



MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Por la cual se define el esquema para incentivar la producción de recursos naturales no renovables y el transporte marítimo y fluvial de estos recursos y sus derivados y se establece la metodología para su asignación y distribución para el bienio 2019-2020

1. ANTECEDENTES, OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

1.1. Antecedentes relacionados con el incentivo a la producción

Con la sanción del Acto Legislativo 05 de 2011 *“Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”*, el cual fue reglamentado mediante la Ley 1530 de 2012, los municipios productores dejaron de recibir un porcentaje significativo de sus asignaciones directas y compensaciones. Por lo tanto, y en cumplimiento de lo dispuesto en la ley, el Ministerio de Minas y Energía estableció esquemas para compensar con otras fuentes la asignación de recursos, que tuvieran como finalidad incentivar la producción en las zonas de influencia donde se exploten los recursos naturales no renovables y así permitir la formulación de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías que procuren la restauración social, económica y ambiental en los municipios productores. En este sentido, el incentivo a la producción se origina como una alternativa para asignar un mayor porcentaje de los recursos del Sistema General de Regalías, para los municipios productores que generan mayores ingresos de regalías, entre otros criterios de distribución.

Conforme con lo anterior, en los presupuestos del Sistema General de Regalías para los bienios 2015-2016 y 2017-2018, se asignaron recursos para incentivar la producción con miras al aprovechamiento y la explotación integral de los recursos naturales no renovables, de acuerdo con lo establecido en el numeral 8, artículo 2 de la Ley 1530 de 2012, dado que uno de los fines y objetivos del Sistema General de Regalías consiste en: *“Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y*



recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades”, estos recursos se distribuyeron y asignaron de la siguiente manera:

Para el bienio 2015-2016 conforme con el artículo 38 de la Ley 1744 de 2014, *“Por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016”*, se estableció que el Ministerio de Minas y Energía incentivara el aprovechamiento y la explotación integral de los recursos naturales no renovables. Para el efecto, correspondía a la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1530 de 2012, distribuir un porcentaje especial de los recursos de funcionamiento a dicho Ministerio como Órgano del Sistema. Así mismo, el citado precepto facultó al Ministerio de Minas y Energía para definir el esquema de incentivo y establecer la metodología para su aplicación y posterior asignación a las entidades territoriales productoras que resultaran beneficiarias.

La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías en la sesión XXVIII efectuada el 24 de marzo de 2015, destinó de los recursos de funcionamiento del SGR la suma de CIENTO OCHENTA MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$180.000.000.000), distribuidos y asignados mediante la Resolución No. 1177 del 30 de abril de 2015, así mismo mediante Acuerdo 0031 del 14 de mayo de 2015, la Comisión Rectora del Sistema General definió los términos y condiciones para la destinación del incentivo a la producción para el bienio 2015-2016.

En el marco de lo expuesto, para el bienio 2015-2016 del Sistema General de Regalías, el Ministerio de Minas y Energía expide las resoluciones 40659 de 2015 y 40608 de 2016, en las cuales se establece la metodología de distribución y asignación de los recursos asignados por dicho concepto, resultando beneficiarios 101 municipios productores en los que se explotan los recursos naturales no renovables de crudo, gas, carbón y níquel, representando estos, según las proyecciones del presupuesto de dicho bienio, el 96% de los ingresos de las regalías.

Para el bienio 2017-2018, en el numeral 2 del artículo 8 del Decreto 2190 de 2016 *“Por el cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018”*, se destinó la suma de CIENTO SETENTA Y DOS MIL CIEEN MILLONES NOVECIENTOS VEINTIDÓS MIL SEISCIENTOS VEINTITRÉS PESOS M/CTE (\$172.100.922.623) al presupuesto de gastos de las entidades receptoras directas de regalías y compensaciones del Sistema General de Regalías para incentivar la producción en dicho periodo. Así mismo el párrafo 8 del Decreto 2190 de 2016 le otorgó al Ministerio de Minas y Energía la facultad de elaborar la metodología de



distribución, aplicación y asignación del incentivo para el aprovechamiento y la explotación integral de los recursos naturales no renovables, basados en la sostenibilidad o mejoramiento de los volúmenes de producción, de las entidades territoriales productoras que resultaran beneficiarias.

El Ministerio de Minas y Energía, mediante Resolución 40907 de 2017, define el esquema del incentivo a la producción para el bienio 2017-2018, en el cual se establece la metodología de distribución y asignación de los recursos, siendo beneficiarios 100 municipios productores en los que se explotan crudo, gas, carbón y níquel, que representaban el 96% de los ingresos de las regalías, según las proyecciones para el bienio.

Posteriormente, el parágrafo transitorio 7 del artículo 361 de la Constitución Política, adicionado mediante el artículo 2, inciso segundo del Acto Legislativo 4 de 2017 establece que de los rendimientos financieros que genere el Sistema General de Regalías por las asignaciones directas: *“(…) El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios (sic), en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos”*.

Es por ello que mediante el artículo 6 de la Ley 1942 del 2018 *“Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”* se incorporaron al presupuesto de ingresos del Sistema General de Regalías los montos correspondientes a los rendimientos financieros que se generaron al 31 de diciembre de 2018 en la cuenta única del Sistema General de Regalías, destinando en el numeral 3 la suma de CIENTO NOVENTA Y UN MIL SETECIENTOS SESENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS MONEDA LEGAL (\$191.761.256.273), para incentivo a la producción. Así mismo en el artículo 41 de la Ley 1942 del 2018 se facultó al Ministerio de Minas y Energía para definir la metodología para distribuir y asignar los recursos, señalando lo siguiente:

“El 30% de los rendimientos financieros generados luego de la expedición del Acto legislativo 04 de 2017 en las cuentas del Sistema General de Regalías, a excepción de los correspondientes a las asignaciones directas, se destinarán en un 90% a incentivar la producción de municipios en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y en un 10% a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten estos recursos o derivados de los mismos, los cuales deberán destinarse a las áreas de influencia de los beneficiarios.



El Ministerio de Minas y Energía, en el marco de sus competencias determinará la metodología para distribuir el recurso entre los municipios productores de recursos naturales no renovables, así como los portuarios, teniendo en cuenta la participación de las asignaciones directas de cada entidad productora y portuaria en el presupuesto de la bienalidad 2019-2020.

La metodología deberá tener en cuenta los siguientes criterios de priorización: producción de recursos no renovables, pobreza rural, economías ilegales, debilidad institucional y conflicto armado.

Parágrafo: Con fundamento en las respectivas resoluciones de distribución que expida el Ministerio de Minas y Energía de que trata este artículo, el Departamento Nacional de Planeación comunicará la Instrucción de abono a Cuenta de estos recursos de conformidad con la normatividad vigente”.

En este orden de ideas, para el bienio 2019-2020, con el esquema del incentivo a la producción se pretende beneficiar a 103 municipios productores, estos representan el 98% de los ingresos de las regalías generadas de la explotación de los recursos naturales no renovables de crudo, gas, carbón y níquel y 57 municipios y distritos portuarios y marítimos por donde se transportan estos recursos o derivados de los mismos.

Conforme con lo expuesto, es pertinente regular la metodología que defina la distribución y asignación de los recursos destinados por el artículo 361 de la Constitución y el artículo 41 de la Ley 1942 de 2018, con el propósito de mejorar las asignaciones de recursos de los municipios productores que generan mayores ingresos al Sistema General de Regalías, así como a los municipios y distritos por donde se transporte tales recursos o derivados de los mismos, para compensar con proyectos de inversión de gran impacto la explotación de los recursos no renovables en las zonas de influencia, así mismo para beneficiar a sus comunidades en el mejoramiento de las condiciones de vida, desde lo social, económico y ambiental.

1.2. Oportunidad

Con la definición del esquema del incentivo a la producción, mediante el cual se asignan y distribuyen los recursos incorporados en el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 1942 de 2018, el Ministerio de Minas y Energía definirá una metodología que permita agilizar la Inversión en proyectos de impacto económico, ambiental y social y garantizar que los recursos destinados para promover las zonas de influencia donde se explotan los recursos naturales no renovables o donde estos se transportan o sus derivados sean pertinentes y acordes a las necesidades de esas poblaciones.



El Ministerio de Minas y Energía cuenta con la facultad para definir el esquema y realizará el acompañamiento a las entidades territoriales beneficiadas con dichos recursos, en la estructuración y formulación de proyectos de inversión de gran impacto enfocados a que las poblaciones puedan realmente contar con una alternativa idónea de restauración en las zonas donde se explotan los recursos naturales no renovables desde lo social, económico y ambiental, con el fin de incentivar el desarrollo de estas actividades para lo cual se podrán generar espacios de diálogo en una mesa tripartita en donde participe el gobierno tanto nacional como local, las empresa productoras y las comunidades, mesas técnicas, socializaciones y entregas de obras, demostrando la importancia y relevancia de las regalías bien ejecutadas cuando se formulan y estructuran proyectos pertinentes de inversión.

1.3. Consideraciones técnicas para determinar la fórmula del incentivo a la producción

Para determinar la fórmula con la cual se distribuirán y asignarán los recursos del incentivo a la producción se desarrollaron los siguientes parámetros:

1.3.1. De conformidad con el artículo 41 de la ley 1942 de 2018, el 30% de los rendimientos financieros se asignarán así: (i) 90% para los municipios productores y (ii) 10% para los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos naturales no renovables o sus derivados. Por lo tanto, el primer paso fue definir de acuerdo con lo incorporado en el presupuesto en el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 1942 de 2018 los porcentajes para el grupo de entidades a beneficiar, de lo cual resultó lo siguiente:

- (i) \$172.585.130.646 para municipios productores.
- (ii) \$19.176.125.627 para municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporta los recursos naturales no renovables.

1.3.2. Una vez la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos certificaron los municipios productores y municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporta los recursos naturales no renovables, se determinaron cuáles eran los recursos naturales no renovables que con su explotación generan más ingresos para las regalías, estableciendo que, el crudo, el gas, el carbón y el níquel representan el 98% de los ingresos, por lo que se tomaron como parámetro estos recursos naturales para la distribución.



- 1.3.3. De acuerdo con lo anterior y después de realizar varios escenarios del porcentaje base para la asignación del incentivo a la producción se determinó el 0.02% de la totalidad de las asignaciones directas que definió la Ley 1942 de 2018, dando como resultado 103 municipios productores beneficiarios.
- 1.3.4. Una vez la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos expedieron las certificaciones, se estableció que eran 57 entidades territoriales que se incluían por concepto de municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos naturales no renovables.
- 1.3.5. Teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 41 de la Ley 1942 de 2018, se desarrollaron cada uno de ellos, así: (i) producción de recursos no renovables, (ii) pobreza rural, (iii) economía ilegal, (iv) debilidad institucional y (v) conflicto armado. Se definieron porcentajes fijos, variables y otros adicionales, para garantizar este postulado. De la siguiente manera:

- Municipios Productores, a los cuales se les asignará el 90% de los recursos:

- ✓ Porcentaje fijo del 19%:

La definición del porcentaje fue fijada con el objeto de garantizar un mínimo de inversión que permitiera que los municipios y distritos beneficiarios financien proyectos de gran impacto, que impulsen el fortalecimiento institucional y la implementación de estrategias que disminuyan las economías ilegales.

- ✓ Porcentaje variable del 77%:

Con este porcentaje se permite garantizar que los municipios productores realmente reciban unos recursos significativos que compensen lo que estos representan para los ingresos de las regalías.

- ✓ Conflicto Armado 2% y Pobreza Rural 2%:

El porcentaje restante del 4% se atribuyó a los criterios de conflicto armado y pobreza rural, con el objeto de atender la totalidad de las condiciones dispuestas en la Constitución y la Ley. Es preciso señalar que el porcentaje de asignación



para estos criterios es menor que los mencionados anteriormente, debido a que el objeto principal del incentivo es la producción.

Así las cosas, de los 103 municipios productores definidos en el anexo 1 del proyecto de resolución, aproximadamente el 50% cumple con dichas condiciones de acceso.

- Municipios y distritos portuarios y marítimos a los cuales se les asignara el 10%:

Para el caso de los municipios y distritos portuarios y marítimos se invierten los porcentajes variable y el fijo, dado que para estos casos lo que se busca es garantizar la ejecución de proyectos de no alta complejidad. Lo anterior, teniendo en cuenta que el 10% a distribuir no es suficiente para proyectos de gran escala y las entidades territoriales beneficiarias en más del 50% presentan debilidades institucionales y temas de economía ilegal en sus zonas.

Los criterios de conflicto y pobreza rural se mantienen.

1.4. Conveniencia

La expedición de la resolución que define el esquema del incentivo a la producción es pertinente y conveniente porque con ella se da cumplimiento al mandato constitucional y legal definido en el artículo 361 de la Constitución Política y en la Ley 1942 de 2018, garantizando de una manera transparente y equitativa la asignación de los recursos incorporados al presupuesto del Sistema General de Regalías a través del numeral 3 del artículo 6 de la Ley 1942 de 2018, para incentivar la producción de las entidades territoriales beneficiarias.

Para el Ministerio de Minas y Energía es conveniente en el sentido que podrá acompañar a las entidades territoriales en la formulación y estructuración de los proyectos, garantizando que estos sean coherentes con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, así como acorde a las necesidades de las poblaciones. De igual manera permite la generación de espacios de interlocución entre las entidades territoriales, las empresas productoras y las comunidades.

La definición del esquema del incentivo a la producción, permite que los municipios productores reciban unos recursos adicionales a lo establecido en el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2019-2020 para las asignaciones directas y



compensaciones, dado que en sus territorios es donde se generan los mayores ingresos de las regalías, con miras a que los proyectos de inversión financiados con estos recursos, contribuyan en gran medida a propiciar la restauración social, económica y ambiental, en este sentido, se persigue el propósito de lograr una buena ejecución de los recursos y con ello la generación de impacto positivo en las regiones en busca de su desarrollo.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El presente acto administrativo le será aplicable a las entidades territoriales que cumplan con las siguientes condiciones:

- a. Municipios Productores: Los cuales se acreditan conforme con las certificaciones emitidas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, según corresponda, en las que se especifican los municipios productores de los recursos naturales no renovables de crudo, gas, carbón y níquel para el bienio 2019-2020; y que su participación en el presupuesto de asignaciones directas dentro de los municipios productores certificados sea igual o mayor al (0.02%) de la sumatoria de las proyecciones de asignaciones directas que recibirán los municipios productores.
- b. Municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos naturales no renovables o derivados de los mismos: los cuales se acreditan conforme con las certificaciones emitidas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, según corresponda.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

La norma que faculta al Ministerio de Minas y Energía para definir el esquema del incentivo a la producción para el bienio 2019-2020, se sustenta en el numeral 3 del artículo 6 la Ley 1942 de 2018, que incorpora recursos al Presupuesto del Sistema General de Regalías, para incentivar la producción y en el artículo 41 de la misma Ley que atribuye al Ministerio de Minas y Energía la competencia para diseñar la metodología de designación y distribución.

Por tal razón, mediante el presente acto administrativo se definirá definir el esquema en el cual se regule el trámite para asignar y ejecutar dichos recursos, que equivalen a la suma de **CIENTO NOVENTA Y UN MIL SETECIENTOS SESENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS MONEDA LEGAL (\$191.761.256.273)**

3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.



- a) Parágrafo transitorio 7 del artículo 361 de la Constitución Política, adicionado mediante el artículo 2, inciso segundo, del Acto Legislativo 4 de 2017.

“(…) El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios (sic), en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos”.

- b) Artículo 41 de la Ley 1942 del 2018 “Por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”.

“El 30% de los rendimientos financieros generados luego de la expedición del Acto legislativo 04 de 2017 en las cuentas del Sistema General de Regalías, a excepción de los correspondientes a las asignaciones directas, se destinarán en un 90% a incentivar la producción de municipios en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y en un 10% a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten estos recursos o derivados de los mismos, los cuales deberán destinarse a las áreas de influencia de los beneficiarios.

El Ministerio de Minas y Energía, en el marco de sus competencias determinará la metodología para distribuir el recurso entre los municipios productores de recursos naturales no renovables, así como los portuarios, teniendo en cuenta la participación de las asignaciones directas de cada entidad productora y portuaria en el presupuesto de la bienalidad 2019-2020.

La metodología deberá tener en cuenta los siguientes criterios de priorización: producción de recursos no renovables, pobreza rural, economías ilegales, debilidad institucional y conflicto armado.

Parágrafo: Con fundamento en las respectivas resoluciones de distribución que expida el Ministerio de Minas y Energía de que trata este artículo, el Departamento Nacional de Planeación comunicará la Instrucción de abono a Cuenta de estos recursos de conformidad con la normatividad vigente”.

3.2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Ley 1942 del 2018, “Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020” se publicó en el Diario Oficial 50.819 del 27 de diciembre de 2018 y se encuentra vigente.

3.3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto

El presente proyecto dispone que los municipios beneficiarios del incentivo a la producción mediante las resoluciones 4 0659 de 2015, 4 0608 de 2016 y 4 0907 de 2017,



que no cuenten con proyectos de inversión aprobados por el OCAD, se ajustarán al esquema, metodología y procedimiento que se establece en este proyecto normativo.

3.3. Revisión y análisis de decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieren tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.

De conformidad con la revisión realizada por el Coordinador de Defensa Judicial de la Oficina Asesora Jurídica, no existen decisiones judiciales de los órganos de cierre que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto administrativo.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La resolución genera impacto económico favorable para los municipios beneficiarios por lo que se asignan recursos para proyectos de inversión, lo cual está regulado por la Ley 1942 de 2018, pero no genera costos para el Ministerio de Minas y Energía.

5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Está contemplada en el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 1942 de 2018, que incorpora los recursos a distribuir y asignar en el Presupuesto del Sistema General de Regalías, por lo que no genera costos para el Ministerio de Minas y Energía.

6. IMPACTO MEDIO AMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL

No aplica en razón a la finalidad del proyecto normativo.

7. CONSULTA

No aplica por cuanto el acto administrativo no genera ninguna incidencia para las comunidades indígenas ni minorías reconocidas constitucional y legalmente.

8. PUBLICIDAD

En cumplimiento a lo señalado en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo previsto en las Resoluciones 4 0310 y 4 1304 de 2017, el proyecto de regulación se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía entre el 8 de febrero y el 23 de febrero de 2019 para comentarios de los interesados, los cuales fueron debidamente analizados.

La constancia de publicación emitida por el Grupo de Participación y Servicio al Ciudadano hacen parte de esta memoria justificativa.



9. CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

No aplica por cuanto el acto administrativo no establece nuevos trámites como lo dispone el artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1609 de 2015.

10. MATRIZ RESUMEN OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

La matriz con el resumen de las observaciones y comentarios recibidos sobre el proyecto normativo una vez cumpla el objetivo de su publicidad estipulado en el numeral 8 del presente se analizará y hará parte de la expedición del acto administrativo definitivo.

PENDIENTE POR DILIGENCIAR

11. INFORME GLOBAL DE LAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

El informe global con la evaluación, por categorías, de las observaciones y comentarios de los ciudadanos y grupos de interés hará parte de esta memoria justificativa y se encuentran contenidos en un solo documento con la matriz de que trata el numeral 10.

PENDIENTE POR DILIGENCIAR.

La presente Memoria Justificativa fue elaborada el 7 de febrero de 2019 por el Grupo de Regalías y su viabilidad jurídica cuenta con el visto bueno de la Oficina Asesora Jurídica.

JOSÉ DAVID INSUASTI AVENDAÑO
Coordinador Grupo de Regalías

Proyectó: Angela Farah

Revisó: Mónica Verdugo, Yolanda Patiño Chacón/Óscar Omar Gómez Calderón/Lucas Arboleda Henao

Aprobó: José David Insuasti Avendaño