



MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Por la cual se define la metodología de distribución y asignación parcial de los recursos de funcionamiento para incentivar el aprovechamiento y explotación integral de los recursos naturales no renovables en las entidades territoriales 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”*, y su correspondiente reglamentación mediante la Ley 1530 de 2012, los municipios productores vieron afectado el porcentaje dispuesto por 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 explotan los recursos naturales no renovables y así permitir la formulación y ejecución 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 constituye 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, 2017-2018 y 2019-2020, 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 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 parágrafo 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.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía, mediante Resolución 4 0907 de 2017, definió 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.

La Ley 1942 de 2018 señaló en el artículo 44 que la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías con cargo a los recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías, de que trata el artículo 11 de la Ley 1530 de 2012, asignará recursos para incentivar el aprovechamiento y explotación integral de los recursos naturales no renovables en las entidades territoriales, de conformidad con la metodología para la distribución y asignación que defina el Ministerio de Minas y Energía.

De igual manera el parágrafo del artículo 44 de la Ley 1942 de 2018 estipula que las entidades territoriales beneficiarias del incentivo, incorporarán los recursos que le sean asignados en su capítulo presupuestal independiente como recursos de funcionamiento y, en el presupuesto de gastos como una apropiación adicional de los gastos operativos de inversión.

En cumplimiento de lo anterior, mediante el artículo 2 de la Resolución 0750 del 22 de marzo de 2019 *“Por medio de la cual se distribuye y asigna parcialmente la apropiación destinada al funcionamiento del Sistema General de Regalías para el bienio 2019–2020”*, la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías asignó al Ministerio de Minas y Energía el valor de **OCHENTA Y TRES MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$83.000.000.000)**, para incentivar el aprovechamiento y explotación integral de los recursos naturales no renovables en las entidades territoriales.

Conforme con lo expuesto, es pertinente definir la metodología para la distribución y asignación de los recursos de funcionamiento fijados por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías para incentivar el aprovechamiento y explotación integral de los recursos naturales no renovables en las entidades territoriales de qué trata el artículo 44 de la Ley 1942 del 2018. Lo anterior, con el propósito de mejorar las asignaciones de recursos de los municipios productores que generan mayores ingresos al Sistema General de Regalías y, mediante la ejecución de proyectos de inversión de gran impacto para las comunidades de las entidades territoriales en donde se desarrollen tales actividades, beneficiar a las poblaciones en el mejoramiento de las condiciones de vida, desde lo social, económico y ambiental.

1.2. Oportunidad

Con la definición de la metodología de distribución y asignación parcial de los recursos de funcionamiento asignados por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías al Ministerio de Minas y Energía para el bienio 2019-2020, para incentivar el aprovechamiento y explotación integral de los recursos naturales



no renovables en las entidades territoriales, se establece una alternativa que permite agilizar la inversión en proyectos de impacto económico, ambiental y social con el propósito de garantizar que los recursos destinados para promover las zonas de influencia donde se explotan los recursos naturales no renovables sean pertinentes y acordes con las necesidades de las poblaciones de estas entidades.

El Ministerio de Minas y Energía fue facultado por el artículo 44 de la Ley 1942 de 2018 para definir la metodología de distribución y asignación de los recursos fijados por la Comisión Rectora. En consecuencia, realizará el acompañamiento a las entidades territoriales beneficiarias con dichos recursos, en la estructuración y formulación de los 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 empresas 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.

Es preciso señalar que el Ministerio de Minas y Energía, mediante el acto administrativo objeto de esta memoria y en uso de la facultad de distribuir y realizar la asignación de los recursos para incentivar el aprovechamiento y explotación integral de los recursos naturales no renovables en las entidades territoriales, realizará la distribución y asignación parcial del 50% del valor asignado por la Comisión Rectora, el cual corresponde a la suma de **CUARENTA Y UN MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$41.500.000.000)**. Una vez el Ministerio de Minas y Energía considere pertinente la distribución de porcentaje restante, procederá con la misma.

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

Para determinar la fórmula con la cual se distribuirán y asignarán parcialmente los recursos de funcionamiento asignados por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías para incentivar la producción de recursos naturales no renovables, se tuvieron en cuenta los siguientes parámetros:

- 1.3.1 Mediante artículo 2 de la Resolución 0750 del 22 de marzo de 2019 “Por medio de la cual se distribuye y asigna parcialmente la apropiación destinada al funcionamiento del Sistema General de Regalías para el bienio 2019–2020”, la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías asignó al Ministerio de Minas y Energía el valor de OCHENTA Y TRES MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$83.000.000.000), para incentivar el aprovechamiento y explotación integral de los recursos naturales no renovables en las entidades territoriales productoras.

Teniendo asignados los recursos por la Comisión Rectora, el Ministerio de Minas y Energía, en uso de la facultad de distribuir y realizar la asignación de los recursos para incentivar el aprovechamiento y explotación integral de los recursos naturales no renovables en las entidades territoriales, consideró pertinente distribuir y asignar el 50% del valor fijado por la Comisión Rectora, el cual corresponde a la suma de CUARENTA Y UN MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$41.500.000.000).



- 1.3.2 Para la asignación de estos recursos la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos certificaron los municipios productores de recursos naturales no renovables y a su vez 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 tomó como parámetro estos recursos naturales para la distribución.
- 1.3.3 De acuerdo con lo anterior y después de analizar varios escenarios para la asignación y distribución, se determinó beneficiar a los municipios productores que tengan una participación en el presupuesto de asignaciones directas igual o mayor al 0.02% de la sumatoria de las proyecciones de asignaciones directas que recibirán los municipios productores y que fueron beneficiarias con el incentivo a la producción conforme con la Resolución 4 0907 de 2017 expedida por el Ministerio de Minas y Energía. Lo anterior, teniendo en cuenta el indicador de ejecución eficiente de los recursos, equivalente al porcentaje aprobado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente para la ejecución de proyectos de inversión. Del ejercicio realizado, se obtuvo como resultado un total de 92 Municipios productores beneficiarios.
- 1.3.4 Para realizar la distribución y asignación de los recursos para incentivar el aprovechamiento y explotación integral de los recursos naturales no renovables, se definieron los criterios de asignación, así:
- (i) Producción de recursos no renovables.
 - (ii) Indicador de ejecución eficiente de los recursos, correspondiente al porcentaje de recursos del incentivo a la producción bienio 2017-2018 aprobado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente. La fecha de corte para este análisis fue el 28 de febrero de 2019.
 - (iii) Valor fijo que soporte una distribución de recursos que garantice un mínimo de inversión en proyectos de impacto social, económico y ambiental.

El desarrollo de cada criterio corresponde a lo siguiente:

- ✓ Porcentaje variable de acuerdo con la participación de las Asignaciones Directas del 40%:

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.

- ✓ Porcentaje variable de acuerdo con el indicador de ejecución eficiente de los recursos, correspondiente a la aprobación de recursos del incentivo a la producción 2017-2018 del 40%:



El porcentaje del 40% se atribuyó bajo el criterio de resaltar la gestión de las entidades territoriales, a partir de la aprobación de recursos asignados por incentivo a la producción 2017-2018. Para el efecto se definieron cinco grupos de aprobación y asignación de este porcentaje de la siguiente forma:

No. De Municipios Beneficiados	Grupo de porcentaje de Aprobación IP 2017-2018	Asignación Por Municipio
29	Grupo 0%-20%:	\$65.255.172
5	Grupo 20%-40%:	\$157.700.000
1	Grupo 40%-60%:	\$207.500.000
2	Grupo 60%-80%:	\$215.800.000
55	Grupo > 80%:	\$241.454.545

✓ Porcentaje fijo del 20%:

La definición del porcentaje fue fijada con el objeto de garantizar un mínimo de inversión que permitiera que los municipios beneficiarios financien proyectos de gran impacto, que impulsen el desarrollo social, económico y ambiental de los territorios.

Así las cosas, los 92 municipios productores definidos en el anexo 1 del proyecto de resolución cumplen con los criterios antes expuestos.

1.4. Conveniencia

La expedición de la resolución que define el esquema del incentivo a la producción con recursos de funcionamiento asignados por la Comisión Rectora 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 las Leyes 1530 de 2012 y 1942 de 2018, garantizando de una manera transparente y equitativa la asignación de los recursos de funcionamiento asignados por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías mediante el artículo 2 de la Resolución 0750 del 22 de marzo de 2019 *“Por medio de la cual se distribuye y asigna parcialmente la apropiación destinada al funcionamiento del Sistema General de Regalías para el bienio 2019–2020”*, 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 los establecidos 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

Serán beneficiarios los municipios productores de crudo, gas, carbón y níquel que tengan una participación en el presupuesto de asignaciones directas igual o mayor al 0.02% de la sumatoria de las proyecciones de asignaciones directas que recibirán los municipios productores, conforme con las certificaciones emitidas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería y que hayan sido beneficiarios de incentivo a la producción mediante Resolución 4 0907 de 2017 expedida por el Ministerio de Minas y Energía.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

La Constitución Política establece en el inciso 3 del parágrafo 3 del artículo 361: *“La ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior definirá, igualmente, el porcentaje anual de los recursos de Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo”.* (Subrayado fuera del texto)

En cumplimiento de lo establecido en la Constitución, el artículo 44 de la Ley 1942 de 2018 faculta al Ministerio de Minas y Energía para definir el esquema del incentivo a la producción para el bienio 2019-2020 con recursos de funcionamiento asignados por la Comisión Rectora, señalando que esta con cargo a los recursos de que trata el artículo 11 de la Ley 1530 de 2012, asignará recursos para incentivar el aprovechamiento y explotación integral de los recursos naturales no renovables en las entidades territoriales, de conformidad con la metodología para la distribución y asignación que defina el Ministerio de Minas y Energía.

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

Artículo 44 de la Ley 1942 del 2018 “Por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”:

“La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías (SGR) con cargo a los recursos de que trata el artículo 11 de la Ley 1530 de 2012, asignará recursos para: ii) Incentivar el aprovechamiento y explotación integral



de los recursos naturales no renovables en las entidades territoriales, de conformidad con la metodología para la distribución y asignación que define el Ministerio de Minas y Energía”.

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.

Mediante el acto administrativo objeto de esta memoria no se derogan, subrogan, modifican, adicionan o sustituyen otras disposiciones.

3.4. 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

La disponibilidad presupuestal que respalda el acto administrativo objeto de esta memoria encuentra fundamento en la siguiente normativa:

- Artículo 11 de la Ley 1530 de 2012, que asigna hasta el 2% anual de los recursos del Sistema General de Regalías para su funcionamiento.
- Artículo 44 de la Ley 1942 de 2018, que define los recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías.
- Artículo 2 de la Resolución 0750 del 22 de marzo de 2019 “*Por medio de la cual se distribuye y asigna parcialmente la apropiación destinada al funcionamiento del Sistema General de Regalías para el bienio 2019–2020*”. A través de este artículo la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías asignó al Ministerio de Minas y Energía el valor de **OCHENTA Y TRES MIL MILLONES DE**



PESOS MONEDA LEGAL (\$83.000.000.000), para incentivar el aprovechamiento y explotación integral de los recursos naturales no renovables en las entidades territoriales.

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 xx y xx de abril del 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 cumplió el objetivo de su publicidad estipulado en el numeral 8 del presente, se analizaron e hicieron parte de la expedición del acto administrativo definitivo.

PENDIENTE

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 hacen parte de esta memoria justificativa y se encuentran contenidos en un solo documento con la matriz de que trata el numeral 10.



El futuro
es de todos

Minenergía

La presente Memoria Justificativa fue elaborada el **X de abril** 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: Mónica Verdugo

Revisó: Juan Carlos Torres / Yolanda Patiño Chacón / Juan Manuel Andrade Morantes / Lucas Arboleda Henao

Aprobó: José David Insuasti Avendaño