**José Elver Hernández Casas**

Presidente Comisión Cuarta

H. Cámara de Representantes

**Carlos Abraham Jiménez López**

Presidente Comisión Cuarta

H. Senado de la República

**Néstor Leonardo Rico Rico**

Presidente Comisión Tercera

H. Cámara de Representantes

**José Alfredo Gnecco Zuleta**

Presidente Comisión Tercera

H. Senado de la República

Honorables presidentes:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, y en acatamiento del mandato constitucional, de la Ley 2056 de 2020[[1]](#footnote-1) y demás normas que la desarrollan, y de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso de la República, rendimos ponencia para primer debate en las Comisiones Económicas Conjuntas de la Honorable Cámara de Representantes y del Honorable Senado de la República del Proyecto de Ley Nos. 439/2020 (Cámara) y 311/2020 (Senado) *“Por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022”*.

En cumplimiento de la normativa vigente, el pasado 1 de octubre, los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, doctores Alberto Carrasquilla y Diego Mesa Puyo, respectivamente, en nombre del Gobierno nacional presentaron a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR) para el bienio 2021 – 2022, por un valor de $17,3 billones.

Los ministros manifestaron que la formulación del proyecto cumple con lo dispuesto en la Constitución Política, en especial los artículos 360 y 361, en la Ley 2056 de 2020 y en las demás normas que reglamentan y desarrollan el SGR. La distribución de las regalías, entre beneficiarios y otros conceptos de gasto, se ha efectuado con base en los criterios que la normativa explícitamente señala[[2]](#footnote-2).

De acuerdo con lo expresado por los ministros, la inversión de las regalías permitirá ejecutar programas estratégicos de esta administración, dirigidos a impulsar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los colombianos. Los recursos del SGR, junto con los que se destinen en el Presupuesto General de la Nación (PGN) en las próximas vigencias fiscales, apalancarán la ejecución de proyectos estratégicos diseñados para retomar la senda de crecimiento por la que transitaba el país antes de la llegada del nuevo coronavirus Covid – 19, cuya propagación ha originado la mayor contracción de la economía nacional desde que se tienen registros.

La inversión de las regalías contribuirá a revertir esta situación y a propiciar un crecimiento económico sostenible e incluyente en todo el territorio nacional, especialmente en las regiones productoras y en los municipios con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas. Las regalías serán fundamentales para la consolidación de la paz con legalidad, como lo dispone el Acto legislativo 04 de 2017 y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* (PND) [[3]](#footnote-3).

La magnitud de los retos exigidos por el avance de la pandemia hace necesaria, hoy más que nunca, la acción conjunta del Estado, en sus tres niveles de gobierno, para reactivar los circuitos económicos regionales y para impulsar un desarrollo territorial sostenible, que reduzca las brechas de equidad que existen entre grupos poblacionales y regionales, para lo cual el Gobierno nacional y las entidades territoriales deberán coordinar sus planes de desarrollo. Desde el Congreso acompañaremos todas las iniciativas del gobierno que favorezcan la generación de empleo y contribuyan a mejorar la situación social de nuestros compatriotas.

**1. CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL SGR**

Desde su creación el Sistema General de Regalías se ha modificado para dar respuesta a las necesidades de inversión que demanda el desarrollo de nuestros territorios. Este proyecto de ley hace realidad el clamor de las zonas productoras de compensar los costos de la explotación minero-energética, sin dejar de irradiar a todas las regiones del país los beneficios de unos recursos que expiran con su explotación.

El actual Sistema General de Regalías sintetiza un esfuerzo colectivo de concertación en pro de un desarrollo territorial incluyente y sostenible. Se trata de una apuesta por la descentralización: está diseñado para empoderar a los gobiernos territoriales en la asignación específica de estos recursos, con el acompañamiento técnico del Gobierno nacional. Es un sistema dotado de mecanismos institucionales para que el uso de los recursos sea ágil y pertinente para el desarrollo territorial, al estar sometido a un proceso permanente de seguimiento, control, evaluación y rendición de cuentas.

El sistema está conformado por la totalidad de recursos que el Estado percibe por concepto de regalías y compensaciones, producto de la explotación de recursos naturales no renovables (RNNR). Estos recursos se asignan con el fin último de financiar la transformación productiva de nuestro territorio y por esa vía elevar la competitividad del país, gracias a lo cual será posible reducir de forma estructural las desigualdades existentes entre regiones y grupos poblacionales, las cuales se han agudizado con la expansión del COVID - 19.

Sabemos que una explotación sostenible de nuestros RNNR nos da la oportunidad de prepararnos para avanzar hacia una diversificación responsable de nuestro aparato productivo. Las economías extractivas no van a desaparecer, se van a transformar, y frente a esta realidad, debemos usar de forma eficiente estos recursos, con visión estratégica, buscando equilibrar la generación de ingresos fiscales con la sostenibilidad ambiental y productiva.

Con la mira puesta en este horizonte, el Acto Legislativo 05 de julio de 2011 creó el nuevo SGR[[4]](#footnote-4), reglamentado mediante la Ley 1530 de 2012[[5]](#footnote-5). Esta ley, junto con otras normas reglamentarias, reguló durante el decenio pasado la organización y funcionamiento del sistema y modificó el mecanismo de reparto vigente hasta ese momento, mediante el cual durante décadas se distribuyeron las regalías y compensaciones provenientes de la extracción y producción de recursos naturales no renovables. Este cambio constitucional y legal estableció un nuevo esquema de distribución que corrigió inequidades regionales existentes, al disponer que todas las regiones se beneficiaran de los recursos de una manera más equitativa y no unas pocas como había ocurrido hasta entonces.

Años después, el Acto Legislativo 04 de septiembre de 2017 modificó los artículos 360 y 361 de la CP, en el entendido de que, por sus características, el SGR podría ser un potente instrumento para apoyar los esfuerzos tendientes a consolidar el proceso de paz y ampliar la presencia del Estado, en el marco del acuerdo de paz suscrito con las FARC (EP), pues, muchas de las zonas donde se desarrollan las actividades minero-energéticas han estado también en el centro del conflicto con los grupos armados ilegales.

A pesar de los efectos favorables de este nuevo esquema de reparto, una evaluación más profunda de sus logros mostró la necesidad de mejorar este instrumento de política fiscal y motivó su reforma en 2019. Un aspecto clave para modificar el SGR fue el de fortalecer la inversión en los territorios productores para compensar adecuadamente los costos ambientales y sociales propios de las actividades extractivas. La reforma al SGR busca facilitar la consecución de lo que se ha denominado “licencia social”[[6]](#footnote-6), requerida para desarrollar proyectos nuevos que contribuyan a mantener, dentro de rigurosos estándares de preservación ambiental, la generación futura de ingresos por regalías. El sistema de reparto, como quedó diseñado con la reforma de 2011 no consideró de forma adecuada el efecto de una reducción brusca de las regalías que reciben las regiones productoras. Situación que se había convertido al final del decenio en un poderoso factor de desestímulo para nuevas inversiones en el sector, por lo que existía un ambiente favorable para modificarlo.

La reforma Constitucional de 2019 corrigió los errores cometidos en 2011: compensa a las regiones productoras y garantiza que las regalías sigan llegando a todas las regiones del país. El Congreso de la República encontró la fórmula para lograr estos objetivos mediante el Acto Legislativo 05 de 2019[[7]](#footnote-7), teniendo como referente un amplio consenso alrededor de los siguientes aspectos:

1. fortalecer las asignaciones directas[[8]](#footnote-8);
2. aumentar los recursos para los municipios más pobres;
3. mantener la participación de las entidades territoriales no productoras;
4. garantizar recursos para la Paz, la Ciencia, Tecnología e Innovación[[9]](#footnote-9);
5. asignar recursos para conservación de áreas ambientales, la protección del ambiente y el desarrollo sostenible;
6. optimizar los gastos de funcionamiento, y
7. agilizar el uso de los recursos dentro de altos estándares de seguimiento a la calidad de la inversión.

En consonancia con los propósitos anteriores con la reforma se busca hacer más ágil y flexible la administración del sistema para acelerar el ritmo de ejecución de los recursos, en especial de los proyectos de inversión financiados con asignaciones directas. Con este fin se suprimió del ordenamiento constitucional la función que en este proceso desempeñaban los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), otorgándole a las entidades territoriales productoras un mayor nivel de autonomía para tomar decisiones en relación con la evaluación, viabilización, priorización y aprobación de las inversiones. Esto permitirá reducir la estructura institucional y administrativa relacionada con la definición y aprobación de los proyectos por parte de los OCAD, así como los altos costos asociados a ella. De esta manera el número de OCAD se reduce de 1.152 a 8; estos órganos se encargarán de asignar únicamente los proyectos de alto impacto regional buscando generar economías de escala en el uso de estos recursos.

Los pilares de este consenso quedaron plasmados en la Constitución Política mediante la aprobación que hicimos del Acto Legislativo 05 de 2019, que hoy es la brújula que orienta la elaboración de este presupuesto. Para completar el nuevo sistema, el pasado 30 de septiembre el Gobierno nacional expidió la Ley 2056 mediante la cual se reglamenta la reforma constitucional.

La reforma constitucional y su ley reglamentaria fijan criterios precisos para la asignación del presupuesto bienal del SGR. Determinan la forma como este se debe distribuir entre sus componentes, y contiene mecanismos institucionales explícitos sobre la forma como se deben aprobar, ejecutar, controlar, fiscalizar y evaluar el uso de todos los recursos que lo conforman.

Es así como en el marco de la reforma que acabamos de aprobar, las asignaciones directas definidas en beneficio de los territorios productores y portuarios pasarán del 11% en el presupuesto vigente al 25% del total del SGR en el proyecto de ley de presupuesto que estamos analizando; las asignaciones locales, dirigidas a los municipios más pobres del país, lo harán del 10,7% al 15% del total, mientras que la asignación regional destinada a los macroproyectos de alto impacto en las regiones se mantendrá en 34%.

Este proyecto de ley de presupuesto hace realidad el propósito de la reforma constitucional de 2019 de racionalizar el funcionamiento y el ahorro en favor de la inversión. De esta manera, las asignaciones para inversión serán más altas y representarán el 93% de los ingresos corrientes aforados, todo esto a pesar de la brusca caída de los precios internacionales del petróleo a lo largo de 2020. No debemos olvidar que, durante el próximo bienio, de acuerdo con el Plan de Recursos que proyecta el Ministerio de Hacienda, en promedio, el 86.3% de las regalías serían generadas por el petróleo y el carbón y lo que pase con sus precios o su producción repercute directamente sobre los ingresos de las regiones.

Con la reforma, el SGR queda integrado por ocho componentes básicos en tanto que la distribución de sus recursos se efectuará mediante un sistema de manejo de cuentas. De estos componentes, cinco son para inversión: Asignaciones Directas; Asignaciones Locales para los municipios más pobres; Asignación Regional; Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación, Asignación para la Paz, y Asignación Ambiental. Los restantes corresponden a funcionamiento, fiscalización, seguimiento, evaluación y control, y ahorro. Además de estos, la normatividad prevé otros beneficiarios y conceptos de gasto, y ha dispuesto explícitamente que las regalías no formen parte del PGN, ni del Sistema General de Participaciones Territoriales, sino que tengan su propio sistema presupuestal.

Como se aprecia en la Gráfica 1, en comparación con la normativa anterior, la reforma constitucional de 2019 destina mayores recursos para los productores sin reducir los ingresos de los no productores, los cuales se mantienen. Al mismo tiempo aumenta la inversión dirigida a los municipios con mayores necesidades básicas insatisfechas, así como la destinada a ciencia, tecnología e innovación, y asigna recursos para la conservación ambiental y la lucha contra la deforestación.

Para lograr esto se han optimizado los gastos de administración del Sistema, los cuales reducen su participación al igual que el ahorro. Este último rubro se calcula ahora de forma residual y se destina, en partes iguales, a cubrir el pasivo pensional y a conformar el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), que se empleará como mecanismo de estabilización de los ingresos cuando estos se reduzcan de manera drástica por choques económicos, sea por disminución en los precios o en las cantidades producidas o extraídas. Con este mecanismo se protegerán las asignaciones directas, las asignaciones para los municipios más pobres, y las asignaciones para la inversión regional. De hecho, así se está haciendo con el presente proyecto de ley.

**Gráfica 1. Distribución de los Ingresos Corrientes del SGR antes y después del A. L. 05 de 2019**

**Fuente:** Cálculos – Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN)

Además de determinar la forma como se deben asignar los recursos entre los componentes del sistema, la Ley 2056 de 2020 regula la organización y el funcionamiento del SGR. Su objeto, como lo señala el artículo primero, es el de determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios, así como el régimen presupuestal del SGR, y no menos importante, los mecanismos de verificación, control, fiscalización y evaluación de los proyectos de inversión.

El fortalecimiento de la descentralización emanado de la reforma constitucional y legal se hará con base en metodologías unificadas para todo el país, elaboradas para que los gobiernos territoriales formulen, viabilicen, prioricen y aprueben inversiones prioritarias para el desarrollo en términos del cierre de brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y de infraestructura vial. La reforma que recién aprobamos está concebida para consolidar un modelo de ejecución de recursos más expedito y un sistema más eficiente para avalar proyectos de inversión técnicamente fuertes y pertinentes con el propósito de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos.

Con el fin de fomentar el uso de recursos en proyectos con alto potencial de generación de economías de escala, la ejecución de este presupuesto, tal como lo autoriza la Ley 2056 de 2020, permitirá estructurar proyectos de inversión de alto impacto mediante el uso responsable de las vigencias futuras y cargar al sistema los costos del diseño y estructuración de este tipo de proyectos. Los gastos de pre- inversión se pueden financiar con las asignaciones de inversión del sistema. Todas estas medidas fueron adoptadas por un Congreso que sabe la importancia de colocar filtros legales para reducir el riesgo de un uso inadecuado de los recursos en los territorios, de una forma prudente, es decir sin interferir con la autonomía de los territorios ni entorpecer la ejecución de estos dineros.

Es así como la ejecución de este presupuesto bienal, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 2056 de 2020, debe surtir un riguroso proceso de planeación participativa y de rendición de cuentas. Las prioridades de inversión serán definidas a través de mesas de planeación participativa, lideradas por los gobernadores y alcaldes, con fundamento en criterios de desarrollo competitivo y productivo del territorio; y los resultados de estos ejercicios democráticos formarán parte, en un capítulo independiente, de los planes territoriales de desarrollo[[10]](#footnote-10). La ley también faculta al DNP para suspender la competencia de las entidades territoriales de ejecutar directamente los dineros del SGR si estas dejan de usar de forma adecuada los recursos[[11]](#footnote-11).

De manera pues que el SGR es un conjunto ordenado de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones, y en este sentido, el artículo 124 de la Ley 2056 organiza el sistema presupuestal del SGR de la siguiente forma:

1. **Plan de Recursos**: lo elabora el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en la información remitida por los órganos del sistema y contiene una proyección a diez años de las fuentes que lo financian, discriminada por cada uno de los ingresos;
2. **Banco de Programas y de Proyectos de Inversión del SGR**: administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los bancos correspondientes a las entidades territoriales son administrados por la respectiva entidad territorial, y
3. **Presupuesto del SGR**: además de las **disposiciones generales** que buscan cumplir con los objetivos del sistema, comprende: 1) el **presupuesto bienal de ingresos del SGR** que contiene la estimación de lo que se espera recaudar durante el bienio como contraprestación económica a la explotación de los recursos naturales no renovables, y la proyección de otras fuentes de financiamiento del SGR, incluida la disponibilidad inicial de recursos no ejecutados durante el bienio anterior, y 2) el **presupuesto bienal de gastos del SGR**,que contiene la totalidad de las autorizaciones de gasto para el bienio, de acuerdo con las participaciones definidas en la Ley 2056 (Artículo 140), así:
4. las normas contenidas en la presente Ley que organizan los órganos, entidades y fondos que forman parte del Sistema General de Regalías;
5. las destinadas a dar cumplimiento a los proyectos de inversión que se financien con los recursos del SGR;
6. las participaciones de las entidades receptoras de asignaciones directas de regalías y compensaciones;
7. las destinadas a la vigilancia y control fiscales de acuerdo con lo previsto en la ley, y
8. los créditos judicialmente reconocidos.

Para efectos de los ejercicios de planeación regional del SGR se mantuvieron las seis regiones contempladas en el régimen anterior: Caribe, Centro-Oriente, Pacífico, Eje Cafetero, Centro-Sur y el Llano, cada una integrada por los departamentos del área.

**2. PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO BIENAL DEL SGR**

El Acto Legislativo 05 de 2019 y la ley 2056 de 2020 señalan los criterios de programación y asignación de este presupuesto. La ley también define los sectores de inversión prioritarios, dejando en cabeza de las entidades ejecutoras la definición específica de los proyectos.

Comoquiera que las regalías deben administrarse con criterio presupuestal, el presupuesto que asigna y distribuye los recursos provenientes de las regalías se presenta al Congreso de la República para su discusión y aprobación, en las fechas, plazos y procedimientos dispuestos por la Ley 2056 de 2020, que son, en términos generales, los mismos que contemplaba el régimen anterior bajo la Ley 1530 de 2012.

La norma ha dispuesto que sea un presupuesto bienal, a diferencia del PGN cuya vigencia es de carácter anual. Lo prepara el Ministerio de Hacienda en coordinación con el DNP y el Ministerio de Minas y Energía (MME), según las definiciones adelantadas por los OCAD, con fundamento en los demás componentes del sistema y en los principios presupuestales previstos en la ley.

Su presentación ante el Congreso, cada dos años, es responsabilidad de los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía; y debe hacerse a más tardar el primer día hábil del mes de octubre, a partir del cual el Congreso de la República aboca su estudio y aprobación de acuerdo con el reglamento y en las fechas y plazos que se resumen en la tabla 1. El plazo para aprobar el proyecto de ley se extiende hasta antes de la medianoche del 5 de diciembre.

De la misma forma que ocurre con el presupuesto general de la Nación (PGN), el órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso, en todo lo relacionado con el presupuesto del SGR, es el ministro de Hacienda. Este acompaña el trámite del proyecto de ley en el Congreso, brindando la información necesaria para su estudio y aprobación. Sólo este ministro puede solicitar a nombre del Gobierno la modificación al proyecto de presupuesto del SGR. Aunque el Legislativo también puede proponer modificaciones, sin embargo, estas, de ser pertinentes, en todo caso requerirán de aval previo por escrito del ministro de Hacienda.

***Tabla 1.*****Cronograma de la programación y aprobación de la ley bienal de presupuesto del SGR**

**Fuente:** DGPPN- SACP con base en la Ley 2056 de 2020

**3. PLAN DE RECURSOS 2021-2030 Y PRESUPUESTO BIENAL DE INGRESOS DEL SGR 2021-2022**

Como se mencionó antes, el proyecto de presupuesto se fundamenta en el Plan de Recursos. Este contempla un horizonte de proyecciones de 10 años construido con base en información reportada por la Agencia Nacional Minera (ANM) y por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), entidades especializadas adscritas al Ministerio de Minas y Energía. De acuerdo con lo expuesto por el ministro Carrasquilla, la proyección de las regalías se basó en supuestos que pueden verse afectados por múltiples factores internos y externos, dada la gran volatilidad de las variables del sector minero-energético. Las características actuales del mercado a nivel mundial le confieren un alto grado de incertidumbre a cualquier previsión que se haga de precios y/o producción de sus componentes, que es mayor cuando se considera el efecto adverso sobre la demanda que ha mostrado la expansión global del Covid - 19. Para hacer frente a este tipo de situaciones, la normatividad vigente contempla los mecanismos legales para realizar los ajustes que se consideren necesarios cuando se presenten situaciones que afecten de manera significativa las proyecciones.

Es importante precisar que estas proyecciones responden al marco normativo del sector y suponen una situación de orden público estable que no impida la operación normal de los campos productores, el transporte o la comercialización de los hidrocarburos o de los productos mineros. La alteración que se produzca a esta situación puede generar escenarios de menores ingresos de regalías, ya sea debido a una menor producción, o a un menor precio de liquidación de regalías por el incremento de los costos deducibles en los casos en que se afecten los sistemas de transporte de los hidrocarburos. De igual forma, la incertidumbre y volatilidad que ha caracterizado al mercado de *commodities* durante los últimos años, agravadas por los efectos del Covid – 19, en especial en el caso de los mercados de crudo y carbón, puede afectar, hacia arriba o hacia abajo, la exactitud de las proyecciones y, por lo mismo, la del Plan de Recursos del SGR.

Para la evaluación de este proyecto de ley hemos utilizado la información contenida en la exposición de motivos del Gobierno nacional y en el Plan de Recursos que le acompañó, donde se explican en detalle los supuestos utilizados para formular cada fuente de ingresos y la metodología de reparto de estos. También nos han sido de mucha utilidad las exposiciones de los ministros del área y de los congresistas que participaron en las reuniones de ponentes y coordinadores ponentes celebradas en sesiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas de Cámara y Senado.

**3.1 Proyección de Ingresos del Sistema General de Regalías 2021-2022**

En el caso de este proyecto de ley, la elaboración de la proyección de ingresos, en un marco de transparencia y responsabilidad fiscales, tuvo en consideración la alta volatilidad del mercado de *commodities* presente en los últimos años, en especial, de los mercados de crudo y de carbón. En estas condiciones, de acuerdo con lo señalado por el ministro Carrasquilla, las proyecciones se ajustaron al mejor estimativo posible de ingreso, con supuestos prudentes en materia de producción, considerando las circunstancias actuales del sector y el choque producido por la aparición y propagación del Covid - 19.

Un resumen de las proyecciones anuales de ingresos se puede apreciar en la gráfica 2. El Plan de Recursos proyecta ingresos corrientes por $7,07 billones para 2021 y de $8,35 billones para 2022. Durante el bienio, en promedio, 80% de estos ingresos provendría de hidrocarburos y el 20% restante de minerales.

***Gráfica 2.*****Proyección Ingresos Corrientes del SGR – Plan de Recursos**



**Fuente:** MHCP- DGPM- Plan de Recursos 2021-2030

Un resumen de los supuestos empleados por el Gobierno nacional para efectuar estas proyecciones se presenta en la tabla 2, y para una mayor ilustración de los HH congresistas en comisiones económicas en el anexo que acompaña a esta sección se presenta el detalle de los supuestos y proyecciones entregados por las agencias para la elaboración del Plan de Recursos del SGR 2021-2030, cuyo resultado final se resume en la tabla anexo 6. La sumatoria de los dineros de regalías previstos para 2021 y 2022 es la fuente más importante de recursos para financiar las asignaciones del SGR del próximo bienio. No son estas las únicas fuentes de financiación del SGR. Otros ingresos pueden provenir de la distribución de rendimientos y excedentes financieros o de saldos acumulados por mayor recaudo, que no fueron presupuestados en su momento.

**Tabla 2. Resumen de Supuestos Macroeconómicos del Presupuesto del SGR 2021- 2022**



**Fuente:** MHCP – Plan de Recursos

Al incorporar rendimientos financieros por $1.752 mm y excedentes financieros por $75 mm, que suman $1.827 mm, el presupuesto bienal para 2021-2022 asciende a los $17.255 mm mencionados al comienzo de esta ponencia. En cumplimiento del Acto legislativo 04 de 2017, los rendimientos financieros se han asignado para incentivar la producción en municipios productores y portuarios (30%) y para impulsar los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET a través de la Asignación para la paz (70%); en tanto que los excedentes financieros se han asignado en su totalidad para los PDET (Tabla 3).

**Tabla 3.** Ingresos totales aforados bienio 2021 - 2022

Miles de millones de pesos (MM)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Concepto** | **2021 -2022** | **% Total** | **% PIB** |
| **1. Ingresos Corrientes** | **15.428** | **89%** | **1,50%** |
| 1.1 Hidrocarburos | 12.290 | 71% | 1,20% |
| 1.2 Minería | 3.138 | 18% | 0,30% |
| **2. Ingresos de Capital** | **1.827** | **11%** | **0,20%** |
| 2.1 Rendimientos Financieros | 1.752 | 10% | 0,20% |
| 2.2 Excedentes Financieros | 75 | 0,40% | 0,00% |
| **Total Ingresos (1 + 2)** | **17.255** | **100%** | **1,70%** |

**Fuente:** DGPPN- SACP

**3.2 Asignación por Componentes de los Recursos del Sistema General de Regalías para el bienio 2021-2022**

Los recursos del sistema están asignados dando estricto cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 2056 de 2020. Estas normas establecen de forma expresa los porcentajes y criterios de asignación entre los componentes y beneficiarios del sistema. Es así como este presupuesto se programó para materializar los objetivos de la reforma constitucional de 2019. Con este fin se han destinado mayores recursos a los productores, sin reducir los ingresos de los no productores, y se ha elevado la inversión dirigida a los municipios con mayores necesidades básicas insatisfechas, racionalizando los gastos de funcionamiento y el ahorro en favor de la inversión, todo dentro de un enfoque de cierre de brechas de desarrollo.

Para la distribución de los recursos del SGR, realizada por el DNP en cumplimiento de lo señalado en el numeral 5 del artículo 9 de la ley 2056 de 2020, se aplicaron los parámetros, porcentajes y reglas de distribución contenidos en el artículo 361 de la Constitución Política y en la citada Ley 2056 de 2020. En el caso del proyecto de ley de presupuesto del SGR para el bienio 2021-2022, la distribución de los recursos es la siguiente (Tabla 4).

**Tabla 4.** Comparativo Asignaciones Financiadas con Ingresos Corrientes Bienios 2019 - 2020 y 2021 – 2022

Miles de Millones de Pesos y Porcentajes



**Fuente:** Cálculos DGPPN con datos del SGPR y el Plan de Recursos 2021 – 2030 del DNP

Las asignaciones para inversión y funcionamiento financiadas con ingresos corrientes se distribuyen con base en porcentajes fijos determinados en la norma. El ahorro, por su parte, se calcula de forma residual, lo cual simplifica la distribución de los recursos en comparación con el presupuesto de bienios anteriores.

Así, a pesar de que el aforo de ingresos corrientes para el próximo bienio disminuye un 16,9% respecto al bienio anterior, al pasar de $18,5 billones en el bienio 2019-2020 a $15,4 billones en el bienio 2021-2022, que es una caída de $3,1 billones, se estima que la inversión crezca 6% en términos nominales, esto es, pasará de $13,4 billones a $14,3 billones, en esos dos bienios, elevando su participación en el monto total asignado de 72,5% a 92,5%, a costa del ahorro y el funcionamiento que se reducen por cuenta de la aplicación de los nuevos parámetros constitucionales de distribución de asignaciones.

Con el nuevo esquema de reparto, las asignaciones directas crecerán sin restarle participación a las otras asignaciones destinadas a la inversión territorial, pasando del 11,2% a 25% entre estos dos bienios y la representatividad de la inversión sin asignaciones directas subirá de 61,3% a 67%.

Como se observa, mientras el aforo de ingresos corrientes se reduce, aumentan las asignaciones directas y las destinadas a la Paz y la Ciencia, Tecnología e Innovación, sin que esto implique reducir la participación de la inversión regional y local. Esto se explica por la contracción que se produce en las asignaciones para ahorro dirigidas al FAE y al FONPET, y de las orientadas a cubrir gastos administrativos, fiscalización, seguimiento, evaluación y control (Tabla 4).

La distribución general entre las asignaciones se resume en la tabla 5. Una distribución detallada de las asignaciones por beneficiario se presenta en el proyecto de ley

Este presupuesto materializa dos objetivos medulares de la reforma de 2019 al SGR, que no siempre se resaltan como merecen: i) ubica la sostenibilidad ambiental como un pilar fundamental en toda la estrategia de desarrollo territorial, al asignar mayores recursos para la conservación ambiental y la lucha contra la deforestación, y ii) promueve el desarrollo de las comunidades étnicas, mediante la destinación de crecientes asignaciones para financiar los programas de inversión que definan los Pueblos Indígenas, las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y el pueblo Rrom o Gitano.

Como se aprecia en la tabla 5, para la protección del ambiente se asignan recursos que suman 5 puntos porcentuales del total de los ingresos corrientes. Un punto se asigna de forma directa, por mandato del Acto Legislativo 05 de 2019, y cuatro puntos adicionales a través de las asignaciones Local y de Ciencia, Tecnología e Innovación, con dos puntos porcentuales en cada una de ellas.

La asignación local tiene dos componentes principales: 12,68 puntos porcentuales para los municipios con NBI superior al NBI nacional y aquellos clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª; y 2,32 puntos porcentuales para comunidades étnicas. Por mandato legal, cada uno de estos componentes tiene recursos asignados para la protección ambiental que suman, como se mencionó antes, el equivalente a dos puntos porcentuales del aforo total de los ingresos corrientes.

La distribución de asignaciones también da cumplimiento a los mandatos de la ley reglamentaria de situar 60% de las asignaciones para inversión en cabeza de los departamentos y el 40% restante en las regiones. Como porcentaje del total de los ingresos corrientes, los primeros equivalen a 20,4% y los segundos a 13,6% (tabla 5).

**Tabla 5.** Distribución Detallada de Asignaciones para Inversión Financiadas con Ingresos Corrientes

Miles de millones de pesos y Porcentajes



**Fuente:** Cálculos DGPPN con datos del DNP y el Plan de Recursos 2021 – 2030

Por otra parte, las asignaciones financiadas con los rendimientos financieros generados por el SGR se distribuyen en cumplimiento de lo establecido por el Acto Legislativo 04 de 2017. La norma ordena destinar 70% de estos recursos, excepto los provenientes de asignaciones directas, para la Paz, y el 30% restante para incentivar la producción en los municipios productores y portuarios.

Este presupuesto asigna en el próximo bienio los rendimientos financieros del bienio 2019 – 2020, certificados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional con corte a 30 de agosto de 2020; estos recursos ascienden a $1,75 billones, de los cuales $154 mm fueron generados por las asignaciones directas, como se aprecia en la Tabla 6.

**Tabla 6.** Asignaciones Financiadas con Rendimientos Financieros

Miles de Millones de Pesos

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Concepto** | **2021 -2022** | **% Total** |
| **1. Asignación para la PAZ** | **1,598** | **100%** |
| 1.1 Asignación para la Paz | 1,118 | 70% |
| 1.2 Incentivos para la Producción | 479 | 30% |
| **2. Asignaciones Directas 20 %** | **154** | **100%** |
| 2.1 Asignaciones Directas 20% | 154 | 100% |
| **Total Asignaciones (1 + 2)** | **1,752** |  |

**Fuente:** Cálculos DGPPN con datos de la DGCPTN

También se asignan $75,4 mm para financiar Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), mediante el adelanto de la Asignación Paz. Esta cifra es el resultado de la diferencia entre el adelanto del 70% de la proyección anual de esta asignación para los últimos 8 años del plan de recursos 2021-2030 ($2,219 mm) y los recursos que incorporará el Gobierno nacional, por concepto de este mismo tipo de adelanto en el presupuesto del SGR 2019-2020 ($2,144 mm), los cuales corresponden a la proyección de los últimos 8 años del plan de recursos 2019 - 2028. Todo ello, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 60, 62 y 152 de la Ley 2056 de 2020.

Los excedentes financieros corresponden a los recursos líquidos que se encuentran sin ejecutar en la Cuenta Única del Sistema, los cuales serán utilizados, a corto plazo, como fuente de financiamiento del Adelanto para la Paz del bienio y posteriormente serán sustituidos por operaciones de crédito público, en línea con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 2056 de 2020.

En la siguiente sección se anexa el Plan de Recursos del SGR 2021-2030. Este texto incluye los supuestos y proyecciones entregados por las agencias para su elaboración.

# Anexo: Documento Técnico Plan de Recursos del SGR 2021-2030

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) - Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) tiene la competencia de elaborar el Plan de Recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Para esto la normatividad en mención indica que dicho documento debe incluir una proyección de las fuentes de financiamiento a diez años, y en particular, las proyecciones de ingresos del SGR para los próximos 10 años y los supuestos utilizados para su elaboración, que para estos efectos fueron enviadas por el Ministerio de Minas y Energía (MME) o las entidades delegadas.

El MHCP, por intermedio de la DGPM, informó al Ministerio de Minas y Energía los supuestos de tasa representativa del mercado (TRM), inflación y precio Brent publicados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, como insumo para la elaboración del Plan de Recursos 2021-2030 del SGR. Estos supuestos se presentan en la **Tabla Anexo 1.**

**Tabla Anexo 1.** Supuestos del MFMP 2020, insumo para el Plan de Recursos del SGR 2021-2030



\* Promedio periodo. \*\* Fin de periodo. Fuente: DGPM – MHCP.

A partir de estos supuestos, y considerando adicionalmente supuestos particulares y especializados sobre la dinámica de los recursos naturales no renovables, el Ministerio de Minas y Energía y sus agencias (Agencia Nacional de Minería -ANM- y Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH) proyectaron el recaudo de regalías para los siguientes 10 años. En este sentido, en este documento se presenta: primero, las proyecciones de ingreso de regalías por minería, incluidos sus principales supuestos; segundo, se presentan las estimaciones de ingresos de regalías por hidrocarburos, al igual que sus supuestos; y finalmente, se presentan las proyecciones anuales consolidadas del recaudo total de regalías del 2021 al 2030.

## **Proyección de ingresos por regalías de minería: 2021-2030**

La ANM remitió al MME[[12]](#footnote-12) el detalle del pronóstico de ingresos de regalías por minería del SGR para el periodo entre 2021 y 2030. En las siguientes secciones se presentan sus principales supuestos y las proyecciones.

* 1. **Supuestos**

A continuación, se presentan en la **Tabla Anexo 2** los principales supuestos de recursos naturales no renovables de minerales para la elaboración del Plan de Recursos del SGR.

**Tabla Anexo 2.** **Principales supuestos de minería para el Plan de Recursos del SGR 2021-2030**



\* Pesos por tonelada. \*\* Pesos por libra. 1/ Situación Especial. Fuente: DGPM con base en MME y ANM.

En relación con estos supuestos, es importante considerar los siguientes puntos y consideraciones de acuerdo con lo manifestado por la ANM:

Producción:

* La proyección de producción de los proyectos mineros de interés nacional, que en el caso del carbón se encuentran ubicados en el Cesar y La Guajira, así como el de níquel en Córdoba fueron tomados de los planes de trabajo y obras (PTO) de largo plazo presentados ante la autoridad minera por cada uno de los titulares mineros.

En los últimos PTO presentados se evidencia que las producciones a futuro de carbón térmico de los grandes proyectos, los cuales se encuentran ubicados en La Guajira y Cesar, van en declive. Lo anterior se basa en las particularidades de cada proyecto. Por ejemplo, para el caso del Cerrejón, el no acceso a las reservas ubicadas debajo del arroyo Bruno genera limitantes importantes de explotación para el proyecto. Adicionalmente, la dinámica actual del mercado de carbón (precios y demanda baja) y las proyecciones bajo el marco de los pactos ambientales globales permiten inferir un comportamiento con tendencia a la baja.

* Las proyecciones de producción de los departamentos diferentes al Cesar y La Guajira se realizaron con base en cifras estimadas basadas en el comportamiento histórico de la producción que han presentado Boyacá, Cundinamarca, Santander, Norte de Santander, Antioquia, Cauca y Valle del Cauca.

Precio:

* En particular para las regalías de carbón, se tomaron como base las proyecciones de precios del Banco Mundial (en los casos en que estas estimaciones se basan en indicadores internacionales). Para el caso de las regalías de carbón, cuya base de liquidación es el precio expedido por la UPME, se proyectaron los precios a partir del comportamiento estimado de la TRM y el precio del carbón de referencia internacional.
* El precio de referencia para el níquel es construido a partir de los costos de explotación de ese mineral en Colombia. En este sentido, se partió del último precio de referencia publicado por la UPME y se proyecta el mismo con base en el comportamiento estimado de la TRM.
* El precio de liquidación de regalías de oro se construyó a partir de la proyección de precios para ese metal del Banco Mundial, ajustando dicho precio al 80%, consistentemente con la metodología de liquidación de regalías, según la ANM
* En relación con las esmeraldas, toda vez que no es posible determinar un precio de mercado para el pago de las regalías[[13]](#footnote-13), como proyección del recaudo se estimó este a partir del recaudo de los últimos dos años y se aplicó un incremento de 3% para el periodo proyectado.
  1. **Proyección de recaudo de regalías de minería**

A partir de los supuestos hasta este punto presentados, la ANM estima el siguiente comportamiento del recaudo de regalías de minerales para 2021-2030.

**Tabla Anexo 3.** Proyección de recaudo de regalías de minería 2021-2030

($ millones)



Fuente: DGPM con base en MME y ANM.

El valor presente de las regalías de minería para el periodo 2021 al 2030, descontados los flujos a una tasa nominal de 5,87%[[14]](#footnote-14), corresponde a $10,627 mm (1,0% del PIB de 2020).

## **Proyección de ingresos por regalías de hidrocarburos: 2021-2030**

La ANH remitió al MME[[15]](#footnote-15) el detalle del pronóstico de ingresos de regalías del SGR para el periodo entre 2021 y 2030. En las siguientes secciones se presentan sus principales supuestos y las proyecciones. Para la elaboración de este documento se toma la información incluida en el alcance realizado al concepto inicial enviado por la ANH.

### **Supuestos**

A continuación, se presenta la Tabla Anexo 4, en la misma se muestran los principales supuestos de recursos naturales no renovables de hidrocarburos para el Plan de Recursos del SGR.

**Tabla Anexo 4.** Principales supuestos de hidrocarburos para Plan de Recursos SGR 2021-2030



\* Promedio. Fuente: DGPM con base en MME y ANH

En relación con estos supuestos, es importante considerar los siguientes puntos, de acuerdo con lo manifestado por la ANH:

Producción:

* En relación con los niveles esperados de extracción de petróleo[[16]](#footnote-16), considerando una reducción en la producción asociada a la caída en precios del petróleo y a la emergencia sanitaria COVID-19 en 2020, se estima una leve recuperación para 2021 a un promedio de 802 KBPD. A partir de 2022, se estima una recuperación progresiva en los precios, lo que se refleja en un incremento en el pronóstico, más la agregación de recursos contingentes por precio a partir del año 2023, que permitiría mantener los niveles de producción hasta 2025 y presentando a continuación la declinación típica de los campos de petróleo. Desde 2026 en adelante, el pronóstico se ve afectado por la exclusión de los recursos contingentes del campo Wolf, por tratarse de una estimación sobrevalorada a partir del análisis de un solo pozo que no ha sido suficientemente evaluado y que se encuentra cerrado. Así mismo se destaca la entrada en 2030 de recursos contingentes del campo Chichimene, asociados a la maduración de proyectos de recuperación mejorada y mejores expectativas de precios del petróleo.

* Con respecto al pronóstico de Gas, aun cuando presenta la misma dinámica de declinación que para crudo, en este caso las reservas probadas están asociadas a los contratos de comercialización de gas firmados por las compañías, y por tanto el pronóstico de producción se suscribe únicamente a las reservas probadas.

Precio:

* Como se indicó previamente, el precio de referencia internacional del barril de petróleo es consistente con el publicado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del 2020 y los insumos del Grupo Técnico Minero Energético de la Regla Fiscal[[17]](#footnote-17). Para la referencia Brent, en el 2021, se espera una corrección en el precio en atención a la mejora de la demanda de crudo. Lo anterior estaría asociado al levantamiento de las restricciones en movilidad para contener la pandemia del Covid-19. Por el lado de la oferta, el escenario supone que se mantienen los acuerdos de la OPEP+. En el mediano plazo se espera que el precio presente una paulatina recuperación en la medida que se observa una recuperación económica y se realizan las inversiones en términos de exploración y explotación para tener un mejor balance entre oferta y demanda.
* La diferencia entre el precio de referencia del petróleo y el precio promedio de liquidación de las regalías obedece a la corrección por la calidad de crudo y al descuento de costos, de acuerdo con lo definido en el artículo 16 de la Ley 1530 de 2012 y en la Resolución No 907 del 7 de diciembre de 2016.

El precio promedio de gas utilizado en la liquidación corresponde al promedio del precio desde el 2015 al 2019 para cada campo.

### **2.2. Proyección de recaudo de regalías de hidrocarburos**

A partir de los supuestos hasta este punto presentados, la ANH estima el siguiente comportamiento del recaudo de regalías de hidrocarburos para 2021-2030.

**Tabla Anexo** 5. Proyección de recaudo de regalías de hidrocarburos 2021-2030 ($millones)



Fuente: DGPM con base en MME y ANH.

El valor presente de las regalías de hidrocarburos para el periodo 2021 al 2030, descontados los flujos a una tasa nominal de 5,87%, corresponde a $54.750 mm (5,4% del PIB de 2020).

## **Proyección anual 2021-2030 de regalías de minerales e hidrocarburos**

Por último, se incluye la proyección de recaudo de regalías tanto de minería como de hidrocarburos en la Tabla Anexo 6. El valor presente de los recursos totales proyectados de regalías para el periodo 2021-2030 corresponde a $65.377 mm (descontado a una tasa nominal de 5,87%), equivalente a 6,4% del PIB de 2020.

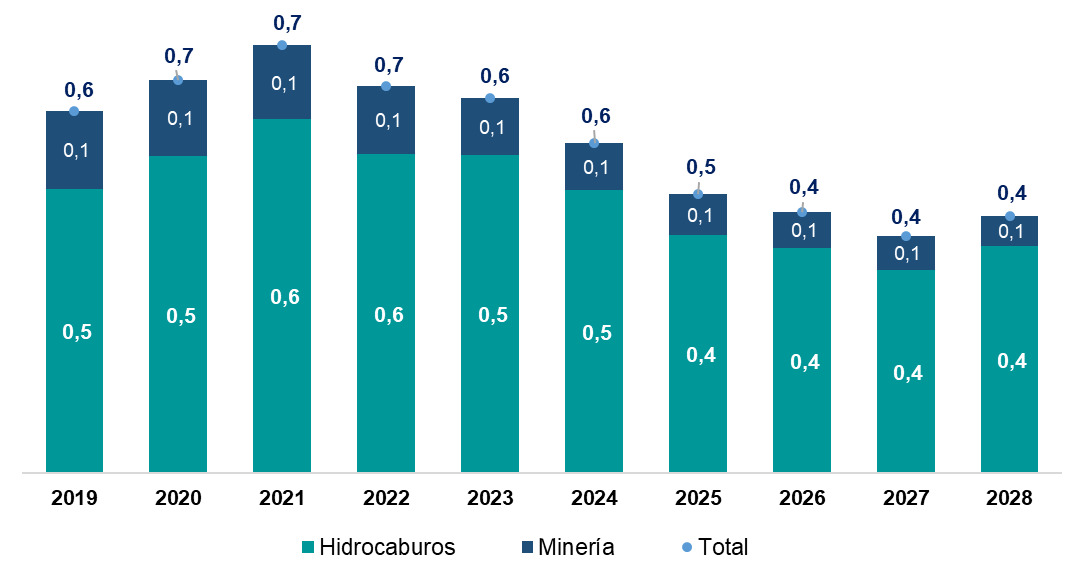
**Tabla Anexo 6**. Proyección de recaudo total de regalías 2021-2030 - ($ millones)



Fuente: DGPM con base en MME, ANM, y ANH.

Como porcentaje del PIB, se espera que las regalías presenten un comportamiento creciente hasta 2023. Desde 2024, asociado principalmente al ajuste a la baja en el nivel de extracción de petróleo, se estima que tendrían un comportamiento decreciente.

**Gráfico Anexo 1.** Proyección de recaudo total de regalías 2021-2030 (% del PIB)



Fuente: DGPM con base en MME, ANM, y ANH. Cifras como porcentaje del PIB proyectado en MFMP2020.

**4. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN AL PROYECTO DE LEY DEL SGR**

De acuerdo con lo dispuesto en la norma, el 25 de septiembre se presentó a la Comisión Rectora el correspondiente proyecto de ley de presupuesto del SGR 2021 – 2022. El 29 del mismo mes, esta comisión, de manera no presencial, discutió el proyecto y dio concepto favorable no vinculante al mismo, que fue aprobado de forma unánime con algunas recomendaciones, que seguramente discutiremos en el seno del Congreso de la República, durante el debate de aprobación de este presupuesto.

En el curso de las sesiones y reuniones realizadas durante la fase de estudio y aprobación de este proyecto de ley con los ministros de Hacienda y Crédito Público, de Minas y Energía y con el director del Departamento Nacional de Planeación, entre otros altos funcionarios, los ponentes y otros miembros de las Comisiones Económicas expresamos nuestro apoyo y también nuestra preocupación sobre este proyecto de ley.

Reconocemos el aporte que los ingresos por regalías le pueden dar al desarrollo del país, y ratificamos la pertinencia de la reducción del ahorro consagrada en la reciente reforma constitucional y materializada en este presupuesto. A pesar de la caída de los precios y de la coyuntura por la que atraviesa el país, la disminución del ahorro permitirá aumentar la inversión: "Se ahorrará cuando se pueda ahorrar", tal como está dispuesto en el Acto Legislativo 05 de 2019 y en la ley 2056 de 2020. Es destacable también, y buena noticia, que se haya reducido el gasto de funcionamiento para destinar los recursos liberados a más inversión en los municipios productores directos y puertos de embarque, sin que se afecte la participación de los no productores. El proyecto de presupuesto formulado bajo estas nuevas reglas de juego reivindica a las zonas productoras sin descuidar al resto del país, en especial a las zonas más vulnerables de nuestro territorio. La modificación del sistema de distribución de las regalías permitirá que de los $17,3 billones que constituyen el presupuesto bienal de ingresos, $16,1 billones, esto es, el 93,1%, podrá destinarse a gastos de inversión.

Aunque celebramos que con este presupuesto habrá más recursos para la inversión, nos llama la atención que algunos de estos provienen de un escenario indeseable, pues significa que existen solo porque no hubo ejecución. Es el caso de los recursos por rendimientos financieros. Cerca de $1,8 billones por concepto de rendimientos financieros se incorporarán en este proyecto de ley. Esto muestra una situación preocupante que nos dice que lo que manejaron los bancos y las fiducias son recursos que no se invirtieron, que no estuvieron donde debían estar. Que, aunque nos parezca hoy una situación favorable, no lo es. Muestra ineficiencia y mala gestión de los recursos. Creemos urgente prestarle atención a esta situación para que no vuelva a ocurrir. Son falencias o ineficiencias que deben corregirse

En estos momentos de crisis los ingresos por rendimientos financieros robustecen la inversión, pero no podemos olvidar que se trata de dineros atrapados en la caja del sistema. Dineros que dejaron de ser ejecutados, que no se traducen en obras. Es un problema estructural que, entre otras cosas, justificó la reforma del sistema, al punto de significar la supresión de la totalidad de los OCAD municipales y departamentales.

Lo ideal es que no se acumulen rendimientos financieros al final de cada bienio. Sin embargo, es inevitable que mientras se estructuran y se contratan los proyectos de inversión una parte de esa liquidez deba ser administrada de la mejor forma posible. En ese aspecto surgieron varias propuestas dirigidas a reglamentar el manejo financiero de esos recursos con el fin de garantizar una mayor rentabilidad de estos. El resultado del análisis de estas propuestas indica que la administración de la liquidez del sistema no debe estar orientada exclusivamente por criterios de rentabilidad. Las prioridades son seguridad y liquidez. Sin estas últimos se corre el riesgo de incurrir en pérdidas de capital que puedan afectar de forma adversa la financiación de las inversiones programadas. No en vano, la norma vigente sobre la materia está diseñada para garantizar la disponibilidad oportuna de los dineros que financian el gasto público, con criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad en ese orden de prioridad[[18]](#footnote-18).

Igualmente, se presentaron proposiciones dirigidas a que los dineros del SGR se consignen y administren únicamente a través de entidades públicas. El artículo 21 de la Ley 2056 regula el tema. La norma ordena que todos los recaudos por regalías sean manejados a través de la Cuenta Única del SGR hasta tanto se realicen los giros respectivos.

Se presentó también una proposición dirigida a reglamentar la administración de las cuentas maestras con saldos pendientes de aprobar al cierre del bienio 2019-2020. Su estudio indica que esta es coherente con el marco legal vigente, y por tanto una proposición en este sentido forma parte de las modificaciones incluidas en esta ponencia para su respectivo debate y votación. El texto propone reglamentar los saldos de vigencias anteriores al bienio 2021-2022; dado que, como se mencionó antes, desde el 1 de enero de 2021 la totalidad de los ingresos que recaude el sistema será administrada a través de la Cuenta Única del SGR.

La acumulación de rendimientos financieros revela también fallas de planeación. El Congreso ha hecho sentir su voz para expresar su preocupación por la baja capacidad de gestión institucional de las entidades territoriales en relación con la formulación y aprobación de los proyectos de inversión que requiere con urgencia la población. Infortunadamente esta debilidad ha sido una constante desde la creación del SGR y ello preocupa, toda vez que la reforma reciente del sistema profundiza la descentralización, al otorgar mayor autonomía a los territorios para decidir sobre el uso de los recursos y por esa vía agilizar su ejecución. El riesgo de un uso inadecuado de las regalías en un escenario de mayor autonomía territorial es una preocupación legitima. El país no puede repetir la historia. De ninguna manera la mayor autonomía territorial puede llevar a que los mandatarios territoriales gasten los recursos al margen de la adopción de rigurosos procesos de planeación que garanticen la pertinencia de los proyectos.

Los coordinadores y ponentes estudiamos con atención todas las proposiciones que buscan colocar filtros para garantizar que no repitamos la historia de proyectos inconclusos, e irrelevantes para el desarrollo de nuestras regiones. Buena parte de estas proposiciones parten de la premisa según la cual los OCAD, pese a retrasar la ejecución del sistema, de algún modo, cumplían con la labor de prevenir la proliferación de "elefantes blancos". Nuestra labor legislativa es aprobar disposiciones que permitan armonizar los controles institucionales y la capacidad de ejecución de los territorios. No podemos legislar para repetir la historia de recursos acumulados en bancos y fiducias y de proyectos represados, pendientes de aprobar y de ejecutar. Lograr un equilibrio entre una ejecución ágil y pertinente de los recursos es el gran reto del sistema en los próximos años. No hay duda al respecto.

Un exceso de filtros y controles puede retrasar la ejecución, especialmente en momentos como el actual en que es preciso impulsar la inversión pública para reactivar la economía, tan golpeada por la pandemia. En este sentido consideramos importante evitar el riesgo de colocar en esta ley nuevos filtros y controles que puedan entorpecer, de forma innecesaria, la ejecución de la inversión territorial. Filtros y controles adicionales pueden ser innecesarios porque el Congreso recién adoptó medidas para dotar al sistema de mecanismos de control que eviten el despilfarro y la corrupción.

Es así como, la ley faculta al DNP para proteger los recursos del SGR, sin perjuicio de las funciones de control fiscal y disciplinario que ejercen la Contraloría General de la Republica y la Procuraduría General de la Nación. El DNP puede ordenar la suspensión inmediata de pagos, y la no aprobación directa de proyectos ni designación como ejecutor, en cualquier etapa del procedimiento administrativo de control, evaluación y seguimiento que ejerce, cuando se evidencien acciones u omisiones que pongan en riesgo el uso eficaz o eficiente de los recursos del sistema (Artículo 176 de la ley 2056 de 2020).

El proceso de escogencia de los proyectos también tiene filtros en el marco legal vigente. La ausencia de los OCAD de ningún modo significa que los mandatarios territoriales tengan “carta blanca” para escoger y ejecutar los proyectos al libre albedrío de su voluntad. Los artículos 30 y 36 de la ley 2056 contienen requisitos rigurosos para la aprobación de los proyectos y la definición de las prioridades sectoriales de la inversión. Los dineros del SGR no se pueden destinar a piscinas de olas ni a fiestas patronales.

Las entidades territoriales deberán priorizar la inversión de los recursos en sectores que contribuyan y produzcan mayores cambios positivos al cierre de brechas territoriales de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial. Labores que deben realizar para poder ejecutar los recursos, de acuerdo con una metodología que para tal fin establecerá el DNP (Artículo 30 de la ley 2056 de 2020).

Además de los filtros del DNP, la ley 2056 de 2020 ordena que la aprobación de los proyectos de inversión se haga mediante un proceso de planeación participativa. El artículo 30 de la citada norma ordena a las entidades territoriales identificar y priorizar la inversión a partir de la aplicación de los principios de desarrollo competitivo y productivo del territorio y de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación e incorporar los resultados respectivos en sus planes de desarrollo, en un capítulo independiente.

En virtud de lo anterior, señores congresistas, la aprobación de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR tiene el filtro de un proceso previo de planeación participativa, que se concreta mediante mesas públicas ciudadanas. Estas mesas deben ser convocadas por los mandatarios territoriales y para su conformación deberán ser invitados los representantes a la cámara de cada departamento y los senadores que hayan obtenido más del 40% de su votación en la respectiva región, delegados de las asambleas, los concejos, las juntas administradoras locales, las organizaciones de acción comunal, las organizaciones sociales, las instituciones de educación superior y los principales sectores económicos con presencia en el territorio. Además, estos ejercicios de planeación participativa podrán contar con el apoyo de la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, según corresponda.

Muchos pueden afirmar que eso no es suficiente, que la ley se debe cumplir, y bueno, esa preocupación también ha sido abordada por este Congreso. Mediante el Acto Legislativo 04 de 2019 fortalecimos la Contraloría General de la República y la dotamos de mayores recursos para que cumpla sus labores. Competencias que ahora estarán reforzadas por medio del control concomitante y preventivo, que faculta a esta entidad para actuar de forma preventiva[[19]](#footnote-19).

Se estudiaron también proposiciones dirigidas a elevar el monto de los recursos que el SGR asigna a la Procuraduría General de la Nación, con la intención de fortalecer su capacidad de gestión en materia de control preventivo y disciplinario. Este tema fue debatido durante el trámite de la ley que reglamenta el Acto Legislativo 05 de 2019; y como resultado de ello, el artículo 167 de la ley 2056 de 2020 define de manera expresa el porcentaje de los ingresos del SGR asignados a la Procuraduría, de tal suerte que no se consideró pertinente incluir esta proposición en el pliego de modificaciones[[20]](#footnote-20).

La preocupación por el uso eficiente de los recursos del SGR es una preocupación sentida de todas las bancadas. Por eso dentro del margen de acción que nos permite la Constitución y la Ley incluimos, dentro del pliego de modificaciones, dos artículos nuevos dirigidos a fortalecer los filtros y controles que tendrá la ejecución de este presupuesto bienal. Un artículo nuevo ordena al Ministerio de Hacienda y al DNP presentar cada seis meses un informe sobre la ejecución presupuestal y el avance de los proyectos de inversión regionalizada a las Comisiones Económicas del Congreso de la República. Otro artículo ordena al DNP trabajar de forma más coordinada con las secretarías departamentales, distritales y municipales de planeación para brindar a los territorios la asistencia técnica requerida para mejorar la formulación de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR.

La sostenibilidad ambiental, concretamente la protección de ecosistemas vulnerables fue otro motivo de preocupación durante las sesiones conjuntas de las comisiones económicas. Se estudiaron diversas proposiciones dirigidas a incluir asignaciones presupuestales para financiar proyectos específicos de protección ambiental. Como resultado de estas labores se logró un consenso: la ley 2056 de 2020 fijó los criterios y prioridades sectoriales de inversión, definió también, de forma detallada la distribución de los recursos del sistema entre sectores y dejó en cabeza de los gobiernos territoriales la responsabilidad de definir los proyectos específicos. Incluir asignaciones para proyectos de inversión específicos en la ley bienal del SGR sería contrario a lo dispuesto en la ley reglamentaria del Acto Legislativo 05 de 2019.

En todo caso, los ponentes y coordinadores queremos destacar el aumento de la participación para el medio ambiente, que permitirá atender, entre otros gastos, la lucha contra la deforestación, la sostenibilidad ambiental y el rescate de las ciénagas, zonas fundamentales para el desarrollo social y ambiental del país.

El uso de los recursos de la asignación para la paz también fue objeto de preocupación durante los debates de las comisiones conjuntas. Se reconoció el esfuerzo del Gobierno nacional y de este Congreso por garantizar recursos que permitan acelerar la ejecución de los PDET. En virtud del adelanto de recursos que ordena realizar la ley 2056 de 2020, durante el próximo bienio los municipios PDET tendrán $4,4 billones para financiar las obras que con tanta urgencia reclaman sus moradores, en su mayoría trabajadores del sector agropecuario que durante muchos años han sido víctimas de la violencia. En este sentido se analizaron iniciativas parlamentarias dirigidas a reforzar el apoyo estatal a estos municipios en materia de formulación de los proyectos, que propendan por una ejecución ágil y eficiente de estos recursos, de acuerdo con lo dispuesto por la ley 2056 sobre la materia (artículos 60, 61, 62 y 152).

En relación con la distribución de los recursos del PDET fue unánime la preocupación sobre la importancia de buscar que la estrategia de estructuración de este tipo de inversiones, contemplada en el artículo 57 de la ley 2056 de 2020, asigne estos recursos con la mayor equidad distributiva posible entre las 16 subregiones que conforman los 170 municipios PDET; y en tal sentido el pliego de modificaciones incluye un artículo nuevo.

Un grupo de congresistas también se mostró preocupado por el monto de las regalías que pagan las empresas dedicadas a las actividades extractivas. En este sentido se presentaron propuestas dirigidas a aumentar los impuestos y las regalías que pagan estas compañías, especialmente las dedicadas a la explotación de oro y cobre. Sobre este particular se logró un amplio consenso: esta ley se enfoca en la distribución de las regalías entre los componentes y beneficiarios del SGR, y no es la norma idónea para establecer cambios en materia de impuestos y tarifas de las regalías.

Otro consenso surgido de estos debates es claramente la necesidad de “sembrar las regalías”, de tal modo que las economías territoriales sean más competitivas y, a mediano plazo logremos diversificar nuestro aparato productivo, y depender menos de las actividades extractivas para generar las divisas que requiere el desarrollo del país. Entre enero y agosto de 2020, pese a la brusca caída de los precios y la producción, 43% de los ingresos externos por exportaciones que recibe el país fueron generados por la venta de combustibles y productos de las industrias extractivas[[21]](#footnote-21). Esta transformación productiva es, desde luego, un proceso gradual por la cual debemos transitar de forma responsable. El país no puede prescindir de forma súbita de los ingresos que le aportan las industrias extractivas, sin una visión estratégica clara sobre el rol de estas en la transformación de la economía mundial del siglo 21.

En línea con este tipo de preocupaciones, el pliego de modificaciones incluye un artículo nuevo que faculta a las entidades territoriales para destinar de la Asignación para Inversión Local y la Asignación para la Inversión Regional, recursos para financiar proyectos orientados a obras de infraestructura física o tecnológica en Instituciones Públicas de educación superior que operen en su territorio.

De cara a los retos que nos esperan, urge solucionar las fallas de ejecución del sistema. La escasez de recursos no es el mayor problema. A pesar de que confiamos en la nueva reforma al SGR debemos potenciar su aplicación. El campo y los sectores más pobres del país están esperando que lleguen obras y servicios que les permitan mejorar sus condiciones de vida. Creemos que la reforma aprobada ha sido oportuna, por lo que confiamos en que se convierta en un instrumento importante para apoyar la lucha contra la pobreza y la desigualdad social que se ha agudizado con el COVID 19. En este contexto nos preocupa reciente información del DANE que, sin incluir el efecto de la pandemia, muestra para 2019 un preocupante aumento en los niveles de pobreza y pobreza extrema. Es una señal de alarma que hace que sea urgente la adopción de medidas para revertir esta situación.

Aun sin cifras, creemos que, en el curso de 2020, por efecto de la pandemia, las condiciones de desigualdad de nuestros compatriotas se han agudizado. La clase media ha tomado un peligroso camino hacia la pauperización que se debe detener. La situación económica y social por la que atraviesan actualmente numerosos países de la región, muy cercanos a Colombia, son un llamado de alerta para que las políticas públicas que adoptemos en el futuro se concentren en evitar que millones de colombianos caigan o retornen a situaciones de pobreza. Esto no solo tendría un costo inmenso para el país en materia social, económica y ambiental, sino que debilitaría peligrosamente nuestras instituciones democráticas.

Será muy importante el buen uso que hagamos de las regalías. Esperamos que los proyectos que se financien tengan un verdadero impacto regional y no se queden en obras que no contribuyen a mejorar la situación económica y social de nuestra gente. Las regalías, junto con los recursos del presupuesto general de la Nación para 2021, que acabamos de aprobar hace quince días, deberán complementarse para generar empleo y crecimiento y para reducir los niveles de pobreza y desigualdad.

Los ponentes reconocemos que los supuestos de proyección utilizados por el ministerio son prudentes, lo cual muestra la responsabilidad con la que ha tratado el tema. Durante las jornadas de trabajo de las sesiones conjuntas se escucharon voces a favor de aumentar el monto de este presupuesto. La incertidumbre que la pandemia le imprime a las proyecciones económicas aconseja ser cautos en materia de proyecciones económicas y por ello decidimos solamente presentar a consideración de ustedes el monto total de este presupuesto con una incorporación de recursos adicional por $11.752 millones de pesos, respecto al proyecto radicado por el Gobierno nacional. Se trata de dineros que luego de la entrada en vigencia del SGR fueron recaudados por la Autoridad Minera Nacional en virtud de la acreditación de pago de regalías previo a la exportación de minerales, productos o subproductos mineros de oro, plata y platino, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 2056 de 2020[[22]](#footnote-22).

Como resultado de la incorporación antes mencionada el aforo total de ingresos del SGR para el bienio 2021 – 2022 se ubica en $17.267 mil millones, tal como se ilustra en la tabla 7.

**Tabla 7.** Aforo Total de Ingresos con Pliego de Modificaciones – SGR Bienio 2021 – 2022

Miles de millones de pesos (MM)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Aforo Inicial 2021 -2022** | **Monto Incorporado 1a Ponencia** | **Nuevo Aforo Total** |
| **1. Ingresos Corrientes** | **15.428** | **11.75** | **15.439** |
| 1.1 Hidrocarburos | 12.290 | **0** | 12.290 |
| 1.2 Minería | 3.138 | 11.75 | 3.149 |
| **2. Ingresos de Capital** | **1.827** | **0** | **1.827** |
| 2.1 Rendimientos Financieros | 1.752 | **0** | 1.752 |
| 2.2 Excedentes Financieros | 75 | **0** | 75 |
| **Total Ingresos Aforados (1 + 2 )** | **17.255** | **11.75** | **17.267** |

**Fuente:** DGPPN- SACP con base en Ministerio de Minas y Energía y ANM

En cumplimiento de la Ley 2056 de 2020, los nuevos recursos incorporados se destinan para inversión a través de las asignaciones directas, con lo cual la distribución de las asignaciones para inversión del SGR que se somete a votación queda tal como se ilustra en la tabla 8.

**Tabla 8.** Distribución Detallada de Asignaciones para Inversión con Pliego de Modificaciones – SGR Bienio 2021 – 2022

Miles de millones de pesos (MM)



**Fuente:** DGPPN- SACP con base en Ministerio de Minas y Energía y ANM

Revisado en detalle el contenido de las Disposiciones Generales y con un ánimo crítico, pero constructivo, proponemos mantener sin modificaciones el contenido de ellas. En el curso de las discusiones sobre este proyecto hemos creído necesario complementar las disposiciones generales presentadas por el Gobierno; los nuevos textos se incluyen en el pliego de modificaciones. Como se ha dicho, este pliego introduce cambios al monto total del proyecto de ley y cuenta con el aval del Ministro de Hacienda, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad presupuestal. En este punto, queremos resaltar, muy especialmente, la receptividad mostrada por el ministro y su permanente disposición para avanzar en la estructuración y mejoramiento del presente proyecto de ley.

**5. LISTADO DE PROPOSICIONES PRESENTADAS**

En el curso de las discusiones en las comisiones económicas se presentaron numerosas proposiciones por parte de los HH. Congresistas (Tabla 9). Como corresponde, los ponentes con la participación del Gobierno nacional hemos realizado una evaluación detallada de cada una de ellas.

Las que recibieron aval por parte del Ministro de Hacienda se incorporan en el pliego de modificaciones anexo a esta ponencia para su consideración en primer debate. Las que no recibieron aval o que requieren un estudio más detallado quedarán como constancia para seguir siendo analizadas por parte de los ponentes quienes presentarán un informe definitivo a las plenarias con la evaluación que resulte. En otros casos, algunas proposiciones se ajustaron para su incorporación en el pliego de modificaciones contando previamente con la aceptación por parte del proponente. Otras, por no ajustarse a la Constitución ni a la Ley que regula el SGR, no se consideraron en el Pliego de Modificaciones.

**TABLA** 9**:** **PROPOSICIONES CONGRESISTAS**

| **No** | **ARTÍCULO** | **CONGRESISTA** | **PROPOSICIÓN** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | NUEVO | MARIA DEL ROSARIO GUERRA | "Adicionar un artículo nuevo, así:  Artículo nuevo. Con el fin de garantizar la conservación de los ecosistemas de manglares en el país, asígnese recursos del presupuesto asignado para el bienio 2021- 2022 de la bolsa de Ambiente para la recuperación y protección del ecosistema de manglar del Golfo de Morrosquillo." |
| **2** | NUEVO | MARIA DEL ROSARIO GUERRA | Adicionar un artículo nuevo, así:  Artículo nuevo. Con el fin de garantizar la conservación del Paisaje Cultural Cafetero colombiano patrimonio de la humanidad declarado por la Unesco, asígnese recursos del presupuesto del SGR para el bienio 2021-2022 de la bolsa de Ambiente para la protección y preservación del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, de acuerdo con las acciones que promueva la Comisión Técnica Intersectorial creada por la Ley 1913 de 2018 para este fin. |
| 3 | NUEVO | MARIA DEL ROSARIO GUERRA | Adicionar un artículo nuevo, así:  Artículo nuevo. Teniendo en cuenta la concentración de proyectos dirigidos a la promoción de infraestructura de transporte, especialmente en la ejecución de proyectos para el fortalecimiento de la red terciaria nacional, asígnese recursos para desarrollar el inventario de vías terciarias aprobadas y ejecutadas con recursos del SGR y el esquema de seguimiento a la ejecución, entrega y estado de esta red vial. El Departamento Nacional de Planeación en coordinación con INVIAS serán las entidades encargadas del diseño y mecanismo de recolección de información y consolidación del inventario. |
| 4 | NUEVO | ALEXANDER BERMÚDEZ | Adicionar un artículo nuevo, así:  Articulo nuevo. Con el fin de garantizar la conservación de los ecosistemas de los bosques y selva amazónica del país, asígnese el 30 % de los recursos del presupuesto asignados para el bienio 2021-2022 a la bolsa de Ambiente para la inclusión del primer programa denominado “Familias Guardabosques Campesinas”. |
| 5 | NUEVO | FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ | Adicionar un artículo nuevo, así;  ARTÍCULO NUEVO. En desarrollo de lo previsto en los incisos cuarto y quinto del artículo 361 de la Constitución Política, se podrán financiar con recursos de asignación de inversión regional y de asignación para la inversión local hasta por doscientos cincuenta mil millones de pesos ($250.000.000.000,00), proyectos de inversión que tengan por objeto iniciar acciones para erradicar la pobreza extrema en el Distrito de Cartagena de Indias, mediante el fondo creado por la Ley 2038 de 2020 y, conforme al Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo.” |
| 6 | NUEVO | EFRAÍN CEPEDA, JOSE HERNÁNDEZ, JOSÉ GNECO, RICHARD AGUILAR, JORGE SALAZAR, ARMANDO ZABARAÍN | Adicionar un artículo nuevo, así:  Artículo nuevo: “Las Comisiones Económicas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, revisarán la ejecución del presupuesto del Sistema General de Regalías, previa presentación de informes presentados con fechas de corte a 31 de mayo y 30 de septiembre de 2021 y 2022, para evaluar la eficiencia en la misma, y de manera concertada con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno nacional realizará ajustes presupuestales”. |
| 7 | NUEVO | JOHN ROLDAN | Adicionar un artículo así:  ARTICULO NUEVO: Las Comisiones Económicas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, revisarán la ejecución del presupuesto del Sistema General de Regalías de administración, ahorro e inversión, previa presentación de informes presentados con fechas de corte a 31 de mayo y 30 de septiembre de 2021, para evaluar la eficiencia en la misma, y de manera concertada con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno nacional realice ajustes correspondientes. |
| 8 | 10 | FERNANDO ARAUJO, MAURICIO GÓMEZ, EDGAR DIAZ, EFRAIN CEPEDA, DAVID BARGUIL, GERMÁN HOYOS, EDGAR PALACIO | Adicionar un parágrafo al artículo 10 así:  PARÁGRAFO 2. La Procuraduría General de la Nación para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de control preventivo y disciplinario solicitará a la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías que se asignen recursos de administración del Sistema General de Regalías, para la cofinanciación de la planta temporal.” |
| 9 | NUEVO | JOHN ROLDAN | Adicionar un artículo nuevo, así:  ARTICULO NUEVO: Los recursos de regalías deben estar consignados en entidades financieras del orden público, para lograr que sus rendimientos queden en la Tesorería del Gobierno Nacional. |
| 10 | NUEVO | DAVID RACERO MAYORCA | Adicionar un artículo nuevo, así:  Artículo nuevo. Los proyectos de infraestructura que se financien con este presupuesto, deberán ser alimentados energéticamente en al menos un 30% por medio de energías renovables. |
| 11 | NUEVO | ERASMO ZULETA | Adicionar un artículo nuevo, así:  Articulo nuevo. Régimen de inversiones de saldos en cuentas maestras. En los 2 meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, el gobierno nacional reglamentará el régimen de inversiones de los saldos sin ejecutar que se encuentren en las cuentas maestras del Sistema General de Regalías. |
| 12 | NUEVO | MARIA DEL ROSARIO GUERRA | Adicionar un artículo nuevo, así:  Artículo nuevo. Con el fin de garantizar la restauración y recuperación de las Ciénagas de San Marcos y San Benito Abad en el departamento de Sucre, asígnese recursos del presupuesto del SGR para el bienio 2021-2022 del rubro de Ambiente para articular la sostenibilidad y la implementación de proyectos productivos en dichas zonas. |
| 13 | NUEVO | DAVID RACERO MAYORCA | Adicionar un artículo nuevo, así:  Artículo nuevo. A través del Departamento Nacional de Planeación, en los diferentes Órganos Colegiados de Administración y Decisión se deberán priorizar los proyectos que fomenten la transición energética en el país.  Parágrafo. A través del mecanismo de obras por regalías, se deberá priorizar la ejecución de obras que fomenten la transición energética en el país. |
| 14 | NUEVO | DAVID RACERO MAYORCA | Adicionar un artículo nuevo, así:  Artículo nuevo. Tendrán prioridad de inversión los proyectos que fomenten las exportaciones de bienes no tradicionales del país. |
| 15 | NUEVO | DAVID RACERO MAYORCA | Adicionar un artículo nuevo, así:  Artículo nuevo. Tendrán prioridad en los proyectos de inversión ambiental aquellos destinados a compensar pasivos ambientales derivados de grandes proyectos extractivos de minería e hidrocarburos. |
| 16 | NUEVO | MODESTO AGUILERA | Adicionar un artículo, así:  Articulo nuevo. Con el fin de garantizar la conservación y preservación de las lagunas costeras y manglares del país, asígnese recursos del presupuesto asignado para el bienio 2021-2022 a la bolsa de Ambiente para la recuperación, del ecosistema lagunero de la Ciénaga de Mallorquín. |
| 17 | NUEVO | MODESTO AGUILERA | Adicionar un artículo, así:  Articulo nuevo. Con el fin de garantizar la conservación y preservación de los cuerpos de agua del país, asígnese recursos del presupuesto para el bienio 2021-2022 asignado a la bolsa de Ambiente para la recuperación y protección del Embalse del Guájaro ubicado entre los municipios de Repelón, Manatí y Sabanalarga en el Departamento del Atlántico. |
| 18 | NUEVO | MODESTO AGUILERA | Adicionarun artículo nuevo, así  Articulo nuevo. Con el fin de garantizar la conservación de los ecosistemas y selvas del país, asígnese recursos del presupuesto asignados para el bienio 2021-2022 a la bolsa de Ambiente para la recuperación y protección del ecosistema del Vía Parque Isla de Salamanca. |
| 19 | NUEVO | CATALINA ORTÍZ | Adicionar un artículo nuevo, así:  Artículo Nuevo - Inversión de asignaciones. En concordancia con la Ley 2056 de 2019, las entidades territoriales beneficiadas por las asignaciones que correspondan a regalías deberán ejecutarlas a través de proyectos enmarcados en el respectivo Plan de Desarrollo que tengan directa relación con las destinaciones de que trata el artículo 1 del acto legislativo 5 de 2019 Para el cumplimiento del inciso anterior, las respectivas Secretarías de Planeación deberán elaborar una lista priorizada de proyectos que respondan a dichas destinaciones, y ésta deberá contar con el aval del Departamento Nacional de Planeación. El Departamento Nacional de Planeación hará seguimiento al cumplimiento de estas destinaciones. |
| 20 | NUEVO | EFRAÍN CEPEDA, MIGUEL AMÍN, LAURA FORTICH, MARÍA DEL ROSARIO GUERRA, MAURICIO GÓMEZ, EDUARDO PACHECHO, CARLOS MEISEL | Adicionar un artículo, así:  Artículo nuevo: “Con el fin de garantizar la restauración y recuperación de la Ciénaga Grande de Santa Marta, asígnese recursos del presupuesto del SGR para el bienio 2021- 2022 del rubro de Ambiente para articular la sostenibilidad y la implementación de proyectos productivos en la Ciénaga Grande de Santa Marta” |
| 21 | NUEVO | CATALINA ORTÍZ, JUANITA GOEBERTUS | Adicionar un artículo nuevo, así:  ​Artículo Nuevo – Inversión en Subregiones PDET. ​El Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz, OCAD PAZ deberá garantizar la distribución equitativa de los recursos entre las 16 subregiones contempladas en el Decreto 893 de 2017 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya. |
| 22 | NUEVO | JOSE PINEDO, JOSE SALAZAR, CESR LORDUY, FELIPE MUÑOZ, JUAN RIVERA, EIZABETH JAY-PANG | Adicionar un artículo nuevo, así:   Artículo Nuevo. Durante el bienio 2021-2022, el Departamento Nacional de Planeación – DNP en coordinación con las Secretarías Departamentales, Distritales y Municipales de Planeación de las entidades territoriales o quien haga sus veces, deberán realizar como mínimo, una reunión semestral para brindarles asesoría, capacitación y asistencia técnica en la formulación de proyectos de inversión con cargo al presupuesto de regalías destinado a las entidades territoriales. |
| 23 | NUEVO | JUAN CELIS | Adicionar un artículo nuevo, así:  Artículo nuevo: Durante el bienio 2021-2022, garantícese recursos del sistema general de regalías a la Corporación Autónoma de la Frontera Nororiental – CORPONOR y a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB teniendo en cuenta que ambas autoridades ambientales comparten la conservación y protección del Páramo de Santurbán, con el objeto de desarrollar programas, acciones y proyectos para la protección del páramo, brindando a los habitantes del territorio actividades sostenibles y compatibles para su desarrollo en dichas zonas. Adicionalmente realizar los estudios de impacto ambiental que dichas actividades requieran en el área del páramo, zonas de amortiguación y áreas de influencia, incluyendo la implementación y ejecución de medidas y acciones de mitigación al cambio climático en los municipios del páramo de Santurbán dentro del departamento de Norte de Santander. |
| 24 | NUEVO | AIDA AVELLA | Adicionar un parágrafo al artículo 4, así:  PARÁGRAFO 6. Asignación para la Paz. En el rubro 03-01-03-007-001, correspondiente a la “Asignación para la Paz” se incorporan la totalidad de las autorizaciones máximas de gasto estimadas por este concepto para el bienio 2021-2022, se deberá tener en cuenta que para su ejecución se priorizarán proyectos que tengan focalización y tengan estipulado de manera clara el enfoque de género. |
| 25 | NUEVO | AIDA AVELLA | Adicionar un artículo nuevo, así:  ARTICULO NUEVO: En el marco de la ejecución del presupuesto de regalías para el bienio 2021 – 2022, se destinará como mínimo el 3% de la asignación para la Ciencia, Tecnología e innovación para financiar proyectos de inversión de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas del país. |
| 26 | NUEVO | AIDA AVELLA | Eliminar el parágrafo del artículo 10:   Parágrafo: Si durante la ejecución del presupuesto del Sistema General de Regalías del Bienio 2021-2022, es necesario efectuar ajustes a los montos aprobados en la presente Ley en los gastos para la administración del Sistema general de Regalías y en los gastos para las asignaciones contenidas a través del Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC), el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación y las entidades del Gobierno Nacional, revisarán las estructuras de las Plantas de Personal, reduciendo, suprimiendo o refundiendo empleos, para ajustarlas a las nuevas disponibilidades presupuestales. |
| 27 | NUEVO | AIDA AVELLA | Adicionar un artículo nuevo, así:  ARTICULO NUEVO: En el marco de la ejecución del presupuesto de regalías para el bienio 2021 – 2022, se dará prioridad a los proyectos de inversión tendientes a la reactivación económica que favorezcan la soberanía alimentaria y los circuitos locales de comercialización de productos agropecuarios, incentivando a pequeños y medianos productores locales. |
| 28 | NUEVO | AIDA AVELLA | Adicionar un artículo nuevo así:  ARTICULO NUEVO: En el marco de la ejecución del presupuesto de regalías para el bienio 2021 – 2022, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad; las entidades territoriales, con las autoridades agrarias y ambientales, podrán financiar con el presupuesto del SGR, proyectos para la recuperación de los bienes de uso público de la Nación tratándose de forma particular de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madreviejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional. |

**Fuente:** Congreso de la República- Comisiones Económicas Conjuntas

Finalmente, para una mejor comprensión y mayor orden, cuando ha sido necesario, se ha renumerado el articulado de las disposiciones generales de este proyecto de ley.

Con fundamento en la sustentación anterior y con las aclaraciones y propuestas que hacemos, podemos afirmar que este proyecto da cumplimiento a la Constitución Política, a la Ley 2056 de 2020 y a las demás normas reglamentarias vigentes del Sistema General de Regalías, razones por las cuales los ponentes nos permitimos proponer:

**PROPOSICIÓN**

Dese primer debate al Proyecto de Ley números 439/2020 (Cámara) y 311/2020 (Senado): “Por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022”, por la suma de DIECISIETE BILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS VEINTISIETE MILLONES VEINTICUATRO MIL SETECIENTOS NUEVE PESOS MONEDA LEGAL ($17.266.527.024.709), que incluye las modificaciones propuestas en el pliego de modificaciones que acompaña a esta ponencia.

**Comisión IV Cámara**

**Coordinadores**:



Yenica Sugeín Acosta Infante Elizabeth Jay-Pang Díaz



Édgar Alfonso Gómez Román Felipe Andrés Muñoz Delgado



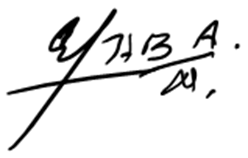
Juan Carlos Rivera Peña José Eliécer Salazar López





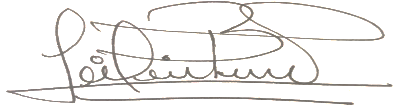
Gloria Betty Zorro Africano

**Ponentes:**



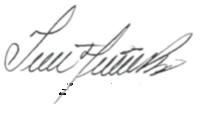
Modesto Enrique Aguilera Vides Hernán Banguero Andrade



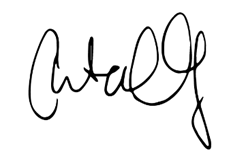




Diela Liliana Benavides Solarte Hernán Humberto Garzón Rodríguez





Irma Luz Herrera Rodríguez Oscar Tulio Lizcano Arango



Álvaro Henry Monedero Rivera Catalina Ortiz Lalinde

**Comisión IV Senado**

**Coordinadores**:



Myriam Alicia Paredes Aguirre



**Comisión III Cámara**

**Coordinadores:**

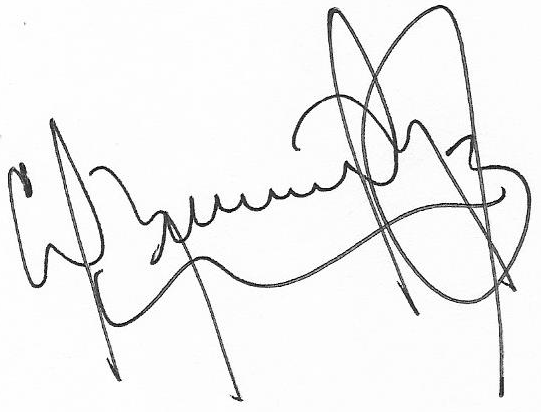


José Gabriel Amar Sepúlveda Juan Pablo Celis Vergel



Nidia Marcela Osorio Salgado John Jairo Roldán Avendaño





Néstor Leonardo Rico Rico Erasmo Elías Zuleta Bechara

**Ponentes:**



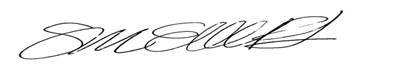
Yamil Hernando Arana Padaui Carlos Julio Bonilla Soto







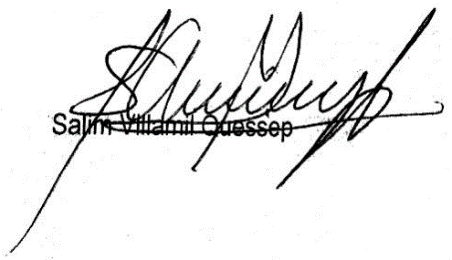
Enrique Cabrales Baquero Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza





Sara Elena Piedrahita Lyons Gustavo Hernán Puentes Díaz



David Ricardo Racero Mayorca Armando Antonio Zabaraín D´Arce

**Comisión III Senado**

**Coordinadores:**



Fernando Nicolás Araujo Rumié Efraín José Cepeda Sarabia





Edgar Jesús Díaz Contreras Mauricio Gómez Amín



Germán Darío Hoyos Giraldo

**Ponentes:**

 David Alejandro Barguil Assis



Luis Iván Marulanda Gómez  Gustavo Bolívar Moreno

1. Por la cual se reglamenta el Acto Legislativo 005 de 2019 que modifica el artículo 361 de la Constitución Política. [↑](#footnote-ref-1)
2. La reglamentación del SGR puede consultarse en la dirección electrónica [https://www.sgr.gov.co/Normativa.aspx (consultado el](https://www.sgr.gov.co/Normativa.aspx%20(consultado%20el%20) 28 de octubre de 2020) [↑](#footnote-ref-2)
3. Ley 1955 de 2019 [↑](#footnote-ref-3)
4. 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”*. [↑](#footnote-ref-4)
5. *“Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”*. [↑](#footnote-ref-5)
6. El concepto “Licencia Social para Operar” surgió en mayo de 1997 durante una conferencia acerca de Minería y la Comunidad en Quito, Ecuador, auspiciada por el Banco Mundial. Se basa en el grado en que una organización y sus actividades cumplen con las expectativas de las comunidades locales, la sociedad en su conjunto y los diversos grupos que la componen. Es decir, la Licencia Social se presenta cuando un proyecto cuenta con la aprobación continua dentro de la comunidad local y otros grupos de interés, aprobación continua o amplia aceptación social, y con más frecuencia como aceptación continua. [↑](#footnote-ref-6)
7. *“Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”*. [↑](#footnote-ref-7)
8. Departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante 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. [↑](#footnote-ref-8)
9. En armonía con lo establecido por el Acto Legislativo 04 de 2017. [↑](#footnote-ref-9)
10. Los artículos 30 y 36 de la Ley 2056 de 2020 establecen estos mecanismos institucionales. [↑](#footnote-ref-10)
11. El artículo 176 de la Ley 2056 de 2020 señala que “En cualquier etapa del procedimiento administrativo de control y hasta la decisión del mismo, se realizaran funciones de seguimiento, control y evaluación de carácter administrativo y se podrán adoptar las siguientes medidas, con el fin de proteger los recursos del Sistema General de Regalías, lo anterior sin perjuicio de las funciones de control fiscal y disciplinario que ejercen la Contraloría General de la Republica y la Procuraduría General de la Nación conforme a sus facultades y competencias constitucionales y legales. [↑](#footnote-ref-11)
12. Mediante oficio con Radicado ANM No. 20203210304621. [↑](#footnote-ref-12)
13. La base de liquidación para ese mineral corresponde a los precios de venta que reportan los comercializadores de este recurso, en función de la calidad de las gemas. [↑](#footnote-ref-13)
14. Tasa de rendimiento de un TES cero cupón a 10 años (consultado el 3 de agosto de 2020). [↑](#footnote-ref-14)
15. Mediante oficio con Radicado No. 20205210163801. [↑](#footnote-ref-15)
16. De manera consistente con las proyecciones de producción incluidas en distintas ediciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo, incluida la versión 2020, y en el Plan de Recursos 2019-2028, las estimaciones de extracción de petróleo incluyen las reservas probadas, probables y posibles, así como los recursos contingentes consistentes con el nivel de precio de petróleo proyectado. [↑](#footnote-ref-16)
17. Revisar Acta No. 8 del Grupo Técnico Minero Energético de la Regla Fiscal. [↑](#footnote-ref-17)
18. Decreto 1525 de 2008 [↑](#footnote-ref-18)
19. De acuerdo con el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019 “…El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control”. [↑](#footnote-ref-19)
20. El artículo 167 de la ley 2056 señala que “*Para el ejercicio de las funciones de seguimiento, evaluación y control, se asignará 1 punto porcentual de los recursos del Sistema General de Regalías, asignados así: El 0.5 puntos porcentuales corresponderá a la Contraloría General de la República para el ejercicio de sus funciones, conforme el artículo 361 de la Constitución Política. Hasta un 0.10 puntos porcentuales se asignará a la Procuraduría General de la Nación para el ejercicio de sus funciones. El porcentaje restante se asignará al Departamento Nacional de Planeación en su calidad de administrador del Sistema de Seguimiento Evaluación y Control señalado en el artículo 361 de la Constitución Política”*. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ver, Dane, Boletín Técnico de Exportaciones (Expo), Bogotá, octubre 1 de 2020, consultado en <https://www.dane.gov.co> [↑](#footnote-ref-21)
22. Esta incorporación se sustenta en una comunicación oficial dirigida por la Agencia Nacional de Minería al Ministerio de Minas y Energía el día 28 de octubre, la cual forma parte del pliego de modificaciones propuesto en esta ponencia. [↑](#footnote-ref-22)