



Entidad originadora:	<i>Departamento Nacional de Planeación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Ministerio de Minas y Energía</i>
Fecha:	<i>05/06/2023</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por el cual se adiciona el Decreto 1821 de 2020, Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías”</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

La Constitución Política de Colombia dispone en su artículo 332 que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes. En este sentido, el artículo 360 Constitucional señala que la explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte, así como que una ley, a iniciativa del Gobierno, desarrollará el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones.

Por su parte, el Acto Legislativo 05 de 2019 modificó el artículo 361 de la Constitución Política previendo que la vigencia de este nuevo régimen estaría sujeta a la expedición de una Ley que ajustara el Sistema General de Regalías (SGR) a las disposiciones allí previstas.

Adicional a lo anterior, el inciso 13 del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia determinó que el SGR tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, regido por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Carta, será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.

En desarrollo de lo anterior, se expidió la Ley 2056 de 2020, *“Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”* que tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Esta Ley fue sancionada por el presidente de la República el 30 de septiembre de 2020.

El 31 de diciembre de 2020 fue expedido el Decreto 1821 *“Único Reglamentario del Sistema General de Regalías”*, con el propósito de lograr el cumplimiento de los objetivos y fines del SGR, asegurar su adecuada implementación y garantizar el principio de seguridad jurídica.

En concordancia con lo anterior, con el fin de proporcionar seguridad jurídica sobre la vigencia de las normas, facilitando la consulta a la ciudadanía y a las instituciones, evitando la dispersión de las normas del SGR, este proyecto de Decreto contiene una disposición que se adiciona al parágrafo 5 del artículo 2.1.1.3.17 del Decreto Único Reglamentario del SGR, para armonizar la normatividad vigente a fin de lograr una eficiente ejecución de los recursos del Sistema destinados a financiar los Proyectos de Alimentación Escolar (PAE) y los proyectos de transporte escolar.

Destinación de recursos del Sistema General de Regalías - Programa de Alimentación Escolar y programa de transporte escolar.

El parágrafo del artículo 28 de la Ley 2056 de 2020 establece que los recursos del SGR pueden destinarse a financiar parte del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y del programa de transporte escolar, aspecto que se encuentra en armonía con el deber que recae en el Estado de garantizar a los menores las condiciones necesarias para el acceso y permanencia en el sistema educativo. De hecho, parte del núcleo esencial del derecho a la educación se compone por el acceso y la permanencia en el sistema educativo, para lo cual se han implementado estos mecanismos contemplados en la norma en cita.



Los artículos 44 y 67 de la Constitución Política, establecen una serie de derechos fundamentales que el Estado, la sociedad y la familia deben promover; particularmente, el derecho a la educación y el de la alimentación; tan es así, que cuando se predica la existencia de intereses en conflicto, el ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de los derechos del menor.

Sobre el derecho fundamental a la educación, la Corte Constitucional en Sentencia T-457 de 2018 señaló que para poder realizar plenamente este derecho es indispensable asegurar su accesibilidad:

“Para la efectividad del derecho a la educación se requiere un marco de acciones integrales de distinta índole, que tiene un componente transversal de hacienda pública, el cual implica la planeación, elaboración y ejecución del presupuesto. Por ende, se trata de una garantía de carácter complejo, que para su materialización requiere la destinación de apropiaciones presupuestales y la formulación de políticas públicas para gestionarlas, que envuelve un desarrollo progresivo el cual debe priorizar los sectores más vulnerables. Sin embargo, también existen obligaciones de cumplimiento inmediato, como las relacionadas, especialmente, con el acceso y la permanencia en el sistema educativo de los menores de edad, obligación de especial alcance en población vulnerable, como por ejemplo, quienes se encuentren clasificados en el SISBEN 1 y 2 o residan en zonas rurales o remotas y tengan escasos recursos económicos.

(...)

“Sin cumplir con la accesibilidad la educación permanece en lo abstracto, por ende, la protección, respeto y garantía de este elemento, constituye una herramienta de efectividad. No tiene sentido la asignación de un cupo estudiantil si a los niños, a las niñas y a los adolescentes se los expone a una situación de discriminación, si no les resulta posible acceder geográficamente o si se les imponen cargas económicas que ni ellos ni las personas de las que dependan, estén en capacidad de asumir. Si bien se pueden imponer algunas cargas estas deben ser proporcionadas, de tal manera que no se constituyan en exigencias excesivas, lo contrario constituye la vulneración del derecho fundamental a la educación. Por consiguiente, el Estado debe procurar que el derecho sea material, real y efectivo y, de esa manera, garantizar la asistencia, la permanencia y evitar la deserción escolar, adoptando medidas deliberadas, concretas y orientadas a conseguir esos logros”.

En ese sentido, tanto la alimentación como el transporte escolar de niños y niñas, en especial de aquellos que residen en zonas alejadas de la institución educativa o de difícil acceso, se constituyen en esenciales para la prestación propia del derecho a la educación.

Adicional a lo anterior, la citada Sentencia de la Corte Constitucional, señala que la efectividad del derecho a la educación requiere un conjunto de acciones integrales de distinta índole que también incluyen aspectos transversales de hacienda pública que implican la planeación, elaboración y ejecución del presupuesto en todos los niveles de Gobierno.

Así las cosas, el Programa de Alimentación Escolar, constituye una importante estrategia del Gobierno a fin de garantizar y mejorar la calidad de vida y de alimentación de los niños y niñas de escasos recursos, que asisten a instituciones educativas oficiales y que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Este programa busca eliminar las barreras de acceso y promueve la permanencia mediante la generación de condiciones de bienestar para el aprendizaje y las actividades académicas. Esto, sin mencionar el fortalecimiento territorial que conlleva la implementación de este programa, pues, además, promueve la descentralización, el desarrollo, el fomento y la participación social en la economía por parte de los pequeños productores a nivel local.

De otra parte, el Decreto 1852 de 2015, por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, definió un modelo descentralizado de operación del Programa de Alimentación Escolar y estableció funciones a cargo de los diferentes actores que participan en el mismo. Entre las funciones



asignadas a las Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC), el numeral 10 del artículo 2.3.10.4.3., del Decreto 1075 de 2015 dispone que estas entidades cumplirán la función de *“Ejecutar directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional.(...)”*.

Para dar cumplimiento a lo anterior las ETC, a partir de las diferentes fuentes de financiación, deben conformar la bolsa común de recursos, permitiendo garantizar el cumplimiento de las obligaciones y funciones señaladas en la Ley, en los lineamientos expedidos por la Unidad - Alimentos para Aprender, contando para ello las ETC con dos (2) mecanismos, que les permite actuar y ejecutar de manera coordinada los recursos destinados para la ejecución del programa con sus municipios no certificados, así:

a) Celebración de un Convenio Interadministrativo entre las Entidades Territoriales Certificadas y las Entidades Territoriales No Certificadas (ETNC) de su jurisdicción, para articular la ejecución del PAE con el fin de obtener la confluencia de las fuentes de financiación en una sola bolsa común, que será administrada y ejecutada por la ETC.

b) Realización de uno o varios Acuerdos Formales entre la Entidad Territorial Certificada y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, con el fin de determinar responsabilidades y transferencia de recursos para su ejecución; lo anterior, con la necesaria verificación del cumplimiento de lo acordado y teniendo en cuenta los lineamientos expedidos para ello.

De acuerdo con lo expuesto, el Estado a través de las entidades territoriales, debe garantizar el derecho a la educación, así como las estrategias de acceso y permanencia al sistema educativo, como son el transporte y la alimentación escolar.

Ahora bien, en concordancia con esta finalidad del Estado de garantizar el derecho a la educación, el artículo 28 de la Ley 2056 de 2020, establece que se puede destinar recursos del SGR para financiar parte de los programas de alimentación y de transporte escolar. Para tal efecto, el SGR prevé que la entidad designada ejecutora del proyecto de inversión debe cumplir con un procedimiento reglado que se encuentra en la mencionada Ley 2056 de 2020 así como en el Decreto Único Reglamentario del SGR (Decreto 1821 de 2020).

El inciso primero del artículo 37 de la Ley 2056 de 2020 se refiere, de manera general, a la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR; dicha ejecución está en cabeza de la entidad designada por la instancia respectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35 y 36 de esta misma Ley. De acuerdo con esa disposición, la entidad designada ejecutora del proyecto de inversión, en atención a su autonomía y en desarrollo de la ejecución del proyecto debe adelantar los trámites necesarios a fin de realizar el giro de los recursos de regalías desde la cuenta única del SGR al destinatario final, trámite para el cual, se debe hacer uso del Sistema de Presupuesto y Giro del SGR (SPGR).

Bajo el contexto anterior, se considera necesario precisar y armonizar los aspectos procedimentales relacionados con el manejo presupuestal de los recursos del SGR de las entidades designadas como ejecutoras de los proyectos de inversión relacionados con los programas de alimentación escolar y de transporte escolar.

Se debe tener presente que cuando la entidad designada como ejecutora de los proyectos de inversión sea un departamento, y celebren convenios interadministrativos con sus municipios, en atención a la autonomía administrativa que les compete a las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 de la Constitución Política, estos convenios se realizan con la finalidad de ejecutar los programas de alimentación y de transporte escolar financiados con recursos del SGR de que trata el parágrafo del artículo 28 de la Ley 2056 de 2020; en ese sentido, el proyecto de decreto se ajusta de manera estricta al siguiente marco normativo:



- Los proyectos de inversión financiados con cargo al SGR serán ejecutados por quien designe la instancia de aprobación (artículo 35 Ley 2056 de 2020). Así mismo, la entidad ejecutora estará a cargo de la contratación de la interventoría, de conformidad con lo previsto en la presente Ley. (Inciso 1, artículo 37. Ley 2056 de 2020).
- La entidad ejecutora del proyecto debe incorporar los recursos del SGR, en un capítulo presupuestal independiente, mediante decreto del alcalde o gobernador de la entidad territorial, con ocasión de la aprobación del proyecto por la instancia correspondiente. (Inciso 2. artículo 160. Ley 2056 de 2020).
- Corresponde al representante legal de la entidad ejecutora ordenar el gasto sobre apropiaciones que se incorporan al presupuesto de la entidad en el capítulo independiente de regalías, en consecuencia, son responsables fiscal, penal y disciplinariamente por el manejo de tales apropiaciones. (Inciso 3. artículo 27. Ley 2056 de 2020).
- La entidad designada ejecutora debe hacer uso del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), para gestionar la ejecución de estos recursos y ordenar el pago de las obligaciones directamente desde la cuenta única del SGR a las cuentas bancarias de los destinatarios finales (Inciso 1. artículo 27. Ley 2056 de 2020). En atención a lo anterior y en armonía con lo dispuesto por el artículo 2.1.1.3.17 del Decreto 1821 de 2020, el proyecto de decreto precisa que el destinatario final de estos recursos en el SPGR corresponderá al prestador del bien o servicio.
- Las entidades ejecutoras de recursos del SGR, al momento de afectar las apropiaciones en el SPGR, deben publicar el proceso de contratación, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP. (Parágrafo 2, artículo 27. Ley 2056 de 2020).
- La entidad designada ejecutora por el OCAD debe expedir el acto administrativo unilateral que decreta el gasto con cargo a los recursos asignados de que trata el parágrafo 3 el artículo 37 de la Ley 2056 de 2020; razón por la cual, el proyecto de decreto prevé que este acto administrativo que decreta el gasto constituya el primer convenio suscrito con el fin de suspender el término de los seis meses para que opere la liberación automática establecida en el mencionado artículo.
- Las entidades ejecutoras son responsables de suministrar de forma veraz, oportuna e idónea, la información de la gestión de los proyectos que se requiera; así como implementar las acciones que sean pertinentes para encauzar el desempeño de los proyectos de inversión y decidir, de manera motivada, sobre su continuidad, sin perjuicio de las acciones de control a las que haya lugar. (Inciso 2, artículo 37. Ley 2056 de 2020).
- Los compromisos presupuestales se cumplen o ejecutan tratándose de convenios con la recepción de bienes y servicios o los requisitos que hagan exigible su pago. (Inciso 1, artículo 161 de la Ley 2056 de 2020).

De acuerdo con lo anterior, el proyecto normativo, se ajusta a los postulados constitucionales y legales que regulan el SGR; así, se prevé que la entidad designada como ejecutora del proyecto de inversión realice la incorporación de los recursos en un capítulo independiente mediante un acto administrativo de conformidad con el artículo 160 de la Ley 2056 de 2020. Para efectos de la ejecución presupuestal y pago al destinatario final, la entidad designada como ejecutora debe hacer uso del SPGR; en ese sentido, para aquellos proyectos de inversión aprobados con el fin de financiar parte del Programa de Alimentación Escolar (PAE) o parte del programa de transporte escolar, cuando su ejecución se realice mediante convenio interadministrativo celebrado entre la entidad designada como ejecutora (como es el caso de los departamentos) y sus



municipios, el convenio interadministrativo suscrito estará soportado con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal y el correspondiente Registro Presupuestal expedidos a través del SPGR.

En este caso, el convenio interadministrativo que suscriban el ejecutor designado con los municipios, es un acto que compete a las partes y constituye el vínculo jurídico que contiene las reglas necesarias con el fin de coordinar, cooperar y establecer las condiciones necesarias para la correcta ejecución del proyecto de inversión; el convenio interadministrativo suscrito por la entidad ejecutora con cada municipio, será el fundamento para que este último realice el trámite presupuestal pertinente, sin situación de fondos en sus presupuestos convencionales, con el fin de adelantar la contratación con el prestador del bien o servicio correspondiente; posteriormente, cada municipio de conformidad con las condiciones establecidas en el convenio interadministrativo informará al Departamento como entidad ejecutora, el cumplimiento de las obligaciones legalmente adquiridas por parte del contratista para proceder con el giro al destinatario final a través del SPGR.

De conformidad con la propuesta de reglamentación, el primer convenio interadministrativo que suscriba la entidad ejecutora con un municipio, constituirá el acto administrativo que decreta el gasto, a efectos de suspender el término de los seis meses para que opere la liberación automática, establecida en virtud del párrafo 3° del artículo 37 de la Ley 2056 de 2020. De igual manera, este convenio interadministrativo, será publicado en SECOP.

Con esta medida se busca dar continuidad en la prestación del servicio y entrega de bienes de los programas de alimentación y de transporte escolar garantizando así el derecho fundamental a la educación de los niños y niñas.

Lo anterior cobra mayor relevancia cuando se trata de departamentos que asumen la responsabilidad de ejecutar estos programas en municipios que por las condiciones geográficas se encuentran alejados, dispersos y son de difícil acceso, condiciones que dificultan la ejecución del proyecto de inversión.

Este proyecto normativo, en concordancia con las normas del SGR también precisa que la responsabilidad por la ejecución de estos proyectos de inversión recae en la entidad designada como ejecutora, que es la que debe implementar las acciones necesarias a fin de encauzar el desempeño eficiente del proyecto.

Finalmente, teniendo en cuenta que el proyecto normativo procura armonizar las normas de ejecución de los recursos de los proyectos de inversión de que trata el párrafo del artículo 28 de la Ley 2056 de 2020, se considera pertinente incluir un párrafo 5° en el artículo 2.1.1.3.17 del Decreto 1821 de 2020, precisando que, en todo caso, el destinatario final en el SPGR corresponderá al prestador de los bienes y/o servicios conforme al artículo 27 de la Ley 2056 de 2020.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Las disposiciones de este proyecto de Decreto son aplicables a las entidades territoriales, las entidades ejecutoras de recursos del SGR y los demás actores del Sistema señalados en la Ley 2056 de 2020.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

De acuerdo con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos necesarios para garantizar la cumplida ejecución de las leyes.



En ese sentido, el proyecto de Decreto al que se refiere esta memoria justificativa tiene como finalidad adicionar el párrafo 5° al artículo 2.1.1.3.17 del Decreto 1821 de 2020, con el fin de facilitar la ejecución de los proyectos de inversión de que trata el párrafo del artículo 28 de la Ley 2056 de 2020.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El proyecto de Decreto establece reglas frente a la ejecución de recursos del SGR que cofinancian los proyectos de inversión contenidos en el párrafo del artículo 28 de la Ley 2056 de 2020; en ese sentido, se adiciona el párrafo 5° al artículo 2.1.1.3.17 del Decreto 1821 de 2020, Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías. Estas normas, tanto la Ley como el decreto reglamentario, se encuentran vigentes.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto de Decreto adiciona el párrafo 5 al artículo 2.1.1.3.17 del Decreto 1821 de 2020.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No aplica.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No aplica.

4. IMPACTO ECONÓMICO, VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La expedición del presente proyecto de Decreto no tiene impacto económico adicional al contemplado por el Acto Legislativo 05 de 2019, la Ley 2056 de 2020 y el Decreto Único Reglamentario del SGR, en tanto permite la ejecución de los recursos del SGR conforme a dichas normas y las respectivas leyes bienales de presupuesto.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Para el presente proyecto de Decreto no se requiere disponibilidad presupuestal adicional a la contemplada para el Acto Legislativo 05 de 2019, la Ley 2056 de 2020 y el Decreto Único Reglamentario del SGR, al permitir la ejecución de los recursos del SGR conforme a dichas normas y las respectivas leyes bienales de presupuesto que se expidan para cada uno de los bienes.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El proyecto de Decreto no genera de manera directa un impacto medioambiental o un impacto sobre el patrimonio cultural de la Nación adicional a lo contemplado en el Acto Legislativo 05 de 2019 y en la Ley 2056 de 2020.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)



No aplica.

ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	N/A
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	N/A

Aprobó:

CLAUDIA GALVIS SÁNCHEZ
 Jefe Oficina Asesora Jurídica
 Departamento Nacional de
 Planeación

PAMELA FONRODONA ZAPATA
 Coordinadora del Grupo del Sistema
 General de Regalías
 Ministerio de Hacienda y Crédito
 Público

TOMÁS RESTREPO RODRÍGUEZ
 Jefe Oficina Asesora Jurídica
 Ministerio de Minas y Energía