



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Bogotá D.C., miércoles, 19 de diciembre de 2012

GCJAL



Al responder cite este Nro.
20121330862111

Doctor

FERNEY TIQUE VARGAS

Presidente

Asamblea Departamental de Arauca

Carrera 20 No. 18 – 04 Esquina, Barrio Centro

Arauca - Arauca.

Correo electrónico: williamcardenas1101@gmail.com

Asunto: Respuesta de consulta relativa al manejo del presupuesto en el Sistema General de Regalías en el ámbito de las entidades territoriales, radicada con el número 20126630531492.

Respetado doctor:

En atención a la consulta del asunto, atentamente se presenta la siguiente respuesta:

1. ¿El régimen presupuestal del Sistema General de Regalías es un Sistema autónomo, o se sujeta a las disposiciones comunes sobre el Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales, previstas en la Constitución y en la ley?

Un Sistema puede ser definido como un conjunto autónomo de procedimientos, normas e instituciones interrelacionados, orientados hacia el logro de los fines de una organización o estructura jurídica¹. Es por tal razón que cuando el artículo 1º del Acto Legislativo 05 de 2012 se refiere al Sistema General de Regalías -SGR, lo define como el “conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones” relativos a la explotación de los recursos naturales no renovables y a la participación de los diferentes beneficiarios del producto económico que se obtenga por tal actividad.

En este sentido, cuando el Constituyente derivado otorgó al nuevo régimen de regalías el carácter de Sistema, quiso estructurarlo alrededor de principios organizativos y presupuestales propios, autónomos, ajenos a cualquier otro sistema o a cualquier otro conjunto de disposiciones y procedimientos jurídicos.

La reforma constitucional ha establecido que las Regalías, que son recursos a los cuales tienen un derecho de participación las entidades territoriales, no hacen parte del Presupuesto General de la Nación ni del

¹ Otros ejemplos de sistemas administrativos en el ordenamiento jurídico colombiano, es el Sistema Nacional Ambiental –SINA-, previsto en la Ley 99 de 1993, y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación –SNCTI- previsto en la Ley 1286 de 2009.



Sistema General de Participaciones^{2 3}. Es por tal motivo que se trata del mecanismo ideado para que el proceso de descentralización establecido en el artículo 1º de la Constitución Política resulte profundizado con la implementación del SGR.

En este sentido, el parágrafo 1 del artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2012 dispone que *“los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la ley (...) En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías”* (se ha resaltado).

Nótese que el artículo constitucional establece que el Sistema General de Regalías se regirá por su propio sistema presupuestal, que a su vez, será regido por las normas contenidas en una ley, la cual, por mandato del artículo 352 de la Constitución Política tiene jerarquía de ley orgánica. Esto significa que la Constitución está dejando al Legislador la configuración de las bases y principios del Sistema presupuestal de las Regalías.

2. ¿La Ley 1530 de 2012 puede modificar normas constitucionales y orgánicas sobre el presupuesto?

Es necesario aclarar que la Ley 1530 de 2012, en ningún caso se ha apartado de las normas constitucionales establecidas en el Acto Legislativo 05 de 2011. Antes bien, el Sistema presupuestal previsto tanto en dicha Ley como en el Decreto 1949 de 2012 desarrolla de forma estricta lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 361 de la Constitución Política.

De otro lado, se precisa que las leyes orgánicas tienen como principal característica el ser normas que condicionan la actuación administrativa *“y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa”*⁴. Igualmente, la jurisprudencia y la doctrina han coincidido en señalar que, al igual que las leyes estatutarias, las orgánicas hacen parte de lo que se conoce como *bloque de constitucionalidad en sentido amplio*, esto es, aquellas normas que sirven como parámetros de interpretación en el ejercicio del control constitucional y que, por tanto, cuentan con un nivel de fortaleza especial dentro del ordenamiento jurídico⁵.

² En este sentido, vale la pena precisar que los recursos del SGP son recursos de la Nación que se transfieren a las regiones, por esto hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Las regalías, por el contrario, son un derecho al cual tienen participación las entidades territoriales. Por esta razón, el SGR no hace parte del PGN. Ver sobre este particular, la exposición de motivos del proyecto de Ley No. 158 de 2012 de Cámara, por el cual se establece el presupuesto bienal del Sistema General de Regalías en la vigencia 203-2014, en <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeNacion/ProyectoRegalias/Exposicion%20motivos%20proyecto%20regalias%201%20octubre.pdf>. También ver Gaceta No. 663 de 2012.

³ Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, de conformidad con el artículo 332 de la Carta, los entes territoriales no tienen un derecho de propiedad sobre las regalías, sino apenas un derecho de participación sobre las mismas que les atribuye la Ley. Cosa parecida aplica al Gobierno Nacional, que no es titular de estos recursos, pero tampoco tiene derecho a una participación de los mismos. Así, las regalías pertenecen al Estado en su conjunto. Ver Sentencia C-427 de 2002, MP. Dra. Clara Inés Vargas Hernández, Consideración Jurídica No. 4.

⁴ Ver la Sentencia C-337 de 1993, MP. Vladimiro Naranjo Mesa, Consideración Jurídica No. 2.1.1.

⁵ Ver a QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando, *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas*, Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 2010, página 90.



En este sentido, el artículo 151 de la Constitución Política establece los temas que serán objeto de regulación por parte del Congreso de la República a través de leyes orgánicas, las cuales deben ser aprobadas con la mayoría de los miembros de una y otra cámara, es decir, con mayoría absoluta. Entre estos temas, se destacan aquellas normas que regulan los aspectos específicos de la preparación, presentación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones⁶.

Así las cosas, por mandato de la Carta Política, las normas que desarrollen el aspecto presupuestal deben ser tramitadas como leyes orgánicas en el Congreso de la República. Tratándose del Sistema General de Regalías, según dispone el artículo 134 de la Ley 1530 de 2012, los artículos 33, 34 y 60 a 98 de la misma Ley regulan lo concerniente al presupuesto del Sistema, y fueron votados como normas orgánicas siguiendo lo dispuesto por el literal b) del numeral 3 del artículo 119 de la Ley 5ª de 1992⁷.

3. ¿Las Asambleas Departamentales han perdido su autonomía para aprobar el presupuesto del Departamento?

Debe reiterarse que el Acto Legislativo 05 de 2011 le dio al Congreso de la República la autoridad para desarrollar un nuevo sistema, ajeno al régimen presupuestal ordinario, lo cual se consolidó con las normas citadas anteriormente.

Bajo este entendido, **no se está vulnerando el principio de autonomía de las entidades territoriales, ni mucho menos el de las Asambleas Departamentales o el de los Concejos Municipales o Distritales**, porque para los efectos del SGR, el régimen de competencias en materia de preparación, presentación, aprobación y ejecución del presupuesto ha sido modificado.

Entre tanto, las corporaciones de elección popular continúan ejerciendo las mismas funciones que les fueron otorgadas por la Constitución de 1991, y que no han sido objeto de reforma en el referido Acto Legislativo⁹.

Ahora bien, por disposición constitucional, este presupuesto es aprobado por el Congreso cada dos años, razón por la cual tiene una vigencia bienal, salvo la vigencia 2012, que tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2012. Este principio de bienalidad del presupuesto es una innovación propia del Acto Legislativo 05 de 2011, y solamente puede aplicarse para el presupuesto del SGR¹⁰.

Vale la pena resaltar que el presupuesto que es aprobado por el Congreso, es el relativo a los proyectos de inversión que han sido previamente priorizados y aprobados por los Órganos Colegiados de Administración

⁶ En materia presupuestal, la Corte Constitucional ha insistido en que las normas orgánicas son más que simples requisitos de trámite, sino que son precedentes de validez del proceso presupuestal, y se constituyen como actos condición, esto es, que no se pueden realizar erogaciones que no se encuentren incluidas en el presupuesto de gastos. PÉREZ ESCOBAR, Jacobo, *Derecho Constitucional Colombiano*, Bogotá, Temis, Sexta Edición, 2003, p. 661.

⁷ El artículo 134 de la Ley 1530 de 2012 señala: "*Normas orgánicas. Los artículos 33 y 34, y 60 a 98 de la presente ley son normas orgánicas de presupuesto.*" Ver también Congreso de la República de Colombia, Gacetas 053 y 054 de 2012.

⁸ Con esto se responde la pregunta 6 del cuestionario.

⁹ Con esto se responde las preguntas 3, 4, 5 y 7.

¹⁰ Ver el artículo 65 de la Ley 1530 de 2012, que establece el principio de plurianualidad del presupuesto del Sistema General de Regalías.



y Decisión. Es de esta forma que, en el marco del Sistema General de Regalías, el Congreso de la República cumple con el principio de la legalidad del gasto consagrado en la Constitución Política.

4. ¿Quién se encarga de aprobar el presupuesto del SGR? ¿Quién se encarga de incorporar los recursos en las Entidades Territoriales? y ¿Qué se entiende por ejecución presupuestal en el marco del SGR? El manejo del presupuesto a la luz de la Ley 1530 de 2012 y del Decreto 1949 de 2012.

Los artículos 79 y 80 de la Ley 1530 de 2012 señalan que el presupuesto bienal de gastos que se encuentra en la Ley del presupuesto del SGR, contendrá un capítulo a través del cual se incorporarán los recursos correspondientes a los Fondos y beneficiarios del Sistema y otro capítulo en el cual se estimará la participación de las entidades territoriales en las asignaciones directas.

De otro lado, el artículo 96 de la misma Ley señala que los recursos de asignaciones directas se incluirán en el presupuesto de la respectiva entidad territorial, pero a través de una incorporación efectuada a través de un decreto expedido por el Gobernador o el Alcalde, que son las autoridades competentes para efectuar dicha función:

*“Los recursos asignados del Sistema General de Regalías para los departamentos, municipios o distritos receptores directos de regalías y compensaciones deberán ser incluidos en el presupuesto de la respectiva entidad territorial, **mediante decreto expedido por el Gobernador o Alcalde**, una vez aprobado el proyecto respectivo y previa su ejecución” (Se ha resaltado).*

Este tema se encuentra reglamentado por el artículo 57 del Decreto 1949 de 2012, el cual dispone lo siguiente:

*“Dentro del presupuesto de las entidades territoriales, se creará un capítulo independiente, en el que se incorporarán los recursos provenientes del Sistema General de Regalías. **El manejo presupuestal de estos recursos estará sujeto a las reglas presupuestales del sistema contenidas en la Ley 1530 de 2012, en la ley bienal del presupuesto, en los decretos reglamentarios que para el efecto se expidan y en las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan. La vigencia de los ingresos y gastos incorporados en dicho capítulo será bienal, concordante con la vigencia del Presupuesto del Sistema General de Regalías**” (Se ha resaltado).*

Igualmente, el artículo 59 del mismo Decreto dispone lo siguiente:

*“En aplicación del artículo 96 de la ley 1530 de 2012, las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas, así como las entidades territoriales designadas como ejecutoras de un proyecto, **incorporarán al presupuesto anual que se encuentre en ejecución, mediante decreto expedido por el Alcalde o Gobernador, el monto de los recursos de los proyectos de inversión aprobados por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, que correspondan a la bienalidad del Sistema General de Regalías. Igualmente las entidades territoriales a quienes se les asignen recursos para el fortalecimiento de las oficinas de planeación y las secretarías técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, incorporarán estos recursos al presupuesto que se encuentre en ejecución, mediante decreto expedido por el Alcalde o Gobernador.**” (Se ha resaltado).*

Así las cosas, le corresponde al respectivo alcalde o gobernador, mediante decreto, incorporar al presupuesto de la entidad territorial los recursos del SGR, por lo cual no se requerirá aprobación de las corporaciones de elección popular (Asambleas y Concejos)¹¹.

En este sentido, la incorporación se efectúa dentro del presupuesto de las entidades territoriales a través de un capítulo independiente, y su manejo presupuestal está sujeto a las normas orgánicas de presupuesto contenidas en la Ley 1530 de 2012, en la Ley bienal de presupuesto del Sistema General de Regalías, y en los correspondientes decretos reglamentarios.

Como se dijo páginas arriba, esto supone que el presupuesto del Sistema no se rige por el principio de anualidad. Así, al terminar una vigencia fiscal que no corresponda a la bienalidad del SGR, no será necesario hacer el cierre del capítulo de regalías, sino que se continuará con la ejecución presupuestal¹².

Estas mismas reglas aplican a la incorporación de los recursos de funcionamiento que deben efectuar los alcaldes o gobernadores. Efectivamente, tanto el artículo 44 del Decreto 1949 de 2012 como el artículo segundo de la Resolución 1730 de 2012¹³, expedida por el Departamento Nacional de Planeación, dispone que efectuado el giro de los mismos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, le corresponde a los alcaldes y gobernadores incorporar mediante decreto el presupuesto para el Sistema General de Regalías.

En relación con la autoridad competente para desagregar presupuestalmente las asignaciones del Sistema General de Regalías, se responde que a través de la incorporación del presupuesto que efectúan los alcaldes y gobernadores, los recursos asignados estarán dispuestos para su ejecución, previa aprobación de los respectivos proyectos de inversión por parte de los OCAD.

Ahora bien, sobre la pregunta relativa a qué se entiende por ejecución presupuestal en el marco del Sistema General de Regalías¹⁴, se precisa que el artículo 2º del Acto Legislativo 05 de 2011 dispone que los departamentos y municipios donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, **así como a ejecutar directamente esos recursos**.

En este sentido, se tiene que la entidad pública ejecutora de los proyectos de inversión financiados con recursos de asignaciones directas o con recursos de impacto local, será el respectivo municipio o departamento¹⁵. De otro lado, los proyectos de inversión financiados con los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo Regional y de Compensación Regional, pueden ejecutarse por quien designe el respectivo OCAD.

¹¹ Con esto se responde a las preguntas 1, 2, 10 y 11

¹² Sobre estos temas, ver los artículos 57 a 60 del Decreto 1949 de 2012.

¹³ Por la cual se desagregan los recursos distribuidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías destinados al fortalecimiento de las secretarías técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD- Regionales y Departamentales y de las Secretarías de Planeación Municipales para la vigencia fiscal de 2012”.

¹⁴ Con esto se responde la pregunta 9 del cuestionario.

¹⁵ Ver parágrafo 2 del artículo 28 y numeral 2 del artículo 34 de la Ley 1530 de 2012.



Finalmente, menciona el artículo 93 de la Ley 1530 que los compromisos presupuestales legalmente adquiridos **se cumplen o ejecutan**, tratándose de convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

5. ¿Cuál es la destinación de los recursos del SGR y a qué régimen de competencias se refiere el artículo 40 de la Ley 1530 de 2012?¹⁶

El artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011 señaló que los recursos de inversión del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al desarrollo de inversiones físicas en educación e inversiones en materia de ciencia, tecnología e innovación y, en general, al aumento de la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 40 de la Ley 1530 de 2012 señala lo siguiente:

“Los recursos de las asignaciones directas de que tratan el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política y el artículo 21 de la presente ley, se destinarán a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.”

A renglón seguido, dispone la norma que para la destinación de esos recursos, las entidades beneficiarias se sujetarán a su régimen de competencias vigente, aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que se encuentran previstos en el artículo 288 de la Constitución Política, y que fueron desarrollados por el artículo 5º de la Ley 489 de 1998, el cual dispone lo siguiente:

“Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.”

Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.”

Así mismo, el principio de coordinación fue desarrollado en el artículo 66 de la Ley 1530 de 2012, según el cual:

“Coordinación. La Nación y las entidades territoriales coordinarán sus actuaciones con el fin de optimizar los recursos que integran el Sistema General de Regalías. Así propenderán por la gestión integral de iniciativas de impacto regional, sin que a través del Presupuesto General de la Nación, de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Entidades Territoriales se incluyan apropiaciones para el financiamiento de las mismas iniciativas, salvo que correspondan a mecanismos de cofinanciación.”
(Negrillas del original)

¹⁶ Con esto se responde la pregunta 8 del cuestionario.



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Igualmente, en el marco del Sistema General de Regalías también se definieron los principios de concurrencia y complementariedad en el artículo 69 de la misma legislación:

“Concurrencia y complementariedad. A través del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías se propenderá por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones, según los criterios definidos por la Constitución Política y la presente ley”.
(Negrillas del original)

De conformidad con lo anterior, cuando la Ley habla del *régimen de competencias vigente*, está haciendo referencia a las normas orgánicas que distribuyen las competencias entre las entidades territoriales para efectos del ejercicio de sus funciones.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2012.

Cordialmente,

FEDERICO NÚÑEZ GARCÍA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Departamento Nacional de Planeación

Preparó: David Ernesto Llinas Alfaro

