



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO _____ DE 2018 CÁMARA

Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese 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 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al **72%** para las asignaciones directas de que trata el inciso 2 del presente artículo, y un **28%** para 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 **1%** para fiscalización Nacional de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo **y un porcentaje del 1% para la fiscalización por parte de los Departamentos productores.** 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 y en los Departamentos por Planeación Departamental.

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.

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, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas 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 período, 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 treinta por ciento (30%) 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 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 estos recursos, serán definidos por 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, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante 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. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.

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 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 4°. Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser definidos, por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7° transitorio del artículo 2° del presente acto legislativo; con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser definidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el parágrafo 2° del presente artículo.

Las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior.

El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, reglamentará la materia.

Para las entidades territoriales con una baja o nula incidencia del conflicto armado, los proyectos deberán ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y decisión municipales y departamentales que trata el parágrafo 2° del presente artículo, y serán destinados prioritariamente para la reparación integral a las víctimas o para el cierre de brechas.

PARÁGRAFO 5°. Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. Para la presentación y ejecución de los proyectos la entidad deberá ser parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.

Lo establecido en el presente párrafo regirá desde la entrada en vigencia de la ley que lo reglamente.

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 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 párrafo; de la misma forma durante el segundo año se destinará un porcentaje equivalente 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 período 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 período 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.

PARÁGRAFO 7° TRANSITORIO. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, un 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a una asignación para la Paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo. El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos.

Durante este período, la asignación para ahorro pensional territorial será del 7% de 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, a las asignaciones directas a las que se refiere el inciso segundo del presente artículo y a la Asignación para la Paz a la que se refiere el inciso 1° del presente parágrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este parágrafo, se distribuirán priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad

institucional, el conflicto armado y los municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales.

Los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este párrafo, serán definidos por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante del organismo nacional de planeación, y un (1) representante del Presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.

Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.

Para cumplir con lo dispuesto en el presente párrafo transitorio, el Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, expedirá los decretos con fuerza de ley necesarios para ajustar el presupuesto del bienio 2017-2018 y para adoptar las medidas requeridas para el funcionamiento de este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, y de la Asignación para la Paz.

PARÁGRAFO 8° TRANSITORIO. Con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Gobierno nacional trasladará el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016. El 50% de los recursos objeto del traslado será destinado a la Asignación para la Paz, para ser definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el párrafo 7° transitorio del presente artículo y el 50% restante al Fondo de Desarrollo Regional.

El gobierno departamental podrá establecer que el porcentaje de recursos a trasladar sea superior al 60%, en cuyo caso deberá informar al Gobierno nacional dentro de los cinco días siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.

El Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales a los que haya lugar mediante un decreto con fuerza de ley. Los recursos trasladados serán apropiados al mismo departamento beneficiario de los saldos y se distribuirán en partes iguales a la Asignación para la Paz y al Fondo de Desarrollo Regional.

PARÁGRAFO 9° TRANSITORIO. Los proyectos de inversión a financiarse con los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, deberán guardar concordancia con el régimen de planeación vigente, el componente específico para la Paz y la implementación del Plan



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

PARÁGRAFO 10° TRANSITORIO. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, las entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos, definirán directamente los proyectos de inversión cuando estos tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en concordancia con el decreto con fuerza de ley que para el efecto expida el Gobierno nacional en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los demás proyectos serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.

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

CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO

Representante a la Cámara
Departamento de Casanare

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

El artículo 360 de la Constitución Política define las Regalías como una contraprestación económica generada en favor del Estado por la exploración de un recurso natural no renovable.

La Ley 141 de 1994 que regulaba el anterior sistema de regalías, distribuía las mismas entre las entidades productoras y municipios portuarios denominándolas regalías directas y otra parte para el Fondo Nacional de Regalías las cuales se denominaban indirectas.

Desde el año 1994 en el cual se aprobó la ley 141 y el año 2009, el recaudo total por regalías ascendió a más de 42 billones producto de los hidrocarburos (82%) y del carbón y otros minerales (12%) de las cuales 33.3 fueron directas y 8.9 indirectas.

Las regalías directas correspondientes al 79% se distribuyeron para los departamentos y municipios productores y municipios portuarios y el 21% correspondiente a las regalías indirectas para el Fondo Nacional de Regalías, fondo al cual podían acceder todas las entidades territoriales del país a través de la presentación de proyectos.

Acumulado 1994-2009

49% Departamento Productor	\$20.5 Bill	}	Regalías Directas 33.3 Bill
23% Municipio Productor	\$9.8 Bill		
7% Municipio Portuario	\$3.0 Bill		
Fondo Nacional de Regalías	\$8.9 Bill	}	Regalías Indirectas 8.9 Bill
<hr/> Total	42.2 Bill		

En el año 2010 el Gobierno Nacional radicó un proyecto de acto legislativo con el cual propuso modificar la distribución de las regalías fundamentado especialmente en los siguientes motivos:

- Inequidad y pobreza

Aseguró que las regalías se distribuían sin tener en cuenta criterios como el número de habitantes a beneficiar, el número de personas o familias pobres, los índices de necesidades básicas insatisfechas de dichos habitantes, la capacidad administrativa y financiera de las entidades

territoriales y los impactos ambientales. Decía el gobierno en su proyecto de acto legislativo, que el 80% de las regalías se distribuía en el 17% de la población generando inequidad entre las regiones del país y que en 10 años desde la creación de la ley 141 de 1994, los departamentos productores no superaron la línea de pobreza medida como el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI y la pobreza medida a partir de los ingresos de los hogares.

- Ineficiencia

La Ley 141 fijó unos objetivos mínimos en materia de coberturas en los sectores de salud, educación, Agua Potable, Alcantarillado Y Mortalidad Infantil que tenían que cumplir las entidades territoriales para poder invertir el 100% de las regalías en renglones diferentes a éstos sectores. En esa medida, mientras las regiones productoras no alcanzaran el 100% en cobertura de régimen subsidiado, 100% de acceso al sistema educativo, 91.5% de acceso a agua potable, 85.8% en cobertura de alcantarillado y un máximo del 16.5 x mil en mortalidad infantil tanto en las cabeceras como en el resto, los departamentos deberían asignar mínimo el 60% y los municipios mínimo el 75% de sus asignaciones de regalías, hasta lograr las metas descritas.

De acuerdo a la exposición de motivos del acto legislativo 05 de 2011, ninguno de los departamentos beneficiarios de regalías directas cumplió con las coberturas mínimas descritas en el párrafo anterior a pesar de participar con un alto porcentaje de las mismas.

- Incorrecta utilización de los recursos de regalías

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación DNP, las interventorías administrativas y financieras arrojaron que las entidades productoras cometieron presuntas irregularidades contractuales, presupuestales, por problemas financieros, en proyectos y en la documentación requerida a tal punto que a manera de corrección, se le suspendieron los giros a más de 600 entidades territoriales para evitar posibles casos de corrupción en la ejecución de los recursos de regalías.

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta las positivas y exageradas proyecciones tanto de producción como de precio del petróleo, se creó el Sistema General de Regalías SGR a través del Acto Legislativo 05 de 2011 que fue desarrollado por la Ley 1530 de 2012, los cuales modificaron la forma de distribución de las regalías entre todas las entidades territoriales obedeciendo al mensaje de equidad promulgado por el presidente Juan Manuel Santos en el año 2010, donde aseguraba que la riqueza debería ser distribuida entre todo el país es decir, esparciendo la mermelada entre toda la tostada teniendo en cuenta criterios de población y pobreza.

En el proyecto de acto Legislativo que dio origen al Acto Legislativo 05 de 2011 radicado por el Ministro de Hacienda doctor JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN con su lema institucional

“HACIA UN MINISTERIO AGIL, ACERTADO Y CONFIABLE“ y por el Ministro de Minas y Energía doctor CARLOS RODADO NORIEGA, presentan unas proyecciones indicando que en los siguientes 5 a 10 años los niveles de inversión en la actividad minera tendrían un incremento significativo lo que implicaría mayores niveles de producción generando más ingresos para el país sin despojar a las regiones productoras de los recursos.

En la exposición de motivos, se justifica la creación del SGR en la generación de ahorro con el fin de garantizar contrarrestar los efectos contracíclicos de las bonanzas como lo ocurrido con la cafetera y petrolera en la década del 70 y 90 respectivamente, cuando los precios del petróleo alcanzaron los 150 dólares por barril, se incrementó el gasto, pero no se mantuvo el ahorro.

Según las proyecciones de los ministros mencionados, Colombia seguiría teniendo una BONANZA PETROLERA toda vez que contemplaban nuevos proyectos de generación en gas, energía eléctrica e hidrocarburos, así como la expansión en otros sectores como el de níquel, oro, cobre, polimetálicos, carbón e interconexión eléctrica con otros países con producciones de petróleo que llegarían en 2017 a los 1.400.000 barriles diarios como lo muestra la tabla No 1.

Tabla No 1. Proyección de Producción Sector Minero-Energético (Proyecto de acto Legislativo 05/2011) Cifras en miles

Tipo de Recurso	Años											Cambio 2020-2010	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Can	%
Petróleo	800	950	1,050	1,100	1,150	1,250	1,350	1,400	1,450	1,450	1,450	650	81%
Gas	200	200	-	250	250	250	250	250	250	250	250	50	25%
Subtotal Hidrocarburos	1,000	1,150	1,050	1,350	1,400	1,500	1,600	1,650	1,700	1,700	1,700	700	70%
Carbón	92	96	107	119	124	128	138	144	150	152	160	68	74%
Níquel	50	37	51	51	51	51	51	51	51	51	51	1	2%
Oro	53	56	62	69	72	75	80	84	87	89	93	40	75%

Fuente: Proyecto Acto Legislativo 05/2011

Por su parte, los pronósticos de los precios del crudo indicaron que crecería gradualmente de 77 dólares por barril en 2010 a 90 dólares por barril en 2020 es decir, un incremento de US\$13 correspondiente al 17% en 10 años

Tabla No 2. Proyección de Precios

Precios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crudo (US\$/Barril)	77	80	80	84	84	86	86	88	88	90	90
Carbón (US\$/Ton)	83	81	82	82	83	83	83	83	83	83	83
Níquel (US\$/Lib)	8	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6
Oro (US\$/Oz)	1.150	1.150	1.200	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250

Fuente: Proyecto Acto Legislativo 05/2011

Teniendo como referencia la proyección de petróleo, carbón y otros minerales y la proyección del precio por barril, los ministerios respectivos planearon unos ingresos por regalías petroleras por el orden los 9 billones en 2018 comenzando con 5.8 billones en 2010 representado un incremento del 53% que en pesos son 3 billones adicionales en 8 años promediando un incremento anual del 5%; sumando las demás fuentes de regalías, se pasaría de 7.5 billones en 2010 a 12 billones en 2020.

Tabla No 3. Proyección de Ingresos de Regalías

Tipo de Recurso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hidrocarburos	5,870	7,290	7,550	8,010	8,100	8,570	8,510	8,750	9,010	9,260	9,540
Carbón	1,331	1,339	1,379	1,512	1,512	1,501	1,567	1,649	1,695	1,801	2,047
Níquel	148	70	95	99	99	101	104	110	112	121	129
Otros	138	143	157	188	188	191	208	224	237	247	272
Total	7,487	8,842	9,181	9,809	9,899	10,363	10,389	10,733	11,054	11,429	11,988

Fuente: Proyecto Acto Legislativo 05/2011

Con la anterior premisa y proyecciones de producción, precio e ingresos anuales del nuevo SGR, se crearon los siguientes componentes:

1. Funcionamiento del SGR.
2. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación SMSCE.
3. Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo
4. Asignación a municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, incluidos, los del Canal del Dique
5. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación FCTel
6. Fondo Nacional de Pensionados de Entidades Territoriales FONPET
7. Fondo de Ahorro y Estabilización FAE
8. Fondo de Desarrollo Regional FDR
9. Fondo de Compensación Regional FCR y
10. Asignaciones Directas asignadas a 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.

La asignación porcentual a los anteriores componentes se hizo de manera residual, no vertical; de manera que confunde al grueso de la comunidad en cuanto a la participación en la torta en especial a las zonas productoras con la asignación de las Asignaciones Directas.

El Acto Legislativo asigna el 5% a lo que se le podría llamar administración la cual incluye un 2% para la Fiscalización, 1% para el SMSCE, hasta el 2% para el funcionamiento del sistema y adicional a lo anterior, un 0,5% a los municipios ribereños del Magdalena.

De la misma forma pero después de descontar los porcentajes anteriores al total, se le asigna un 10% al FCTel, 10% al FONPET y hasta el 30% al FAE. Los recursos restantes, se distribuyen un 80% a los dos Fondos de Inversión (FDR y FCR) y un 20% a las Asignaciones Directas para las entidades territoriales denominadas productoras y a los municipios portuarios.

Tabla No 4. Distribución SGR Acto Legislativo 05 de 2011

Presupuesto	\$1,000,000		
CONCEPTO	Acto Legislativo 05/11		Porcentaje Real
	Porcentaje	Recursos	
Fiscalización Nacional	2.0%	20,000	2.00%
SMSCE	1.0%	10,000	1.00%
Funcionamiento	2.0%	20,000	2.00%
Ribereños	0.5%	5,000	0.50%
Subtotal		55,000	
Saldo Por Distribuir		945,000	
Fondo de Ciencia y Tecnología	10.00%	94,500	9.45%
Fonpet	10.00%	94,500	9.45%
Fondo de Ahorro y Estabilización	30.00%	283,500	28.35%
Subtotal		472,500	
Saldo Por Distribuir		472,500	
Asignaciones Directas	20.00%	94,500	9.45%
Saldo Por Distribuir	80.00%	378,000	37.80%
FCR	60.00%	226,800	22.68%
FDR	40.00%	151,200	15.12%
TOTAL		1,000,000	100.00%

Fuente: Acto Legislativo 05/2011 y Cálculos Propios

Realizando los cálculos correspondientes con un ejercicio netamente académico y asignando la suma de UN MILLÓN DE PESOS (\$1,000,000) a la distribución taxativa aprobada por el Acto Legislativo 05 de 2011, se observa que los primeros cuatro componentes (Fiscalización, SMSCE, Funcionamiento y Asignación a municipios ribereños) son los únicos que permanecen con el porcentaje inicial asignado; los demás por tratarse de una distribución residual cambian su participación inicial frente a la definitiva si se comprara cada una con el gran total de lo presupuestado. De acuerdo a lo anterior, a las Asignaciones Directas se les apropia realmente un 9.45% del total, cifra que deberá ser distribuida entre las entidades denominadas productoras de

hidrocarburos y minería y la Corporaciones Autónomas Regionales. En ese sentido, cuando en los medios de comunicación se habla de que a los productores les corresponde el 20%, el grueso de la población asume que es el 20% del total de las regalías y en realidad no alcanza ni a la mitad de esa cifra.

El mensaje presidencial de equidad del Presidente Santos en el año 2010, no contempló la inequidad hacia las regiones productoras toda vez que son éstas las que tienen que lidiar con los problemas medioambientales, protestas sociales por falta de empleo, falta de adquisición de bienes y servicios a los empresarios de la región, desplazamiento exagerado de personas a partir de la bonanza petrolera a las cabeceras lo que hace más fuerte la demanda de bienes y servicios como vivienda, salud, educación, vías, electrificación etc., pero en contradicción, el abandono de la zona rural entre otros.

Tabla No 5. Asignación Regalías Directas

Entidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011 Vs 2012	2011 Vs 2015
Meta	1,339,365	890,450	563,895	563,895	252,264	252,264	-34%	-81%
Casanare	601,356	397,661	316,469	316,469	79,836	79,836	-34%	-87%
Arauca	360,451	123,449	96,330	96,330	26,976	26,976	-66%	-93%
Santander	352,346	133,055	87,806	87,806	39,252	39,252	-62%	-89%
Huila	334,597	99,572	67,199	67,199	31,146	31,146	-70%	-91%
La Guajira	218,262	328,787	125,643	125,643	41,085	41,085	51%	-81%
Putumayo	182,837	71,961	30,910	30,910	18,476	18,476	-61%	-90%
Tolima	168,274	77,288	42,345	42,345	10,736	10,736	-54%	-94%
Boyacá	156,582	79,669	44,148	44,148	16,397	16,397	-49%	-90%

Fuente: Consultar¹

La tabla anterior muestra la inequidad del Acto legislativo 05 de 2011 al verse reducida la participación de las Asignaciones Directas a las entidades territoriales productoras. El año 2011 fue el último en aplicarse el sistema anterior y era el Departamento del Meta el que recibía una mayor cantidad de recursos por el orden de los 1.3 billones de pesos seguido de Casanare con 601 mil millones, Arauca con 360 mil millones, Santander 0.35 billones y La Guajira con 0.2 billones de pesos encabezaban el listado.

Teniendo en cuenta que el párrafo 2 transitorio de mencionado acto legislativo contempló una reducción gradual de la participación de las regalías directas, el primer año del 50%, en el 2013 del 35%, el 2014 el 25% pero a partir de 2015 del 20%, la reducción de los ingresos de los

¹ <http://www.ecopetrol.com.co/documentos/consolidado.pdf>

departamentos de la tabla anterior en el primer año de transición es decir en 2012, estuvo entre el 34% y 70%. Ya a partir de 2015, año en que la participación de las directas se reduce a tan sólo el 20%, el ingreso de éstos departamentos se ve disminuida hasta en el 94% como es el caso del Tolima, 93% el departamento de Arauca, 89% Santander, 87% Casanare; menoscabando la economía de dichos departamentos e incrementando la inequidad con éstas regiones que son en últimas los que reciben los coletazos de la exploración y explotación minero energética en materia social, ambiental y económica.

De otro lado, si se tiene en cuenta el crecimiento poblacional desde 1994, año en que se aprobó la ley 141 y el año 2017, el promedio nacional fue del 33.75% pero las zonas productoras de hidrocarburos y carbón, tuvieron un incremento más alto que la media a tal punto de duplicar en algunos casos como el departamento del Meta, Casanare, Arauca y La Guajira; lo anterior significa mayor demanda de servicios públicos, vivienda, vías, electrificación etc a los mandatarios locales y con reducciones en el ingreso mayores al 90%

Tabla No 6. Crecimiento Poblacional Nacional

Departamento	1994	2017	2017 Vs 1994
Antioquia	4.813.026	6.613.118	37,40%
Atlántico	1.835.291	2.517.897	37,19%
Bogotá, D.C.	5.559.851	8.080.734	45,34%
Bolívar ⁽¹⁾⁽³⁾	1.645.902	2.146.696	30,43%
Boyacá	1.199.400	1.279.955	6,72%
Caldas	944.765	991.860	4,98%
Caquetá	371.283	490.056	31,99%
Cauca ⁽¹⁾⁽³⁾	1.128.489	1.404.205	24,43%
Cesar	772.772	1.053.475	36,32%
Córdoba ⁽¹⁾⁽³⁾	1.234.978	1.762.530	42,72%
Cundinamarca	1.838.117	2.762.784	50,31%
Chocó ⁽²⁾	410.933	510.047	24,12%
Huila	848.210	1.182.944	39,46%
La Guajira	441.350	1.012.926	129,51%
Magdalena	1.045.940	1.285.384	22,89%
Meta	602.837	998.162	65,58%
Nariño	1.334.335	1.787.545	33,97%
Norte de Santander	1.112.889	1.379.533	23,96%
Quindío	493.421	571.733	15,87%
Risaralda	821.660	962.529	17,14%
Santander	1.804.993	2.080.938	15,29%
Sucre	682.593	868.438	27,23%
Tolima	1.302.447	1.416.124	8,73%
Valle del Cauca	3.665.947	4.708.262	28,43%
Arauca	169.038	267.992	58,54%
Casanare	223.871	368.989	64,82%

Putumayo	262.409	354.094	34,94%
Archipiélago de San Andrés	62.368	77.759	24,68%
Amazonas	52.765	77.948	47,73%
Guainía	25.067	42.777	70,65%
Guaviare	78.904	114.207	44,74%
Vaupés	31.329	44.500	42,04%
Vichada	36.725	75.468	105,49%
Total Nacional	36.853.905	49.291.609	33,75%

Fuente: Departamento Nacional de Estadística

En el caso específico de la ciudad de Yopal capital del Departamento de Casanare, hace 20 años el 79% de la población eran habitantes urbanos y el 21% población rural, en el año 2017 la población rural se ve disminuida considerablemente en un 8% pero efecto contrario pasó con la población urbana que creció un 112% participando en un 90% de la población total.

Ahora bien, si se compara la población desde el censo de 1985, el incremento de la población de Yopal es de la escandalosa cifra del 243% mientras que el promedio nacional es del 60%, incremento motivado por la “bonanza” petrolera, gentes que llagaron de otras zonas del país en busca de oportunidades y se radicaron definitivamente en la zona; ahora que se redujeron los ingresos en más del 90% en éstos entes territoriales, las necesidades siguen siendo las mismas y los departamentos y municipios ya no cuentan con los recursos suficientes para sobrellevar la demanda de bienes y servicios.

Tabla No 7. Crecimiento Poblacional Yopal

POBLACIÓN YOPAL								
Año	1985	Participación	1997	Participación	2017	Participación	Variación 2017 Vs 1985	Variación 2017 Vs 1997
Población Urbana	31,460	74%	61,774	79%	130,903	90%	316%	112%
Población Rural	11,211	26%	16,559	21%	15,299	10%	36%	-8%
Población Total	42,671	100%	78,333	100%	146,202	100%	243%	87%

Fuente: Departamento Nacional de Estadística

Ahora bien, si se tiene en cuenta el nivel de dispersión entendido como la proporción de habitantes por kilómetro cuadrado de las zonas productoras frente el resto del país, los departamentos productores otra vez están en desventaja versus el resto de entes territoriales con densidades de 2

personas por kilómetro cuadrado frente a 10 habitantes por kilómetro cuadrado del promedio nacional o de 40 habitantes por kilómetro cuadrado en el caso de Cundinamarca para poner un ejemplo. Lo anterior supone una mayor dificultad de llegar a cubrir las necesidades básicas de éstas comunidades teniendo en cuenta que algunas se encuentran a más de 200 kilómetros de los centros urbanos como en el caso de los llanos. De ésta manera, es más costoso en éstas zonas la construcción de infraestructura, la prestación de servicios etc.

Tabla No 8. Nivel de Dispersión

Departamento	2017
Casanare	2,1
Caquetá	2,17
Meta	2,79
Arauca	4,11
Chocó	5,45
Putumayo	6,9
Cesar	11,75
Norte de Santander	13,36
Magdalena	14,36
Santander	16,54
Bolívar	17,92
Tolima	18,51
La Guajira	22,21
Antioquia	22,71
Boyacá	23,55
Huila	25,56
Sucre	26,38
Cauca	27,58
Valle del Cauca	28,19
Nariño	28,37
Córdoba	33,2
Atlántico	34,4
Quindío	36,6
Caldas	37,58
Cundinamarca	40,24
Risaralda	52,7
Archipiélago de San Andrés	538,32

Total Nacional	10,08
-----------------------	--------------

Fuente: Departamento Nacional de Estadística

Otra de las razones presentadas por el Gobierno para crear el SGR y su nueva distribución de recursos, fue la supuesta ineficiencia por parte de las entidades territoriales al no cumplir las coberturas mínimas descritas en la ley 142 de 1994.

Como se describió anteriormente, el alto nivel de dispersión de las zonas productoras contribuyó a que a éstas le fuera imposible cumplir con los porcentajes mínimos de coberturas teniendo en cuenta la distancia y la dificultad para acceder a las comunidades con los servicios pertinentes.

Para el servicio de agua potable en Cundinamarca para poner un ejemplo, donde existen 40 personas en un área de 1 km², es altamente viable financiera y técnicamente llegar con el servicio a las comunidades toda vez que éstas se encuentran altamente agrupadas, mientras que para zonas como Casanare y Arauca que cuentan con tan sólo 2 o 3 personas por km² respectivamente, es 38 veces más costoso la construcción de acueductos. En las zonas rurales donde la distancia entre las viviendas es de hasta 10 kilómetros o entre las viviendas y los centros poblados hay distancias de hasta 50, es imposible llegar con agua potable vía red de acueducto; algo similar sucede en el servicio de alcantarillado.

En el caso de la cobertura de educación, las regalías se podían utilizar determinados tipos de inversión como infraestructura y canasta educativa pero no en el pago de profesores, servicios administrativos y funcionamiento. En conclusión, colegios muy bien construidos pero sin con que pagar servicios públicos, servicios administrativos como secretarías, celadores y aseo y lo más importante, sin alumnos por que debido a las altas distancias, los niños no pueden acceder a los colegios.

De manera general, la anterior normatividad limitaba a las entidades a invertir en sectores que son complementarios para acceder a los servicios y cumplir con las coberturas mínimas requeridas, sectores como vías de comunicación, electrificación, vivienda, prevención de desastres, fortalecimiento institucional, etc. Un municipio beneficiario de regalías tenía que invertir el 75% en los sectores descritos: Cobertura en salud, educación, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil, el 10% para el pago de las interventorías y tan sólo el 15% en otros sectores diferentes. Así las cosas, antes del acto legislativo 05 de 2011 se tenían limitaciones en los sectores de inversión, después de 2012 se puede invertir en todo tipo e sectores, pero las entidades productoras ya no cuentas con los recursos.

Un tercer motivo para modificar la distribución de las regalías a través del SGR, fue el presunto uso de las regalías llamado esto como corrupción. Para ello, con el acto legislativo mencionado se crearon los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD's los cuales tienen la tarea de viabilizar los proyectos presentados por las diferentes entidades. De igual forma, se creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación SMSCE encabezado por la Contraloría General de

la República y el Departamento Nacional de Planeación para realizar la auditoría pertinente a los recursos del SGR con tal fin de que se ejecuten de manera apropiada.

En uno de los más recientes informes de la Contraloría General de la República el cual es fuente de un artículo del periódico El Tiempo, en el sistema financiero existen más de 10,7 billones de pesos sin ejecutar del bienio 2015-2016 debido a la ineficiencia de tanto de las entidades territoriales en la presentación de proyectos como en la demora en la aprobación de los mismos por parte de los OCAD's. asegura también el informe, que la presunta corrupción continúa reinando con el actual Sistema General de regalías teniendo en cuenta que el 70% de las adjudicaciones por concurso de méritos y licitaciones son a un único oferente arrojando la auditoría de la CGR que se encontraron 657 hallazgos fiscales por 496 millones de pesos.²

Pero es que la corrupción no sólo ha sido de las entidades territoriales, también ha estado en el orden del día del nivel central. De acuerdo con un artículo del diario La Opinión, el costo de la corrupción en el caso REFICAR fue de 610.140 millones de pesos³ y en el caso Odebrecht se pagaron más de 11 millones de dólares en sobornos según la revista semana⁴. También el Periódico El Tiempo en su edición del 26 de febrero de 2017⁵, traduce la opinión del señor Contralor Edgardo Maya en el sentido que **en Colombia la corrupción está en el orden de los 50 billones de pesos al año**, casi un billón de pesos por semana; cifra comparada al monto que casi duplica el monto de inversión del Presupuesto general de la Nación y que supera ampliamente la sumatoria de las regalías desde la creación del nuevo sistema a la fecha la cual asciende a 46 billones a 2017 en 6 años de dicho sistema.

En el caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Informe de la Contraloría del año 2016 aseguró que a pesar de que la Ley 1530 de 2012 establece que se debe invertir en proyectos de impacto regional que integren dos o más departamentos, en la práctica sólo el 5% de los proyectos cumple con ésta premisa, el 19% se ejecutan en un solo municipio y el 76% en varios municipio pero de un solo departamento.

Lo anterior quiere decir que la normatividad vigente del SGR, no fue la panacea respecto al presunto incumplimiento del uso de las mismas con el anterior sistema por parte de las entidades beneficiarias de regalías.

Si bien es cierto en la exposición de motivos que sustentó el Acto Legislativo 05 de 2011 advertía que las proyecciones no son una bola de cristal, el Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry Garzón con su lema "Hacia un Ministerio, Ágil, Acertado y Confiable", al parecer lo único que resultó

² <http://www.elespectador.com/economia/colombia-dejo-de-ejecutar-mas-de-10-billones-de-regalias-contraloria-articulo-709089>

³ <http://www.laopinion.com.co/colombia/costo-de-la-corrupcion-en-reficar-es-de-610140-millones-132324>

⁴ <http://www.semana.com/mundo/articulo/odebrecht-11-millones-de-dolares-en-sobornos-en-colombia/510210>

⁵ <http://www.eltiempo.com/justicia/delitos/precio-de-la-corrupcion-en-colombia-61749>

fue ser ágil pero NO acertado ni confiable; y al Ministro de Minas y Energía tampoco le resultaron sus cálculos.

En su momento se proyectaron altos niveles de inversión en la actividad minera y desde luego mayor producción, paulatino incremento en los precios del barril de petróleo y obviamente mayores ingresos de regalías para todo el país, garantizando incluso que a las regiones productoras se les mantuviera entre los años 2012 y 2014 por lo menos el 50% y entre los años 2015 y 2020 por lo menos el 40% del promedio anual de los años 2007 y 2010 con recursos del Fondo de Desarrollo Regional hasta alcanzar dichos porcentajes o hasta agotar dicho fondo como lo manifiesta el párrafo 2 transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011 que modificó el artículo 361 de la Constitución Política Colombiana. Lamentablemente para las regiones productoras, los recursos del fondo se han agotado cada año sin alcanzar a cubrir los ingresos “prometidos” en dicho párrafo y que de alguna manera compensarían a las zonas productoras después de ese fuerte raponazo aprobado desde el Congreso de la República en 2011.

¿Pero por qué no se cumplieron esas proyecciones de ingresos anuales? En primer lugar, porque 2012, primer año de aplicación del Acto Legislativo de 2011, se vio una diferencia del 10% entre la producción diaria de petróleo proyectada y versus la producción que se presupuestó para esa anualidad. De ahí en adelante se ha incrementado esa diferencia negativa a tal punto que para el año 2016, lo proyectado en el acto legislativo en cuestión es de 1.350 mil barriles diarios significando un descenso de la producción del 34%; por su parte a marzo de 2017, el promedio de producción diaria fue de 843 mil barriles frente a una proyección de un millón 400 mil barriles, es decir, una reducción del 40%

Tabla No 9. Producción Anual de Petróleo Proyectada AL 05/2011 Vs Producción Real

Años	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Barriles Proyectados	1.050	1.100	1.150	1.250	1.350	1.400
Barriles Producidos	944	1004	990	1006	886	843*
Diferencia Absoluta	(106)	(96)	(160)	(244)	(464)	(557)
Diferencia Relativa	-10%	-9%	-14%	-20%	-34%	-40%

Fuente: Consultar⁶

* Promedio a marzo de 2017

Ahora si nos referimos al precio del petróleo, las proyecciones de los ministerios de Hacienda y de Minas y energía también tuvieron un desfase bastante significativo lo cual ha afectado principalmente a las regiones productoras. El precio del petróleo comenzó un descenso vertiginoso a partir del segundo semestre de 2014 después de que estuvo por encima de los 100 dólares a tal punto de ubicarse en los primeros meses de 2016 en 27,9 dólares por barril, registrando el nivel más bajo desde noviembre de 2003 de acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 y promediando para ese año un valor de 45,1 después de que en las proyecciones se registraba un valor de 84

⁶ http://www.upme.gov.co/generadorconsultas/Consulta_Series.aspx?idModulo=3&tipoSerie=138

dólares por barril para 2014. De acuerdo también al mencionado documento de proyección financiera a 10 años, para el 2017 se proyecta un precio promedio de 51 dólares contra una proyección de 88 dólares por barril realizados por el ministerio que lucía su lema “**HACIA UN MINISTERIO AGIL, ACERTADO Y CONFIABLE**” y el ministerio de Minas y Energía.

Como consecuencia de lo anterior, las proyecciones de ingresos del SGR se vieron reducidas en el 40% en el bienio 2015-2016 y en el 46% en lo presupuestado en el bienio 2017-2018 como lo muestra la tabla No 10 con las consecuencias nefastas tanto para las finanzas tanto nacionales como para las finanzas de las entidades denominadas productoras.

Tabla No 10. Ingresos SGR Proyectados Vs Ingresos SGR Aprobados

Años	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Proyección AL 05/2011	9.181	9.809	9.899	10.363	10.389	10.733	11.054	11.429	11.988
Bienio	9.181	19.708		20.752		21.787		23.417	
Presupuesto Aprobado	9.100	18.426		12.495		11.759		13.493	
Diferencia Absoluta	(81)	(1.282)		(8.257)		(10.028)		(9.924)	
Diferencia Relativa	-1%	-7%		-40%		-46%		-42%	

Fuente: Exposición de Motivos Acto Legislativo 05/2011 y Presupuestos SGR Aprobados

A las consideraciones anteriores debemos agregarle, que durante los últimos 16 años los gobiernos de turno, sostuvieron las finanzas Nacionales con los recursos provenientes de la explotación hidrocarburos y minerales; no podemos pasar por alto que en los periodos de gobierno comprendidos entre el año 2002 – 2010 se vivió una época de bonanza petrolera, que bien pudo haberse aprovechado para reducir el déficit fiscal, pero al contrario se amplió el desbalance entre ingresos y gastos a pesar de haber reducido las trasferencias a la regiones amparados en el acto legislativo 01 de 2001, de igual manera se obtuvieron importantes recursos provenientes de la feria de privatizaciones y se incrementó el endeudamiento.

Frente a la situación, el gobierno elegido para los periodos comprendidos entre 2010 -2014 y 2014 – 2018 no vaciló en aplicar la alternativa más fácil para cubrir el déficit fiscal y optó por presentar y justificar la modificación al régimen de regalías, lo cual le produjo importantes dividendos políticos y fiscales, le permitió continuar con los privilegios tributarios al gran capital, continuar con la reducción de trasferencias a las regiones provenientes del SGP y le facilitó la implementación de la regla fiscal.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde el año 2014, por parte de diferentes congresistas se intentó modificar el Sistema General de Regalías con el fin de recuperar en parte los ingresos dejados de percibir con ocasión a la aplicación de Acto Legislativo 05/2011 y para destrabar el procedimiento de aprobación de los proyectos ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD los cuales han sido un palo en la rueda en la ejecución de los recursos del SGR como lo expone la Contraloría General de la República en su último informe donde asegura que están represados más

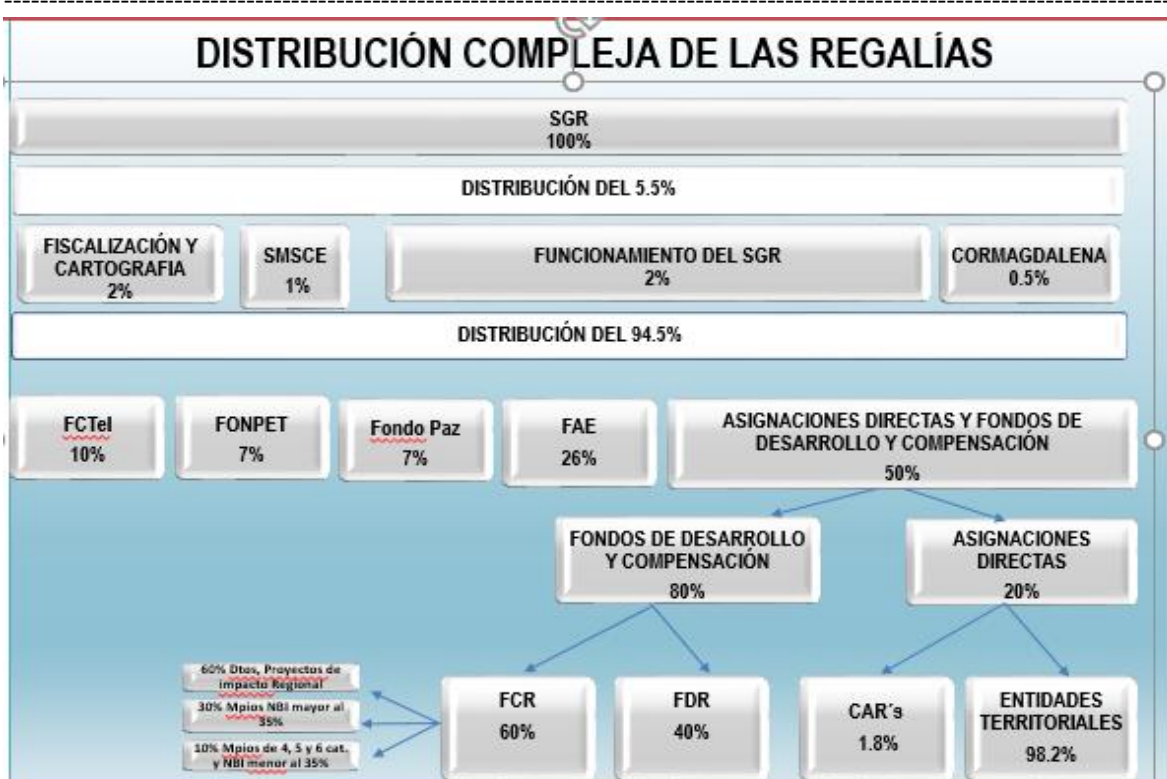
de 10 billones de pesos enriqueciendo el sistema financiero, mientras las regiones cuentan con necesidades insatisfechas o como el caso del FCTel que a diciembre de 2016 tuvo 1.5 billones de pesos sin ejecutar y fueron trasladados mediante el acto legislativo 04 de 2017. En esa medida, se presentaron las siguientes propuestas:

- Proyecto Acto Legislativo No. 026 de 2014 Senador Álvaro Uribe Vélez.
- Proyecto Acto Legislativo No. 112 de 2014 Representante a la Cámara Jorge Camilo Abril.
- Proyecto Acto Legislativo No. 173 de 2014 Senadora Maritza Martínez.
- Proyecto de Ley No. 157 de 2014, Modificación Ley 1530 de 2012 Jorge Camilo Abril.
- Proyecto Acto Legislativo No. 177 de 2016 Representante a la Cámara Jorge Camilo Abril.
- Propuesta al Gobierno origen del Proyecto de Acto Legislativo SGR vía Fast Track
- Proyecto de Ley No. 014 de 2017, Representante a la Cámara Jorge Camilo Abril.

De las anteriores propuestas solo prosperó la presentada por el gobierno nacional, la cual dio origen al acto legislativo 04 de 2017 mediante el cual se introdujeron medidas transitorias para los próximos 20 años, se crea una asignación para la implementación del proceso de paz con una participación del 7%, se reduce del 10% al 7% la asignación correspondiente al FAE, se destina el 60% de los saldos no aprobados del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016 para financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del acuerdo final de paz y se autoriza la apropiación directa a las entidades cuya apropiación bienal sea menor a 4000 salarios mínimos mensuales legales vigentes entre otras medidas.

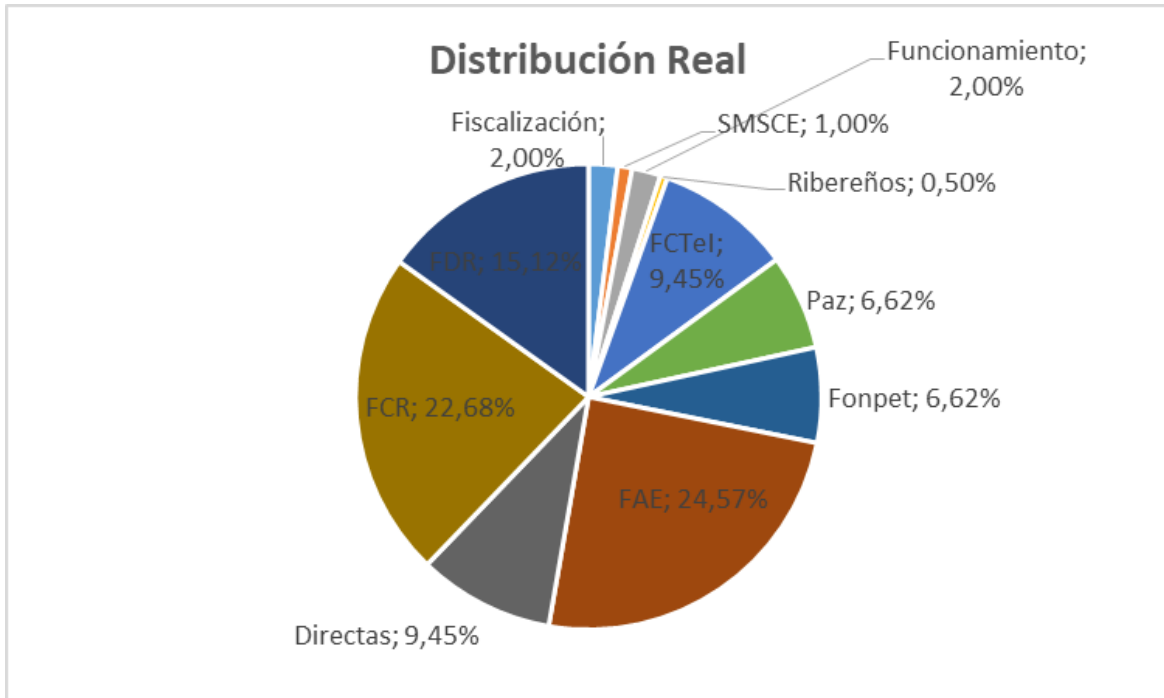
Teniendo en cuenta los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017, así se encuentra la distribución porcentual de las regalías de manera residual:

Imagen No. 1. Distribución Porcentual Residual del SGR



La anterior distribución al presentarse de manera residual, desdibuja el porcentaje real que le corresponde a cada componente frente al total del presupuesto del SGR; la siguiente imagen, representa el porcentaje real de participación de cada uno de las asignaciones frente al total.

Imagen No 2. Distribución Porcentual Real del SGR



II. El Proyecto de Acto Legislativo

Con el sistema de distribución de regalías del Acto Legislativo 05 de 2011, ha quedado establecido que más que las dificultades para su funcionamiento y su operación, la verdadera problemática de fondo radica en presentar una verdadera propuesta de equidad tanto para las regiones como para el país, que haga viable a las regiones, contribuya al país y construya vínculos positivos con la actividad petrolera y minera.

En este sentido, la presentación de este proyecto busca generar un punto de encuentro en lo Regional y lo Nacional para lo cual se presentan dos aspectos fundamentales:

1. Mejorar la participación de los productores al pasar del supuesto 20% al 72% de las asignaciones directas, disminuyendo la participación de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional, pues es de la única manera que se puede devolver al menos el 50% de las regalías que les arrebataron a las regiones productoras.
2. Redistribuir los recursos asignados para la fiscalización, de tal manera que los departamentos ejerzan complementariamente esta labor para lo cual se les asignará un 1% de los recursos asignados para este propósito.

El acto legislativo 05 de 2011 apropió el 20% a las denominadas asignaciones directas para las entidades productoras y el 80% para los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional pero después de descontar los gastos de administración, Fondo de Ciencia y Tecnología y el Fondo Nacional de Pensiones de Empleados

Territoriales FONPET lo que disminuyó en un 85% los ingresos de las entidades productoras de hidrocarburos y minería, entidades. De acuerdo a un artículo del periódico El Tiempo del año 1997, la Contraloría departamental de Casanare afirma que ese departamento dependía de 40.20% de las regalías mientras que los municipios dependían en un 60.86%; esa dependencia a través de los últimos veinte años hizo que las regiones generaran una pereza fiscal y no se preocuparan por tener otras fuentes de financiación y ahora con ese raponazo de las regalías, dichas regiones están sufriendo una crisis económica como nunca antes.

El mismo director de la Asociación Colombiana del Petróleo ACP doctor Francisco José Lloreda Mera, en una columna del periódico El País⁸ publicada en la edición digital de fecha 14 de marzo de 2017 y titulada Regalías al Quirófano, asegura que *"No se entiende, y lo digo como vallecaucano, que departamentos como Antioquia, Valle y Cundinamarca, sean grandes receptores de regalías, teniendo economías pujantes y sin duda, mejores condiciones de desarrollo que las regiones petroleras"*.

Es por ello quizá, que se han originado una serie de manifestaciones y últimamente consultas populares en contra de la actividad minero-energética. Consultas suscitadas por el inconformismo de la comunidad en la falta de ingresos y oportunidades laborales, daños al medio ambiente etc. Desde que se creó éste mecanismo, ya son cinco las consultas populares que se han encaminado al tema en Piedras Tolima, Tauramena en Casanare, Cabrera Cundinamarca, Cajamarca Tolima y Cumaral en el Meta.

Una mayor asignación a los productores al pasar del 20% al 72% mejoraría la economía de estas regiones y por ende mejoraría la inversión social a las comunidades evitando así que se opongan a la actividad minero-energética. El gobierno nacional no puede matar la gallina de los huevos de oro y eso es lo que está haciendo desde que se aprobó, sancionó y se puso en marcha el Acto Legislativo 05 de 2011.

La tabla No 11, muestra un ejercicio con el presupuesto del bienio 2017-2018 tanto con la distribución con base en el Acto legislativo 04 de 2017 como con la propuesta de pasar del 20% al 72% las asignaciones directas para las entidades territoriales productoras.

El presupuesto para mencionado bienio es de 11,8 billones de pesos de los cuales 8,2 billones corresponden a los Fondos de Desarrollo y Compensación y Asignaciones Directas. De ésta cifra, 1.6 billones son Asignaciones Directas es decir el 20% pero que frente al total sólo representa el 13,88% y a los FDR y FCR le corresponden 6.5 billones es decir el 80% pero en términos reales se traduce en un 55,5% del total.

Ahora bien, aplicando el porcentaje propuesto en el presente proyecto de Acto Legislativo pasando las Asignaciones Directas del 20% al 72%, se le estaría restituyendo el 50% de las regalías en términos reales a las entidades productoras de hidrocarburos y minería pasando de 1.6 billones a 5.8 billones que corresponde al 50% del presupuesto del Bienio 2017-2018 y que corresponde también a la promesa de campaña del señor Presidente Iván Duque en el sentido de devolverle el 50% de las regalías a las regiones productoras.

Tabla No 11. Presupuesto Bienio 2017-2018 (Actual Vs Propuesta)

⁷ <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-704438>

⁸ <http://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/francisco-jose-lloreda-mera/regalias-al-quirofano.html>

CONCEPTO	Acto Legislativo 04/17			Proyecto de Acto Legislativo		
	Porcentaje	Recursos	Porcentaje Real	Porcentaje	Recursos	Porcentaje Real
Fiscalización Nacional	2,00%	235.185	2,00%	1,00%	117.592	1,00%
Fiscalización Nacional	0,00%	-		1,00%	117.592	1,00%
SMSCE	1,00%	117.592	1,00%	1,00%	117.592	1,00%
Funcionamiento	2,00%	235.185	2,00%	2,00%	235.185	2,00%
Ribereños	0,50%	58.796	0,50%	0,50%	58.796	0,50%
Subtotal		646.758			646.758	
Saldo Por Distribuir		11.112.480			11.112.480	
Fondo de Ciencia y Tecnología	10,00%	1.111.248	9,45%	10,00%	1.111.248	9,45%
Fondo para la Paz	7,00%	777.874	6,62%	7,00%	777.874	6,62%
Fonpet	7,00%	777.874	6,62%	7,00%	777.874	6,62%
Fondo de Ahorro y Estabilización	26,00%	286.722	2,44%	26,00%	286.722	2,44%
Subtotal		2.953.717			2.953.717	
Saldo Por Distribuir (Fondos + Directas)		8.158.763			8.158.763	
Asignaciones Directas	20,00%	1.631.753	13,88%	72,00%	5.874.309	50,0%
Saldo Por Distribuir Fondos (80%)	80,00%	6.527.010	55,51%	28,0%	2.284.454	19,4%
FCR	60,00%	3.916.206		60,00%	1.370.672	
FDR	40,00%	2.610.804		40,00%	913.781	
TOTAL		11.759.238	100%		11.759.238	100%

Fuente: Cálculos Propios

De acuerdo a lo anterior, ésta nueva distribución no afecta para nada la asignación para el componente administración, Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación, FONPET ni FAE.

En esa medida y de acuerdo a lo anteriormente expuesto, la nueva distribución si le estaría garantizando equidad a las regiones productoras que fue el precepto con el que se dio la modificación que nos tienen hoy en la presente discusión y se estaría confirmando la teoría que “La justicia de todos no puede basarse en la injusticia de unos pocos”



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
