

Universidad Militar Nueva Granada  
Especialización en Finanzas y Administración Pública - Nocturna

**EL FONDO DE DESARROLLO Y COMPENSACION REGIONAL Y SU IMPACTO EN  
LAS COMUNIDADES BENEFICIARIAS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS**

**Janier Cuervo Ordoñez**



**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
BOGOTÁ D.C.  
2014**

## **EL FONDO DE DESARROLLO Y COMPENSACION REGIONAL Y SU IMPACTO EN LAS COMUNIDADES BENEFICIARIAS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS**

*Janier Cuervo Ordoñez  
Octubre de 2013*

### **RESUMEN**

El ensayo que se presenta a continuación es el resultado de una revisión documental sobre los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional y su impacto en las comunidades beneficiarias del Sistema General de Regalías. A un año de su implementación, el Sistema General de Regalías es objeto de análisis por diferentes estamentos públicos y privados sobre su efectividad en el logro del objetivo para el cual fue creado y cobra mayor importancia para las comunidades beneficiarias del sistema, por cuanto se constituye en una fuente de recursos para atender necesidades básicas que podrían ser financiadas con la presentación de proyectos de inversión.

### **ABSTRACT**

The following essay is the result of a literature review on the Compensation Funds and Regional Development and its impact on communities benefiting from the Generalized System of Royalties. Within a year of its implementation, different public and private entities have questioned the effectiveness in achieving the purpose for which the General System of Royalties was created. It's also of highly importance for the beneficiary communities of the system, since it's a source of resources for investment projects that meet basic needs of the public.

### **PALABRAS CLAVES**

Sistema General de Regalías – SGR, Fondo de Compensación Regional – FCR.

### **KEY WORDS**

General System Royalties - SGR, Regional Compensation Fund - FCR

## INTRODUCCION

En 2011 el Gobierno Nacional incluyó en la agenda legislativa una ambiciosa reforma, “para transformarlo en un país más justo, más equitativo, más social, más funcional, y equilibrado”, según las declaraciones dadas por el ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, en entrevista concedida a Yamit Amat para el periódico el Tiempo. Al preguntarle ¿Cómo va a operar la nueva distribución de regalías?, el Dr. Vargas, responde: La nueva distribución beneficiará al 70 % de la población que estaba excluida de estas posibilidades. La mayor participación irá a los territorios más pobres que, con estos recursos, podrán acometer proyectos aplazados. Para que se dé una idea: Nariño percibía unos 8.000 millones de pesos al año por regalías; ahora, en el primer año, pasará a recibir 250.000 millones. Igual con Cauca, Choco y Atlántico. ”, (Amat, Yamit Especial para El Tiempo, 2011)

La nueva reforma generó a nivel local muchas expectativas sobre la distribución de recursos del sistema general de regalías, para comienzos de 2012 se hablaba de casi 7 billones de pesos que tendrían los departamentos para desarrollar proyectos de desarrollo que involucren varios departamentos. En palabras del Ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, uno de los propósitos del nuevo régimen de regalías es “devolver a los gobernadores recursos importantes y la función de coordinarse con la región”, pues a su juicio esta institución había quedado como un ente territorial huérfano”. (Redaccion Politica, publicacion eltiempo.com, 2011)

Por lo anterior, es claro que si los Municipios participan activamente en la formulación de proyectos de inversión para sus regiones, el nuevo Sistema General de Regalías se constituye en un motor importante del desarrollo regional, por ello el propósito del ensayo es responder el siguiente interrogante: ¿Cuál ha sido el impacto en las comunidades beneficiarias de los recursos del Fondo de Desarrollo y Compensación Regional en Colombia, desde la entrada en operación del Sistema General de Regalías, enero 10 de 2012 a hoy?.

Así mismo, el ensayo pretende medir el impacto generado en la ejecución de los proyectos de inversión realizados con recursos del Fondo de Desarrollo Regional y

Compensación Regional, en las comunidades beneficiarias del Sistema General de Regalías -SGR en Colombia, a través de la identificación de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional, el procedimiento para la presentación y aprobación de los proyectos de inversión al Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD, establecer el nivel de ejecución de los recursos del Fondo de Desarrollo y Compensación Regional desde la entrada en operación del Sistema General de Regalías – SGR, para finalmente analizar el impacto de los proyectos de inversión ejecutados con recursos del Fondo de Desarrollo y Compensación Regional, en las comunidades beneficiarias del Sistema General de Regalías – SGR, al día de hoy en Colombia.

### **Reseña Histórica del Sistema General de Regalías**

El 18 de julio de 2011, es una fecha importante para el país, ya que definió un nuevo sistema para el manejo de la regalías en Colombia, a continuación se presenta una reseña historia del régimen anterior, las motivaciones del nuevo sistema y finalmente la propuesta de reforma constitucional que sustenta el nuevo Sistema General de Regalías.

La Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 360 establece: "**Art. 360.** La Ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. 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. Los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los 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" (Congreso de Colombia , 2009)

Así mismo en su Artículo 361 establece: "**Art. 361.** Con los ingresos provenientes de las Regalías que no sean asignadas a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinaran a las entidades territoriales

en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales” (Congreso de Colombia , 2009).

El Gobierno vio la necesidad de modificar estos dos artículos para acercar la Constitución Política de 1991 a la nueva realidad del país; por lo tanto planteó en el documento “Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías”, las motivaciones de la reforma (Juan Carlos Echeverry Garzon, 2011). En el dicho documento el Ministro de Hacienda y Crédito Público, la Directora de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Publico y la Directora de Regalías del Departamento Nacional de Planeación, Dr. Juan Carlos Echeverry Garzon, Dra. Gloria Alonso Masmela y Dra. Amparo García Montaña; realizan una exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional que busca crear el Sistema General de Regalías, el cual se fundamenta en cuatro principios: 1) la equidad social y regional; 2) el ahorro para el futuro; 3) la competitividad regional y 4) el buen gobierno.

Se parte del principio que el subsuelo de la Nación pertenece a todos los Colombianos, los ingresos que se generen por su explotación también deberá ser distribuido entre toda la población. El Gobierno Nacional propone al Congreso de la Republica el rediseño del marco constitucional que rige la distribución de las regalías en Colombia, en especial de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, reemplazando el esquema actual por el Sistema General de Regalías con el fin de utilizar recursos que se espera sean crecientes, por efecto de la dinámica de la actividad minero energética, para impulsar el crecimiento regional, la equidad entre regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país. Los criterios de ahorro, equidad regional y equidad social deben guiar el diseño del nuevo uso de las regalías.

Las regalías son una contraprestación económica generada a favor del Estado, y las entidades territoriales tienen un derecho económico de participación sobre las mismas. En consecuencia, las Regalías las reciben los departamentos y municipios en cuyo territorio se explotan los recursos naturales no renovables y los municipios

portuarios por donde se transportan dichos recursos o sus derivados, además de otras entidades territoriales no receptoras o menores beneficiarias a través de la asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR). También reciben recursos de regalías algunas Corporaciones Autónomas Regionales, el Fonpet, Ingeominas, Cormagdalena, y el Fondo del Fomento del Carbón, entre los más importantes.

Como resultado de la situación descrita, los principales beneficiarios de estos recursos han sido los departamentos y municipios receptores por explotación de hidrocarburos correspondientes a Casanare, Meta, Arauca y Huila. Para el periodo 1994 a 2009, estos departamentos recibieron el 56% de las regalías generadas.<sup>1</sup>

La Ley determinó que la distribución de las regalías entre las diferentes entidades territoriales se realizará de acuerdo con el tipo y volumen de los recursos explotados y transportados, 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. Con el aumento de los precios de hidrocarburos y la producción de carbón a partir del año 2000, se generó un aumento considerable en la generación de regalías y se hizo manifiesta la excesiva concentración de estos recursos en unas pocas entidades territoriales.

Así mismo, los recursos asignados por el Fondo Nacional de Regalías se han orientado a una serie de sectores como transporte, energía, vivienda, educación, salud, medio ambiente, gas, asistencia humanitaria, cultura, agricultura, entre otros, sin que su destinación tenga una dimensión integral y planificada que promueva el desarrollo regional, y que se dirija a las grandes apuestas que le permitan a las regiones contar con la infraestructura básica para generar mayores niveles de competitividad regional especialmente en las zonas con menores índices de competitividad.

### **La propuesta de reforma constitucional.**

---

<sup>1</sup> Fuente: Hidrocarburos: Ecopetrol 1994 -2003 y ANH 2004 – 2009. Carbón y Otros Minerales: Carbocol y Minercol 1995 – 2003 e Ingenominas 2004-2009.

Universidad Militar Nueva Granada  
Especialización en Finanzas y Administración Pública - Nocturna

Ante el importante crecimiento de los recursos derivados de la producción de hidrocarburos y por ende del ingreso fiscal derivado de la renta petrolera (impuestos, dividendos y regalías) el Gobierno Nacional propone al congreso de la Republica el rediseño del marco constitucional que hoy rige la distribución de las regalías en Colombia en especial de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, reemplazando el esquema actual de las regalías por el Sistema General de Regalías.

La propuesta que se presenta para la modificación del artículo 361 conlleva, como aspecto más relevante, la eliminación del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y la constitución del Sistema General de Regalías (SGR).

El Sistema General de Regalías (SGR), estará conformado por la totalidad de las regalías percibidas por el Estado, producto de la explotación de recursos naturales no renovables. El SGR distribuirá los recursos entre todas las regiones del país, con base en criterios de pobreza, población y eficiencia en el gasto público regional. Las regalías continuarán siendo destinadas, en su totalidad, a las regiones, sin participación alguna del gobierno nacional.

Actualmente (antes del nuevo sistema), existen dos clases de regalías, las directas e indirectas; las primeras corresponden a los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, al igual que los puertos por donde se transporten los mismos; las llamadas "indirectas", canalizadas a través del Fondo Nacional de Regalías, financian proyectos regionales de inversión prioritarios en todo el país, según los respectivos planes de desarrollo.

Este esquema pretende modificarse a través de la creación del SGR, acabando con la diferenciación de regalías directas e indirectas, pasando a un esquema general que abarque la totalidad de los recursos a que tiene derecho el Estado, y que se destine a financiar proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura.

El proyecto de Acto Legislativo contempla la flexibilización del uso de las regalías, con el fin de otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales, que a través de cuerpos colegiados tendrán el poder de decisión sobre las prioridades a

atender con estos recursos. Adicionalmente, el esquema propuesto incentiva la competitividad regional al promover la integración de municipios, distritos y departamentos en proyectos que fortalezcan sus áreas de influencia, lo cual permitirá aprovechar las economías de escala que pueda generar la coincidencia de prioridades a nivel regional.

Los componentes del Sistema serán:

- Fondo de Ahorro y Estabilización
- Fondo de Compensación Regional
- Fondo de Desarrollo Regional
- Participación directa de las entidades productoras
- Ahorro pensional territorial
- Recursos para ciencia, tecnología e innovación.

El Fondo de Compensación Regional seguirá los mismos criterios de asignación que el Fondo de Desarrollo, con el fin de promover la equidad social y regional, con énfasis en las regiones fronterizas, costeras y de la periferia de Colombia, que concentran una porción fundamental de la pobreza del país.

Finalmente y con el objetivo de materializar la propuesta del Gobierno Nacional el 18 de julio de 2011, se aprueba el Acto Legislativo 5 de 2011 (DMS Ediciones e Investigaciones Ltda, 2013), 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.

El Acto Legislativo 5 de 2011, establece que el Sistema General de Regalías regirá a partir del 10 de enero de 2012.

### **Fondo de Desarrollo Regional**

El Decreto 4923 del 26 de diciembre de 2011, (DMS Ediciones e Investigaciones Ltda, 2013), por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías, define en su artículo 33 el objeto del Fondo de Desarrollo Regional, así: **Artículo 33.** El Fondo de Desarrollo Regional (FDR) tendrá como objeto mejorar la competitividad de



la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados con el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen.

Así mismo se establece que el 60% de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional, se distribuirán de acuerdo a la participación del departamento en la población total del país, y el 40% según la pobreza relativa, para lo cual se tomara el grado de pobreza de cada departamento, medido con el índice de Necesidades Básicas insatisfechas – NBI, dividido por el NBI nacional, certificado por el Dane (DANE, 2013).

Gradualmente a partir del 2012 las Entidades Territoriales productoras y Portuarias recibirán directamente del Fondo de Desarrollo Regional, los siguientes porcentajes: 2012 el 50%, 2013 el 35%, 2014 el 25% y a partir del 2015 el 20%. Es decir que el Fondo de Desarrollo Regional recibirá gradualmente los siguientes porcentajes a partir de 2012: 2012 el 50%, 2013 el 65%, 2014 el 75% y a partir del 2015 el 80%.

En conclusión a partir del 2015 los recursos del Fondo de Desarrollo Regional se distribuirán así: el 20% para las Entidades Territoriales productoras y Portuarias y el 80% quedaran en el Fondo para atender proyectos de inversión de impacto regional

### **Fondo de Compensación Regional**

El Decreto 4923 del 26 de diciembre de 2011, (DMS Ediciones e Investigaciones Ltda, 2013), por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías, define en su artículo 34 el objeto del Fondo de Compensación Regional, así: **Artículo 34.** El Fondo de Compensación Regional (FCR) tendrá como objeto financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, de acuerdo con los criterios señalados en el inciso noveno del artículo 361 de la Constitución.

Este inciso, establece que 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, fronterizas y de periferia.

El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), es el porcentaje de personas vs total de hogares que tiene al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI). En Colombia se tienen en cuenta las siguientes necesidades básicas insatisfechas: viviendas con hacinamiento crítico, con condiciones físicas impropias para el alojamiento humano, servicios inadecuados, alta dependencia económica o niños en edad escolar que no asisten a la escuela (DANE, 2013).

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se distribuyen el 60% para proyectos regionales y el 40% para proyectos locales.

### **Fondos Regionales una nueva oportunidad**

En la constitución Política de 1991, se establecen los principios constitucionales para que en Colombia se pueda dar paso a la regionalización de su territorio. Así quedo establecido en el Artículo 306 de la Constitución Política de 1991, "Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objetivo principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio". (Congreso de Colombia , 2009)

Como lo explica el Dr. Fernando Llinas Toledo, en su artículo del 11 de mayo de 2011 titulado "Regionalización: ¿autonomía territorial o planificación?, finalmente, en 1991 se proclama la nueva constitución, allí la región adquiere un estatus constitucional: primero, como región administrativa y de planificación, y luego como entidad territorial. (Fernando Llinas Toledo, 2011)

En el mismo artículo se plantea: El interés especial de la Costa Atlántica en convertirse en una región autónoma y descentralizada nace de la Constitución de 1991 fue lo que motivo del encuentro Foro Caribe Siglo XXI. ¿El Caribe Colombiano está

preparado para una autonomía y descentralización regional?, los ocho departamentos representan el 21,6% de la población total Colombiana, el PIB tiene una participación del 12,6%, Atlántico y Bolívar del 53,5% regional, Antioquia representa el 14,8%, Bogotá 26,1%, por lo que el triangulo de oro es el 63,4% del total del PIB.

Las exportaciones del Atlántico y Bolívar son el 14% del total, Antioquia contribuye con el 24%. De ahí que el Caribe Colombiano debe cumplir con las condiciones políticas, institucionales, administrativas y jurídicas que le permitan administrar sus propios recursos fiscales, determinar sus políticas públicas y lograr grandes independencias de las nacionales. Desde el punto de vista de la descentralización obliga un replanteamiento entre organismos centrales, oficinas ministeriales vinculadas a la ejecución y programas estatales.

Varios autores coinciden en afirmar que la regionalización es una herramienta válida para aminorar la pobreza y la desigualdad, el Dr. Antonio Hernández Gamarra, en su documento "Colombia: ¿Regionalización para qué?", presentado en el evento Colombia Regional, manifiesta: "La alta desigualdad existente en la sociedad Colombiana, y su manifiesta persistencia, no serán removida por la simple dinámica de las fuerzas del mercado. Antes por el contrario, si ese fuese el curso de acción que nuestra sociedad escogiese las brechas entre las regiones y a su interior tendrían a profundizarse y a perpetuarse. Por ello necesitamos una política de Estado que impulse un acuerdo social, cuya finalidad última sea aminorar las desigualdades que hoy se dan en Colombia. Política que supone claras orientaciones en lo social, lo económico y lo político para que haya más equidad, más y mejor crecimiento económico, una nueva institucionalidad, más recursos financieros y una mayor autonomía para el gobierno de las regiones" (Gamarra, 2011).

Como lo manifiesta José David Name, en el Artículo publicado en el periódico La Libertad el 29 de abril de 2013, "Si bien es cierto que las leyes, los proyectos, y la cohesión social son indispensables para pensar con mentalidad regionalizadora y progresista, no lo es menos que el proceso nace muerto si carece de musculo financiero. De allí lo trascendental e impactante que resulta el nuevo Sistema General de Regalías, del cual fui ponente en el senado de la Republica" (Name, 2013).

Por otro lado, es de vital relevancia para el proceso de regionalización, que la normatividad permita que las regiones decidan libremente sobre el uso de sus recursos. En este sentido la Corte Constitucional se pronunció declarando inexecutable el Artículo 31 de la Ley 1606 de 2012, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014. El juicio de constitucionalidad indica que este artículo vulneraba la autonomía territorial, ya que el texto superior consagra la autonomía territorial, como uno de los pilares de funcionamiento del Estado; a su juicio, la facultad entregada al ejecutivo en esta tarea violaba esta prerrogativa. (El Espectador.com, 2013)

El artículo 31 establecía: "Aprobación de proyectos en los fondos del Sistema General de Regalías. En desarrollo del mandato previsto en el inciso 8 del artículo 361 de la Constitución Política, los proyectos de inversión susceptibles de financiamiento por los Fondos de Desarrollo Regional y del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, para su aprobación y designación de la entidad pública ejecutora deberán contar con el voto positivo del Gobierno Nacional" (Ministerio de Hacienda , 2012)

### **Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD**

Los Órganos Colegiados de Administración – OCAD, son entidades sin personería jurídica que desempeñan funciones públicas. Están conformados por representantes de los gobiernos nacional, departamental y municipal, y para el caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, por representantes de universidades públicas y privadas (DNP - Organos Colegiados de Administracion y Decision - OCAD , 2013).

Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiaran con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designara su ejecutor. (DNP, Guia Para el Uso Eficiente de Los Recursos, 2012).

Universidad Militar Nueva Granada  
Especialización en Finanzas y Administración Pública - Nocturna

Por solicitud de los gobernadores a través de la Federación Nacional de Departamentos, la Comisión Rectora del Sistema General de Regalias aprobó mediante acuerdo que se conformaran seis regiones.

El OCAD regional está conformado por:

- Los gobernadores de cada región
- Cuatro Ministros del Gobierno Nacional o sus delegados
- Un representante de DNP
- Quince Alcaldes (dos alcaldes por departamento, más uno de una ciudad capital
- Una Secretaria Técnica (secretario de planeación departamental )

Las decisiones de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, se adoptarán con un mínimo de dos votos favorables. El número de votos será máximo tres (3), uno por cada nivel de gobierno, así: Gobierno Nacional un voto; departamental un voto; y municipal y distrital un voto. Es necesaria la presencia de al menos uno de los miembros de cada nivel de gobierno para la toma de decisión. Artículo 35, Decreto 4923 de 26 de diciembre de 2011, por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalias (DMS Ediciones e Investigaciones Ltda, 2013).

### **Procedimiento para la Presentación de proyectos al OCAD**

Cualquier persona puede formular proyectos. Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, o las comunidades étnicas minoritarias pueden formular proyectos y presentarlos ante la Secretaria de Planeación de la respectiva entidad territorial. Este a su vez presentará el proyecto a la Secretaria Técnica del respectivo OCAD para su viabilización, priorización y aprobación. Los representantes de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras podrán presentar directamente los proyectos a la secretaria técnica del OCAD, sin necesidad de acudir a la entidad territorial. Artículo 25, Ley 1530 de 17 de mayo de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalias (DNP, Acto Legislativo y Leyes, 2012)

Universidad Militar Nueva Granada  
Especialización en Finanzas y Administración Pública - Nocturna

Todo los proyectos deben ser presentados en un formato llamado Metodología General Ajustada (MGA). Mediante esta metodología los proyectos son estructurados en un lenguaje común entre los diferentes niveles de gobierno y cuentan con las especificaciones necesarias para su adecuada ejecución. (DNP, Metodología General para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública -MGA, 2013).

Al presentar los proyectos se debe buscar que el proyecto suponga un impacto regional o local, según corresponda, que el proyecto se encuentre en armonía con el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial, así como con el Plan Nacional de Desarrollo y que el proyecto de inversión cumpla con los lineamientos que para el efecto expida la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.

Son siete los pasos que deben surtir los proyectos de inversión para lograr su aprobación:

1. Formulación: Cualquier persona puede formular un proyecto.
2. Presentación / Radicación: El proyecto debe entregarse a las entidades territoriales, que son las únicas instancias que pueden presentar proyectos ante los OCAD. Dependiendo del impacto regional o local y de los fondos de donde se soliciten los recursos, se define el OCAD respectivo. Este proceso toma cinco días.
3. Verificación de requisitos: La secretaria técnica del OCAD y DNP (solo para el OCAD regional) tiene cinco días para emitir el concepto de verificación, se expiden las fichas que establece el acuerdo 013 (requisitos mínimos de forma y sectoriales por cada proyecto). Luego de expedidas las fichas se envía un comunicación al comité consultivo de cada OCAD solicitando el concepto de conveniencia, oportunidad y solidez de los proyectos. (DNP - Acuerdos Comisión Rectora, 2012).
4. Concepto de Oportunidad: El Comité Consultivo de cada OCAD, tiene cinco días para analizar que los proyectos sean oportunos, convenientes y sólidos.
5. Citación: La Secretaria Técnica del OCAD, tiene siete días para citar a los miembros del OCAD respectivo para evaluar, aprobar y viabilizar los proyectos que han llegado hasta este paso. Para esto se envían a los

miembros del OCAD los documentos de soporte con mínimo siete días de anterioridad a la citación.

6. Evaluación, aprobación y viabilización: Los miembros del OCAD se reúnen cada dos meses, para evaluar, priorizar, viabilizar y aprobar los proyectos. Cuando los proyectos de inversión cuentan con cofinanciación del presupuesto general de la Nación, el DNP es el encargado de viabilizar los proyectos.
7. Definición del ejecutor e interventor. Los miembros del OCAD definen que entidades públicas ejecutarán el proyecto aprobado y/o su interventoría. Por ejecutor o interventor se entiende como las entidades públicas que tendrán a su cargo los procesos precontractuales para escoger el ejecutor final de la obra.

### **Entes territoriales beneficiarios del Fondo de Desarrollo y Compensación Regional**

El sistema General de Regalías, busca redistribuir a nivel nacional los recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos, por lo tanto las regiones podrán presentar proyectos de inversión ante los OCAD para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Para un mejor manejo de los recursos, los Entes Territoriales fueron agrupados por regiones, para tal fin la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías expidió el 22 de mayo de 2012 el Acuerdo Nro. 0003 de 2012, por el cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del Sistema General de Regalías (DNP - Acuerdos Comisión Rectora, 2012).

Se conforman seis regiones, incluyendo sus departamentos así:

REGION CARIBE: Integrada por los departamentos: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Sucre.

REGION CENTRO – ORIENTE: Integrada por los departamentos: Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Bogotá D.C.

REGION EJE CAFETERO: Integrada por los departamentos: Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda.

Universidad Militar Nueva Granada  
Especialización en Finanzas y Administración Pública - Nocturna

REGION PACIFICO: Integrada por los departamentos: Cauca, Choco, Nariño y Valle del Cauca.

REGION CENTRO SUR: Integrada por los departamentos: Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.

REGION DEL LLANO: Integrada por los departamentos: Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada.

**Recursos del Sistema General de Regalías:**

La Ley 1606 de 2012, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014, estableció los montos para el periodo en mención. (DNP, Acto Legislativo y Leyes, 2012), Para el año 2013 se definió un monto de \$9.1 billones y para el 2014 la suma de \$8.5 billones, para un total de \$17.726,2 billones para el bienio. (Tabla Nro. 1)

Tabla Nro 1  
**Distribución del Sistema General de Regalías Bienio 2013-2014**  
Ley 1606 de diciembre 21 de 2012  
Miles de millones de Pesos

CONCEPTO	2013	2014	BIENIO
<b>INVERSION</b>	<b>\$ 6.123,7</b>	<b>\$ 5.868,5</b>	<b>\$ 11.992,1</b>
ASIGNACIONES DIRECTAS (DIR) 1/	\$ 2.100,6	\$ 1.530,4	\$ 3.631,0
FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR), Total	\$ 1.245,5	\$ 1.393,5	\$ 2.639,0
FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)-> 60%	\$ 1.120,9	\$ 1.254,1	\$ 2.375,1
FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)-> ESPECÍFICAS-> 40%	\$ 747,3	\$ 836,1	\$ 1.583,4
FONDO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (C&T)	\$ 863,8	\$ 811,4	\$ 1.675,1
MUNICIPIOS RÍO MAGDALENA Y CANAL DIQUE	\$ 45,7	\$ 42,9	\$ 88,6
<b>AHORRO</b>	<b>\$ 2.559,6</b>	<b>\$ 2.288,2</b>	<b>\$ 4.847,8</b>
FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACION (AHORRO) 2/	\$ 1.695,9	\$ 1.476,8	\$ 3.172,7
FONDO AHORRO PENSIONAL TERRITORIAL (FONPET)	\$ 863,8	\$ 811,4	\$ 1.675,1
<b>OTROS</b>	<b>\$ 457,0</b>	<b>\$ 429,3</b>	<b>\$ 886,3</b>
FUNCIONAMIENTO DEL SGR	\$ 182,8	\$ 171,7	\$ 354,5
FISCALIZACIÓN, YACIMIENTOS Y CARTOGRAFÍA	\$ 182,8	\$ 171,7	\$ 354,5
SISTEMA DE MONITOREO, S. C. & E	\$ 91,4	\$ 85,9	\$ 177,3
<b>TOTAL SGR</b>	<b>\$ 9.140,3</b>	<b>\$ 8.585,9</b>	<b>\$ 17.726,2</b>

Fuente: Ley 1606 de 2012, Diciembre 21 de 2012, Congreso de Colombia

Para el Fondo de Desarrollo y Compensación Regional, el Sistema General de regalías distribuyo la suma de \$5 billones para el bienio del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014. (Tabla Nro. 2)



Universidad Militar Nueva Granada  
Especialización en Finanzas y Administración Pública - Nocturna

Tabla Nro. 2

**Consolidado Distribución de Recursos Para el Fondo de Desarrollo y Compensación Regional**

Ley 1606 de diciembre 21 de 2012

Miles de millones de Pesos

CONCEPTO	2013	2014	BIENIO
<b>INVERSION</b>	<b>\$ 2.366,4</b>	<b>\$ 2.647,6</b>	<b>\$ 5.014,0</b>
FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR), Total	\$ 1.245,5	\$ 1.393,5	\$ 2.639,0
FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)-> 60%	1120,9	1254,1	2375,1
<b>TOTAL FONDO DE DESARROLLO Y COMPENSACION REGIONAL</b>	<b>\$ 2.366,4</b>	<b>\$ 2.647,6</b>	<b>\$ 5.014,0</b>

Fuente: Cálculos efectuados a partir de lo consignado en la Ley 1606 de 2012

Al corte del 2 de agosto de 2013, según información disponible en la página del Departamento Nacional de Planeación – DNP, se han aprobado proyectos de inversión por un valor total de \$3.2 billones, de los cuales el 35% corresponden para los OCAD regionales. (Tabla Nro. 3)

Tabla Nro. 3

Aprobación de Proyectos Sistema General de Regalías

Miles de millones de Pesos

OCAD	Presupuesto	Monto Aprobado	%
REGIONAL	\$ 5.014.017	\$ 1.144.332	34,99%
DEPARTAMENTAL	\$ 2.278.617	\$ 712.355	21,78%
Municipal	\$ 2.870.327	\$ 638.376	19,52%
Ciencia y Tecnología	\$ 1.675.130	\$ 672.590	20,57%
Cormagdalena	\$ 88.631	\$ 102.444	3,13%
Corporaciones	\$ 62.711	\$ 0	0,00%
Recursos por Distribuir	\$ 2.712	\$ 0	0,00%
<b>Total general</b>	<b>\$ 11.992.145</b>	<b>\$ 3.270.097</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: DNP - Sistema General de Regalías, al 2 de agosto de 2013

Al corte del 2 de agosto de 2013, según información disponible en la página del Departamento Nacional de Planeación – DNP, de los recursos aprobados para los OCAD regionales (\$1.1 billones), el 61% han sido asignados a la Regional Caribe, seguido con el 31% para la Regional Pacífico y el 8% se distribuye entre las regiones Centro Oriente, Llanos y Centro Sur, mientras que la región del Eje Cafetero no ha recibido recursos. (Tabla Nro. 4).

Universidad Militar Nueva Granada  
Especialización en Finanzas y Administración Pública - Nocturna

Tabla Nro. 4  
Aprobación de Proyectos OCAD Regional  
Miles de millones de Pesos

OCAD	Presupuesto	Monto Aprobado	%
REGIONAL CARIBE	\$ 1.643.336	\$ 698.324	61%
REGIONAL PACÍFICO	\$ 871.912	\$ 354.775	31%
REGIONAL CENTRO ORIENTE	\$ 840.165	\$ 44.940	4%
REGIONAL LLANOS	\$ 531.941	\$ 29.125	3%
REGIONAL CENTRO SUR	\$ 612.729	\$ 17.168	2%
REGIONAL EJE CAFETERO	\$ 513.934	\$ 0	0%
<b>Total general</b>	<b>\$ 5.014.017</b>	<b>\$ 1.144.332</b>	<b>100%</b>

Fuente: DNP - Sistema General de Regalías, al 2 de agosto de 2013

Al corte del 2 de agosto de 2013, la ejecución presupuestal de la totalidad de los recursos asciende al 23% del total, siendo la Región Caribe la que más recursos ha ejecutado con un 42%, seguida por la Región Pacífica con un 41% y el 13% para la Región Centro Oriente, Llanos y Centro Sur. Por su parte el Eje Cafetero no ha ejecutado recursos.

Tabla Nro. 5  
Ejecución Presupuestal por Regiones  
Miles de millones de Pesos

OCAD	Presupuesto	Monto Aprobado	Ejecución
REGIONAL CARIBE	\$ 1.643.336	\$ 698.324	42%
REGIONAL PACÍFICO	\$ 871.912	\$ 354.775	41%
REGIONAL CENTRO ORIENTE	\$ 840.165	\$ 44.940	5%
REGIONAL LLANOS	\$ 531.941	\$ 29.125	5%
REGIONAL CENTRO SUR	\$ 612.729	\$ 17.168	3%
REGIONAL EJE CAFETERO	\$ 513.934	\$ 0	0%
<b>Total general</b>	<b>\$ 5.014.017</b>	<b>\$ 1.144.332</b>	<b>23%</b>

Fuente: Cálculos efectuados a partir de los datos en la página del DNP

Universidad Militar Nueva Granada  
Especialización en Finanzas y Administración Pública - Nocturna

Al corte del 2 de agosto de 2013, el 77% de los recursos no han sido ejecutados por las regiones beneficiarias de los recursos, el Eje Cafetero no ha financiado ningún proyecto con estos recursos, la región Centro Sur no ha ejecutado el 97% de sus recursos, la región Centro Oriente y Llanos no han ejecutado el 95% de sus recursos. Por su parte las dos regiones que presentan una mejor ejecución son la Región Caribe y Pacífico, sin embargo tienen por ejecutar el 58% y 59% respectivamente.

Tabla Nro. 6  
Recursos No Ejecutados por Regiones  
Miles de millones de Pesos

OCAD	Presupuesto	Monto Aprobado	Monto No Ejecutado	% No Ejecutado
REGIONAL EJE CAFETERO	\$ 513.934	\$ 0	\$ 513.934	100%
REGIONAL CENTRO SUR	\$ 612.729	\$ 17.168	\$ 595.561	97%
REGIONAL CENTRO ORIENTE	\$ 840.165	\$ 44.940	\$ 795.225	95%
REGIONAL LLANOS	\$ 531.941	\$ 29.125	\$ 502.816	95%
REGIONAL PACÍFICO	\$ 871.912	\$ 354.775	\$ 517.137	59%
REGIONAL CARIBE	\$ 1.643.336	\$ 698.324	\$ 945.012	58%
<b>Total general</b>	<b>\$ 5.014.017</b>	<b>\$ 1.144.332</b>	<b>\$ 3.869.685</b>	<b>77%</b>

Fuente: Cálculos efectuados a partir de los datos en la pagina del DNP

## Conclusiones

Es evidente que la baja ejecución de los recursos del Fondo de Desarrollo y Compensación Regional, no permite que los recursos lleguen a proyectos de inversión que mejoren la calidad de vida de los habitantes de las regiones beneficiarias del Sistema General de Regalías; a dos meses de cumplirse el primer año de entrada en operación del sistema no se ha ejecutado el 77% de los recursos, permitiendo concluir que el impacto en las comunidades beneficiarias de los recursos del Fondo de Desarrollo y Compensación Regional en Colombia ha sido bajo.

En este mismo sentido, la Contraloría General de la Republica se pronunció en un estudio realizado sobre el primer año de implementación del Sistema General de Regalías, cuyas conclusiones fueron publicadas en el periódico La Republica el pasado 1 de octubre de 2013 (Sanchez, 2013).

Universidad Militar Nueva Granada  
Especialización en Finanzas y Administración Pública - Nocturna

“Tras un año de aplicación del Sistema General de Regalías SGR, a la Contraloría General de la República no le convence la manera como se está repartiendo “la mermelada” de estos recursos en la tostada nacional. La baja ejecución, la improvisación en la socialización del SGR, la atomización de recursos en proyectos que no están suficientemente estudiados y la falta de fortalecimiento institucional de los Entes Territoriales son problemas que obligan a que se haga una revisión y un ajuste del sistema.

Las críticas de la Contraloría llegan en un momento en que el Ministro de Minas, Amylkar Acosta, ha resaltado que el SGR no está funcionando de la mejor manera, por lo que es necesario un cambio y la Federación de Municipios indica que no está cumpliendo su objetivo.

Las regalías están en manos del Departamento Nacional de Planeación, que destina el 50% de sus funcionarios a este propósito, por lo que ha recibido fuertes cuestionamientos por olvidar sus funciones principales. A esto se suma que la Contraloría, en el informe del primer año de la implementación del sistema, indicó que no ha habido ejecución porque faltó un modelo de transición”.

Así mismo, y como lo manifiesta Oscar Rodríguez, gobernador de Guainía, en entrevista concedida a la Revista Semana (Entrevista, Revista Semana, 2013), “Desarrollar proyectos conjuntos es una ventaja de la ley para todas las regiones, pero para el llano es mayor. Nos han puesto a pensar y planificar el desarrollo en el corto, mediano y largo plazo. Es un ejercicio muy serio e interesante y hace mucho tiempo debió haberse iniciado. Sin embargo, implementar aceleradamente un sistema como este trae consigo mucha tramitología, demoras, la reunión de la reunión, el estudio del estudio, entre otros. Es un sistema, donde podría decirse, todos estamos aprendiendo, - tanto regiones como gobierno central. Indudablemente, vamos a tener una región más dinámica, próspera, aprovechando mejor ese potencial de recursos naturales y, sobre todo, siendo protagonista del acontecer nacional”.

Universidad Militar Nueva Granada  
Especialización en Finanzas y Administración Pública - Nocturna

## BIBLIOGRAFIA

- DANE. (11 de 10 de 2013). Obtenido de <http://www.dane.gov.co>.
- Amat, Yamit Especial para El Tiempo. (16 de Julio de 2011). *El Tiempo.com*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9927207>
- Congreso de Colombia . (2009). *Constitucion Politica de Colombia*. Bogota: Editorial Panamericana.
- DMS Ediciones e Investigaciones Ltda. (8 de Octubre de 2013). *Info Legal DMS Portales Especializados*. Obtenido de <http://www.infolegaldms.com>
- DMS Ediciones e Investigaciones Ltda. (8 de Octubre de 2013). *Info Legal DMS Portales Especializados*. Obtenido de <http://www.infolegaldms.com>
- DNP - Acuerdos Comision Rectora. (22 de 05 de 2012). *DNP, Sistema General de Regalias*. Obtenido de [https://www.sgr.gov.co/Normativa/Acuerdos Comision Rectora](https://www.sgr.gov.co/Normativa/Acuerdos%20Comision%20Rectora)
- DNP - Organos Colegiados de Administracion y Decision - OCAD . (1 de 10 de 2013). *Sistema General de Regalias - SGR*. Obtenido de <https://www.sgr.gov.co>
- DNP, Acto Legislativo y Leyes. (21 de Diciembre de 2012). *DNP, Sistema General de Regalias*. Obtenido de <https://www.sgr.gov.co/Normativa/ActoLegislativoyleyes>
- DNP, Guía Para el Uso Eficiente de Los Recursos. (2012). *DNP*. Obtenido de <https://www.sgr.gov.co>
- DNP, Metodología General para la Formulacion de Proyectos de Inversion Publica -MGA. (18 de Abril de 2013). *DNP, Sistema General de Regalias* . Obtenido de <https://www.sgr.gov.co/Proyectos/MGS>
- El Espectador.com. (12 de Septiembre de 2013). *El Espectador.com*. Obtenido de [http://www.elespectador.com/noticias/politica/determinacion de la corte sobre regalias debe ser una leccion para el Gobierno](http://www.elespectador.com/noticias/politica/determinacion%20de%20la%20corte%20sobre%20regalias%20debe%20ser%20una%20leccion%20para%20el%20Gobierno)
- Entrevista, Revista Semana. (2013). Una reforma agridulce. *Revista Semana*, Pagina 254 y 255.
- Fernando Llinas Toledo. (11 de 05 de 2011). *Portafolio.com*. Obtenido de <http://www.portafolio.com.co>
- Gamarra, A. H. (31 de Marzo de 2011). *Pendiente*. Obtenido de <http://www.ocaribe.org>
- Juan Carlos Echeverry Garzon, G. A. (2 de 1 de 2011). *Notas Fiscales Nro 2, Enero de 2011 Ministerio de Hacienda y Credito Publico*. Obtenido de [http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/Notas Fiscales](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/Notas%20Fiscales)
- Ministerio de Hacienda . (21 de Diciembre de 2012). *Sistema General de Regalias, Acto Legislativo y Leyes* . Obtenido de <https://www.sgr.gov.co/Normativa/ActoLegislativo/Leyes>

Universidad Militar Nueva Granada  
Especialización en Finanzas y Administración Pública - Nocturna

Name, J. D. (29 de Abril de 2013). Salgo en defensa del nuevo sistema general de regalías. *Diario La Libertad*.

Redacción Política, publicación eltiempo.com. (31 de Diciembre de 2011). *El Tiempo.com*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10930689>

Sanchez, M. A. (1 de Octubre de 2013). Contraloría advierte falta de ejecución e improvisación en el Sistema de Regalías. *Diario La Republica*, pág. 2.