

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA FRENTE AL PROYECTO DE LEY 200/20  
SENADO 311/20 CÁMARA “POR EL CUAL SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS”**

13 de agosto de 2020

Honorable Senador

**GUILLERMO GARCÍA REALPE**

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Honorable Representante

**LUCIANO GRISALES LONDOÑO**

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Referencia: PROYECTO DE LEY 200/20 SENADO 311/20 CÁMARA “POR EL CUAL  
SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL  
DE REGALÍAS”

Asunto: PONENCIA NEGATIVA

Respetados señores Presidentes:

En cumplimiento de la designación de ponentes efectuada por las mesas directivas de las comisiones quintas constitucionales permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el 11 de agosto y el 10 de agosto del 2020 respectivamente, los suscritos ponentes nos permitimos presentar ponencia negativa al proyecto de la referencia dentro de los términos para ello dispuestos.

En consecuencia, la ponencia seguirá la siguiente estructura: (i) en primer lugar se señalarán algunos aspectos relacionados al trámite legislativo de este proyecto; posteriormente, (ii) traeremos a colación algunas consideraciones relativas a los

objetivos generales del acto legislativo 5/19; acto seguido, (iii) sustentaremos las razones por las que el proyecto transgrede los principios de autonomía territorial y de descentralización; después, (iv) nos referiremos a algunos aspectos puntuales del Sistema General de Regalías y del articulado; y, finalmente, (v) pondremos a consideración de las comisiones la proposición con la que termina el informe.

## **1. ASPECTOS RELACIONADOS CON EL TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY:**

El Acto Legislativo 5/19 modificó el artículo 361 de la Constitución Política. Para que la reforma se tornará eficaz, la voluntad del constituyente derivado se vio materializada en el párrafo 2º transitorio de este acto legislativo. La fórmula empleada en esta disposición constitucional se puede resumir en dos medidas: (i) la instrucción al Gobierno nacional para radicar antes de 30 de marzo de 2020 un proyecto de ley para ajustar el Sistema General de Regalías y (ii) las facultades otorgadas al Presidente de la República por un mes para expedir decretos con fuerza de ley para garantizar la operación del Sistema si el Congreso de la República no expide antes del 30 de Agosto la respectiva ley. El constituyente derivado quiso conminar de esta manera, tanto al Gobierno como al Congreso, para lograr un buen y oportuno desarrollo legal. Para que este arreglo constitucional funcionara adecuadamente se debía cumplir con una fecha límite de radicación del proyecto y con una fecha límite de expedición de la ley. Lamentablemente el Gobierno nacional radicó 4 meses después de la fecha límite el proyecto, dejando al Congreso con un margen de análisis y deliberación muy limitado.

El 4 de agosto el Gobierno y algunos parlamentarios coautores radicaron en la Cámara de Representantes el proyecto de ley. El 5 de agosto el Gobierno del presidente Iván Duque envió mensaje de urgencia para el trámite del proyecto. A juicio de estos ponentes, el uso del mensaje de urgencia para presionar la discusión congresional, cuando fue el mismo Gobierno el que radicó extemporáneamente el proyecto, es un abuso de sus prerrogativas. Si bien la llegada de la pandemia del COVID- 19 al país pudo afectar los planes para la estructuración del proyecto, también lo es que el Gobierno nacional tuvo herramientas para agilizar los procesos aún en medio de la situación. Tanto así que contó con las facultades excepcionales legislativas transitorias de dos estados de emergencia económica, social y ecológica. Por lo tanto, aún con la

pandemia, es inexcusable la excesiva tardanza para dar cumplimiento a los términos constitucionales de radicación del proyecto.

Las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes celebraron audiencias públicas para escuchar a los distintos sectores con interés en el proyecto, especialmente las entidades territoriales y sus asociaciones. La conclusión de estos espacios de participación es que las entidades territoriales rechazan el proyecto y tienen serias preocupaciones por la afectación a la autonomía territorial y a la descentralización. Creemos que todavía hace falta escuchar otros actores de la sociedad civil.

Frente al trámite legislativo del proyecto, debemos advertir que luego de la designación de ponentes no se propició un espacio adecuado y suficiente para poder analizar cabalmente el proyecto radicado ni las propuestas allegadas por las asociaciones de las entidades territoriales. Vemos con sorpresa y preocupación que la ponencia mayoritaria de este proyecto sostiene:

*Ente tanto, el 10, 11 y 12 de agosto de la vigencia, se realizaron mesas de trabajo entre los Honorables Congresistas designados como ponentes, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, con el Ministro de Minas y Energía, el Viceministro de Hacienda y Crédito Público y el Director del Departamento Nacional de Planeación junto con los equipos técnicos, con el objeto de discutir el articulado del proyecto de Ley radicado, especialmente en los siguientes temas, considerados estructurales: distribución de la Asignación para la Inversión Local y la Asignación para la Inversión Regional; forma de aprobación de los proyectos financiables con cargo a los recursos de la Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación; Metodología para la priorización y aprobación de los proyectos de inversión objeto de financiación con los recursos para la Asignación Directa y la Asignación para la Inversión Local, entre otros.*

Los congresistas que suscribimos la presente ponencia negativa no fuimos invitados ni se nos permitió participar en estas mesas de trabajo. Nos preocupa que el común denominador de los congresistas que fuimos excluidos de la discusión en estas mesas es, precisamente, que somos congresistas de partidos de la oposición. Es inconcebible que además de la radicación extemporánea, que afecta la calidad deliberativa,

tengamos que ser objeto de exclusión e invisibilización por ser de la oposición. Creemos firmemente que el diálogo y el reconocimiento de aquel que piensa diferente son el sustrato indispensable para que se de una verdadera democracia. El intercambio y la contraposición de ideas y aproximaciones permiten robustecer las discusiones y darle al país la producción legislativa que merece.

En un Estado Constitucional de Derecho, el principio democrático y el de protección de las minorías se erigen como pilares fundantes de la Carta Política (Corte Constitucional, C-252 de 2012.) , por lo que, según la jurisprudencia constitucional, se manifiestan en *“unos elementos propios, como lo son la publicidad, la participación política, las garantías de la oposición y la transparencia del debate parlamentario”*(Corte Constitucional, C-927 de 2007.). Con ello, al ser observados desde la perspectiva del trámite legislativo han de traducirse en *“la deliberación o discusión de los proyectos de ley y actos legislativos”* (Corte Constitucional, C-252 de 2012.).

Adicionalmente, a pesar de que nuestro Estado está concebido como una democracia participativa la cual lleva implícita una sujeción al principio de las mayorías, ello *“no implica el desconocimiento y la protección de los derechos de las minorías parlamentarias dentro del orden constitucional colombiano”* (Corte Constitucional, C-087 de 2016.). En consecuencia, *“sólo (habrá una) verdadera democracia allí donde las minorías y la oposición se encuentran protegidas a fin de que puedan eventualmente llegar a constituirse en un futuro en opciones mayoritarias, si llegan a ganar el respaldo ciudadano necesario”* (Corte Constitucional, C-145 de 1994).

En este punto, la labor de la oposición política comporta una especial relevancia. Al respecto, nuestra Corte Constitucional ha manifestado que dada *“la complejidad del Estado y la concentración de poder en el órgano ejecutivo, ha hecho de la crítica una labor estrechamente relacionada con la realización de la democracia y la justicia social. (...), deben por tanto, la sociedad civil, a través de los partidos y movimientos que no han accedido al Gobierno, hacerse cargo de su crítica y fiscalización, dentro del marco de la Constitución y la ley”* (Corte Constitucional, C 089 de 1994.). De esta forma, son los partidos y movimientos los llamados a canalizar y direccionar el descontento con el propósito de censurar, cuando así lo estimen conducente, las decisiones del gobierno.

Finalmente, es evidente cómo la oposición, al ejercer ese contrapeso al gobierno de turno, podrá ser objeto de censuras o ataques que afectan de forma ostensible el proceso de formación de la ley. Especialmente, si *“las etapas del procedimiento legislativo son realizadas de manera sorpresiva, se frustra la posibilidad que los senadores y representantes consientan informadamente sobre la aprobación del proyecto de que se trate, circunstancia que tiene consecuencias directas respecto a la participación política, la conformación de las mayorías necesarias para la aprobación de los proyectos de ley y la protección de las garantías de la oposición”*(Corte Constitucional, C 087 de 2016.).

Esta ponencia negativa es un acto de protesta en contra de los defectos intrínsecos del contenido del proyecto y en contra del trámite legislativo que hasta el momento ha maltratado y excluido a las voces de la oposición. Hacemos un llamado respetuoso a las mayorías parlamentarias para que se corrija este proceder y se garantice la deliberación en todos los escenarios del trámite de este proyecto.

## **2. EL PROYECTO DE LEY Y LOS PROPÓSITOS GENERALES DEL ACTO LEGISLATIVO 5/19**

El Gobierno nacional y los demás coautores radicaron un proyecto con un articulado conformado por 202 artículos. Este voluminoso cuerpo normativo contradice uno de los propósitos iniciales de la reforma contenida en el acto legislativo 5/19<sup>1</sup>: simplificar los procedimientos y trámites del sistema para facilitar la ejecución de los recursos. Es contraproducente que la ley vigente que regula el funcionamiento del sistema tenga 160 artículos y este proyecto que debía simplificar los procedimientos internos agregue 42 artículos adicionales. A este ejercicio excesivo de regulación le resta su respectiva reglamentación. El panorama es que las entidades territoriales tendrán que lidiar con un sistema aún más reglamentado con sus correspondientes cuellos de botella y dificultades burocráticas. Creemos que estas *murallas normativas*, en palabras de la profesora Maria Teresa Palacio, promueven el caos jurídico y conducen a la entidades a la inseguridad jurídica.

---

<sup>1</sup> Ver gacetas del Congreso 262 y 321 de 2019.

Por otra parte, el Proyecto de Ley 311 de 2020 en términos de distribución genera un importante cambio sobre las Asignaciones Directas, que son las asignaciones para departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. En la Ley 1530 de 2012 dichas asignaciones correspondían a un 10% del SGR y en el Proyecto de Ley 311 de 2020 corresponden a un 20% según solicita el Acto Legislativo 05 de 2019.

Este aumento de la asignación no es otra cosa que una generación de incentivos económicos a gobernaciones, alcaldías y comunidades de territorios productores para la aceptación de una nueva avanzada del extractivismo Minero-energético y la entrega de la licencia social en proyectos - como lo son el Fracturamiento Hidráulico con pozos horizontales (“Fracking”) en el Valle Medio del Magdalena y la mega-minería en páramos como es el caso de Santurban en los Santanderes. Frente a este actuar de generación de incentivos económicos es importante plantear que en el Proyecto de Ley no se presenta una exposición que permita evaluar en términos de costos ambientales si el 10% adicional de regalías con el que se pretende ganar la licencia social es suficiente para reparar y compensar los daños ambientales que sufrirían los territorios en caso de aceptar los proyectos de megaminería y explotación no convencional de petróleo a través de la técnica del fracking.

### **3. TRANSGRESIÓN A LA AUTONOMÍA TERRITORIAL Y A LA DESCENTRALIZACIÓN**

El Decreto Legislativo 444 del 2020 constituyó el FOME con recursos, en su mayoría, de origen territorial. Del FAE se tomaron cerca de \$12.1 billones y del FONPET alrededor de \$2.7 billones (Minhacienda, 2020). Podemos afirmar que la atención de la pandemia está siendo financiada con recursos territoriales. Siguiendo esta lógica, creemos que esta reforma al sistema de regalías tiene que tener como norte apostarle a la reactivación territorial. En estos momentos es preciso fijar una hoja de ruta que aliente las estrategias locales de reactivación.

La inversión pública de los recursos de regalías en proyectos de inversión en el ámbito territorial tiene el potencial de estimular las economías locales. Este flujo de recursos representa una oportunidad para reactivar las distintas cadenas productivas de las realidades de los distintos territorios del país. Las regalías en el territorio tienen un efecto positivo directo sobre los niveles de ocupación en el sector público y privado, así como un efecto positivo indirecto sobre los ingresos y gastos de los hogares, calidad en las viviendas e indicadores de salud y educación (Gallego & Trujillo , 2017). Consecuentemente, se debe garantizar que el manejo y la administración de estos recursos se de en clave de gobernanza y autonomía territorial. La pretensión del proyecto de centralizar ciertos aspectos del ciclo de las regalías va en contravía del propósito común y del espíritu del Acto Legislativo 5/19. Las entidades destinatarias de las distintas asignaciones por concepto de regalías no pueden quedar sometidas a los cuellos de botella burocráticos del sector central para decidir y ejecutar sus recursos.

### **Centralización de las secretarías técnicas.**

La Comisión Rectora, a través de las secretarías técnicas, tiene la función de viabilizar y priorizar los proyectos de inversión financiados a través de recursos del Sistema General de Regalías. Adicionalmente, tiene la función de administrar y distribuir los recursos de las regalías, así como establecer las condiciones para su uso. Esto tiene implicaciones sobre la eficiencia y eficacia en el uso de las regalías, pues se incurren en excesivos trámites que contribuyen a la lentitud en la ejecución de recursos sumado a una gran movilización de funcionarios y contratistas para la revisión de los proyectos. Así mismo, es cuestionable la capacidad de una entidad centralizada en responder a las necesidades de los territorios. Este cuestionamiento se justifica en la ineficaz respuesta que el Estado ha tenido en el territorio durante la emergencia sanitaria. El informe La cara étnica de la pandemia en Colombia, realizado por la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, demuestra el abandono estatal de las comunidades negras e indígenas durante la pandemia debido a la inexistencia de políticas diferenciales para los pueblos étnicos (2020).

### **Viabilidad de los proyectos.**

La propuesta de Reforma presentada acentúa la centralización de la viabilización de los proyectos de inversión, dejando en manos del Departamento Nacional de Planeación y

los Ministerios la metodología de viabilidad (Artículo 32), mientras que en la Ley vigente esto es función de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD.

Específicamente, menciona que “para la Asignación para la Inversión Regional, así como para los proyectos cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación, la viabilidad de los proyectos estará a cargo de los Ministerios o Departamentos Administrativos del Sector o sus entidades descentralizadas que guarden relación con el proyecto de inversión”.

El Artículo 48, sobre la concurrencia de recursos para la financiación de recursos para la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, especifica que “La viabilidad de los proyectos de inversión de que trata este artículo estará a cargo del Ministerio del sector”.

El Artículo 58, sobre el OCAD PAZ, especifica que “La viabilidad de estos proyectos, estará a cargo de los Ministerios del Sector o sus entidades adscritas o vinculadas que guarden relación con el proyecto de inversión”.

Las definiciones anteriores son un claro ejemplo de centralización de funciones en las instituciones del Ejecutivo, que limita otra de las funciones que existen actualmente para los OCAD y desaparece en esta Reforma.

Por otra parte, consideramos que concentrar la secretaría técnica de los OCAD Regionales en manos del DNP es una clara manifestación de centralismo que desconoce el trabajo que han venido adelantando los Departamentos y las RAPs. En lugar de pensar en sustraerles esta función, consideramos que deben fortalecerse para lograr mayor gobernabilidad territorial y desarrollo técnico en las regiones. No estamos de acuerdo con que esta centralización de las secretarías técnicas se convierta en la excusa para que los únicos destinatarios de la asignación del 2% para el funcionamiento, la operatividad y la administración del sistema termine en entidades del orden nacional.

### **Cuenta única del SGR.**

En el artículo 19 del proyecto de ley que dictamina el funcionamiento y la organización del SGR se menciona la metodología de transferencia en la que la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería deberán girar los recursos recaudados por el concepto de regalías y compensaciones. Dichos giros, deberán realizarse mediante una Cuenta Única del SGR establecida por el Ministerio de Hacienda. En el artículo 25 se establece que toda la ejecución de los recursos de regalías se centralizan en esta Cuenta Única desde donde se girará a las cuentas bancarias de los destinatarios finales. Este método de transferencia y giro conlleva a una gran centralización de los recursos obtenidos por regalías, evidenciando así una vulneración a la autonomía regional y con ello creando deficiencia al momento de distribuir dichos recursos, puesto que, en últimas será el Ministerio de Hacienda el encargado de administrar y consignar los recursos a los destinatarios finales.

El uso de la Cuenta Única tal y como lo promueve el proyecto de ley generaría mayores problemas de distribución y eficiencia, debido a que pueden presentarse demoras en la ejecución de recursos. Actualmente la Ley 1530 de 2012 en su artículo 19 establece que los giros se harán a las cuentas autorizadas de los beneficiarios de las asignaciones. El proyecto, en su artículo 25, establece un sistema de giro centralizado que elimina el manejo de cuentas de los beneficiarios de las asignaciones.

Se ha dicho que el manejo de distintas cuentas por parte de las entidades dificulta el control de los recursos. No obstante, el acto legislativo 5/19 asignó para la Contraloría General de la República y los sistemas de evaluación, seguimiento y control el 1% del total de los recursos del Sistema Presupuestal General de Regalías, cifra que oscila aproximadamente en los 240.000 millones de pesos, de los cuales el 0,5% será destinado directamente a la Contraloría General. A esto se debe añadir que el acto legislativo 4/19 incrementó el presupuesto de la Contraloría escalonadamente en 636.000 millones de pesos. Esto indica que tenemos una Contraloría General robusta con recursos económicos y jurídicos suficientes para ejercer un buen control aún con una pluralidad de cuentas territoriales. Más aún con el control preventivo y concomitante propio de este ente de control.

## **Modificaciones de los OCAD.**

Este Proyecto de Ley suscita gran debate por cuanto propone cambios que conllevan a una mayor centralización en el manejo de las regalías, dentro de los cuales se destacan las modificaciones a los OCAD. Actualmente los OCAD (integrados por miembros del Gobierno nacional y departamental y representantes de las universidades) evalúan, viabilizan, aprueban y priorizan los programas y proyectos que serán financiados con recursos del FCTel del Sistema General de Regalías. No obstante, con el PL radicado **se eliminan los OCAD para las regalías directas y las Secretarías Técnicas de los OCAD en las regiones. De modo que, solo sobreviven los OCAD para la Paz y los OCAD Regionales.** Con lo anterior, se suprime la multiplicidad de los Órganos Colegiados para aumentar el poder del DNP, lo que va en contravía de la autonomía territorial, tal como expone el exministro Amylkar Acosta (Secretaría General Comisión Quinta de Senado, 2020).

Se argumenta que con la eliminación de los OCAD para las asignaciones directas y locales se va a fortalecer la autonomía de las entidades territoriales porque la formulación, viabilidad, priorización y aprobación pasará a manos de las entidades territoriales beneficiarias (Forbes, 2020). Sin embargo, no es muy sólido el argumento y se encuentra que, por el contrario, **con la eliminación de los OCAD se va a disminuir la autonomía territorial y se va tener que entrar a competir por los recursos de las bolsas nacionales.**

La centralización de las funciones se presenta en varios aspectos que se detallan a continuación. En el Título VII Capítulo IV se define que le corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público girar los recursos del Presupuesto del SGR, de manera tal que se le quita una función a los OCAD que actualmente adelantan la designación de los recursos. De manera similar, hoy por hoy los OCAD adelantan las definiciones que entran en consideración para la preparación del proyecto de presupuesto, función que también se les quitará (Capítulo V del Título VII). Además, para las asignaciones directas de regalías y compensaciones se suprime el requerimiento de la autorización previa de los OCAD, dejando la autorización únicamente en las manos del Confis tal como se prescribe en el Capítulo VII de Título VII.

### **Asignación ambiental del SGR en el proyecto.**

Según el SGR las regalías son “el pago que realizan las compañías petroleras al Estado colombiano por explotar los yacimientos de petróleo, un recurso natural no renovable, es decir, que se extingue en el transcurso del tiempo”. A pesar de dicha definición, y de la gran problemática que presenta el país por una gestión deficiente de pasivos ambientales a raíz de explotación de recursos no renovables, el presupuesto de la Asignación Ambiental por parte del Proyecto de Ley 311 de 2020 en Cámara solo entrega de manera directa un 1% de todo el presupuesto a este rubro.

Por otra parte, el Sistema General de Regalías propuesto por Proyecto de Ley atenta contra los propósitos y los principios de la descentralización, principios aún más importantes en el uso de recursos para la gestión ambiental de impactos del sector extractivo ya que los impactos ambientales ocurren en la particularidad de los territorios y su gestión oportuna depende de otorgar una alta prioridad que solo puede garantizarse si quienes sufren dichos impactos pueden tomar sus propias decisiones. A pesar de ello, el Proyecto de Ley en su artículo 51 señala en cuanto a la destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible que la Asignación para la Inversión Local en Ambiente será para proyectos de la estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas que defina el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con ayuda del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). También señala que los recursos de la Asignación Ambiental se darán según las convocatorias que estructure el DNP y el MADS. En otras palabras, en lo que se refiere al poder de decisión sobre estos recursos el artículo 52 deja toda claridad al decir que “El DNP y el MADS determinarán los lineamientos y criterios para la formulación, viabilidad, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión a ser financiados con la Asignación Ambiental y el 20% del mayor recaudo”. Esta normatividad, desde todo punto de vista, viola los principios y objetivos de la descentralización y autonomía territorial, excluyendo a las entidades territoriales de la posibilidad de definir sus prioridades frente a la gestión ambiental de lo público.

#### **4. ASPECTOS PUNTUALES DE LAS REGALÍAS Y DEL PROYECTO**

## **Modificación de los tiempos estipulados para lo respectivo al presupuesto del SGR.**

En el Título VII Capítulo VI del Proyecto de Ley se determina que el presupuesto del SGR estará compuesto por el **Presupuesto Bienal** de Ingresos y el de Gastos, lo cual marca una diferencia fundamental respecto a la normatividad actual que establece que es **bianual**. La diferencia no es cosa menor pese a que pasa de ser dos veces cada año a una vez cada dos años. De igual manera opera la modificación en lo que respecta a la ejecución presupuestal (Capítulo VII del Título VII) y con el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control, ya que el DNP rendirá informe ante el Congreso cada dos años tal como se estipula en el Título VIII.

## **Incumplimiento de los acuerdos con el movimiento estudiantil y profesoral de 2018 sobre la priorización y estabilización de recursos de la educación superior.**

El Gobierno Nacional firmó el 14 de diciembre de 2018 el Acta de Acuerdo de la Mesa de Diálogo para la Construcción de Acuerdos para la Educación Superior Pública, con representantes del movimiento estudiantil y profesoral que se movilizaron masiva y democráticamente durante ese año.

El primer punto se refiere a la Reforma al Sistema General de Regalías. Donde “El Gobierno Nacional formulará y gestionará ante el Congreso de la República una reforma estructural del Sistema General de Regalías teniendo como uno de los objetivos priorizar y estabilizar recursos para la Educación Superior Pública”.

A pesar de ser un acuerdo firmado directamente por el Presidente de la República, Iván Duque, así como por el Ministro de Hacienda y la Ministra de Educación, el proyecto radicado ante el Congreso de la República no incluye la priorización ni la estabilización de recursos específicos para la educación superior pública, incurriendo en un incumplimiento a lo firmado por parte del Gobierno Nacional.

## **Recursos para la implementación del acuerdo final de paz.**

En lo que respecta a los recursos del SGR a la asignación para la implementación del Acuerdo Final de Paz, si bien en el numeral 10 del artículo 2° se incluye como objetivo

del Proyecto de Ley “fomentar la estructuración y aprobación de proyectos de inversión que permitan la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los términos establecidos en las normas vigentes” se evidencia que en la extensión del articulado del Proyecto de Ley se presentan decisiones que van en contravía de dicho objetivo aun cuando se mantienen los porcentajes de la asignación de recursos del SGR a la implementación del Acuerdo conforme al artículo 361 de la Constitución Política.

En relación con el porcentaje del 70% de los ingresos por rendimientos financieros generados por el SGR, es necesario exponer que el monto real de los recursos que representa este porcentaje se verán afectados por la disminución del porcentaje de ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), debido a que pasó del 22.5% al 4.5%.

Por otro lado, se encuentra que el artículo 58 del Proyecto de Ley, el cual define el alcance y la estructura del *Órgano colegiado de administración y decisión Paz* (OCAD PAZ), señala que la viabilidad de los proyectos de inversión en esta materia “estará a cargo de los Ministerios del Sector o sus entidades adscritas o vinculadas que guarden relación con el proyecto de inversión”. Esta situación sumada a la considerable disminución de la autonomía regional ahonda el modelo centralizado de la toma de decisiones en materia de administración de recursos y se limita la posible inversión en proyectos para la resolución de problemáticas estructurales regionales que, a mediano y largo plazo, son garantía para el ejercicio de derechos fundamentales y fortalecen la implementación del Acuerdo de paz.

De igual manera, la supresión de los Órganos colegiados de Administración y Decisión para las regalías directas y las Secretarías Técnicas de éstos en las regiones no sólo vulnera la autonomía y derechos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 de la Constitución Política, sino que además representa un retroceso significativo en los avances en conocimiento sobre formulación de proyectos y la ejecución de estos en las entidades territoriales. Pese al aumento en la asignación para la inversión local en los municipios más pobres contemplado en el artículo 20 del Proyecto de Ley, la pérdida de facultades para el ejercicio del conocimiento práctico y técnico relacionado a la decisión sobre los proyectos de inversión afecta el desarrollo territorial en las regiones afectadas por el conflicto armado, especialmente si lo vemos

en miras a la imperativa reactivación económica regional posterior a la desaceleración causada por actual emergencia sanitaria.

### **Grupos étnicos.**

Colombia es un país que *reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación como está establecido en la Constitución Política. Según las cifras del DANE*, de los cerca de 48 millones de habitantes del territorio nacional cerca de 2 millones son indígenas. El Estado Colombiano tiene una deuda histórica con la población indígena, a pesar de esto, el Proyecto de Ley no genera un aporte significativo a estas comunidades con los recursos de SGR ya que destina solo un punto porcentual del SGR a dichas comunidades. *Si se toma el presupuesto del SGR para bienio 2019-2020, el cual equivale a \$18.5 billones, para estimar la asignación otorgada a las comunidades indígenas, dicha asignación equivaldría a solo 50.000 pesos al año para cada uno de los habitantes de dicha población. Es importante señalar que este cálculo es optimista si se tiene en cuenta que la caída del precio internacional del crudo y de la producción nacional, impactará significativamente en el presupuesto del SGR para el 2021-2022.* Finalmente, debe señalarse que esta cantidad de dinero asignada por habitante no corresponde con la visión de *reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, principalmente si se tiene en cuenta que estas comunidades han sido olvidadas históricamente por el Estado.*

### **Cambios en el sistema de vigilancia y monitoreo**

#### Pérdida de transparencia y participación ciudadana:

La propuesta de Reforma presentada sostiene que está dirigida a actualizar el funcionamiento y las medidas de seguimiento dispuestas para asegurar la adecuada y correcta ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías. Sin embargo realiza una serie de modificaciones que atentan contra el uso eficaz y eficiente de los recursos, debilitando la transparencia y anulando la participación ciudadana en este proceso.

Actualmente la Ley 1530 de 2012 en su artículo 100 establece que dentro de la instancia de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación se podrá contratar una auditoría externa que supervise las labores de vigilancia y control. En contraste a ello en la propuesta de reforma presentada esta mención desaparece del Artículo 160: “Instancia de Seguimiento, Evaluación y Control”. Vemos con preocupación esta omisión porque entendemos que una auditoría externa permite optimizar los procesos, enmendarlos a tiempo y dota de transparencia e independencia el análisis.

La Ley 1530 de 2012 también establece en su artículo 102 que además de las visitas de inspección se “propiciarán espacios de participación ciudadana para el control social”. En cambio en la propuesta de Reforma en el artículo 160 se mencionan las visitas de inspección pero se omite la participación ciudadana. Consideramos de vital importante que existan espacios para el control social que ha muchas veces ha evitado malos usos de recursos públicos. Este Proyecto solo hace mención del control social en el artículo 63 pero se lo atribuye como una responsabilidad a la entidad territorial y no como propio del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC).

#### Reducción del presupuesto para el sistema de vigilancia:

En este proyecto de ley el financiamiento destinado para el sistema de vigilancia pasa de 1% de los recursos del Sistema General de Regalías al 0,5%. Esta reducción significativa está estipulada en el artículo Artículo 162. Por más que se menciona que el otro 0,5% se destinará a la Contraloría General de la República vemos con preocupación que esta reducción en el financiamiento del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control atenten contra el uso eficaz y eficiente de los recursos del Sistema General de Regalías. Sabemos que uno de los indicadores de eficiencia más crítico del Sistema General de Regalías es la no ejecución de la totalidad de los recursos y que en la mayoría de las ocasiones responde a deficiencias técnicas en la formulación de los proyectos, por eso creemos fundamental que no se retire financiamiento del sistema. Teniendo en cuenta, sobretodo, que es el Departamento Nacional de Planeación el que presta asistencia técnica para la formulación y la viabilidad de esos proyectos de inversión.

Cero porciento de asignación para el sector de agricultura:

El Sistema General de Regalías (SGR) hoy en día cuenta con una gran deuda histórica con el sector de la agricultura en las diferentes regiones del país, esta deuda corresponde a un profundo descuido en materia de distribución presupuestal de la Ley 1530 de 2012 y su ejecución presupuestal asociada. De los 46 billones con los que ha contado el SGR a nivel nacional desde el año 2012 solo 3% (1.5 billones) han sido para el sector de la agricultura y el desarrollo rural, el cual ha contado con solo 383 mil millones (139 proyectos) en el gobierno actual. Esta situación general para el territorio nacional es más preocupante en regiones que tienen alta vocación para la producción agrícola como es el caso de Boyacá ya que de los 1.5 billones que se han invertido en agricultura y Desarrollo Rural a nivel de Boyacá solo 43 mil millones han sido para la agricultura en el departamento de Boyacá y solo mil millones de pesos de estos se han dado en el gobierno actual. Adicionalmente, los recursos del SGR para el año 2019 en el departamento de Boyacá fueron de 828 mil millones, de los cuales ha sido usado solo un 2% (19 mil millones) para 27 proyectos en la agricultura y desarrollo rural. El año 2020 dibuja un panorama igual de preocupante ya que los recursos asignados para Boyacá son de 419 mil millones y solo un 2.3 % están destinados para el sector de la agricultura y el desarrollo rural (Mapa de Regalías del SGR, 2020).

A pesar de dicho descuido histórico en la ejecución presupuestal para el agro el Proyecto de Ley no plantea ningún cambio que resuelva dicho descuido ya que en la distribución presupuestal expresada en el artículo 20 y demás artículos que la desarrollan designan rubros de Asignación para la Inversión Local y Regional y para la Ciencia, la tecnología y la innovación que no implican determinaciones obligatorias de inversión en el sector de la producción de alimento. El Proyecto de Ley es una propuesta que fue diseñada desde su filosofía expresada en el Acto Legislativo 05 de 2019 como en su reglamentación con los proyectos de ley citados para unas circunstancias ajenas a las que vive el país luego de la llegada del Covid 19.

Desde el año 2012 el país ha contado en el SGR con más de 17 mil proyectos por un valor cercano a los 46 billones, de ellos aún están 21.5 billones en ejecución y 4.2 billones sin contratar (Mapa de Regalías del SGR, 2020). Con base en estos valores se puede decir que la ley de regalías es un recurso normativo y económico fundamental para resolver la crisis económica que cada vez se agudiza más por fallas del modelo

económico y la pandemia del Covid 19. Sin embargo, estos recursos por valiosos que puedan ser no hacen efecto sobre la realidad económica del país si no se invierten de manera adecuada en sectores estratégicos como es el de la producción de alimentos. Diferentes discursos por parte de funcionarios del gobierno señalan hoy al agro como sector fundamental para la generación de empleo y de crecimiento económico, sin embargo, dichos discursos no se están expresando de manera palpable en la distribución de un recurso fundamental como es el de las regalías en la vigencia 2021-2022.

A pesar del potencial del agro para enfrentar el desempleo y la pérdida de ingresos de los hogares colombianos, hoy el agro pasa por uno de los peores momentos debido a las bajas asignaciones de presupuesto entre otros factores. El presupuesto para el agro ha sido históricamente irrisorio. Según cifras del Ministerio de Hacienda en el periodo que van del año 2000 al año 2020, en la gran mayoría de años el presupuesto ha estado por debajo de los 2.5 billones de pesos. Para el año 2020 la situación del agro ha tendido a desmejorar ya que a este sector le correspondió solo un 0.66 % (\$1,8 billones) del presupuesto nacional que representan una disminución cercana al 21 % respecto al presupuesto del año 2019 según la Contraloría General de la República.

### **Asignación para la ciencia, tecnología e innovación**

Otro de los fondos en el cual este Proyecto de Ley viola los principios y objetivos de la descentralización y de la autonomía territorial al excluir a las entidades territoriales de la posibilidad de definir sus prioridades y evaluar la viabilidad técnica y económica de sus propios proyectos es el de la Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación. Según el Proyecto de Ley 311 de 2020 “Le corresponde al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación verificar el cumplimiento de las condiciones para la presentación de los proyectos de inversión” y “Le corresponde al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación verificar el cumplimiento de las condiciones para la presentación de los proyectos de inversión. En cuanto al proceso de aprobación de términos de referencia y de los proyectos de inversión de la Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e

Innovación y el DNP, lo cual constituye un acto de centralización que desconoce las capacidades de los territorios para decidir sobre sus propios recursos.

## Referencias

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2020). *Las regalías*. Recuperado de

<https://www.anh.gov.co/portaRegionalizacion/Paginas/Las-regalias.aspx>

Contraloría General de la República. (2019). *Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020*. Recuperado de

<https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Comentarios%20al%20Presupuesto%20General%20de%20la%20Nacion%20%202020%202.pdf>

Facultad de Economía, Universidad de los Andes. (2020). *La cara étnica de la pandemia en Colombia*. Bogotá : Universidad de los Andes .

Forbes. (2020, agosto 5). *Puntos clave del proyecto de ley que reglamenta la reforma a las regalías*. Forbes Colombia.

<https://forbes.co/2020/08/05/economia-y-finanzas/puntos-clave-del-proyecto-de-ley-que-reglamenta-la-reforma-a-las-regalias/>

Gallego , J., & Trujillo , L. (2017). *Evaluación de Impacto del Sistema General de Regalías en el bienestar*. DNP.

Minhacienda. (2020). *ABC: Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME*.

Secretaría General Comisión Quinta del Senado. (2020, agosto 10). *Audiencia Pública Virtual de la Comisión Quinta*. <https://www.youtube.com/watch?v=BqOsgXdklNk>

Sistema General de Regalías. (2020). *Mapa de Regalías*. 2020. Recuperado de <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>

Congreso de la República. 27 de diciembre de 2018. Por medio de 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. 2018. Recuperado de:

[http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWC\\_C\\_CLUSTER-053058%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWC_C_CLUSTER-053058%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

## PROPOSICIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, solicitamos de manera respetuosa a las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes archivar el PROYECTO DE LEY 200/20 SENADO 311/20 CÁMARA “POR EL CUAL SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS”.

Cordialmente,

 <p><b>Jorge Enrique Robledo</b> Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p>	 <p><b>Jorge Eduardo Londoño</b> Senador de la República Alianza Verde</p>
 <p><b>Pablo Catatumbo Torres Victoria</b> Senador de la República Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común</p>	 <p><b>César Augusto Pachón A</b> Representante a la Cámara por Boyacá Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS</p>



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

***COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SECRETARIA GENERAL***

Bogotá D.C., catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

En la fecha, siendo las once y treinta y seis de la noche (11:36 p.m.) se recibió el informe de ponencia negativa conjunta para Primer Debate al **Proyecto de Ley No. 200 de 2020 Senado – 311 de 2020 Cámara** “Por el cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, firmado por los honorables senadores: Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Jorge Enrique Robledo Castillo y Pablo Catatumbo Torres Victoria; y el honorable representante: César Augusto Pachón.



**DEL CY HOYOS ABAD**  
Secretaria General