



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - N° 398

Bogotá, D. C., miércoles, 6 de agosto de 2014

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14 DE 2014 SENADO

*por el cual se modifica el artículo 361
de la Constitución Política
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 361.** Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 15% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 25% para las asignaciones directas de que trata el inci-

so 2° del presente artículo, y un 75% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a quien este delegue.

La suma de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerán anualmente a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del Sistema General de Regalías. La ley que regulará el sistema definirá un mecanismo para mitigar la disminución de los mencionados recursos, que se presente como consecuencia de una reducción drástica en los ingresos del Sistema General de Regalías.

La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional, el cual estará representado por el organismo nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia, tecnología e innovación.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronteras y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. Transcurrido este periodo, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se regirá por los criterios que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del quince por ciento (15%) de los ingresos anuales del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

Parágrafo 1°. Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

Parágrafo 2°. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con los recursos de los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, serán definidos por los órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. ~~Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes.~~ La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. ~~En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno Nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.~~

Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación ~~de los departamentos, municipios y distritos~~ que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento: el Gobierno Nacional, a través de

~~representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante el director del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional.~~ La ley que regule el Sistema General de Regalías definirá la distribución de estos recursos con criterios de interés nacional y equidad regional. En ningún caso los recursos de este Fondo podrán financiar gasto corriente, ni podrán ser utilizados en actividades que no sean propias de la ciencia, la tecnología o la innovación según concepto del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación o de la institución que haga sus veces.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados, el alcalde de la capital del respectivo departamento y un número representativo de alcaldes.

La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.

En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno Nacional.

Parágrafo 3°. Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior, definirá su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los departamentos, municipios y/o distritos y demás ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior definirá, igualmente, el porcentaje anual de los recursos de Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.

Parágrafo 1°. *Transitorio.* Suprímase el Fondo Nacional de Regalías a partir de la fecha que determine la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. El Gobierno Nacional designará al liquidador y definirá el procedimiento y el plazo

para la liquidación. Los recursos no comprometidos que posea el Fondo Nacional de Regalías a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, se destinarán prioritariamente a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal de 2010-2011.

Parágrafo 2°. *Transitorio*. Respecto de los recursos que se destinarán a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo y a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, su distribución durante los tres primeros años será así: durante el primer año corresponderá a un porcentaje equivalente al 50% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo y un 50% para los fondos enunciados en este parágrafo; de la misma forma, durante el segundo año se destinará un porcentaje equivalente al 35% y al 65% respectivamente; y durante el tercer año se destinará un porcentaje equivalente al 25% y el 75%, respectivamente.

En el evento en que durante el periodo comprendido entre los años 2012 y 2014, las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, sean inferiores al 50% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; y durante el periodo comprendido entre los años 2015 y 2020, sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, lo que ocurra primero.

Parágrafo 3°. *Transitorio*. En el primer año de operación del Sistema General de Regalías, se destinará un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Durante el periodo 2012-2014, una quinta parte de los recursos anuales del Fondo de Ahorro y Estabilización se destinará a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo.

Parágrafo 4°. *Transitorio*. El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de nueve (9) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.

Parágrafo 5°. *Transitorio*. El Sistema General de regalías regirá a partir de 1° de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley de que trata el inciso 2° del artículo anterior, el Gobierno Nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

Parágrafo 6°. *Transitorio*. Para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el Gobierno Nacional expedirá el presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal, mediante un decreto con fuerza de ley.”

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias*. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Con la expectativa de un auge en la producción minera en el país y bajo atractivos precios internacionales, el Gobierno Nacional presentó en el año 2010 ante el Congreso de la República el proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2010 Senado, 123 de 2010 Cámara, encaminado a constituir el nuevo Sistema General de Regalías, luego de una serie de observaciones al régimen vigente de distribución de estos recursos.

Los argumentos base de la propuesta descansaban en tres pilares: El primero de carácter económico, según el cual el nuevo sistema permitiría generar ahorro, promover el carácter contracíclico de la política económica, y mantener estable el gasto público. El segundo hacía referencia a razones de equidad regional, de tal manera que la inversión no se concentrara en las entidades territoriales productoras sino que se irrigara a todos los departamentos y municipios, promoviendo grandes proyectos de impacto regional. Y en tercer término, la búsqueda de una equidad social que hacía necesario que la inversión priorizara la población más pobre de todo el país.

Adicionalmente, se esgrimió la urgencia de aumentar los recursos destinados a promover la investigación en Colombia, debido al rezago que comparativamente presentaba el país en materia de inversión para Ciencia, Tecnología e Innovación.

Durante el trámite de la norma en el seno del Congreso se dio una profunda discusión sobre la conveniencia del proyecto, planteada principalmente por congresistas provenientes de entidades territoriales productoras y sectores de oposición, quienes llamaron la atención entre otros aspectos sobre el riesgo que conlleva para el desarrollo mismo de esta creciente actividad despojar de los recursos de regalías a los municipios y departamentos en cuyos territorios se adelanta su extracción, que al ser afectados drásticamente en sus finanzas no van a tener el músculo financiero para contrarrestar el impacto negativo que en materia social, económica y ambiental se genera especialmente en las zonas de influencia, lo que constituye caldo de cultivo para la protesta social y hostilidad hacia la industria, lo cual afecta negativamente el crecimiento de la misma.

Este proyecto fue aprobado y se convirtió en el Acto Legislativo número 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”, desarrollado de manera temporal por el Decreto número 4923 de 2011 y posteriormente por la Ley 1530 de 2012, la cual se encuentra vigente.

II. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El periodo que ya ha transcurrido desde la adopción del nuevo sistema de distribución de los recursos de regalías, permite hacer un balance de sus resultados y detectar los aspectos que impiden su adecuado funcionamiento.

Tanto las regiones productoras y no productoras, como el Gobierno Nacional han coincidido en la existencia de barreras institucionales propias del Sistema General de Regalías que retrasan los procesos de inversión social con estos recursos.

De ahí que el objetivo que se persigue con este proyecto sea precisamente lograr la afinación del sistema mediante una breve reforma que permita mayor equidad y eficiencia en la operación. Su contenido se limita a tres aspectos básicos:

Primero, la necesidad de mejorar el desempeño de los recursos destinados a investigación, introduciendo al texto de la Carta Política el liderazgo de Colciencias en materia de aprobación y ejecución de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Segundo, devolver la autonomía a las entidades territoriales productoras para el manejo de las regalías directas, aboliendo el OCAD como órgano rector para la disposición de sus recursos, lo cual no obsta para que se continúe ejerciendo un estricto y riguroso control por parte de las autoridades judiciales, disciplinarias y fiscales para preservar la transparencia en su manejo.

Tercero, incrementar los recursos de los fondos de Compensación Regional y Desarrollo Regional, así como de las asignaciones directas, disminuyendo el porcentaje de ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización, de forma tal que el porcentaje que se dejará de ahorrar se transfiera a los dos fondos regionales y a las entidades territoriales productoras.

Para efecto de generar mayor equilibrio en la distribución de los recursos de los fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, se incluye la participación de los alcaldes de las capitales en los órganos colegiados de administración y decisión que tienen a cargo la definición de los proyectos financiados con recursos de estos dos fondos.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

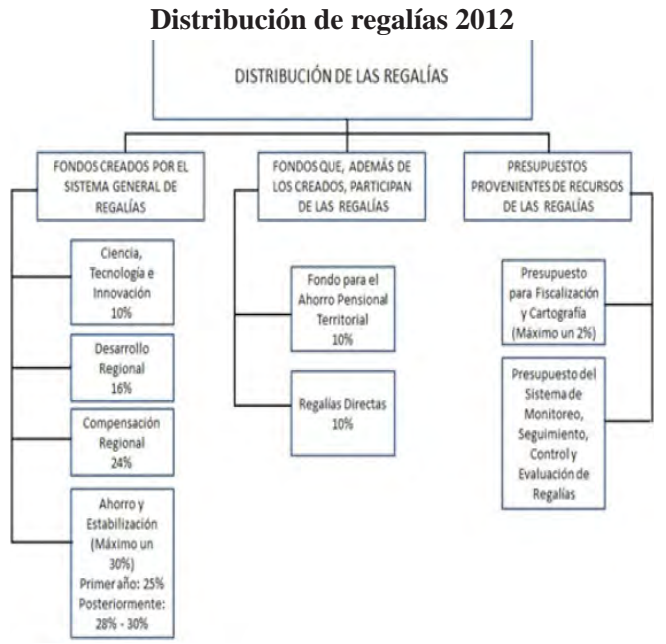
Estas consideraciones abordarán el análisis de los tres aspectos que hemos mencionado y que constituyen el pilar del presente proyecto de acto legislativo, así:

3.1. Resultados en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación

El desarrollo de la ciencia ha estado tradicionalmente rezagado en Colombia por cuenta de los bajos niveles presupuestales que le son asignados y que han redundado en escasos márgenes de generación de patentes, registros, marcas, publicaciones indexadas y procesos de investigación pura o ciencias aplicadas.

Por años, la comunidad científica venía proponiendo que parte de los recursos de la regalías se destinaran para tal fin. Esta solicitud pareció tomar forma con la reforma del año 2011, al incluir en el Acto Legislativo número 05 la creación de varios fondos, uno de ellos el de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual recibiría el 10% de la bolsa de regalías, para desarrollo científico nacional.

Esta fue la estructura creada por la reforma constitucional en mención, y los porcentajes de distribución para cada fondo:



Para el año 2012 se estimaba que ese 10% destinado a Ciencia, Tecnología e Innovación ascendía a casi \$870 mil millones de pesos, un monto apreciable en la medida en que triplicaba el presupuesto hasta entonces asignado a Colciencias, entidad rectora del desarrollo científico en el país, la cual en el 2009 fue reestructurada como departamento administrativo adscrito a la Presidencia de la República.

El incremento en los precios de los hidrocarburos permitió ajustar el monto de regalías para 2012 de \$8.2 billones de pesos a **\$9.1 billones**



Esta importante asignación hacía prever un renacer de la investigación por el que tantas voces clamaba, sin embargo el desarrollo de la reforma a través de la Ley 1530 de 2012 y de los decretos y resoluciones reglamentarios, estableció una serie de reglamentaciones que ha impedido el auge científico que se esperaba.

Estructura del OCAD del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación

De esta manera Colciencias terminó siendo un tramitador de los proyectos, sin mayor poder decisorio, al asignársele únicamente la secretaría técnica adscrita al OCAD, entendido este como un órgano de decisión complejo con representantes del Gobierno Nacional y gobernadores. Es decir, esta función no vino acompañada de un fortalecimiento presupuestal ni de un poder decisorio.

Los recursos que se giran a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, están definidos por la Ley 1530 de 2012 que establece que los mismos deben destinarse a realizar investigación aplicada

congruente con el desarrollo productivo y social de la región, sin ingresar al presupuesto de Colciencias.

Estos recursos son manejados por el Ministerio de Hacienda, se encuentran en una subcuenta creada para cada entidad territorial departamental, y el proyecto solo será evaluado por el OCAD cuando provenga de la región y reúna los requisitos establecidos para tal fin. En caso de que el proyecto sea aprobado, es el Ministerio de Hacienda quien gira los recursos a la entidad que decida el OCAD para administrar el proyecto, que no necesariamente es Colciencias.

Básicamente, el sistema de regalías para ciencia dejó la decisión de los proyectos a financiar en manos del OCAD, lo que aunado a la inexistencia de convocatorias abiertas o concurso de méritos –el proyecto debe ser presentado por un gobernador con un aval previo de pertinencia a los planes de desarrollo de cuatro años–, ha impedido la eficiencia y el crecimiento de la investigación, y de alguna manera ha transformado al investigador en un lobista.

Pese a la clara intención del gobierno de trasladar mayores recursos a este sector, lo cierto es que la forma en que se concibió el sistema tergiversó la esencia de la reforma y derivó en la asignación de unos cupos presupuestales regionales cuya destinación no obedece a criterios técnicos, sino a necesidades locales, careciendo de una visión nacional de investigación y desarrollo.

Voces autorizadas del sector científico han llamado la atención en que la forma en que se diseñó el sistema, permite solo a una pequeña porción de grupos de investigación reconocidos, opciones reales de participar, porque en su mayoría los proyectos aprobados constan de una visión a corto plazo y no son sostenibles.

En este sentido el académico Moisés Wasserman ha señalado que *“...la comunidad científica llevaba decenios sugiriendo que parte de las regalías se usarán para financiar la ciencia, porque el sistema tenía unas políticas nacionales que estaban completamente desfinanciadas. Y finalmente sucedió el milagro, aprobaron las regalías, pero las aprobaron con tal reglamentación que llevan implícita una política distinta”*¹.

En el informe realizado al primer año de funcionamiento del SGR, la Contraloría General de la República señala que en cuanto a los recursos comprometidos en los proyectos aprobados, han sido once los departamentos que han cumplido con los requisitos para el giro de los recursos: Bolívar, Atlántico, Córdoba, Sucre, Guajira, Santander, Caldas, Cauca, Nariño, Caquetá y Tolima.

Avance FCTel para la vigencia 2013 con corte a 24 de marzo de 2013



Corte: 24 de mayo de 2013

Fuente: Contraloría General de la República

El organismo de control señala que solo se ha girado el 28,23% del monto de los recursos aprobados, que indica que la ejecución en términos de giros apenas es del 8,07%.

Estas cifras se constituyen en una muestra fehaciente de que este es uno de los fondos con mayor retraso en su ejecución, tanto en el tema de aprobación de proyectos como en el de giro de estos recursos, situación que obliga a ajustar la normatividad, de tal manera que se cumpla con uno de los objetivos más claros y loables que perseguía la reforma contenida en el Acto Legislativo 05 de 2011.

A lo anterior se suma la tergiversación que ha venido sufriendo el concepto de ciencia, tecnología e innovación que ha impedido avanzar en esta materia pese a los buenos propósitos de la reforma. Por eso consideramos que Colciencias es la entidad que tiene la potestad y la experiencia para definir cuáles proyectos son realmente de ciencia, tecnología e innovación, y esta actividad no puede ser reemplazada por entidades diferentes. Hoy en día muchos proyectos de los que se presentan a este fondo especial son propuestas de infraestructura, como instalación de redes de fibra óptica, compra de computadoras o construcción de infraestructuras sobre proyectos que no tienen componentes de ciencia, tecnología o innovación. Esto desvirtúa el uso del 10% que se le entregó específicamente a investigación y desarrollo, y favorece que se utilice otro tipo de contratación, haciéndolo por Ley 80 y no por ley de ciencia y tecnología.

3.2. Situación de las entidades territoriales productoras de recursos minero - energéticos

Un efecto esperado de la reforma a la distribución de las regalías, es la reducción de las asignaciones que perciben las entidades territoriales productoras de hidrocarburos, sin embargo luego de dos años de operación del sistema se percibe que dicha disminución ha sido más drástica de lo proyectado, así como los efectos colaterales de dicha merma.

Es así como la problemática va más allá de una escueta reducción de los dineros que se perciben por la explotación del recurso no renovable. En los Llanos Orientales, principal zona petrolera del país que actualmente tiene a su cargo la producción de cerca del 80% del recurso, se han generado fuertes movimientos sociales que reaccionan contra la actividad petrolera, motivados principalmente por la disminución de su calidad de vida y la afectación de los recursos ambientales.

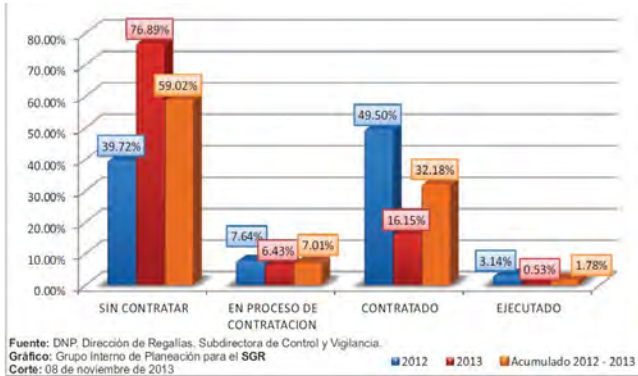
A lo anterior se agrega la crisis social que origina la migración de miles de personas hacia las zonas productoras en busca de oportunidades laborales, lo que produce un incremento atípico de la demanda por los servicios de salud, educación, vivienda y servicios públicos, además del incremento de la inseguridad ciudadana.

Luego de un año de haber entrado en vigencia la Ley 1530 de 2012, la Contraloría General de la República (CGR) presentó un informe que muestra el avance por conceptos de distribución en ejecución presupuestal en las Asignaciones Directas (AD), Fondo de Desarrollo Regional (FDR), Fondo de Compensación Regional (FCR), Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel), Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y el Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales (Fonpet), con corte a mayo de 2013, donde se destaca en términos generales los bajos niveles de ejecución para la mayoría de estos fondos en las regiones productoras y no productoras.

¹ www.semana.com Santos le entregó a Colciencias a los políticos. Entrevista a Moisés Wasserman, ex rector de la Universidad Nacional de Colombia, septiembre de 2013.

Cifras posteriores, consignadas en el informe de la CGR número 43 del 5 de diciembre del 2013, registran el estado de los proyectos de todos los fondos del SGR, que han sido aprobados con corte a 8 de noviembre de 2013.

Estado de los proyectos aprobados a 8 de noviembre de 2013



Fuente: CGR, informe número 43 del 5 de diciembre de 2013, página 22.

El informe señala que del total de proyectos finalizados para todos los fondos y que representan una real ejecución de los recursos –que va más allá de la aprobación de proyectos y giro de recursos en el ciclo completo de las regalías–, que implica que en términos reales se satisficieron necesidades de la población con la prestación de bienes y servicios, se encuentra que durante la vigencia 2012 la ejecución subió con relación al informe anterior a 3,14% (desde 2,99%) y para el 2013 es de 0,53% (lo que implica una reducción de 0,88%), dando un acumulado de 1,78%.

Otro indicador actualizado con relación a la información disponible por la CGR, corresponde a la ejecución de los proyectos financiados en el FCTel con corte al 8 de noviembre de 2013, según el Informe número 44 del mismo año.

Estado Actual de los Proyectos Aprobados del FCTel

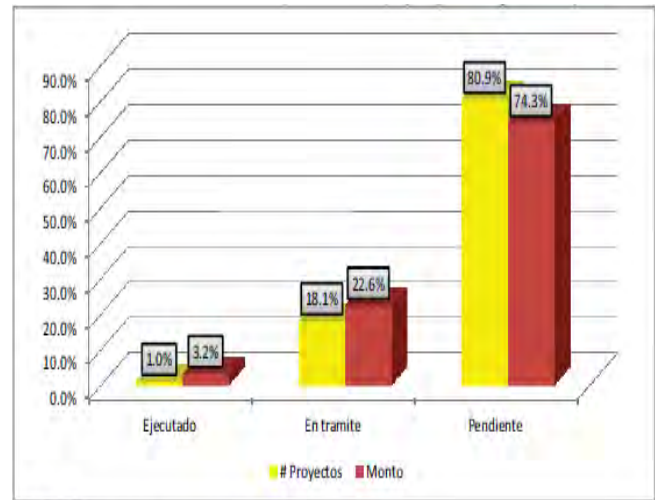


Fuente: CGR, Informe número 44 del 27 de diciembre de 2013, página 15.

Es alarmante encontrar que a nivel nacional la ejecución real de los proyectos financiados por el FCTel sea de apenas el 0.62%. El 5,89% está contratado, el 1,79% en proceso de contratarse y el 91,7% sin contratar. Son evidentes las trabas administrativas que se presentan en la ejecución real de los proyectos de ciencia y tecnología en detrimento del desarrollo científico del país.

A continuación se dará una breve descripción de la ejecución real de los recursos girados a los fondos que integran el SGR, según las cifras proporcionadas por la CGR en su informe de seguimiento en tiempo real de un año después de haberse implementado el sistema. El consolidado a 30 de abril de 2013 del porcentaje de avance de ejecución en cuanto al número de proyec-

tos y el monto sigue siendo precario, solamente ha sido ejecutado el 1% de los proyectos y 3,2% del total de los recursos asignados para tal fin. Es decir, aún queda pendiente por ejecutar el 80,9% de los proyectos y el 74,3% del monto total.



Fuente: CGR, informe Ley 1530 de 2012 Sistema General de Regalías, un año después, pág 30.

El informe señala que el total de proyectos ejecutados son 21 por un monto de \$274.620 millones, es decir el 3,2% del valor total de los proyectos aprobados, y de los cuales el 88% fueron financiados con recursos del SGR.

Desagregando la información de nivel de ejecución por tipo de OCAD se encuentra que no se han realizado proyectos en los OCAD de: FCTel, Regional Centro Oriente, Regional Centro Sur, Regional Llanos y Regional Pacífico; por su parte la mayor ejecución se encuentra en los OCAD municipales y departamentales cada uno con 9 proyectos, pero apenas representan el 0,9% y 1,2% del total de proyectos aprobados; el OCAD del Eje Cafetero ha ejecutado un proyecto que equivale al 3% de los proyectos aprobados.

Ejecución por fondos que integran el SGR Asignaciones Directas (AD)

Teniendo como referencia las estadísticas suministradas en el informe de seguimiento de la CGR de un año después, se encuentra una dinámica contradictoria en las AD a los entes territoriales.

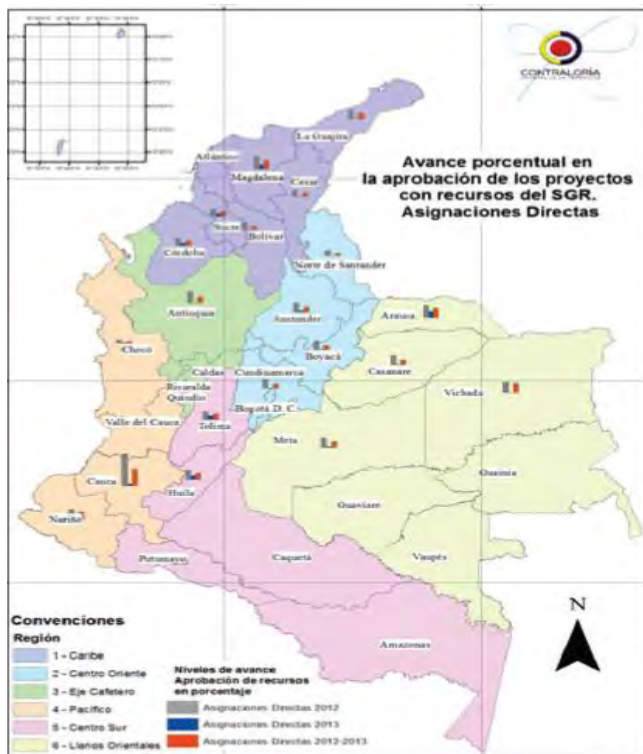
Si bien existe un mayor avance en las asignaciones directas de recursos, su ejecución es aún precaria; en cifras de la Contraloría: los recursos que reciben los entes territoriales por asignaciones directas, “...registran un avance de 94,19% para 2012 pero tan solo 16,71% para 2013 al medirse por proyectos aprobados”².

Teniendo en cuenta el monto de los proyectos realmente terminados o ejecutados, que para el 2012 ascendieron a \$47.635, y \$15.000 millones en 2013, con cargo a las asignaciones directas, la ejecución real frente al presupuesto de ese rubro representa apenas el 1,59% para 2012; 0,62% para 2013 y un consolidado del SGR, a 30 de abril de 2013 de 1,15%.³

En el mapa a continuación se ilustra por regiones y departamentos los avances en la aprobación de proyectos con recursos del SGR con cargo a las asignaciones directas.

² CGR, informe un año después de la Ley 1530 de 2012, página 47.
³ Ibídem.

Avance porcentual aprobación de proyectos con cargo a AD 2012-2013



Datos: DNP. Cálculos: Grupo Interno de Planeación para el SGR.

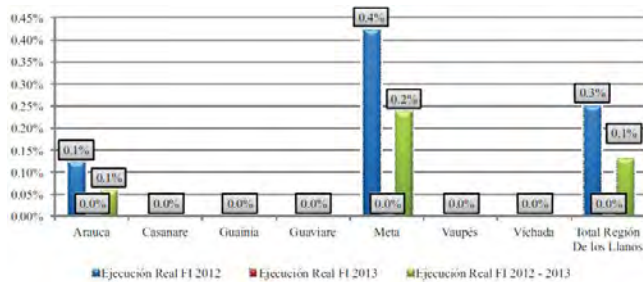
Corte: 24 de mayo de 2013.

Fuente: CGR, informe Ley 1530 de 2012 Sistema General de Regalías, un año después, pág. 47.

Preocupa la afectación a las zonas productoras de hidrocarburos, en la medida en que los niveles de ejecución de AD han sido muy bajos.

Para la zona de los Llanos se encuentra que la ejecución real, entendida esta como el valor total de los proyectos finalizados sobre el monto del presupuesto asignado a los Fondos de Inversión (FI) (el cual incluye las AD, Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Compensación Regional y Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación), registra un avance de 0,25% para 2012 y ninguno de los departamentos que la conforman ha realizado avances de la vigencia 2013, lo que genera un avance acumulado con corte a mayo de 2013 de apenas 0,13%.

Ejecución real regalías Fondo de Inversión - región del Llano



Corte: 24 de mayo de 2013.

Fuente: CGR, informe Ley 1530 de 2012, Sistema General de Regalías, un año después, pág.130.

A nivel departamental se observa que en los departamentos del Meta y Arauca se dio una ejecución real para 2012 de 0,42% y 0,12%, respectivamente. Es preocupante encontrar que ninguno de los siete departamentos que integra esta región, presenta ejecución real a 24 de mayo de 2013.

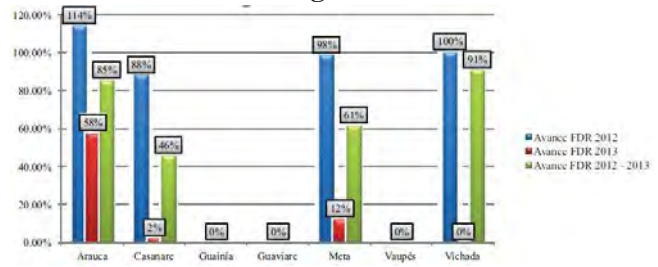
Estas cifras sobre la ejecución real, contrastan con las estadísticas de aprobación de proyectos que son mayoritariamente referenciadas por los representantes del

gobierno central y donde se ostenta un comportamiento diametralmente opuesto.

En el siguiente gráfico se observa claramente que los montos aprobados con recursos de asignaciones directas en los Llanos son mucho más dinámicos que la ejecución real.

En Arauca la ejecución presenta una sobreaprobación en 2012, "...sin embargo, el acumulado con corte a 24 de mayo de 2013, aun no sobrepasa el 100%. En Guainía, Guaviare y Vaupés los valores de asignaciones directas son muy bajos, entre \$ 3 millones y \$40 millones por vigencia; en el Casanare y Meta, si bien tienen un avance aceptable con cargo a 2012, para 2012 tan solo llegan a 2,07% y 12,03%, respectivamente".⁴

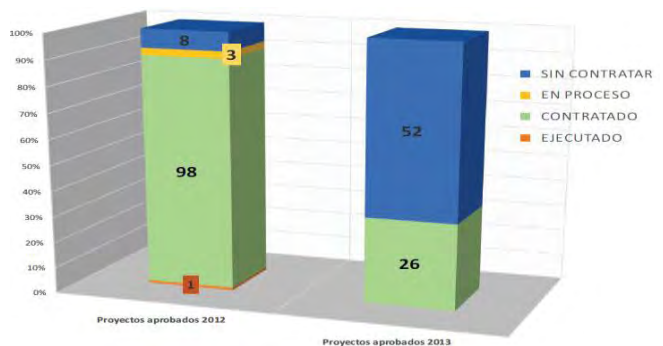
Avance en el monto aprobado con recursos de AD - Región del Llano



Corte: 24 de mayo de 2013. Fuente: CGR, informe Ley 1530/2012 SGR, un año después, pág. 131.

Una revisión minuciosa en dos departamentos productores como Arauca y Casanare devela cómo la reforma implementada por el acto legislativo no ha sido lo suficientemente efectiva para implementar mayor inversión y eficiencia en el uso y ejecución de las regalías. En Arauca, se encuentra para el año 2012 un total de 110 proyectos aprobados y, 78 en la vigencia 2013. No obstante, la revisión contractual de los proyectos discriminada por vigencia, muestra que dentro del presupuesto del SGR asignado a las entidades territoriales para el bienio 2013-2014 los 78 aprobados ascienden a \$232 mil millones de los cuales, 52 proyectos que suman \$186 mil millones están sin contratar. En otras palabras, el 80% de los proyectos aprobados en 2013 se encontraban al finalizar el año sin contratar.

Arauca. Número de proyectos aprobados por vigencia



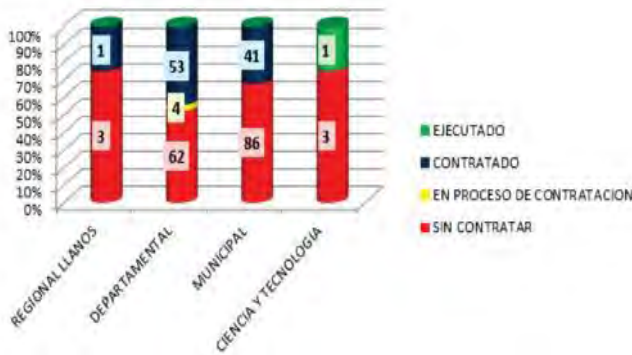
Corte: 31 de diciembre de 2013. Fuente: CGR. Informe número 52 de seguimiento en tiempo real a los recursos del SGR, departamento de Arauca.

Es oportuno mencionar que de los 188 proyectos aprobados entre 2012 y 2013, solo uno, "Construcción de parque para la inclusión social biosaludable de personas con discapacidad en el municipio de Arauca", que asciende a \$ 138,86 millones, ha sido ejecutado por completo.

⁴ CGR, informe un año después de la Ley 1530 de 2012, página 131.

En Casanare, se destaca que solo un proyecto ha sido aprobado y ejecutado, relacionado con el FCTel, denominado “Desarrollo investigación aplicada para contribuir a un modelo efectivo y sostenible de intervención del dengue en Santander, Casanare, Risaralda, Valle del Cauca, Caldas” por \$ 13.475.266.411.

Proyectos aprobados -Incluido OCAD FCTel – Casanare



Corte: 31 de diciembre de 2013. Fuente: CGR, Informe número 45.

Fondo de Desarrollo Regional (FDR)

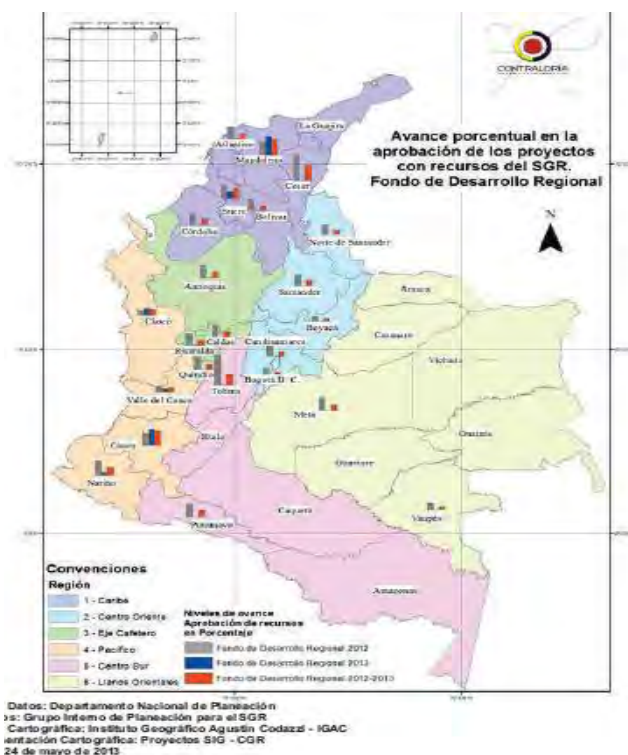
El total de dineros disponibles para las entidades territoriales departamentales con cargo al FDR, registran un avance del 81,31% para 2012.

No obstante, la dinámica disminuye al 20,64% para la vigencia 2013. Con base a los proyectos ejecutados con cargo al FDR, cuyo monto asciende a \$2.200 millones en la vigencia 2012; la ejecución real es de 0,13% a 30 de abril de 2013, la cual corresponde a 0,28% para 2012 y 0% para 2013.

A continuación se ilustra en el mapa, los avances por región y departamento, de la aprobación de proyectos con recursos del SGR con cargo al FDR.

El acumulado de avance de recursos que han sido aprobados con cargo al FDR es de tan solo 48,61%, aun cuando para la fecha de corte de los resultados ya habían pasado las 52 semanas de 2012 y 21 semanas de 2013.

Avance porcentual aprobación de proyectos con cargo a FDR 2012 - 2013



Fuente: CGR, informe Ley 1530 de 2012. Sistema General de Regalías, un año después, pág. 51.

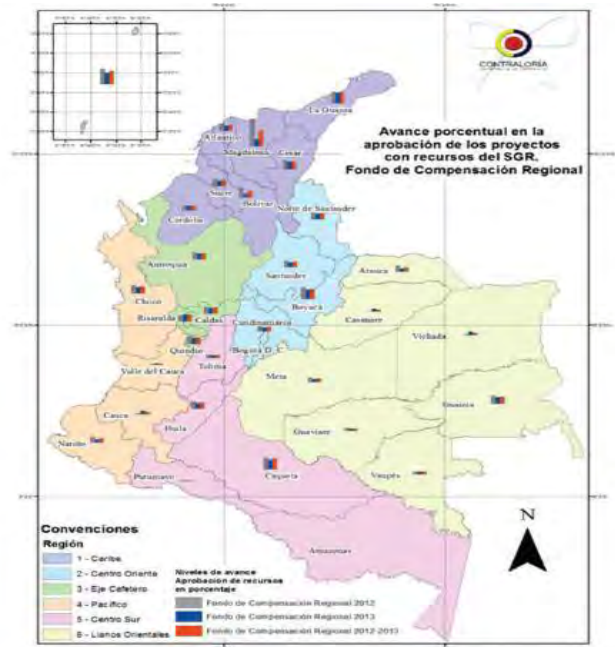
Fondo de Compensación Regional (FCR)

Para este fondo, los recursos disponibles a los entes territoriales registraron un avance de 71,19% en la vigencia 2012, pero tan solo un 50,77% en 2013, si se toma como referencia los montos aprobados en proyectos.

En términos de ejecución, lo relativo al FCR con un acumulado (2012 y parte de 2013 con corte a 30 de abril) del 1,21%, el cual incluye \$2.249 millones en 2012, que representa el 0,16%; y en la vigencia del 2013 asciende al 2,03% también con cargo al FCR componente regional por un monto total de \$174.136 millones de las vigencias 2013, 2014 y 2015.

Cabe destacar que aunque para algunos departamentos los cupos del FCR representan la principal fuente de recursos a recibir por el SGR, se ha registrado un rezago que oscila los \$400 mil millones en la vigencia 2012 y en la de 2013, apenas está aprobada la mitad de los \$ 1,8 billones presupuestados.

Avance porcentual aprobación de proyectos con cargo a FCR 2012 - 2013



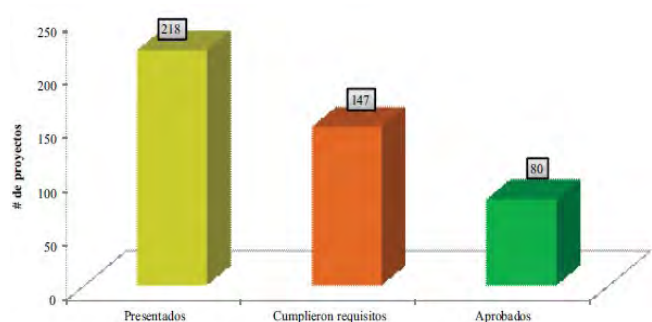
Fuente Datos: Departamento Nacional de Planeación
Cálculos: Grupo Interno de Planeación para el SGR
Fuente Cartográfica: Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC
Representación Cartográfica: Proyectos SIG - CGR
Corte: 24 de mayo de 2013

Fuente: CGR, informe Ley 1530 de 2012 Sistema General de Regalías, un año después, pág. 53.

Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel)

Acorde con la base de datos de las estadísticas de los proyectos presentados al FCTel del SGR en la vigencia 2012, los departamentos, instituciones y actores de este sistema durante julio de ese año, presentaron 218 programas y proyectos de los cuales 147 cumplieron con los requisitos establecidos.

Estadísticas de los proyectos presentados al FCTel - SGR – 2012



Fuente: Secretaría Técnica FCTEI – SGR
Gráfico: Grupo Interno de Planeación para el SGR

Fuente: CGR, informe Ley 1530 de 2012, Sistema General de Regalías, un año después, pág. 55.

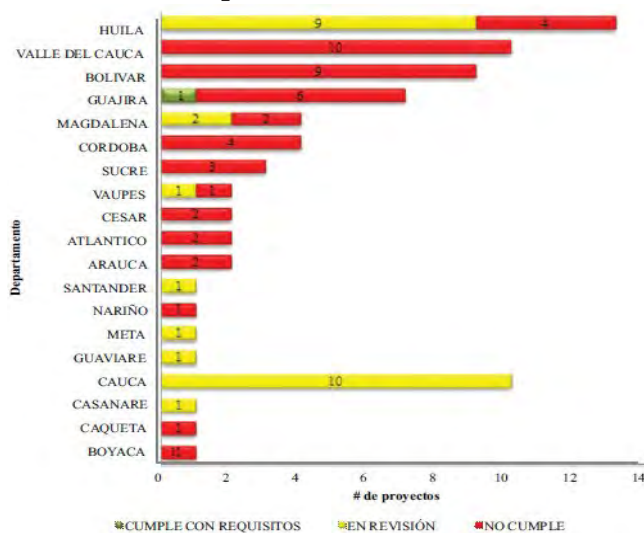
Los 147 proyectos reseñados anteriormente, se evaluaron por paneles de expertos que generaban un concepto sobre la calidad científica y tecnológica, como el impacto regional para cada iniciativa en caso de lograrse adjudicar los recursos del Fondo.

En la sesión del OCAD realizada el 20 de diciembre de 2012, se aprobaron 80 programas y proyectos con posibilidad de financiarse con recursos del FCTel, de los cuales el 54% cumplieron requisitos.

El monto total de los recursos aprobados ascendió a \$567.052 millones, lo cual representa el 65% del total de los dineros destinados al fondo para la vigencia 2012. Las entidades territoriales departamentales que formularon las iniciativas esperaban ejecutar los recursos asignados antes de culminar el 2012. No obstante, en la vigencia siguiente, aún se estaban realizando los giros de recursos a los ejecutores designados. De esta forma, se devela otra falla en el sistema y es que el FCTel no ha finalizado la ejecución de algún proyecto, por lo cual su ejecución real es de 0%.

En la vigencia 2013 de los 33 beneficiarios de este fondo, solo 19 han avanzado en la etapa de revisión del proceso como los departamentos de Huila, Cauca, Meta, Guaviare, entre otros; pero en departamentos como San Andrés, Cundinamarca, Norte de Santander, Bogotá D. C., Chocó, Amazonas, Putumayo, Tolima, Guainía, Vichada y los pertenecientes a la región Eje Cafetero aún no han avanzado en la presentación y perfeccionamiento de los procesos. De esta forma, la CGR, indica que "...es necesario que los órganos del SGR tomen las medidas pertinentes con el fin de mejorar la capacidad de los entes para la estructuración de esta clase de proyectos y su posterior ejecución."⁵

Proyectos presentados al FCTel SGR 2013 por estado actual



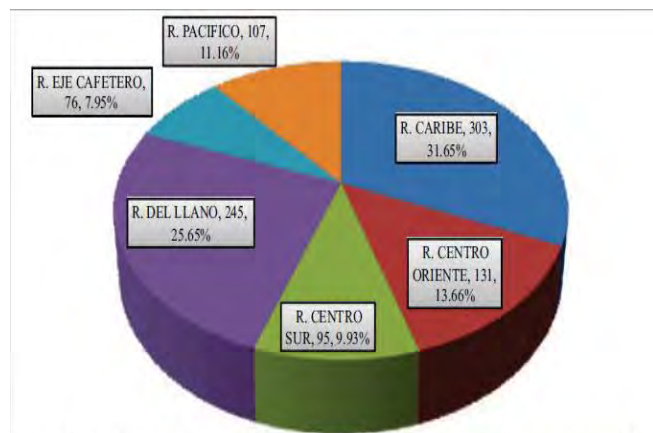
Fuente: CGR, informe Ley 1530 de 2012, Sistema General de Regalías, un año después, pág. 60.

Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)

Según la CGR, a 31 de mayo de 2013 los giros acumulados al fideicomiso FAE, ascienden a \$1,86 billones que representan el 54,22% de los recursos previstos en los Decretos números 4950 de 2011 y 1243 de 2012, y la Ley 1606 de 2012. Expresados en dólares, el saldo a 31 de mayo de 2013 es USD 1.039 millones, donde el 31,54% corresponde a los departamentos de la región Caribe y la menor asignación es de los departamentos de la región Centro Sur con el 9,99% y Eje Cafetero con el 8%.

⁵ Informe Ley 1530 de 2012. Sistema General de Regalías, un año después. Contraloría General de la República, página 60.

Distribución del saldo en dólares del FAE a 31 de mayo de 2013



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. - Gráfico: Grupo Interno de Planeación para el SGR Corte: 31 de mayo de 2013

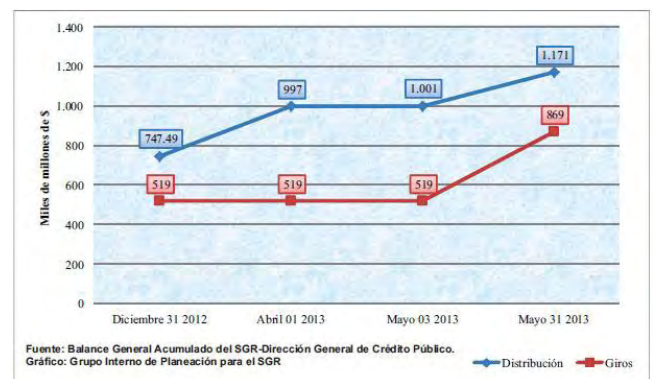
Fuente: CGR, informe Ley 1530 de 2012 Sistema General de Regalías, un año después, pág. 64.

También dice el mencionado informe que, acorde a los informes de la cartera de Hacienda, en los meses de febrero, marzo y abril de la vigencia 2013 no se hicieron giros al FAE, lo que desencadenó que después de haberse registrado en incremento del 85% al final de 2012, haya descendido al 54,22%. En otras palabras, a la fecha se ha cumplido con el giro correspondiente al año 2012 y el avance en la vigencia 2013 sería de 4,22 puntos porcentuales.

Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)

A continuación se ilustran las distribuciones para ahorro pensional provenientes del recaudo del SGR realizadas por Planeación Nacional en la vigencia 2012-2013 y los giros que realizó el Ministerio de Hacienda a las subcuentas de las entidades territoriales en los patrimonios autónomos.

Comportamiento distribución recursos FONPET vs Giros recursos FONPET



Fuente: Balance General Acumulado del SGR-Dirección General de Crédito Público. Gráfico: Grupo Interno de Planeación para el SGR

Fuente: CGR, informe Ley 1530 de 2012, Sistema General de Regalías, un año después, pág. 67.

Con base en el gráfico, se encuentra que con corte a 31 de diciembre de 2012 la distribución para el 2012 fue del 86,02% y en el caso de los giros del 59,72%. Otro aspecto que se destaca por parte de la CGR es que a 31 de mayo de 2013 se logró el 100% de la distribución y de los giros de los recursos para la vigencia 2012, pero en el año 2013 solo se ha logrado distribuir el 34,96% y el 0% en giros.

3.3. Administración de las asignaciones directas

El último eje que sustenta el presente proyecto de acto legislativo concierne al menoscabo en la ejecución de los recursos del SGR asignados a las entidades territoriales, en cuyo territorio se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables, o por las cuales se transportan sus derivados, debido principalmente a la

pérdida de autonomía en la administración, disposición y ejecución de estos ingresos.

En palabra de la Corte Constitucional, el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales está compuesto por el derecho a gobernarse por autoridades propias, a gestionar sus propios intereses, ejercer las competencias que les corresponden, a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, a participar en las rentas nacionales y a administrar sus recursos⁶.

Si bien la reforma contenida en el Acto Legislativo 05 de 2011 mantuvo el concepto de asignación directa para los departamentos y municipios productores, establecida como una participación adicional e independiente de los restantes fondos creados por la reforma, lo cierto es que afectó la eficiencia en su manejo al señalar que los proyectos prioritarios que se financien con estos recursos serán definidos y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), integrado por dos (2) ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado y un número representativo de alcaldes, disposición que posteriormente fue desarrollada por el artículo 42 de la Ley 1530 de 2012.

Como lo muestran las gráficas que aparecen en el capítulo anterior de esta exposición de motivos, las consecuencias de la mencionada restricción no se han hecho esperar y hoy se advierte una drástica desaceleración en la ejecución de estos recursos propios.

No debemos olvidar que desde la Constitución Política de 1991 las regalías se concibieron como punto primordial del desarrollo territorial para las entidades productoras, en la búsqueda de una fuente propia de ingresos que permitiera paliar el bajo porcentaje de inversión de recursos del presupuesto general de la nación en estas zonas del país, y de esta manera frenar el rezago en los índices sociales, especialmente educación, salud y saneamiento básico, que presentaban.

Consciente de esta deficiencia del SGR, el Presidente Juan Manuel Santos advirtió sobre la ingente necesidad de hacer una revisión a este aspecto de la reforma, y afirmó que:

*“...las inversiones de las regalías directas –mucha atención– no tendrán que aprobarse por los OCADS, y llegarán de manera eficaz y sin obstáculos a los municipios y departamentos productores...”*⁷

IV. CONTENIDO DE LA REFORMA QUE SE PROPONE

4.1. Fortalecimiento del SGR en materia de ciencia, tecnología e innovación

Se robustece la participación del organismo encargado del manejo de la política pública de ciencia, tecnología e innovación –actualmente Colciencias–, al disponer que la representación del Gobierno nacional en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación recaerá en esta entidad.

Se amplía el espectro de los proyectos de investigación a financiar, que ahora podrán tener carácter nacional o regional, y deja a la ley la definición de la distribución de estos recursos, con criterios de interés nacional y equidad regional.

El proyecto contiene una manifestación expresa que obliga a utilizar los recursos de este fondo especial de manera exclusiva en actividades propias de la ciencia, la tecnología o la innovación, según concepto del De-

partamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación o de la institución que haga sus veces.

4.2. Administración de las asignaciones directas

La presente propuesta mantiene la definición por los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), de los proyectos prioritarios que se financien con los recursos de los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, e incluye la participación de los alcaldes de capital en los OCAD de estos dos últimos fondos; pero libera de esta instancia de decisión la definición de los proyectos financiados con recursos de asignaciones directas.

En aras de la eficiencia administrativa se considera conveniente reformar ese aspecto del SGR que retrasa la inversión y ejecución de los proyectos financiados con estas asignaciones.

4.3. Incremento del porcentaje de recursos asignados por el SGR a los fondos de Compensación Regional y Desarrollo Regional, y a las asignaciones directas

El presente proyecto propone disminuir el porcentaje de ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización, pasando de hasta un 30% del total de los ingresos del Sistema General de Regalías como actualmente dispone el Acto Legislativo 05 de 2011, a hasta un 15% para este fondo.

Los recursos liberados con esta reducción, pasarán a incrementar los ingresos de los fondos de Compensación Regional, de Desarrollo Regional y las asignaciones directas.

De esta manera, del total de la bolsa, una vez distribuido un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 15% para el Fondo de Ahorro y Estabilización; los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 25% para las asignaciones directas, y un 75% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional, tal como lo establece el Acto Legislativo que implementó el sistema.

Dentro de la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 –luego Acto Legislativo 05 de 2011–, se planteó la necesidad de ordenar las finanzas del país bajo el escenario de una posible bonanza mineroenergética, que a su vez podría desencadenar en enfermedad holandesa con graves efectos sobre la estructura económica del país.

Las proyecciones económicas que auguraban esa bonanza se fundaban en la mayor producción petrolera y las mejores expectativas en el precio de los metales preciosos: *“...Se calcula que la inversión que se llevará a cabo en el sector de hidrocarburos, especialmente en la exploración, incremento en el factor de recobro de campos maduros y en el desarrollo de los crudos pesados, permitirá un aumento sostenido en la producción de petróleo crudo hasta alcanzar más de 1.4 millones de barriles diarios en el año 2018...”*⁸

Este era el principal argumento del gobierno para sustentar el incremento del ahorro en el FAE el cual, a su vez, permitiría minimizar riesgos de enfermedad holandesa al retirar recursos procedentes de la explotación de un *commoditie*.

⁶ Sentencia C-010 de 23 de enero de 2013.

⁷ www.presidencia.gov.co Sala de prensa, 12 de junio de 2014. Presidente anuncia que inversiones de regalías directas no tendrán que aprobarse por los OCAD.

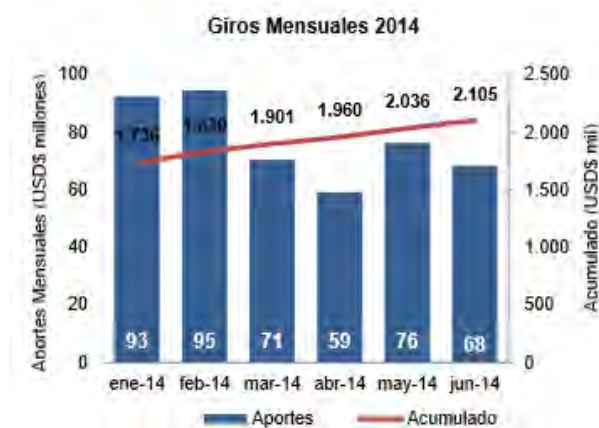
⁸ Congreso de la República, gaceta del Congreso 577 de 2010, página 7.

Bajo la anterior premisa adquiriría validez la necesidad de crear ese fondo y dirigir el volumen de recursos que se iban a generar por la creciente producción petrolera. No obstante, la proyección no se cumplió porque los niveles de producción de hidrocarburos no obedecieron a esa ambiciosa meta de cerca de 1.5 millones de barriles diarios, como lo han expresado autoridades en el tema y más recientemente el titular de la cartera de minas y energía al decir que *“las metas del Plan Nacional de Desarrollo fueron demasiado altas con relación a la realidad. Poner 1.200.000 barriles para el año 2014 como está planteado en el Plan fue demasiado optimista.”*⁹

Igualmente, las expectativas en el precio de los metales preciosos no se han comportado como se planeaba: *“En el último año, el precio ha caído un 26,3 por ciento desde los 1.643 dólares hasta los 1.241 en que se cotizaba ayer la onza troy (31,11 gramos). Eso es a niveles de agosto de 2010 y difícilmente volverá al histórico de 1.900 dólares por onza que alcanzó en septiembre de 2011.”*¹⁰

Frente a estos dos parámetros que variaron notoriamente en relación a lo proyectado por el gobierno, podría deducirse que el boom minero energético menguó el riesgo que pudiera darse en materia de estabilidad macroeconómica y es en este punto donde se encuentra que esos recursos asignados al FAE podrían aprovecharse de una mejor manera en el gasto directo a los entes territoriales no productores y productores.

En el informe mensual del Fondo de Ahorro y Estabilización presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, correspondiente al mes de junio de 2014, se encuentra un saldo acumulado de US\$2.105 millones que equivalen a más de \$4 billones de pesos.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junio 2014.

Adicionalmente a estos cerca de \$4 billones, se debe realizar un ajuste en la bolsa de recursos a ingresar al FAE con respecto al 2012, cuando se esperaba un recaudo cercano a \$2 billones pero el monto realmente recaudado fue de apenas de \$539,4 millones¹¹, y si se adiciona lo que aún falta por liquidar de los giros del presente año 2014, se proyecta un total de \$5.1 billones.

⁹ www.portafolio.co entrevista a Ministro de Minas y Energía Amylkar Acosta. Será difícil de cumplir la meta de producción petrolera. 14 de julio de 2014.

¹⁰ www.elcolombiano.com. En 2014 tampoco brillará el oro como en otros tiempos. 17 de enero de 2014.

¹¹ Proyecto de ley número 090 de 2013 Cámara, por la cual se adiciona el mayor valor recaudado de la vigencia de 2012 al presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.

Lo anterior nos indica que, superado como se encuentra el riesgo de la enfermedad holandesa, conviene al país destinar un porcentaje mayor de los recursos de regalías a inversiones urgentes que requiere el país. No existe justificación alguna para tener en fondos extranjeros ese importante monto mientras las regiones padecen necesidades en la generación de proyectos que les permitan mejorar los niveles de vida y el bienestar general de sus comunidades.

Bajo este panorama, la reforma establece que los ingresos del Sistema General de Regalías sean distribuidos de la siguiente manera:

- 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

- 10% para ahorro pensional territorial.

- 15% como máximo para el Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los recursos restantes se distribuirían así:

- 25% para las asignaciones directas.

- 75% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional.

En el siguiente cuadro, se ilustran los porcentajes en que serán distribuidos los recursos del Sistema General de Regalías a partir del año 2015 de acuerdo a la normatividad vigente (AL 05/2011 y Ley 1530/2012) y se compara con la distribución que propone el presente proyecto de acto legislativo.

BENEFICIARIOS Y DESTINATARIOS		Asignación a partir de 2015 con normas actuales	Distribución propuesta proyecto A.L.	Variación (%)
1.	ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN	5.50%	5.50%	
1.1.	Ministerio de Minas. Fiscalización-Cartografía	2.00%	2.00%	0.00%
1.2.	Monitoreo, seguimiento y control (DNP+CGR)	1.00%	1.00%	0.00%
1.3.	Comisión Rectora. Funcionamiento del sistema	2.00%	2.00%	0.00%
2.	CORMAGDALENA	0.50%	0.50%	0.00%
3.	FONDOS	47.25%	33.08%	
3.1.	Ciencia tecnología e innovación.	9.45%	9.45%	0.00%
3.2.	Ahorro pensional Territorial.	9.45%	9.45%	0.00%
3.3.	FAE Ahorro y estabilización.	28.35%	14.18%	-14.18%
4.	PRODUCTORES Y FONDOS REGIONALES	47.25%	61.43%	
4.1.	E.T. Productoras.	9.45%	15.36%	+5.91%
4.2.	Fondos de Compensación y Desarrollo.	37.80%	46.07%	+8.27%
	Total recursos SGR	100.00%	100.00%	0.00%

Por supuesto, se mantiene la destinación específica para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.

La reducción del ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización sería de 14.18%, recursos que se destinarán a alimentar los fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, así como las asignaciones directas, en niveles de 8.27% y 5.91%, respectivamente.

La principal justificación para introducir estos cambios está reflejada en las cifras que indican la grave afectación que han sufrido las entidades territoriales productoras al disminuirse ostensiblemente los dineros por asignaciones directas, situación advertida por el gobierno nacional, a través del Ministro de Minas y Energía, Amylkar Acosta, quien recientemente mani-

festó que con el nuevo sistema “...las perdedoras son las regiones productoras que van a pasar de recibir 74% de regalías a 9,5% el próximo año.”¹²

El Ministro Acosta Medina también ha indicado la urgente necesidad de realizar la adecuación normativa a la actual distribución de los ingresos del SGR, en favor de las regiones productoras: “...mientras se da esa contrarreforma, hay que buscar un mecanismo de compensación, y no hay otro camino que la vía presupuestal.”¹³

El país se encuentra en un momento oportuno para revisar los resultados de la implementación del Sistema General de Regalías, análisis que no solo debe verificarse a nivel financiero, sino que debe abordar aspectos fundamentales como la incidencia que ha tenido en el decrecimiento del desarrollo minero – energético, derivado principalmente de los impactos que se están dando en las órbitas ambientales y sociales, los cuales se han reflejado recientemente en profusa actividad de protesta y conflicto de las comunidades ubicadas en las zonas de influencia de la actividad, que han afectado la producción a tal punto de no haber logrado mantenerla en un millón de barriles para el caso específico del petróleo. Incluso se puede hacer referencia a este aspecto como uno de los generadores del menor interés de las empresas del sector petrolero por participar en la Ronda Colombia 2014.

Consideramos que este proyecto contribuirá de manera efectiva a fortalecer el Sistema General de Regalías y redundará en mejores resultados en cuanto a su operatividad y al cumplimiento de las metas sociales que se propusieron como argumento para su implementación.

¹² Amylkar Acosta en *El Espectador*, 20 de mayo de 2014 artículo “Contrarreforma a Ley de regalías”

¹³ *Ibidem*.

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 5 del mes de agosto del año 2014 se radicó en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 14, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por los honorables Senadores *Maritza Martínez, Jimmy Chamorro, Carlos Soto, Ángel Custodio Cabrera, Manuel Enriquez, Milton Rodríguez, Mauricio Lizcano*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá D. C., 5 de agosto de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2014 Senado, *por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Maritza Martínez Aristizábal, Manuel Enríquez, Jimmy Chamorro, Bernardo Miguel Elías, Carlos Soto, Martín Morales, Milton Rodríguez, Mauricio Lizcano, Ángel Custodio Cabrera, José David Name*. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 5 de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de Acto Legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,
José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.