correa, Santiago Valencia González, Carlos Abraham Jiménez López, Carlos Edward Osorio Aguilar, Carlos Germán Navas Talero, Élburt Díaz Lozano, Fernando de la Peña Márquez, Harry Giovanny González García, Juan Carlos García Gómez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Óscar Fernando Bravo Realpe, rindieron ponencia positiva al proyecto de acto legislativo, donde manifestaron la necesidad y la importancia del mismo para la implementación del Acuerdo Final.

Finalmente, después de considerar las proposiciones y observaciones al acto legislativo, los ponentes propusieron incluir algunas modificaciones al articulado, así como un nuevo párrafo transitorio, con el fin, de asegurar la coherencia con el Acuerdo Final y lograr hacer más eficiente el proceso para la asignación y ejecución de los recursos para su implementación. Dentro de estas proposiciones incluyeron: la financiación de proyectos de inversión que tengan como fin reparar integralmente a las víctimas; se modificó el párrafo 8° estableciendo que al menos el 60% de los recursos no aprobados por el FCTI se destine a la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo; y se incluyó un nuevo párrafo transitorio en el artículo 361 de la Constitución Política, mediante el cual se establece que las entidades beneficiarias del SGR que al bienio cuenten con asignaciones menores a los 4.000 salarios mínimos legales vigentes, podrán aprobar directamente los proyectos de inversión que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final, sin requerir la aprobación de un OCAD.

En sesión del 24 de mayo del 2017, se aprobó el proyecto de acto legislativo conforme al texto propuesto por los honorables Representantes Ponentes tal y como consta en el Acta número 219 de mayo 24 de 2017. En el curso del debate se dio inicialmente la palabra al honorable Representante Santiago Valencia quien reconoció que el proyecto ha tenido una amplia discusión con diferentes sectores, pero reiteró que di-

cho proyecto no resuelve los problemas de fondo de SGR y que el OCAD paz es centralizador. Indicó que el proyecto presenta siete problemas fundamentales: 1) no se atiende el déficit social, 2) centralización de recursos, 3) desconoce solicitud de las víctimas, 4) es contradictorio al sacrificar inversiones importantes para la ciudadanía que realmente construirían paz, 5) las FARC deciden en qué se invierten los recursos, 6) no resuelve los problemas del SGR y, 7) Se requiere una reforma estructural y no superficial.

Posteriormente se dio el uso de la palabra al honorable Representante Albeiro Vanegas quien manifestó que el Proyecto de Acto Legislativo no establece que los recursos van a ser manejados por las Farc como lo manifestó el honorable Representante Santiago Valencia, dichos recursos se destinarán para fortalecer el desarrollo rural del país y serán manejados por las entidades territoriales, conforme a las reglas de ejecución que se establecen en la norma. En este mismo sentido se pronunció el honorable Representante Jorge Camilo Abril.

Por su parte el honorable Representante Óscar Ospina Quintero manifestó que la mayor desigualdad del país se encuentra en el campo, por lo que estas inversiones son indispensables. Reconoció que la ciencia y la tecnología también son muy importantes, pero no se puede argumentar eso para negar a que las zonas más afectadas del país tengan derecho a una vida en igualdad de condiciones.

Habiéndose votado negativamente la ponencia del honorable Representante Santiago Valencia, se abrió la discusión sobre la Ponencia Positiva. El honorable Representante Óscar Bravo intervino para resaltar las bondades de la iniciativa, indicando que esta en efecto no es una reforma estructural, sino una reforma coyuntural que pretende disponer de recursos para la paz. Por lo anterior invitó a votar positivamente el proyecto de acto legislativo.

Acto seguido se procedió a dar el uso de la palabra al honorable Representante Carlos Abraham Jiménez, quien procedió a exponer el contenido del proyecto, manifestando que el propio Acuerdo de Paz indica que las regalías serán fuente de financiación del proceso. Resaltó que el proyecto incluye un mecanismo para hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, conforme con lo acordado en el propio Acuerdo, en el marco del cual se pretende utilizar los recursos del FCTI que al 31 de diciembre de 2016 no fueron utilizados por las entidades departamentales. Agregó que otro de los mecanismos para hacer más eficiente el uso de los recursos era la eliminación de los OCAD para aquellos municipios más pobres del país, dado que \$1.3 billones se encuentran represados por los trámites que se generan en la aprobación de los proyectos. Concluyó invitando a los honorables Representantes a votar afirmativamente el proyecto presentado por el Gobierno nacional, teniendo en cuenta que aún quedaba pendiente ajustar detalles del procedimiento, lo que se realizaría con la reglamentación posterior.

Intervino también el honorable Representante Víctor Corredor para indicar que la implementación de los acuerdos no puede desconocer la importancia de la educación. Participó también el honorable Representante Óscar Ospina, quien señaló que es necesario tener diferentes fuentes de financiación para la implementación del Acuerdo Final y por tanto el proyecto se debe votar positivamente.

Por su parte, la honorable Representante Ángela María Robledo indicó que se deben incluir criterios de focalización y transparencia en el proyecto, y se debe hacer un ejercicio de participación de formación y fortalecimiento en las regiones para que los recursos lleguen durante los próximos 20 años a las regiones afectadas.

Por su parte el honorable Representante Jhon Jairo Cárdenas recordó que Colombia se enfrenta al enorme reto de extender la soberanía del Estado en los territorios afectados por el conflicto, donde se concentran las economías ilegales y la explotación ilegal, si el reto no se cumple, la guerra se va a mantener. El proyecto presentado por el Gobierno nacional no hace otra cosa que asignar recursos para atender los modelos de seguridad, para la implementación de la red terciaria y para el desarrollo agropecuario, con lo que se asegura la implementación de la democracia en los territorios afectados.

Otros intervinientes resaltaron las bondades del proyecto y enfatizaron en los riesgos que representa privar al país de recursos para la ciencia. Otros representantes se pronunciaron sobre las dificultades que han enfrentado los OCAD y plantearon dudas sobre la pertinencia de conservar este mecanismo y reproducirlo para estos recursos.

Terminadas las intervenciones, el proyecto de acto legislativo fue aprobado por la Corporación, conforme al texto propuesto para Segundo Debate en la Ponencia Positiva.

#### 1.1.3.1. Constancias radicadas durante la Plenaria de Cámara

A continuación, se resumen las constancias presentadas en el desarrollo del Segundo Debate del Proyecto de Acto Legislativo, por cada honorable Representante:

a) Honorables Representantes Ana Paola Agudelo García, Guillermina Bravo Montaña, y Carlos Eduardo Guevara Villabón. Adicionar al inciso 1° del párrafo transitorio 7° el cual quedará así:

“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 de inversión destinados a la reparación integral a las víctimas, *ubicadas en el territorio nacional y en el exterior*”;

b) Honorables Representantes Carlos Abraham Jiménez, Lina María Barrera Rueda, Miguel Ángel Pinto, Luis Horacio Gallón Arango. Adicionar al inciso 2° del párrafo transitorio 7° el cual quedará así:

“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 en las entidades territoriales en cuyos territorios se exploten recursos naturales no renovables*”;

c) Honorable Representante Jorge Camilo Abril Tarache. Modificar y adicionar el inciso 2° del párrafo transitorio 7°, el cual quedará así:

“Igual destinación tendrá el ~~80%~~ 50% 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 otro 50% de los rendimientos financieros, serán destinados para fortalecer el incentivo a la Producción de las regiones productoras en el entendido que estas han sido azotadas por la violencia producto de las explotaciones minero-energética”;

d) Honorables Representantes Ana Paola Agudelo García, Guillermina Bravo Montaña, y Carlos Eduardo Guevara Villabón. Modifíquese el inciso 3° del párrafo transitorio 7° el cual quedará así:

“Durante este periodo, la asignación para ahorro pensional territorial será del ~~7%~~ 10% 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, propiciando una reducción en los niveles de todos estos criterios”;

e) Honorable Representante Jorge Camilo Abril Tarache. Modificar el inciso 4° del párrafo transitorio 7° el cual quedará así:

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

f) Honorable Representante Antonio Restrepo Salazar. Modificar el inciso 4° del Párrafo Transitorio 7° el cual quedará así:

“Los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este párrafo, se distribuirán entre todas entidades territoriales del orden Departamental y municipal del País priorizando las entidades territoriales más afectadas por la con base en criterios de nivel de pobreza rural, grado de afectación derivado del conflicto armado, la debilidad institucional, existencia de economías ilegales y nivel de desempleo”;

g) Honorable Representante Germán Bernardo Carlosama. Adicionar el inciso 4° del Párrafo Transitorio 7° el cual quedará así:

“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, étnicas, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales”;

h) Honorable Representante María Eugenia Triana Vargas. Adicionar el inciso 5° del párrafo transitorio 7° el cual quedará así:

“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 por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión en razón a lo ya establecido en el Sistema General de Regalías, 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, quien ejercerá la Secretaría Técnica; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes”;

i) Honorable Representante Germán Bernardo Carlosama. Modificar y adicionar el inciso 1° del párrafo transitorio 8° el cual quedará así:

“Párrafo 8° Transitorio. Con el propósito de financiar 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, el Gobierno nacional trasladará el ~~60%~~ 59% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016. El 1% de este saldo será destinado a financiar la infraestructura dentro de los territorios de las comunidades indígenas del país, el 50% de los recursos objeto del traslado será destinado a la Asignación para la Paz, para ser definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el párrafo 7° transitorio del presente artículo y el 50% restante al Fondo de Desarrollo Regional”;

j) Honorable Representante Carlos Hoyos Salazar propuso eliminar el artículo 2° el párrafo transitorio 8° del Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017;

k) Honorable Representante María Eugenia Triana Vargas. Modificar el inciso 2° del párrafo transitorio 8 el cual quedará así:

“El Gobierno Departamental podrá destinar hasta el 60% de los recursos de que trata el primer inciso del presente párrafo a proyectos de inversión en infraestructura de transporte requerida para implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”;

l) Honorable Representante Santiago Valencia propuso eliminar del artículo 2° el párrafo transitorio 10 del Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017;

m) Honorable Representante Santiago Valencia. Adicionar un artículo nuevo al Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017, modifíquese el inciso 4° del artículo 361 de la Constitución Política, el cual quedará así:

“Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; respecto del 40% se destinará a las Universidades Públicas para financiar la investigación y producción de conocimiento nuevo y aplicando que contribuya al desarrollo de la ciencia, tecnología y la innovación del país desde la ciencias naturales, las ingenierías, las ciencias de la salud, las ciencias sociales y humanas y las artes; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos

restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo, y un 800/0 para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional”;

n) Honorables Representantes Carlos Abraham Jiménez, Lina María Barrera Rueda, Miguel Ángel Pinto. Adicionar un artículo nuevo al Acto Legislativo 010 de 2017, que adiciona un inciso nuevo al artículo 361 de la constitución Política, el cual quedará así:

*“Del total de los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% con el fin de mejorar las condiciones de generación de recursos y, por ende, garantizar su flujo para el debido funcionamiento del Sistema en los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. La administración de este porcentaje estará a cargo de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías”.*

## 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 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 FAE;

b) 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.

c) 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;

d) Crear un OCAD encargado de definir los proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final.

Para efectos de lo anterior, el Proyecto de Acto Legislativo propone lo siguiente:

i. Adicionar un “Parágrafo 4°” al artículo 361 Superior, en virtud del cual se autorice a las entidades territoriales que reciben recursos del SGR para el ahorro pensional territorial y cubran su pasivo pensional, a

destinar los excedentes provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión, que durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final.

Adicionalmente, 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.

ii. Adicionar un “Parágrafo 7° Transitorio”, en virtud del cual se establece que:

a) Durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo, un 7% de los ingresos del SGR se destinarán a una asignación para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final. Dicha asignación especial sería cubierta de la siguiente manera: Tres puntos serían absorbidos por la reducción de la asignación al ahorro pensional territorial, del 10% al 7% anual; y los cuatro puntos porcentuales adicionales requeridos para completar la asignación especial, serían cubiertos con un menor flujo de ahorro en el FAE;

b) Durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo, el 80% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR se destinarán a financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final; salvo aquellos generados por las asignaciones directas.

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.

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

iv. Adicionar un “Parágrafo 9° Transitorio” en virtud del cual se establece que los proyectos de inversión a financiarse con los recursos del SGR destinados a la implementación del Acuerdo Final, deberán guardar concordancia con el régimen de planeación vigente, el componente específico para la Paz y la implementación

del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

v. Adicionar un “Parágrafo Transitorio 10” mediante el cual se autorice a las entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a aprobar directamente los proyectos de inversión relativos a la implementación del Acuerdo Final, de manera que, en estos casos, se prescindiría de la aprobación del OCAD.

vi. Adicionar un “Parágrafo 5°” 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.

Así las cosas y de acuerdo con el texto aprobado por la Cámara de Representantes, el proyecto de acto legislativo consta de cuatro artículos, incluido el relativo a la vigencia: el artículo 1° que propone adicionar al artículo 361 Superior, un parágrafo 4; el artículo 2 que pretende añadir los párrafos transitorios 7°, 8°, 9° y 10 a la disposición en mención; el artículo 3° que adiciona un parágrafo 5° y el artículo 4° relativo a la vigencia.

### 3. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

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

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

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

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

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

“(…) Se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados para los planes de

*acción para la transformación regional de los PDET. Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación del Acuerdo en los territorios, para que estos proyectos fortalezcan el desarrollo de sus municipios y departamentos. (…)*”.

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

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

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

- Plan Nacional de Vías Terciarias, con el propósito de lograr la integración regional y el acceso a los servicios sociales y a los mercados, incidir favorablemente sobre el precio de los alimentos como garantía del derecho a la alimentación y mejorar el ingreso de la población campesina.

- Plan Nacional de Riego y Drenaje, pretende impulsar la producción agrícola familiar y la economía campesina en general, garantizando el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua; el Plan Nacional de Electrificación Rural.

- Plan Nacional de Conectividad Rural, con el propósito de garantizar condiciones de vida digna y mejorar la conectividad.

- Plan Nacional de Salud Rural, con el objetivo de acercar la oferta de servicios de salud a las comunidades, en especial los grupos y personas en condiciones de vulnerabilidad, fortalecer la infraestructura y la calidad de la red pública en las zonas rurales y mejorar la oportunidad y la pertinencia de la prestación del servicio.

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, el Acto Legislativo 01 de 2016, *por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*<sup>2</sup>, contempló en el artículo 1° el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, en cuanto a la expedición de Actos Legislativos y leyes que tengan como objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Adicionalmente, en el artículo 3°, se incluyó un nuevo artículo transitorio en la Constitución Política mediante el cual se ordenó la incorporación del Plan de Inversiones para la Paz en el Plan Nacional de Desarrollo durante los próximos veinte (20) años, en las cuales el Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones y se señaló la facultad de las autoridades departamentales, municipales y distritales para ajustar los planes de desarrollo territoriales para adecuarlos a dicho Plan de Inversiones para la Paz. Se dispuso también que el Plan de Inversiones debe contener recursos adicionales a las inversiones que ya habían sido programadas por las entidades territoriales, orientadas a disminuir las brechas sociales, económicas e institucionales en las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado.

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

Según lo indicó el el Gobierno nacional, la propuesta de acto legislativo le 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 veinte 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 diseñada

<sup>2</sup> Artículo 332 Superior.

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

do 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:

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>;

<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 dispo-

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 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 adelante 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%.

*siones 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 parti-

<sup>6</sup> *ibidem*

<sup>7</sup> *Ibidem*. “(...) Así, como se explicó en la Sentencia C-251/03,[55] recapitulando fallos precedentes sobre esa misma materia “[e]l artículo 332 superior establece que “(e)l Estado es propietario de (...) los recursos naturales no renovables.” Esta expresión, y en particular la palabra “Estado” contenida en ella, puede ser interpretada de maneras diferentes. Por ejemplo, Es posible concluir que dicha norma se refiere exclusivamente a las entidades territoriales, o por el contrario, que es atinente únicamente a las autoridades de nivel central. Esta cuestión ya ha sido resuelta por la Corte Constitucional, quien en su jurisprudencia ha establecido que el artículo 332 se refiere al Estado como a un “ente que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales”. [56] // En la sentencia citada, al estudiar la titularidad de los recursos naturales no renovables y de los ingresos provenientes de su explotación, la Corte estimó que la utilización de la palabra “Estado” en los artículos 332 y 360 quería evitar dos peligros: // “De un lado,

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 aquellas. De allí que la jurisprudencia haya repetidamente calificado las regalías como recursos exógenos de las entidades territoriales”.

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

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

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

<sup>8</sup> *Ibidem*. Acerca de este tópico, la Corte ha reiteradamente precisado que “... los entes territoriales no tienen un derecho de propiedad sobre las regalías sino apenas el derecho de participación sobre las mismas que les atribuye la ley [60], puesto que por mandato expreso del artículo 332 Constitucional la titularidad de las contraprestacio-

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 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

*nes 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

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

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

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

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

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

a) Se mantiene el concepto de regalías como los ingresos que recibe el Estado como contraprestación económica por la explotación de recursos naturales no renovables que integran el SGR;

<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

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 manifesta-

ción 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 válido que una norma habilite la destinación del 50% de dichos recursos a la asignación para la paz; 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. Adicionalmente, debe recalcar que el porcentaje que se destina al FCTI no sufre ninguna disminución, pues se mantiene en el 10% de los ingresos del SGR, como se encuentra vigente en la actualidad;

l) Frente a la aprobación de proyectos para la paz, sin OCAD, para entidades territoriales con asignaciones menores a 4.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes al bienio, consideramos que es una disposición inadecuada, que vulnera los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad que gobiernan la función administrativa; por lo tanto, se propondrá su eliminación en el pliego de modificaciones;

m) Por último, se considera de vital importancia la inclusión de la disposición relativa a la asignación de programas o proyectos de ciencia, tecnología e innovación, mediante convocatorias públicas abiertas y competitivas; pues es una norma que permitirá solventar los inconvenientes que se han venido presentando en la aprobación de este tipo de proyectos, lo cual contribuirá al mejoramiento estructural del SGR, aclarando que de cualquier manera, esta modificación tiene relación directa con la implementación del Acuerdo Final.

### 3.6. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN CIFRAS

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

Mecanismo	Fuente	Monto Estimado (millones de pesos)			
		2017	2018	Promedio anual 2019-2036*	TOTAL 20 AÑOS
Acto Legislativo	Trasladar saldos sin aprobar del FCTI para a proyectos de inversión en la Paz	1.000.000	n/a	n/a	1.000.000
	Destinar excedentes en el Fonpet provenientes del SGR, a proyectos de inversión para la Paz	230.000	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>

Cuadro número 1. Asignación recursos del SGR a través del PAL-06 de 2017 Senado/10 de 2017 Cámara. Fuente MHCP.

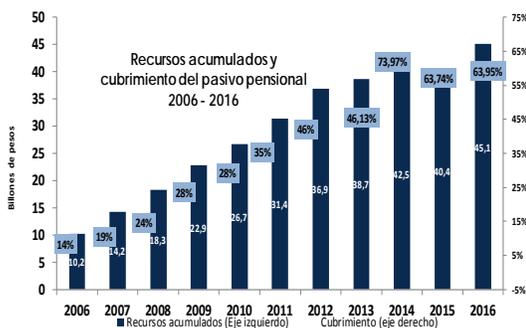
**a) En relación con los aportes del SGR al ahorro pensional territorial**

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 veinte (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 retirarlos y destinarlos al uso previsto por la fuente original de aporte. Sin embargo, a diferencia de las otras fuentes que alimentan el Fonpet, los excedentes generados con aportes del SGR no pueden ser destinados a algo distinto que, al mismo ahorro pensional territorial, pues la destinación original de estos recursos está definida así desde el artículo 361 de la Constitución Política.

De esta manera, dado el actual escenario de fondeo y cubrimiento del pasivo pensional territorial, con estas medidas se busca reorientar recursos, que ascienden 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;

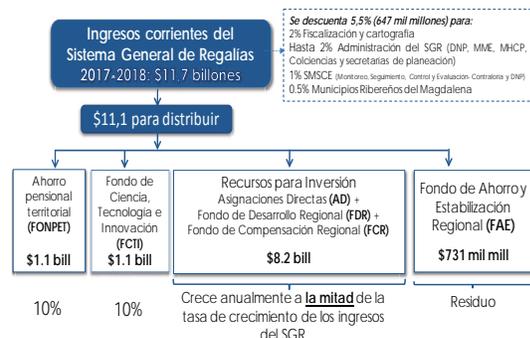
**b) Nueva asignación para la Paz, rendimientos financieros del SGR y OCAD Paz**

El proyecto de acto legislativo propone la inclusión de un párrafo transitorio 7º al artículo 361 de la Constitución Política para que durante los próximos veinte (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 de 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.

Adicionalmente, el párrafo transitorio 7º propuesto señala que, además del 7% de los ingresos del SGR, el 80% de los rendimientos financieros del SGR que se generen en los próximos veinte (20) años se deben destinar a la financiación de proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final.

Con respecto a esta disposición, debe aclararse que el proyecto de acto legislativo radicado por el Gobierno nacional disponía que todos los rendimientos financieros generados por el SGR se destinarían a este propósito, excluyendo aquellos generados por las asignaciones directas a las entidades territoriales donde se explotan o transportan los recursos naturales no renovables.

Lo anterior, con el propósito de conservar la coherencia con la normativa que rige el SGR, la que realiza la distinción entre los rendimientos financieros que se generan en las cuentas maestras de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas, que son de propiedad de dichas entidades territoriales y todos los demás rendimientos financieros generados con recursos del SGR, que incluyen los generados en la Cuenta Única del SGR antes del giro a las entidades públicas beneficiarias o ejecutoras y los generados en las cuentas maestras de esas entidades ejecutoras de recursos

de Fondos de inversión y de gastos de administración, que trimestralmente deben devolver a la Cuenta Única del SGR.

Ahora, durante el trámite del proyecto de acto legislativo en la Cámara de Representantes, en la Audiencia Pública y demás espacios de socialización y discusión del proyecto, entidades territoriales productoras señalaron que los rendimientos financieros del SGR generados por recursos distintos a las asignaciones directas, han sido parcial o totalmente apropiados en los últimos dos presupuestos bienales para incrementar la asignación presupuestal a entidades territoriales productoras que presentan caídas sustanciales en sus ingresos de regalías de un bienio a otro. Es así como en el presupuesto 2017-2018, se incorporaron \$772 mil millones provenientes de los rendimientos financieros del SGR disponibles, de los cuales, un 22% se destinó a la financiación de un incentivo a la producción en municipios productores.

En respuesta a lo anterior, se modificó este inciso del párrafo 7º transitorio propuesto, precisando que solo el 80% de los rendimientos financieros del SGR se destinará a la financiación de proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final.

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 párrafo 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.

Adicionalmente, se considera que los aspectos relativos al funcionamiento del OCAD Paz, como la Secretaría Técnica y la presencia de congresistas invitados deberían ser materia de desarrollo reglamentario posterior y no disposiciones de nivel constitucional;

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

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

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

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

Región	Departamento	Saldo sin aprobar a dic. 31 2016	60%	40%
Centro Sur	Amazonas	9.222	5.533	3.689
	Caquetá	20.666	12.400	8.266
	Huila	62.440	37.464	24.976
	Putumayo	52.049	31.229	20.820
	<b>Tolima</b>	<b>33.407</b>	<b>20.044</b>	<b>13.363</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>177.784</b>	<b>106.670</b>	<b>71.114</b>
Centro Oriente	Boyacá	87.725	52.635	35.090
	Cundinamarca	44.030	26.418	17.612
	Norte de Santander	70.885	42.531	28.354
	Santander	17.199	10.319	6.880
	<b>TOTAL</b>	<b>219.839</b>	<b>131.903</b>	<b>87.936</b>
Caribe	Atlántico	23.854	14.312	9.542
	Bolívar	153.121	91.873	61.248
	Cesar	58.884	35.330	23.554
	Córdoba	88.655	53.193	35.462
	La Guajira	70.367	42.220	28.147
	Magdalena	61.251	36.751	24.500
	San Andrés	35.357	21.214	14.143
	Sucre	89.956	53.974	35.982
	<b>TOTAL</b>	<b>581.445</b>	<b>348.867</b>	<b>232.578</b>
Eje Cafetero	Antioquia	64.508	38.705	25.803
	Caldas	26.037	15.622	10.415
	Quindío	12.405	7.443	4.962
	Risaralda	9.214	5.528	3.686
	<b>TOTAL</b>	<b>112.164</b>	<b>67.298</b>	<b>44.866</b>
Llanos	Arauca	19.553	11.732	7.821
	Casanare	30.226	18.136	12.090
	Guainía	8.907	5.344	3.563
	Guaviare	6.315	3.789	2.526
	Meta	20.018	12.011	8.007
	Vaupés	22.564	13.538	9.026
	Vichada	11.849	7.109	4.740
	<b>TOTAL</b>	<b>119.432</b>	<b>71.659</b>	<b>47.773</b>
Pacífico	Cauca	56.462	33.877	22.585
	Chocó	44.032	26.419	17.613
	Nariño	114.712	68.827	45.885
	Valle del Cauca	68.840	41.304	27.536
	<b>TOTAL</b>	<b>284.046</b>	<b>170.428</b>	<b>113.618</b>
<b>TOTAL</b>		<b>1.514.988</b>	<b>908.993</b>	<b>605.995</b>

Fuente: MHCP.

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

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

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

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

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

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

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

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

#### “(…) Principios

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

(…)

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

(…)

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

*– La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje para la econo-*

mía 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 de estos proyectos, poniendo en riesgo la financiación efectiva de los objetivos planteados en el Acuerdo Final en cuanto a ciencia, tecnología e innovación.

#### 4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se proponen las siguientes modificaciones al texto del proyecto de acto legislativo:

**a) 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 a las víctimas. **Estos proyectos deberán ser aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7° Transitorio del artículo 2° del presente acto legislativo; con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el parágrafo 2° del presente artículo.**

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

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

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

Así las cosas, en aras de dar mayor claridad y armonía al proyecto de acto legislativo, se propone que mediante el artículo 1° se adicionen los 2 parágrafos que no tienen el carácter de transitorios, es decir, el parágrafo 4° relativo a los excedentes del Fonpet y el parágrafo 5°, incluido inicialmente en el artículo 3° del proyecto de reforma constitucional, relativo a las características de las convocatorias para proyectos con cargo a los recursos del FCTI.

De manera que se propone adicionar al primer inciso del parágrafo 4°, lo siguiente: *“Estos proyectos deberán ser aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7° Transitorio del artículo 2° del presente acto legislativo; con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el parágrafo 2° del presente artículo”.*

El artículo propuesto en el proyecto de acto legislativo permite destinar los recursos excedentarios de ahorro pensional de una entidad territorial, provenientes de los aportes del SGR, a la financiación de proyectos de inversión, que, durante los próximos 20 años deben estar orientados a la implementación del Acuerdo Final. Esto resuelve el problema de saldos acumulados provenientes del SGR que exceden el cubrimiento del pasivo pensional, pero que, a diferencia de las demás fuentes que alimentan el Fondo del Ahorro Pensional Territorial (en adelante el Fonpet), por disposición constitucional no podían ser utilizados para algo distinto a ese ahorro, generando una ineficiencia en la administración y uso de los recursos.

Sin embargo, el artículo propuesto no establece de manera expresa cuál será la instancia responsable de definir estos proyectos, por lo que puede dar lugar a distintas interpretaciones, generar un vacío jurídico e impedir el uso de estos recursos, que es lo que se pretende con la norma propuesta. Se hace entonces necesario precisar la regla general para el manejo de estos excedentes.

Frente al parágrafo 5°, se propone incluir la frase *“Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria”.*

Una de las falencias identificadas por Colciencias, la comunidad académica y los órganos de control, en

la operación del FCTI, es que en muchas ocasiones los proyectos presentados al Fondo son formulados por una entidad especializada y al ser aprobados, el ejecutor designado es distinto a quien lo formuló y no cuenta con la misma idoneidad del que lo formuló. Esto genera problemas para que la ejecución del proyecto realmente cumpla con el propósito para el cual fue aprobado. Esto sucede, en gran parte porque la ley que regula el SGR señala que los ejecutores de proyectos de inversión del Sistema deben ser entidades públicas.

En este sentido, el texto aprobado en la Cámara de Representantes, incluye una nueva disposición en la que señala que los programas o proyectos a ser financiados con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán seleccionados mediante convocatorias públicas, no atiende directamente el problema de la ejecución de los proyectos por entidades que no sean las más idóneas para ello. De esta manera, con la modificación propuesta, se busca dejar este punto absolutamente claro;

**b) Artículo 2°.** Adiciónense los siguientes parágrafos 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 de inversión destinados a la reparación integral a las 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 las entidades territoriales, 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 parágrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización; **propiciando una reducción en los niveles de todos estos criterios.**

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; **quien ejercerá la Secretaría Técnica**; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.

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

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

**“Parágrafo 8º Transitorio. Con el propósito de financiar 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, 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, el 50% de los recursos objeto del traslado será destinado apropiado a través de la Asignación para la Paz, para ser definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el párrafo 7º transitorio del presente artículo y, el 50% restante será apropiado por el Fondo de Desarrollo Regional.**

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

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

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

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

**“Parágrafo Transitorio 10º Transitorio. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto legislativo, las entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, aprobarán directamente los proyectos de inversión cuando éstos contribuyan a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Estos proyectos deberán cumplir con los criterios que establezca la reglamentación que deberá expedir el Gobierno nacional mediante decreto con fuerza de ley, y no requerirán la aprobación de un Órgano Colegiado de Administración y Decisión. Los demás proyectos serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo”.**

Frente al párrafo 7º transitorio se propone:

- Se incluye en el inciso 2 la disposición según la cual, el 20% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR, se destinará para incentivar la producción de las entidades territoriales, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables. Lo anterior, dado que, según se expuso en la Exposición de Motivos del proyecto de acto legislativo objeto de estudio:

*“(…) Es importante también resaltar 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 Tabla 1, de los 187 municipios del país, clasificados como de impacto muy alto y alto, 55 corresponden a municipios productores (29%).*

**Tabla 1**

**Municipios productores con alto o muy alto impacto del conflicto armado**

Departamento	Municipio	Producto	lica*
ANTIOQUIA	YONDÓ	CRUDO + GAS	ALTO
ANTIOQUIA	EL BAGRE	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	SEGOVIA	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	TARAZÁ	ORO	MUY ALTO
ANTIOQUIA	ZARAGOZA	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	REMEDIOS	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	CÁCERES	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	NECHÍ	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	AMALFI	ORO	ALTO
ANTIOQUIA	ANORÍ	ORO	MUY ALTO
ANTIOQUIA	VALDIVIA	ORO	MUY ALTO
ARAUCA	ARAUQUITA	CRUDO	MUY ALTO
ARAUCA	SARAVENA	CRUDO	MUY ALTO
BOLÍVAR	CANTAGALLO	CRUDO + GAS	MUY ALTO
BOLÍVAR	SANTA ROSA DEL SUR	ORO	ALTO

Departamento	Municipio	Producto	lica*
BOLÍVAR	SIMITÍ	ORO	ALTO
BOLÍVAR	MORALES	ORO	ALTO
BOLÍVAR	SAN PABLO	ORO	MUY ALTO
BOLÍVAR	MONTECRISTO	ORO	ALTO
CASANARE	MANÍ	CRUDO + GAS	ALTO
CASANARE	AGUAZUL	CRUDO + GAS	ALTO
CAUCA	PIAMONTE	CRUDO	MUY ALTO
CAUCA	TIMBIQUÍ	ORO	ALTO
CAUCA	SUÁREZ	ORO	ALTO
CAUCA	EL TAMBO	ORO	MUY ALTO
CAUCA	PATÍA	ORO	ALTO
CEESAR	BECERRIL	CARBÓN	ALTO
CHOCÓ	NÓVITA	ORO	ALTO
CHOCÓ	ISTMINA	ORO	ALTO
CHOCÓ	TADÓ	ORO	ALTO
CHOCÓ	SIPÍ	ORO	ALTO
CHOCÓ	BAGADÓ	ORO	ALTO
CÓRDOBA	PUERTO LIBERTADOR	ORO + CARBÓN	MUY ALTO
CÓRDOBA	MONTELÍBANO	NIQUEL	ALTO
GUAJIRA	DIBULLA	GAS	ALTO
META	PUERTO GAITÁN	CRUDO	ALTO
META	VISTA HERMOSA	CRUDO	MUY ALTO
NARIÑO	MAGÚÍ	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	ROBERTO PAYÁN	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	BARBACOAS	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	SANTA BÁRBARA	ORO	ALTO
NARIÑO	EL CHARCO	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	SAN ANDRÉS DE TUMACO	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	CUMBITARA	ORO	MUY ALTO
NARIÑO	LA LLANADA	ORO	ALTO
N. DE SANTANDER	SARDINATA	GAS + CARBÓN	MUY ALTO
N. DE SANTANDER	TIBÚ	CRUDO + GAS + CARBÓN	MUY ALTO
PUTUMAYO	ORITO	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	PUERTO ASÍS	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	PUERTO CAICEDO	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	SAN MIGUEL	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	VALLE DEL GUAMUEZ	CRUDO	MUY ALTO
PUTUMAYO	VILLAGARZÓN	CRUDO	MUY ALTO
SANTANDER	SABANA DE TORRES	CRUDO + GAS	ALTO
TOLIMA	CHAPARRAL	CRUDO	ALTO

\*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:

**Tabla 2**

**Departamentos productores con alto o muy alto impacto del conflicto armado**

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

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 Sistema General de Regalías deben aportar recursos adicionales para resarcir y compensar los daños que históricamente se han causado en estas zonas derivados del conflicto armado.

Todo esto hace necesario que, en la distribución de recursos del Sistema General de Regalías, se incorporen nuevos criterios de focalización, para cumplir el propósito de equidad regional y social del SGR, a la luz de la implementación del Acuerdo Final. (...)

Además, es pertinente mencionar que incentivar la producción en aquellos territorios donde existen yacimientos de minerales e hidrocarburos, genera que se garantice el mantenimiento del flujo de recursos del SGR y por consiguiente, los recursos para la implementación de Acuerdo Final.

• Al finalizar el inciso 3 se elimina la expresión “propiciando una reducción en los niveles de todos estos criterios”. Esta eliminación se hace corrigiendo un error formal de digitación en el texto de la ponencia presentada para debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, que es incoherente con lo dispuesto en el inciso e inconsistente con el trámite del proyecto de acto legislativo. Lo anterior se puede corroborar, tanto en la justificación como en el pliego de modificaciones presentado para el debate en la Plenaria de la Cámara como en el texto aprobado en el debate de la Comisión Primera en donde no aparece esta expresión. Sin embargo, por error involuntario, en el texto final propuesto se registró la misma.

• Eliminar del inciso 5 la expresión “quien ejercerá la Secretaría Técnica”, toda vez que se considera que este detalle es materia de la reglamentación que se expida para el funcionamiento del OCAD y no es necesario elevarlo a jerarquía constitucional.

• También se precisa el término de seis (6) meses, dentro del cual el Gobierno Nacional deberá expedir las normas que reglamenten lo dispuesto en este párrafo.

En cuanto al párrafo 8° se propone ajustar su redacción, pues con la actual se genera duda sobre si el 50% de los recursos trasladados que no se apropia a través de la Asignación para la Paz, sino a través del Fondo de Desarrollo Regional, se debe o no destinar a la financiación de proyectos de inversión de infraestructura de transporte para la implementación del Acuerdo Final. Así, es pertinente clarificar que el propósito de la medida es que la totalidad de los recursos trasladados, independientemente de la asignación o Fondo que se acredite o del OCAD que defina los proyectos específicos a ser financiados, sean destinados a la financiación de la infraestructura de transporte para la Paz. Adicionalmente, se precisa el término dentro del cual el Gobierno Nacional deberá realizar los ajustes presupuestales pertinentes. Además, se indica que la asignación de dichos proyectos debe obedecer a los criterios indicados en el inciso 4° del párrafo 7° transitorio.

Se propone la eliminación del párrafo 10 transitorio, pues se considera que es una disposición inadecuada, que vulnera los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad que gobiernan la función administrativa. Lo anterior, dado que, si bien el legislador cuenta con un considerable margen de configuración legislativa frente al SGR,

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”<sup>14</sup>. Así, los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad que regulan la función administrativa son principios rectores de rango constitucional, razón por la cual atentar contra dichos principios, desbordaría la esfera competencial del legislador, tal como lo plantea el parágrafo 10° Transitorio cuya eliminación se propone.

En la misma línea, la Corte Constitucional ha “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>15</sup>; de manera que la eliminación del requisito de aprobación de proyectos por parte de un OCAD, podría constituir un mecanismo que escape al efectivo control sobre el uso adecuado de los recursos y sobre la planeación de los mismos.

c) Se propone la eliminación del artículo 3°, pues el parágrafo 5° cuya inclusión pretendía, fue trasladado al artículo 1 del proyecto de acto legislativo objeto de estudio;

d) El artículo 3° pasaría a ser el relativo a la vigencia;

e) Se propone la eliminación del artículo 4° del proyecto de reforma constitucional.

## 5. PROPOSICIÓN

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

Atentamente,



H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE  
Ponente

## 6. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE 2017 SENADO/10 DE 2017 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia,

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

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

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

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

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

Lo establecido en el presente 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 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.

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

<sup>14</sup> Sentencias C-221 de 1997, C-1548 de 2000 y C-010 de 2013.

<sup>15</sup> Sentencia C-240 de 2011.

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 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.

Atentamente,



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

\* \* \*

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”, adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010.*

Honorable Senador

JAIME DURÁN BARRERA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

En cumplimiento de la Ley 5ª de 1992 y, en especial, del honroso encargo hecho por esta misma Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado, atentamente me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 247 de 2017 Senado, Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología**, adoptado por la Conferencia de las Partes que actúa como Reunión de las Partes en el Protocolo de Cartagena, en Nagoya, el 15 de octubre de 2010, en los siguientes términos:

#### **I. Objeto del proyecto**

El proyecto de ley objeto de este informe de ponencia fue radicado por la señora Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuéllar, el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Luis Gilberto Murillo Urrutia, el señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Aurelio Irigorri Valencia y el Ministro de Salud, Alejandro Gaviria Uribe.

Este proyecto tiene como objeto aprobar, mediante ley de la República, como lo impone el ordenamiento constitucional y legal, el Protocolo de Nagoya, Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Su-

plementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología.

## II. Consideraciones del Ponente

El proyecto de ley que se pone bajo consideración de la honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente constituye un paso importante para la protección y el uso sostenible de la biodiversidad en el país, siendo estos también los principales objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica y sus Protocolos. Con la ratificación de este tratado, suscrito por Colombia, el 7 de marzo de 2011, en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, se contará con un marco legal multilateral en materia de responsabilidad y compensación en el caso de un eventual impacto adverso a la biodiversidad o a la salud humana ocasionado por un organismo vivo modificado o transgénico (en adelante OVM).

Teniendo en cuenta la importancia para Colombia de su biodiversidad y el incremento del comercio de organismos vivos modificados en el mundo, se hace indispensable la aprobación de este Protocolo Suplementario contentivo del régimen jurídico internacional acordado en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica y de su Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, ambos tratados ratificados por Colombia.

Debe destacarse igualmente que Colombia copresidió, junto con el Reino de los Países Bajos, el proceso de negociación que culminó con la adopción del Protocolo Suplementario, así mismo una de las seis reuniones multilaterales realizadas en el marco de dicho proceso se celebró en Cartagena de Indias en 2008, reiterando así la importancia de este tema para el país. Así mismo las delegaciones nacionales han contribuido históricamente a los debates en el seno de la Organización de Naciones Unidas, sobre el devenir de la biodiversidad. De la misma manera, Colombia ha sido beneficiaria de los recursos de cooperación provenientes del mecanismo financiero del Convenio; el Fondo para el Medio Ambiente Mundial específicamente para el desarrollo de un marco normativo nacional en materia de organismos vivos modificados y de manera más general, de seguridad de la biotecnología.

## III. Constitucionalidad

De acuerdo con el ordenamiento constitucional, en especial los artículos 150 numeral 16, en el que se faculta al Congreso de la República para aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional; al artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 que establece su estudio y trámite corresponde a las Comisiones Segundas Constitucionales del Congreso en primer debate; y el artículo 204 de la Ley 5ª de 1992 que establece que en la aprobación de los tratados internacionales se debe seguir el procedimiento legislativo ordinario; debe entonces esta Comisión conocer de la Ponencia que aquí se expone y en la que se considera de la mayor importancia y relevancia para el país, la aprobación del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena.

De la revisión de la suscripción del tratado, se da cuenta del cumplimiento cabal de la Constitución Política respecto de las disposiciones que refieren a la ra-

tificación de los tratados y que establecen, en primer lugar, que el Presidente debe confirmarlo mediante un instrumento conocido como la Aprobación Ejecutiva, en los términos del artículo 189, numeral 2, de la Carta Política y, posteriormente, conforme al artículo 150, numeral 16, el Congreso de la República debe aprobar o improbar los tratados que el Gobierno ha negociado y firmado, siendo este el trámite que se surte ante esta corporación.

## IV. Contenido del proyecto

Al no encontrarse ninguna modificación al proyecto de ley para primer debate, me permito sustentar y resaltar del contenido del proyecto, los siguientes puntos:

El Protocolo Suplementario proporciona normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con la eventualidad de un daño a la diversidad biológica resultante de los OVM, incluyendo la posibilidad de tomar medidas de compensación adicionales y suplementarias en aquellos casos en que los costos de las medidas de respuesta proporcionadas en su texto no sean cubiertos a partir de la aplicación de las disposiciones que prevé el Protocolo.

El Protocolo Suplementario optó por un enfoque administrativo a diferencia de un régimen de responsabilidad civil, ya que la armonización en el plano internacional de normas propias de los regímenes de responsabilidad civil nacionales se evidenció imposible en una instancia supranacional. De esta manera, se adoptó un instrumento que le permitiera a los Estados tomar medidas para proteger el medio ambiente de un daño derivado de movimientos transfronterizos de OVM, y repetir –según las normas nacionales– contra el operador que lo causare, pero que no requiriera la homologación de los regímenes nacionales de responsabilidad civil.

El Tratado consta de 21 artículos así:

**El artículo 1°** establece que el Objetivo del Protocolo Suplementario es “contribuir a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, proporcionando normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los organismos vivos modificados”.

En esencia busca la atención a los daños eventuales que se deriven del movimiento fronterizo de OVM y la definición de medidas de responsabilidad y compensación.

**El artículo 2°** contiene una serie de definiciones acordadas para los términos que se utilizan en el instrumento. En particular debe resaltarse como un aporte clave de este Protocolo, la definición de daño en el contexto de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad (literal b). El instrumento proporciona igualmente una lista indicativa de los factores que deben utilizarse para determinar la ocurrencia de un efecto adverso significativo.

Para establecer cuándo se considera que existe un efecto adverso “significativo”, el Protocolo se refiere a un cambio a largo plazo o permanente que no pueda ser revertido a través de recuperación natural dentro de un período razonable de tiempo; a la magnitud del cambio

cuantitativo o cualitativo que afecte a los componentes o a la reducción de la disponibilidad de los mismos para proveer bienes y servicios.

Por su parte el Operador, de conformidad con el texto del Protocolo, será cualquier persona que tenga control directo o indirecto sobre los OVM, según proceda y según lo determine la legislación nacional. Lo anterior significa que la determinación de quién es el operador quedará sujeta a la legislación nacional. Al elaborar dicha legislación en Colombia, deberá ajustarse esta definición para incluir en todos los casos de manera solidaria al desarrollador y excluir al Estado, sus instituciones, así como al agricultor, atendiendo a la flexibilidad que otorga el instrumento en ese aspecto.

Al definir qué se entenderá por el término “medida de respuesta”, el Protocolo supera la imputación de un daño a un operador, al prever la generación de un curso de acción para la reparación del mismo por parte de aquel. Adicionalmente, el texto no se limita a enumerar acciones para reparar y restaurar un daño ya ocurrido, sino que extiende su ámbito a medidas para prevenirlo, reducirlo al mínimo o contenerlo.

**El artículo 3°** describe el ámbito de aplicación del Protocolo señalando que se aplica a los daños resultantes de los organismos vivos modificados cuyo origen fue un movimiento transfronterizo. El artículo también determina qué OVM están bajo la órbita del Protocolo y continúa listando las situaciones que aborda. Cabe resaltar que el ámbito temporal de aplicación del instrumento se refiere a daños que ocurrieran a partir de su entrada en vigor, aún si el movimiento transfronterizo hubiera iniciado antes de ese momento.

**El artículo 4°** deja claro que debe existir un nexo causal entre el daño causado a la biodiversidad y el OVM en cuestión. El daño debe ocurrir como consecuencia de una cadena de acciones y hechos relacionados con la transferencia, manipulación y utilización de los OVM y derivados del movimiento transfronterizo.

**El artículo 5°** se titula Medidas de Respuesta en consideración a que el Protocolo Suplementario adopta un enfoque administrativo para hacer frente a los daños que eventualmente pudieran causar la transferencia, manipulación y utilización de un OVM. A partir de dicho concepto, son las Partes con base en su legislación nacional, quienes indican cómo, cuándo y quién debe tomar las medidas de respuesta en caso de daño, así como las cuantías de los costos que se originen por la evaluación del daño y las medidas adecuadas de respuesta. Esta disposición, junto con las definiciones de “daño y “medidas de seguridad”, son la base del Protocolo.

De conformidad con este artículo, una vez que el umbral de daño se ha traspasado, esto es, que ha ocurrido un daño de acuerdo con la definición del artículo 2°, se evaluará la necesidad de tomar las medidas de respuesta.

La obligación fundamental de las Partes es, entonces, establecer las medidas de respuesta en caso de daños resultantes del uso de OVM, a saber:

- Exigir al operador correspondiente, en caso de daño, (i) Informar inmediatamente a la autoridad competente; (ii) Evaluar los daños; y (iii) Determinar las

medidas de respuesta que debe tomar el operador, proporcionando además las razones de tal decisión.

- Exigir al operador que adopte las medidas apropiadas donde haya probabilidad suficiente de que un daño se produzca, en caso de que no sean tomadas las medidas de respuesta oportunas.

- Poner en marcha un requisito por el cual la propia autoridad competente podrá adoptar medidas de respuesta apropiadas, en particular en situaciones en las que el operador no ha hecho lo propio, sujeto a un derecho de recurso por parte de la autoridad competente para recuperar, del operador, los costos y gastos incurridos en relación con la aplicación de las medidas de respuesta.

El instrumento establece también que las medidas de respuesta son aquellas medidas razonables para prevenir, minimizar, contener, mitigar o evitar el daño de otra manera, en su caso, y restaurar, la diversidad biológica.

El operador o la autoridad competente, según el caso, deberán llevar a cabo acciones específicas como parte de las medidas de respuesta para la restauración de la diversidad biológica. Ahora, las legislaciones nacionales deberán definir las condiciones para ello, ya que habrá ocasiones en que ya no sea posible restaurar el daño y volver al estado inicial antes de su ocurrencia.

Adicionalmente, la autoridad nacional competente tendrá la potestad de tomar acciones pertinentes en caso de que el operador no lo haga así. Posteriormente podrá repetir contra aquel.

**El artículo 6°** consagra como exenciones a la responsabilidad por daños a la diversidad biológica generados por movimientos de OVM eventos de caso fortuito o fuerza mayor. El primero se refiere a un evento que no pudo ser previsto o que, de haberse previsto, no podía ser evitado. Por su parte, la fuerza mayor se refiere a hechos que no pueden evitarse ni preverse.

Este tipo de exenciones es usual en regímenes que regulan elementos relacionados con la responsabilidad civil. El artículo incluye además en esta categoría actos de guerra o disturbio civil.

**Los artículos 7° y 8°** se refieren a la facultad del Estado de establecer plazos mínimos y máximos para que el operador tome las medidas de respuesta que sean necesarias, al igual que límites financieros para la recuperación de costos y gastos en que incurra en relación con las medidas de respuesta.

**El artículo 10** sobre garantías financieras establece como facultad discrecional de los Estados y las autoridades nacionales competentes requerir garantías financieras a los operadores y, en consecuencia, desarrollar este punto en sus regímenes nacionales.

**El artículo 12** hace referencia a la responsabilidad civil consagrando la facultad de los Estados de desarrollar un régimen específico de responsabilidad civil en la materia, esto es, regulando los daños ocasionados por OVM, si así lo consideran.

**El artículo 13** prevé una evaluación y revisión del Protocolo cinco años después de su entrada en vigor.

**Los artículos 14 y 15** señalan que tanto la Secretaría como el máximo órgano decisorio serán los mismos

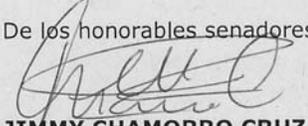
del Convenio sobre Diversidad Biológica y su Protocolo de Cartagena.

Finalmente **los artículos 16 y siguientes** contienen las cláusulas legales relativas a la firma, la entrada en vigor, las no admisión de reservas, la denuncia y los textos auténticos en los seis idiomas oficiales de Naciones Unidas.

#### V. Proposición

Por lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, me permito proponer a los honorables Senadores, dar primer debate al **Proyecto de ley número 247 de 2017 Senado**, por medio de la cual se aprueba el *“Protocolo de Nagoya, Kuala Lumpur, sobre responsabilidad y compensación suplementario al protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología”*, adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010.

De los honorables Senadores,

De los honorables senadores  
  
**JIMMY CHAMORRO CRUZ**  
 Senador de la República

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se aprueba el *“Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la Biotecnología”*, adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010.

El Congreso de la República

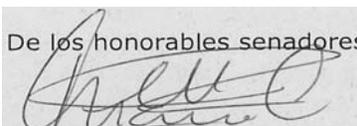
#### DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el *“Protocolo de Nagoya, Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”*, adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *“Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”*, adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Senadores,

De los honorables senadores  
  
**JIMMY CHAMORRO CRUZ**  
 Senador de la República

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2016 SENADO

por la cual se modifica el artículo 5°  
de la ley 1454 de 2011.

#### I. INTRODUCCIÓN

En este documento, se realizará un análisis detallado del **Proyecto de ley número 71 de 2016 Senado** (de ahora en adelante, “el Proyecto de Ley”), para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el Proyecto de Ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones), en el Congreso de la República.

La presente ponencia consta de las siguientes secciones:

- I. Introducción.
- II. Trámite y Antecedentes.
- III. Objeto del Proyecto de Ley.
- IV. Argumentos de la exposición de motivos.
- V. Marco Constitucional.
- VI. Consideraciones del ponente.
- VII. Conclusión.
- VIII. Proposición.
- IX. Texto Propuesto.

#### II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El honorable Senador Carlos Enrique Soto, radicó este proyecto de ley ante la Secretaría General del Senado de la República, el pasado 2 de agosto de 2017. Posteriormente el 18 de agosto la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República recibe el expediente del proyecto de ley y el 24 de agosto, mediante Acta MD-03, se designa como ponente al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón.

El pasado 9 de mayo de 2016, surtió su primer debate ante la honorable Comisión Primera del Senado, en donde obtuvo el consenso mayoritario en torno a la necesidad de ampliar el número de integrantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial y se autorizó que este proyecto hiciera tránsito a la Plenaria de Senado.

#### III. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley –que cuenta con 4 artículos– tiene como objeto ampliar el número de integrantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional (COT Nacional), con el fin de fortalecer el principio de descentralización y de colaboración armónica entre los distintos niveles del ordenamiento territorial, consagrados en la Carta Constitucional.

#### IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los principales argumentos esbozados en la Exposición de Motivos del Proyecto, se pueden resumir en las siguientes premisas:

1. El proyecto de ley, busca fortalecer el principio de descentralización y de colaboración armónica entre los distintos niveles del ordenamiento territorial, consagrados en la Constitución Nacional.

2. La Constitución de 1991 estableció que estos entes territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud les otorgó el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias propias, administrar recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales<sup>1</sup>

3. En este orden de ideas, se puede deducir que las razones para que los gobiernos decidan descentralizarse son entre otras, la eficiencia administrativa y económica en la asignación de recursos, la transparencia en los impuestos recaudados, la prestación de los servicios públicos, la subsidiariedad, y la movilización (que se refiere a la participación comunitaria en las instituciones locales)<sup>2</sup>.

4. A pesar del desarrollo académico, en Colombia los gobiernos locales van perdiendo cada vez más control sobre su territorio, adicionalmente las políticas públicas están muy enfocadas en el nivel central y limitan los mecanismos de consulta o participación de los entes territoriales descentralizados.

5. Así, nace la necesidad de fortalecer los mecanismos de descentralización contemplados en el ordenamiento jurídico, para acercar la realidad de los municipios a las directrices definidas por el gobierno central y empezar a suplir las necesidades locales<sup>3</sup>.

#### V. MARCO CONSTITUCIONAL

Como se señaló en la ponencia para primer debate<sup>4</sup> el texto del proyecto, ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, que de manera clara y expresa disponen:

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

*“Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.*

*La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.*

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

*1. Gobernarse por autoridades propias.*

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 287. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

<sup>2</sup> <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009c/596/DESCENTRALIZACION%20EN%20COLOMBIA.htm>

<sup>3</sup> Gaceta 961 de 2017. Disponible en [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.indice?v\\_num=961&v\\_anog=2016](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.indice?v_num=961&v_anog=2016)

<sup>4</sup> Gaceta 961 de 2017. Disponible en [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.indice?v\\_num=961&v\\_anog=2016](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.indice?v_num=961&v_anog=2016)

*2. Ejercer las competencias que les correspondan.*

*3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

*4. Participar en las rentas nacionales”.*

*“Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.*

*Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.*

#### VI. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El proceso de descentralización es reciente en el país, pues apenas supera las 3 décadas, en este tiempo la normatividad que se ha desarrollado es amplia y se han creado para cubrir las expectativas de los municipios y los departamentos. Desafortunadamente, este objetivo está lejos de ser realidad pues, por el contrario, los gobiernos locales han perdido paulatinamente el control sobre su propia administración y se enfrentan a innumerables dificultades en relación con sus finanzas, la presentación de informes ante entidades de control y, en general, la gestión de su territorio.

En el marco legal del ordenamiento territorial, encontramos la Comisión de Ordenamiento Territorial que entra a funcionar como un organismo técnico asesor que evalúa, revisa y sugiere la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para mejorar la organización del Estado en el territorio. También dentro de sus funciones, está orientar la aplicación de los principios del ordenamiento territorial a los departamentos, distritos y municipios, para que se promueva la integración entre estos y se coordinen eficazmente los procesos de integración.

La ley que se pretende modificar es la Ley 1454 de 2011<sup>5</sup> *“por la cual se dicen normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*, que regula la materia pues tiene como objeto *“dictar las normas orgánicas para la organización política administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial”.*

De manera puntual, el artículo 5° de la mencionada ley establece la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial, afirmando que la misma, estará conformada por:

1. El Ministro del Interior, o su delegado, quien la presidirá.

2. El Ministro del Medio Ambiente, o su delegado.

<sup>5</sup> Disponible [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1454\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html)

3. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.

4. Un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno nacional.

6. Un experto de reconocida experiencia en la materia, designado por cada una de las Cámaras Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial.

7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico.

Como se observa, en este artículo se omitió en la Comisión de Ordenamiento Territorial la presencia de los siguientes funcionarios:

1. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.

2. El Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio, o a su delegado.

3. Al Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.

4. Un Gobernador designado por las comisiones de ordenamiento territorial departamentales.

5. Dos alcaldes designados por las comisiones de ordenamiento territorial municipales.

Como se evaluó en la ponencia para primer debate, estos funcionarios son fundamentales en la ejecución de las funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial. A continuación se expone porque se considera que estos funcionarios deben pertenecer a dicha comisión.

1. “Dirigir la administración financiera del Estado y emitir conceptos sobre la viabilidad de la aplicación de políticas públicas desde el nivel central”, es una de las funciones del Ministro de Hacienda y Crédito Público, y por la que se considera que su presencia es importante en la comisión.

2. Sobre el Ministro de Vivienda, o su delegado, es importante su presencia pues conoce los problemas de habitabilidad de los municipios muy de cerca.

3. “Desarrollar los lineamientos de planeación impartidos por el Presidente de la República y coordinar el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo y de otras políticas del Gobierno nacional con las entidades territoriales”, es la función que permite vincular al Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

4. Un Gobernador será de gran importancia en la comisión, pues conoce la realidad y las necesidades de los departamentos que son los beneficiados o afectados con las decisiones tomadas en el nivel central.

5. Por la misma razón, también se considera relevante la presencia de dos alcaldes en este organismo técnico.

6. Por último creemos que es importante escuchar un delegado de los Esquemas Asociativos de Participación que cuenten con personería jurídica. Este representante acompañará a la Comisión de Ordenamiento Territorial con voz, pero sin voto.

## VII. CONCLUSIÓN

Por estas razones, el proyecto de ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República.

## VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, solicito a la Plenaria del Senado dar segundo debate al **Proyecto de ley número 71 de 2016 Senado**, “por la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1454 de 2011”, en el texto aprobado en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado.

Con toda atención,

  
JUAN MANUEL GALÁN.  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,  
  
CARLOS FERNANDO MOTA SOLARTE

Secretario,  
  
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

### TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2016 SENADO

por la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1454 de 2011.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto fortalecer la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, para promover la descentralización y colaboración armónica entre los distintos niveles del ordenamiento territorial.

Artículo 2°. El artículo 5° de la Ley 1454 de 2011, quedará así:

La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), estará conformada por:

1. El Ministro del Interior, o su delegado, quien la presidirá.

2. El Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
4. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, o su delegado.
5. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.
6. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
7. Un Gobernador designado por las comisiones de ordenamiento territorial departamentales.
8. Dos alcaldes designados por las comisiones de ordenamiento territorial municipales.
9. Un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).
10. Un experto de reconocida experiencia en la materia, designado por el Gobierno nacional.
11. Un experto de reconocida experiencia en la materia, designado por cada una de las Cámaras Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial.
12. Dos expertos académicos especializados en el tema, designados por el sector académico.

*Artículo 3°. Participación de los Esquemas Asociativos de Territoriales.* Los distintos esquemas asociativos territoriales que cuenten con personería jurídica, tendrán un representante que podrá acompañar a la COT en todas sus sesiones con derecho a voz, pero sin voto.

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

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 71 de 2016 Senado**, por la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1454 de 2011, como

*consta en la sesión del día 9 de mayo de 2017, Acta número 36.*

Ponente:

  
**JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN**

H. Senador de la República

Presidente,



**S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**

Secretario General,

  
**GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL**

## CONTENIDO

Gaceta número 444 - Miércoles, 7 de junio de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de acto legislativo 06 de 2017 Senado, 010 de 2017 cámara, por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política .....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 247 de 2017 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”, adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010.....	22
Ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley número 71 de 2016 Senado, por la cual se modifica el artículo 5° de la ley 1454 de 2011.....	25