

EL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN SOBRE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

DIANA CRISTINA RODRIGUEZ SALCEDO

LEIDDY JOHANNA RUBIANO GALICIA

Julio de 2013

RESUMEN

El presente ensayo acerca del Sistema General de Regalías, presenta el análisis de las bondades y debilidades de los cambios realizados en el régimen de regalías en Colombia, especialmente en lo que corresponde a la implementación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación sobre los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, puesto que, contar con una eficiente y oportuna disponibilidad de la información de los proyectos aprobados para ser financiados con recursos de regalías, del avance en la ejecución de dichos proyectos, de la ubicación geográfica donde se lleva a cabo la inversión, el estado de giros y la ejecución en tiempo real de los recursos, permite verificar el manejo acertado de las asignaciones realizadas a los entes territoriales, contribuyendo además a: que la ciudadanía tenga herramientas y participe activamente en la superación de las necesidades básicas insatisfechas de la población de su jurisdicción; que las autoridades gubernamentales tomen decisiones acorde a la realidad de las entidades territoriales y que las inversiones aumenten de acuerdo a lo establecido en la política fiscal macro y al cumplimiento de los estándares del buen gobierno.

ABSTRACT

This essay about the General System of Royalties presents the analysis of the advantages and weaknesses of the changes made to the system of royalties in Colombia especially in what corresponds to the implementation of a monitoring system, follow-up, control and evaluation of proceeds on account of the exploitation of non-renewable natural resources, since having an efficient and timely availability of information about the approved projects to be financed with resources of royalty, of progress in the implementation of these projects, the geographic location where the investment is carried out, the state of turns and the real-time execution of the resources, allows you to check the management right of the assignments made to local and regional authorities, as well as contributing to: that citizens have tools and actively participate in the overcoming of unmet basic needs of the population under their jurisdiction; that Government authorities take decisions according to the reality of the territorial entities and that the investments will increase according to provisions of macro fiscal policy and to comply with the standards of good governance.

Palabras Clave: Regalías, Desarrollo, Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.

Key words: Royalties, development, monitoring, follow-up, Control and evaluation.

INTRODUCCIÓN

En diversos países del mundo el sistema de transferencias y el cobro por la explotación de los recursos naturales no renovables han sido un instrumento importante para impulsar el desarrollo económico y social de los territorios, dada la relación directa que posee la destinación de estos recursos con el financiamiento de las actividades que conllevan a la consecución de los fines esenciales de los Estados desde el nivel más próximo a la ciudadanía que es el nivel local.

Por ejemplo, en Alemania el *“sistema de distribución de los recursos financieros se completa con un complejo mecanismo de compensación financiera interterritorial (...) por el que se procura compensar la desigual capacidad financiera de los Estados (...) para cubrir a título complementario sus necesidades”*. (Girón, 2007, p. 24); por su parte, en el Estado regional Italiano dos de las fuentes de los ingresos regionales son *“la participación en los tributos estatales para atender a los gastos necesarios para el cumplimiento de sus funciones normales, garantizándoles así la suficiencia de los recursos financieros; las contribuciones especiales (...) para la financiación de los planes regionales de desarrollo”* (Girón, 2007, p. 54)

En Colombia, se constituyó el Sistema General de Regalías a través del acto legislativo No. 05 del 18 de julio de 2011, que modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991, bajo los principios de ahorro para el futuro, equidad, competitividad regional y buen gobierno; en consecuencia, el legislativo expidió la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 *“Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”*, cuyos objetivos son crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos, realizar una inversión regional de alto impacto a través de la formulación de proyectos y propiciar el uso transparente y eficiente de los recursos, a partir de lo cual se estableció la reducción de los montos que se distribuyen a través de las asignaciones directas y se crearon los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; Desarrollo Regional; Compensación Regional y de Ahorro y

Estabilización como mecanismos de redistribución de los ingresos entre la totalidad de las entidades territoriales.

Este cambio en la distribución de los recursos y la participación de un número mayor de entidades territoriales como ejecutoras de los proyectos de desarrollo son parte de la justificación para la implementación de un sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del recaudo y destinación del dinero proveniente de la explotación de los recursos naturales no renovables, puesto que posibilita la verificación del manejo acertado de las asignaciones realizadas a los entes territoriales.

Además, contribuye a: que la ciudadanía en general tenga herramientas y participe activamente en la superación de las necesidades básicas insatisfechas de la población de su jurisdicción; que las autoridades del Nivel Nacional, Departamental y Municipal tomen decisiones acorde a la realidad de las entidades territoriales, y a que las inversiones aumenten de acuerdo a lo establecido en la política fiscal macro y al cumplimiento de los estándares del buen gobierno, es decir, del uso eficiente y transparente de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, toda vez que el total de los ingresos para el año 2012 ascendió, según Decreto 1399 del 28 de junio de 2013, a la suma de 10,6 billones de pesos, de los cuales 10,2 corresponden regalías directas y a las asignaciones para los fondos mencionados anteriormente.

En este marco, el presente ensayo tiene como objetivo determinar ¿Cómo a partir del desarrollo normativo que se ha dado entorno al Sistema General de Regalías en Colombia (2011-2013) se ha logrado establecer un sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables?.

Pregunta que se abordará desde el enfoque de un análisis comprensivo, mediante la descripción de los principales cambios que introdujo el Sistema General de Regalías respecto al régimen anterior a la expedición del acto legislativo 05 de 2011, cambios que permiten determinar las principales

características del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables implementado con base en el acto legislativo e identificar las acciones que está llevando a cabo el Gobierno Nacional para su implementación y puesta en funcionamiento.

EL RÉGIMEN DE REGALÍAS

Diversas escuelas de desarrollo en el mundo generalmente afirman que el desarrollo está ligado a aspectos de la vida económica, tal como lo ejemplifican el enfoque clásico, el enfoque marxista, el histórico y el institucionalista. Otras escuelas han ampliado el panorama y han incluido en el tema aspectos como el de desarrollo sostenible y la cultura, donde las perspectivas de ambiente, hambre y pobreza son tomadas ahora como variables relevantes para el desarrollo humano, orientado a las necesidades humanas de carácter material y no material. No obstante, sea la perspectiva teórica que se tenga, lo que se encuentra es que siempre se determina la existencia de relaciones de causa-efecto que los gobiernos deben tener en cuenta para la intervención en la sociedad. (Betancourt, 2004).

Frente a ello, Colombia ha establecido constitucionalmente diversas herramientas (Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial en los diversos niveles de gobierno) en aras de lograr objetivos específicos y estratégicos que ayuden a superar determinadas falencias sociales, económicas, culturales, entre otras, que afectan las relaciones sociales de los habitantes.

En este marco, las regalías entendidas como *“una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo”* (Muñoz, 2008, p. 48), donde su inversión se realiza en el marco de la priorización de proyectos de inversión incluidos en los planes de desarrollo territoriales, se

convierten en un instrumento de apalancamiento de las potencialidades del territorio y la sociedad colombiana.

Es de resaltar, que dicha inversión no sólo se presenta en nuestro territorio, puesto que: *“Ecuador, Bolivia y Perú redistribuyen las regalías a sus regiones con base en indicadores de desarrollo (...) la recaudación de los recursos se divide entre entidades del sector financiero y del sector de los no-renovables (...) las regalías van total o parcialmente al presupuesto nacional o a fondos de estabilización/ahorro y no hay condicionalidad del gasto”* (Aldana, 2012, p. 8), contraste que se evidencia en el sistema de recaudo y asignación de los recursos de regalías en Colombia, tal como se refleja a continuación:

- **El recaudo y asignación de recursos de regalías en Colombia**

El régimen de regalías anterior a la expedición del acto legislativo 05 de 2011 “Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”, estaba enmarcado en los artículos 332, 360 y 361 de la Carta Política de 1991; las leyes 141 de 1994, 209 de 1995, 633 de 2000, 685 de 2001, 756 de 2002, 781 de 2002, 858 de 2003, 863 de 2003, 1151 de 2007 y los respectivos decretos reglamentarios.

En esta normatividad se determinó que los recursos naturales no renovables que generan regalías en Colombia son los hidrocarburos, el carbón, el níquel, el hierro, el cobre, las esmeraldas y piedras preciosas, el oro, la plata y el platino, las calizas, yesos, arcillas, gravas y otros materiales metálicos y no metálicos, donde el hecho generador de las regalías es la producción de los recursos.

El recaudo y administración de dicha contraprestación económica se realiza con base el artículo 332 de la Carta Política de Colombia, donde se señala que el Estado es el propietario del subsuelo del territorio colombiano y de sus recursos no renovables. Por ello, el legislativo y el ejecutivo han expedido diversas normas

que señalan las competencias de recaudo, administración y giro de los recursos que recibe el Estado por concepto de regalías de la siguiente manera:

- La Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público recaudaba y administraba los recursos del Fondo Nacional de Regalías. (Ley 141 de 1994 -art. 1- y Decreto 195 de 2004 -arts. 1 y 48-).
- Las alcaldías municipales les compete recaudar y liquidar las regalías generadas por calizas, arenas, arcillas, gravas y en general de materiales de construcción, según el Decreto 145 de 1995, artículo 1, numeral 6.
- La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) recauda las regalías y compensaciones monetarias por la explotación de hidrocarburos y gira a los beneficiarios dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de las liquidaciones realizadas por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con el Decreto 1760 de 2003.
- Ingeominas revisa la autoliquidación que realiza los explotadores de carbón, níquel, hierro, cobre, esmeraldas, piedras preciosas y sal, recauda y gira a los beneficiarios y al Fondo Nacional de Regalías, de acuerdo a Decreto 145 de 1995, artículo 2 y artículo 3 literal g y Decreto 600, artículo 4 y artículo 5 literal g.
- Los operadores de oleoductos y gasoductos recaudan y giran los recursos a los beneficiarios, según el parágrafo primero del artículo 19 del Decreto 1747 de 1995.

Lo anterior, se liquida acorde a la magnitud de la explotación, por ejemplo, según el Departamento Nacional de Planeación –DNP- (2007): el volumen diario promedio mes por campo y/o barriles promedio mensual diario para el caso de los hidrocarburos, volumen de explotación medida en toneladas métricas acumuladas por año para el caso del Carbón, 1.5% del valor del material explotado en boca de mina para el caso de las esmeraldas y piedras preciosas, entre otros.

Por otro lado, la asignación se realizaba acorde a dos tipos de regalías que la propia legislación distinguía: las regalías directas y las indirectas (Córdoba, 2009). Las regalías directas, son aquellos recursos asignados a las entidades del

orden territorial en cuyo territorio se explotan los recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos por donde se transportan los recursos explotados.

Su uso debía ser destinado a proyectos de inversión que atendieran las necesidades de la población teniendo en cuenta los niveles de cobertura mínimas por sector: disminuir a 1.6% la mortalidad infantil, afiliar el 100% de la población pobre al régimen subsidiado en salud, 93% de acceso al sistema educativo de los niños en edad escolar, 93.5% en acceso de la población al servicio de acueducto y 89.4% de acceso de la población a la disposición de aguas residuales. Así, el 90% debía ser destinado a cumplir los niveles mínimos de cobertura y/o a los proyectos priorizados del plan de desarrollo, el 5% para la financiación de la operación de los proyectos y el 5% restante a la realización de la interventoría técnica (Decreto 1747 de 1995 y Ley 1151 de 2007)

En cuanto a las regalías indirectas, se encuentra que son aquellos recursos asignados a los entes territoriales a través del Fondo Nacional de Regalías –FNR-, con el fin de dar participación tanto a los entes productores como no productores. Dicha participación, estaba supeditada a la presentación de proyectos de inversión, los cuales eran evaluados mediante criterios de elegibilidad establecidos por el comité asesor del FNR.

Conjuntamente, existía un mecanismo de redistribución al interior de las regiones denominado: escalonamiento, el cual se estableció con el fin que los recursos no se concentraran en pocas entidades territoriales, por tanto, los recursos que se generaban al exceder el límite de producción se destinaban a los departamentos no productores que hacían parte de la región.

Esta forma de recaudo y asignación produjo que la mayoría de los recursos se concentraran en pocas regiones del país, puesto que, según Echeverry, J.C; Alonso, G & García, A. (2011), de los 1.102 municipios sólo 790 eran beneficiarios, pero de éstos últimos sólo 103 recibían el 95% del total de las regalías, generando así que el 80% de los recursos se concentraran en el 17% de la población, a lo cual, se añade que:

“la destinación de los recursos del FNR no ha estado asociada con redistribuir los recursos entre aquellas regiones con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas; e incluso la asignación de recursos ha beneficiado a departamentos que perciben regalías directas como Santander, Bolívar, Córdoba, y Sucre, entre otros.” (Echeverry, J.C; Masmela, G.A & Montaña, A.G., 2011, p. 26)

En este marco, en el año 2011 el Congreso de la República inicia un proceso de debate sobre la forma en que se estaba llevando a cabo el recaudo y la asignación de los recursos provenientes de las regalías, planteando la necesidad de hacer una modificación sobre la estructura existente en cuanto al manejo de dichos ingresos, fundamentándose en cuatro pilares: la equidad social y regional; el ahorro para el futuro; la competitividad regional y el buen gobierno (Echeverry, J.C; Alonso, G & García, A, 2011).

Lo anterior debía llevarse a cabo, puesto que como se establece en la Constitución Política de Colombia en su artículo 332 el subsuelo de la Nación pertenece al Estado, cuya manifestación corpórea son todos los colombianos; razón por la cual, los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables debían ser distribuidos entre toda la población de manera equitativa.

En consecuencia, el Gobierno Nacional a través del Congreso de la República, propone se reestructure el marco constitucional, artículos 360 y 361 de la Carta Política, que establecen la forma en que se venía haciendo la distribución de los recursos de las regalías en Colombia, con el fin de utilizar dichos recursos en tres dimensiones fundamentales: primero, en la generación de ahorro para épocas de escasez, garantizando con ello la continuidad del gasto público a través del tiempo; segundo, el desarrollo de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos, en donde se priorice la distribución de los recursos hacia la población más pobre y contribuya de esta manera en el logro de la equidad social;

y tercero, favorecer el desarrollo regional de todos sus departamentos y municipios, a través de la integración de diversas entidades territoriales en busca de la formulación y ejecución de grandes proyectos de desarrollo. (Echeverry, J.C; Alonso, G & García, A., 2011).

A la luz de estos objetivos se reformó la constitución política y se creó el actual Sistema General de Regalías –SGR-, específicamente con la expedición del Acto Legislativo 05 de 2011 donde se determinó que los ingresos del SGR se destinarían al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; el 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 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.

En este contexto, el recaudo en el nuevo régimen se entenderá tal como se establece en el artículo 16 de la Ley 1530 de 2012, como la recepción de las regalías y compensaciones liquidadas y pagadas en dinero o en especie por quien explote los recursos naturales no renovables; dicho recaudo estará a cargo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería.

No obstante, el manejo de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables estará a cargo de las siguientes entidades:

1. Ministerio de Minas y Energía, quien deberá suministrar a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería las proyecciones de ingresos del SGR necesarias para la elaboración del plan de recursos (Ley 1530 de 2012. Art. 7 y Decreto 4923 de 2011. Art. 7).
2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien deberá consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del SGR; así mismo, tendrá dentro de sus funciones la de formular el proyecto de presupuesto para concepto de la Comisión Rectora y la de

elaborar los estados financieros del sistema. (Ley 1530 de 2012. Art. 8 y Decreto 4923 de 2011. Art. 8).

3. Departamento Nacional de Planeación, será el encargado de calcular e informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la distribución de los recursos del SGR entre los fondos y los diferentes beneficiarios (Ley 1530 de 2012. Art. 9 y Decreto 4923 de 2011. Art. 9).

Ahora bien, en cuanto a la liquidación de los recursos de regalías y compensaciones según el artículo 15 de la Ley 1530 de 2012, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, a través de actos administrativos, determinarán los términos y condiciones para definir los precios base de liquidación de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, donde se tendrán en cuenta la relación entre producto exportado y de consumo nacional, deduciendo los costos de transporte, manejo, trasiego, refinación y comercialización, según corresponda, a fin de establecer la técnica más acorde para llegar a los precios en borde o boca de pozo o mina.

En el caso del gas, el precio base estará asociado al precio de comercialización de dicho producto en boca de pozo, teniendo en cuenta las condiciones generales establecidas en la regulación vigente.

Dichos recaudos, se asignan atendiendo a lo establecido para cada uno de los fondos creados a través del Acto Legislativo 05 de 2011, a los beneficiarios y conceptos de gasto señalados en la Ley 1530 de 2012. Para el caso del giro de los recursos asignados a los fondos por cada entidad territorial y de las asignaciones directas, las entidades territoriales deberán suplir el proceso de formulación, aprobación y ejecución de proyectos de inversión que de acuerdo a lo establecido en el título IV, Capítulo I de la Ley 1530 de 2012, deberán ser pertinentes, viables, generar impacto y promover por la articulación con planes y políticas nacionales de las entidades territoriales, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del

pueblo Rom o Gitano de Colombia, lo cual, se deberá realizar a través de cuatro fases establecidas en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley 1530 de 2012:

Primero, a través de la formulación y presentación de proyectos de inversión, de conformidad con las metodologías y lineamientos que defina el DNP ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD- acompañados por los respectivos estudios y soportes requeridos.

Segundo, mediante la obtención de la viabilidad de los proyectos de inversión por parte de los OCAD, para los casos en que los proyectos presentados sean susceptibles de ser financiados con recursos de los Fondos de Compensación Regional; de Desarrollo Regional; de Ciencia, Tecnología e Innovación y de las asignaciones directas y por parte del DNP cuando los proyectos de inversión cuenten con cofinanciación de los recursos del Presupuesto General de la Nación.

En este punto es importante tener en cuenta, que la verificación de los requisitos para la aprobación de los proyectos de inversión, se hace, para el caso de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, por parte del DNP, los financiados con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se harán por parte de COLCIENCIAS y los financiados con las asignaciones directas estarán a cargo de las respectivas entidades territoriales.

Tercero, aprobación y priorización de proyectos de inversión, los OCAD serán los encargados de llevar a cabo esta fase, previa verificación de la disponibilidad de recursos certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y priorizarán los proyectos atendiendo a su impacto territorial, al cumplimiento de metas sectoriales o territoriales, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, entre otros.

Cuarto, la ejecución de proyectos de inversión estará a cargo por quien designe el respectivo OCAD, no obstante, las entidades territoriales en donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los

puertos marítimos y fluviales por donde transporten dichos recursos, tendrán derecho a ejecutar directamente los ingresos provenientes de las regalías.

En este orden de ideas y continuando con lo planteado anteriormente la asignación de los recursos de regalías, tal y como se establece en el artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011, se hacen atendiendo a los siguientes criterios: 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera; los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas y un 80% para los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional.

Esta distribución se hace atendiendo a la función de cada uno de los fondos y a los criterios de distribución planteados en la Ley 1530 de 2012, como se pasa a describir a continuación:

1. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación: Tendrá como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, a través de proyectos que promuevan la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en la sociedad en general, dichos proyectos se definirán, viabilizarán y aprobarán por el OCAD respectivo.
2. Fondo de Desarrollo Regional: Tendrá como objeto mejorar la competitividad de la economía, promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales.

La distribución de los recursos de este fondo se hará entre los departamentos, para cada año, según lo establecido en el Artículo 33 de la Ley 1530 de 2012:

- 2.1. El 60% de acuerdo a la participación del departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales certificadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- para cada vigencia en que se realiza la distribución.

2.2. El 40% según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), dividido por el NBI nacional. El DANE certificará los valores del NBI a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.

3. Fondo de Compensación Regional –FCR-: Tendrá como fin el financiamiento de proyectos de impacto regional o local en las entidades territoriales más pobres del país.

La distribución de los recursos de este fondo se hará entre los departamentos para cada año según lo establecido en el Artículo 34 de la Ley 1530 de 2012:

3.1. El 60% de los recursos del FCR se distribuirá a partir de los departamentos del país con un porcentaje de población en situación de pobreza superior al 30% y a partir de los departamentos del país que tengan municipios con un porcentaje de población en situación de pobreza superior al 35%.

Dado caso en que por la aplicación de criterios de distribución, algún departamento resulte sin participación en los recursos de este fondo, se le garantizará como mínimo, el porcentaje equivalente a la participación del departamento que resultó con menor asignación en dicho fondo.

3.2. El 40% restante se destinará a la financiación de proyectos de impacto local, distribuidos de la siguiente manera, 30% será para proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país y 10% para la financiación de proyectos de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban recursos del 30% y que tengan un NBI inferior o igual al 35%.

No obstante, a través del Decreto 0905 de 2013, se estableció en su artículo 1°, *“Que salvo lo previsto en el inciso 4 del numeral 2 del artículo 34 de la Ley 1530 de 2012, los proyectos de impacto local financiados con cargo a los recursos a que se refiere el citado artículo, se asimilarán a los proyectos de asignaciones directas, excepto en cuanto a los rendimientos financieros, los cuales son del*

Sistema General de Regalías”, lo cual, genera un impacto en cuanto al sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación como se verá más adelante.

4. De las asignaciones directas: Estos recursos tendrán como fin la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.

5. Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera –FAEP-: Los recursos provenientes de este fondo tienen como objetivo fomentar el ahorro y la estabilidad en el gasto público, razón por la cual dichos recursos se distribuirán entre los departamentos en la misma proporción de la participación que estos tengan en los Fondos de Desarrollo Regional, de Compensación Regional, de ahorro pensional territorial, del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y a las asignaciones directas.

6. Fondo para el Ahorro Pensional Territorial: Los recursos provenientes para este fondo serán manejados a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y su distribución atenderá a los criterios y condiciones definidos para el efecto por la legislación vigente aplicable a dicho fondo.

De esta manera y teniendo en cuenta lo mencionado hasta el momento, se señala que los principales cambios generados con la reforma atienden criterios de recaudo y asignación de recursos a las entidades territoriales, cuya relevancia consiste en la distribución equitativa de las regalías y la implementación de un margen de ahorro que permite el financiamiento en épocas de escasez, lo cual, articulado con las diferentes normas de sostenibilidad fiscal en el país, posibilita el fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales, la superación de los índices de pobreza y blindar el sistema económico ante eventuales cambios macroeconómicos que vayan en detrimento del desarrollo local.

Lo anterior se hace posible, siempre que se implementen acciones y herramientas que evidencien el estado de los recursos en cuanto a su liquidación, recaudo y asignación, por ello, se da paso a la descripción y análisis del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de los recursos de regalías.

EL SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS DE REGALÍAS

La ley 141 de 1994, estableció que le corresponde a la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación la vigilancia y control financiero y administrativo del adecuado uso de los recursos de regalías, y mediante decreto 416 de 2007 se reglamentaron las facultades de interventoría financiera y administrativa, cuyas acciones correctivas incluían la suspensión de los giros, la suscripción de planes de desempeño, cambio de ejecutor e interventoría en tiempo real.

La interventoría administrativa y financiera tenía como objetivo realizar labores de control, vigilancia y seguimiento a los recursos de regalías directas, compensaciones y del FNR, verificando el correcto uso y destinación de los recursos, en el marco del cumplimiento de las normas presupuestales, contables y contractuales vigentes y realizando la evaluación de la gestión y los resultados de los programas, proyectos, inversiones y gastos financiados. Dichas interventorías se registraban, analizaban y remitían al DNP a través del Sistema de Información Auditor –SELAR-.

En cuanto a las regalías indirectas, la interventoría administrativa y financiera se encargaba de revisar cada proyecto de inversión aprobado en lo que corresponde a sus componentes y alcances, realizar visitas para verificar su pertinencia, efectuar la vigilancia del desarrollo de este de acuerdo a lo que fue aprobado y realizar la evaluación socio-económica del mismo.

De esta manera, y de acuerdo al DNP (2008), el protocolo de presentación del interventor consistía en la programación de la interventoría, realizando la recolección de información general de la entidad beneficiaria de los recursos de las regalías, a saber: Giros (recolección y revisión, así como la verificación y análisis de depósitos de giros en cuenta única); Plan de Desarrollo (estrategias, programas, proyectos incluidos en el Banco de proyectos de la entidad territorial, revisión del Plan Operativo Anual de Inversiones); Presupuesto (ingresos y gastos:

estructura, modificaciones y ejecución); Seguimiento administrativo y financiero de programas, proyectos, contratos, gastos y otras inversiones (relación de contratos, revisión de las etapas precontractual, contractual y postcontractual, visitas de interventoría, seguimiento a uso de recursos); Análisis y conciliación presupuestal durante la vigencia y por último los informes y dictámenes resultado de las anteriores acciones, entre éstos se encuentran: el informe inicial, informe administrativo trimestral, informe de irregularidades, así como de su avance y seguimiento, informe de evaluación socioeconómica, informe de empalme e informe de cierre.

En contraste, el régimen actual plantea la necesidad de articular tres instrumentos para implementar un sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, a saber: instituir el triángulo de buen gobierno, establecer una plataforma integral e implementar acciones preventivas en el uso de los recursos.

El primer instrumento, teniendo en cuenta que ahora las regalías son de libre inversión, incluye la conformación de los órganos Colegiados de Administración y decisión –OCAD-, los cuales, se constituyen en una plataforma importante para la correcta utilización e inversión de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables y de control, dado que al encontrarse conformados por los municipios, departamentos y gobierno nacional toman decisiones sobre la evaluación, viabilización, priorización y oportunidad de los proyectos de inversión, designando a su vez los ejecutores del proyecto, es decir, quienes tendrán a su cargo la responsabilidad de implementar y culminar el proyecto de inversión aprobado, con el fin de garantizar que los recursos se inviertan en proyectos de impacto regional y local, por lo que se dice son triángulos de Buen Gobierno.

De esta manera, el nuevo Sistema General de Regalías, incluye la conformación de cuatro tipos de órganos de decisión: el OCAD municipal para asignaciones directas, conformado por un delegado del gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde del municipio o su delegado; el OCAD departamental para asignaciones directas, en el cual participan dos ministros o

sus delegados, el gobernador respectivo y 10% de los alcaldes del departamento; el OCAD regional o de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, en el cual se involucran el ministro de ambiente, tres ministros más, el director del DNP, todos los gobernadores de la región, dos alcaldes por departamento y un alcalde de ciudades capitales y el OCAD nacional o del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, conformado por tres ministros, el DNP, Colciencias, un gobernador por cada instancia regional, seis universidades (cuatro públicas y dos de carácter privado), según lo establece el Decreto 1075 del 22 de mayo de 2012.

Ahora bien, el segundo instrumento del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, instituido por el Gobierno Nacional a través del artículo 46 del Decreto 1077 de 2012 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones”, es la creación de una plataforma integrada del SGR como un sistema que incluye toda la información sobre los recursos naturales no renovables y la ejecución de los proyectos de inversión que se financian con cargo al Sistema, con el fin de brindar mayor transparencia en el manejo de los recursos mediante la publicación de información, la cual, estaría disponible para las entidades territoriales, los órganos del Sistema General de Regalías y todos los ciudadanos con el objetivo de que estos visualicen y monitoreen los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, así como su destinación, que debe hacerse con énfasis en los proyectos de inversión. Para ello, la plataforma debía exponer el ciclo completo de las asignaciones y brindar un panorama detallado sobre el desarrollo del proyecto, consagrando la siguiente información, como lo establece el artículo 48 del decreto mencionado anteriormente:

- a) La ubicación del recurso natural no renovable que generó un porcentaje de regalía;
- b) Los volúmenes de producción recaudados;

- c) La distribución que se hace de los recursos a cada uno de los beneficiarios del Sistema General de Regalías;
- d) El giro que se hace a cada uno de los beneficiarios del Sistema General de Regalías;
- e) El registro de las iniciativas de proyectos de inversión presentadas ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD–, clasificadas por cada uno de los Fondos del Sistema y asignaciones directas, y por sectores de inversión;
- f) Verificación de requisitos para la aprobación de los proyectos viabilizados por los OCAD;
- g) Los proyectos viabilizados por los OCAD y el Departamento Nacional de Planeación, con su respectivo cronograma de ejecución, fuentes de financiación e indicadores de seguimiento, de acuerdo con la metodología definida para tal fin;
- h) La priorización y aprobación de los proyectos de inversión;
- i) El monto de recursos de regalías que se destinó para la financiación del proyecto;
- j) Los proyectos de inversión que se encuentran en ejecución o ya se han ejecutado;
- k) Gestión administrativa, física y financiera de la ejecución de los proyectos de inversión e inversiones financieras efectuadas por los órganos del Sistema General de Regalías conectados o fuera de línea del Sistema;
- l) El ejecutor del proyecto de inversión;
- m) El interventor del proyecto;
- n) La región, departamento, distrito o municipio que se beneficia con el proyecto de inversión y,

o) El estado de los Fondos de Ahorro y Estabilización y de Ahorro Pensional de las entidades territoriales.

No obstante, a través del Decreto 1949 de 2012, artículo 75, se deroga el Decreto 1077 de 2012, razón por la cual, la plataforma estratégica que serviría de base a las autoridades nacionales, territoriales y a la ciudadanía, ya no tendrá aplicabilidad, lo que conllevará a tener un sistema de seguimiento débil puesto que sólo se tendrá como referencia la información que se registre en el Banco de programas y proyectos de cada una de las entidades territoriales; las estadísticas que el DNP elabora con base a los informes que solicita a cada uno de los ejecutores de los proyectos de inversión; los informes que publica el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre el estado de Giros que se hace a cada una de las entidades territoriales y los boletines que genera la Contraloría General de la República, de acuerdo a la ejecución que presentan las entidades territoriales sobre los giros que le han sido efectuados por parte de la autoridad competente, perdiendo de esta manera la esencia de la plataforma integrada, ya que como se expuso anteriormente el objetivo de la creación de este mecanismo tenía como fin la inclusión de otras fuentes de información, que garantizarían un seguimiento efectivo y en tiempo real de los recursos de regalías.

Finalmente, y como tercer instrumento de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, la Ley 1530 de 2012 en su Capítulo II establece tres tipos de procedimientos que permiten efectuar control sobre los recursos provenientes de las regalías, a saber: preventivo, correctivo y sancionatorio, los cuales, tendrían lugar en caso de que surgieran acciones que generaran el inadecuado uso que se haga sobre los recursos que se asignen a las entidades territoriales para el desarrollo de proyectos de inversión previamente viabilizados y aprobados por los respectivos OCAD.

En este orden de ideas, el procedimiento preventivo, establecido por el artículo 108 de la Ley mencionada anteriormente, tiene como fin evitar hechos u omisiones que generen un inadecuado, ineficaz o ineficiente uso de los recursos de regalías o el incumplimiento de requisitos previamente establecidos para la

formulación, viabilización y aprobación de proyectos de inversión por parte de las autoridades competentes, lo cual, generaría como acción inmediata por parte del DNP la suspensión preventiva de giros de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP-, para la entidad beneficiaria o ejecutora objeto de la medida; este tipo de procedimiento también se podrá iniciar a partir de una solicitud motivada por parte de un órgano de control, de la Fiscalía General de la Nación o de otra autoridad competente.

Ahora bien, según lo establecido en el artículo 112 de la Ley 1530 de 2012, los procedimientos correctivo y sancionatorio, deberán promover por la protección de los recursos del SGR, a través de la imposición de medidas administrativas en busca de corregir o sancionar hechos u omisiones que ocasionen un inadecuado, ineficiente, ineficaz e ilegal uso de estos recursos, a través de: la suspensión de los giros de los recursos del SGR mediante acto motivado, en donde, se indicará la causal o causales que generan la medida, las razones que la justifican y el término de esta; la no aprobación de proyectos con cargo a los recursos del FDR, FCR y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; la desaprobación del proyecto con su consecuente devolución de recursos, imposición de multas, designación de gestor temporal de asignaciones directas y de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Compensación Regional y de Desarrollo Regional; para el caso de las asignaciones directas, la entidad territorial, debe asignar los recursos del proyecto que generen la respectiva medida sancionaría o correctiva a otro u otros proyectos, sometidos a consideración del respectivo OCAD.

Lo expuesto hasta el momento, permite identificar que dentro del concepto original y el desarrollo normativo que se le ha dado al SGR, el Gobierno Nacional sí incluyó medidas que permitirían realizar seguimiento, monitoreo, control y evaluación de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables; no obstante, durante los años 2012 y 2013 se ha expedido normativa que más que impulsar el desarrollo e implementación de estas herramientas, ha frenado y desvirtuado uno de los objetivos iniciales del SGR, el

cual consistía en promover la transparencia y el uso adecuado en el manejo de los recursos provenientes de las regalías.

ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS DE REGALÍAS

Para realizar un efectivo control sobre los recursos de regalías, la Ley 1530 de 2012 establece la necesidad de crear un Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación –SMSCE- del Sistema General de Regalías, el cual será administrado por el DNP.

Sin embargo, hasta el doce de marzo de 2013 el DNP expidió el Decreto 0414 por medio del *“cual se reglamenta el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías –SGR- y se dictan otras disposiciones”*, señalando en el artículo segundo que las labores de dicho sistema son de naturaleza administrativa; así mismo el artículo tercero determinó el ámbito de aplicación para cada uno de los órganos y actores del SGR, entre los que se encuentran, la Comisión rectora y su secretaría técnica; los OCAD y sus secretarías técnicas; el Banco de la República; el Administrador del FONPET; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Minas y Energía; la Agencia Nacional de Hidrocarburos; la Agencia Nacional de Minería; el DNP; los ordenadores de gasto; departamentos, municipios y distritos donde se explotan recursos, entre otros.

Los órganos mencionados anteriormente, son responsables de reportar la información al SMSCE con el fin de que el ente administrador del mismo pueda identificar situaciones que afecten el correcto uso de los recursos. Por este motivo, por medio de la Resolución 1790 de 21 de junio de 2013, el Gobierno Nacional distribuyó, asignó y desagregó recursos del SMSCE incorporados al DNP para el bienio de 2013-2014, con el fin de que estos se inviertan por cada ente ejecutor al fortalecimiento de instrumentos de apoyo a la gestión y efectividad en el reporte de la información. El total de recursos ascienden a \$57.417.000.000, distribuidos acorde a la categorización de los Distritos y municipios que al momento de la

asignación sean beneficiarios o ejecutores de los recursos del SGR y de los Departamentos y Corporaciones Autónomas Regionales beneficiarias de los mismos.

De esta manera, el DNP podrá administrar con mayor confianza el SMSCE y seguir prestando asistencia técnica en áreas relacionadas con la formulación y gestión de proyectos de inversión y capacitación en las herramientas dispuestas para garantizar la administración, gestión y monitoreo de los recursos del SGR (Decreto 0414 de 2013, art 33).

Dado lo anterior y teniendo en cuenta que hasta ahora se está reglamentando el Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, las labores de Monitoreo llevadas a cabo por el DNP se han restringido a señalar la obligatoriedad de los entes ejecutores y beneficiarios del registro del Formulario Único Territorial que ya estaba en funcionamiento, hacer foros de auditoría visible con las poblaciones involucradas y a recolectar, consolidar y analizar:

Primero, Cuentas Bancarias: el estado de autorización de cuentas bancarias para las asignaciones directas, el reporte de la información de inversiones por excedentes de liquidez, el estado de registro de las cuentas bancarias que manejan recursos de fortalecimiento del SGR y el estado de los giros para el fortalecimiento de las entidades territoriales beneficiarias y ejecutoras.

Segundo, la ejecución de proyectos y asignaciones, verificando la brecha existente entre lo asignado y lo aprobado, donde se estableció que en lo que va del 2013 falta aprobar y ejecutar el 94% del total de asignaciones que le corresponden a las entidades territoriales.

Tercero, determinar los avances de los OCAD a través de la verificación de fecha y año de aprobación y valor del proyecto en un listado de los proyectos para 2013, datos que se han podido visualizar y analizar a través de la página web del SGR.

En este punto, el triángulo de buen gobierno establecido con el nuevo Sistema, ha sido un punto importante de control a los recursos puesto que reuniendo a cada uno de los involucrados han aprobado según el informe de rendición de cuentas 2013 del DNP, 2.150 proyectos que suman cerca de \$9,2 billones de pesos, de los cuales \$7,6 billones corresponden al Sistema General de Regalías, donde los sectores en los que se ha invertido son los siguientes: Infraestructura con \$1,7 billones; Agua potable y saneamiento básico \$800.000 millones; Ciencia y tecnología \$508.000 millones; Educación \$861.000 millones, y salud \$277.000 millones, con las garantías de viabilización económica y financiera de los mismos. Adicionalmente, con la puesta en marcha de la “Red de Estructuradores” (Alianza del sector público con otros sectores de la sociedad) por parte de la secretaría técnica de la comisión rectora se fortalece cada uno de dichos OCAD, puesto que reciben apoyo de diferentes entidades públicas, privadas, fundaciones, universidades y organizaciones internacionales en la elaboración de proyectos prioritarios (DNP, 2013a, p. 18).

Así mismo, las auditorías visibles que realiza el DNP, vigentes desde el régimen anterior y concebidas como estrategia de control social, permiten que las personas que van a verse afectadas por cada uno de los proyectos se acerquen a los mismos, se empoderen y hagan freno a la corrupción, tal como lo menciona José Ignacio Muñoz (Director de Corpoamazonía), participe de las auditorías visibles en el pueblo de Arara en 2013, permitiendo así que los pueblos conozcan la información del proyecto y con base a ello exigir resultados. Además, según Gladys Portilla docente de Norte de Santander, dichos auditorías permiten que los procesos de ejecución sean transparentes y se verifique lo que realmente se está desarrollando. (DNP, 2012a)

Actualmente, “la estrategia de Auditorías Visibles se mantiene en 192 proyectos en 29 departamentos del Territorio Nacional. Según el 91% de los asistentes, las Auditorías Visibles son una estrategia que les permite conocer la gestión y los resultados de todos los programas, proyectos, gastos e inversiones.

Esta estrategia de control social será aplicada a los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías, garantizando los principios de transparencia, Buen Gobierno y corresponsabilidad” (DNP, 2013b, p.1).

Por ejemplo, en el municipio de Jagua de Ibirico en el Cesar, durante el foro de auditoría llevado a cabo en esa localidad se logró la modificación en la ubicación de algunas de las familias beneficiarias, ampliando el rango a 47 familias y en el municipio de Restrepo en el Meta se logró mediante auditoría visible modificar y adecuar diseños de una construcción educativa con el fin que estuvieran acorde a las necesidades de la población. (DNP, 2013b).

No obstante, teniendo en cuenta que en la actualidad existen 2.150 proyectos aprobados y que en la página web del Sistema General de Regalías se registra y carga la información con clave, restringiendo de esta manera el acceso de dicha información a los ciudadanos; además, a pesar que la norma establecía que la sociedad civil podría seguir y leer la información de cada proyecto a través de la Plataforma Integrada del SGR cuyo diseño aún no se encuentra en marcha y por el contrario se derogó el Decreto 1077 de 2012 que lo estipulaba, se encuentra que aún así el control social de la contraprestación económica por la explotación de los recursos no renovables es bastante limitada, puesto que sólo se produce dónde llega las auditorías visibles del DNP, que como se señaló anteriormente sólo se realiza en la actualidad a 192 proyectos.

Lo anterior se produce en contraste con el índice de corrupción de Transparencia Internacional 2012, en el cual Colombia ocupa el puesto 94 de 174 con una puntuación de 36 donde cero significa altamente corrupto, lo cual es preocupante si se tiene en cuenta lo que afirma Otto, Andrews & Cawood (2006):

En algunos países, se dice que los ingresos de las industrias extractivas aumentan la corrupción. Por ejemplo, el índice de corrupción de Transparencia Internacional en muchos países se relaciona de manera

positiva a la dependencia de las economías a los recursos provenientes de la minería y el petróleo (...) Un enfoque más equilibrado es hacer que el desarrollo de los recursos y la continua explotación de éstos esté sujeto a una mejor gobernanza. Por lo tanto, el énfasis debe colocarse en asegurar que los ingresos estén debidamente contabilizados y se dirijan a programas que mejoren la calidad y prestación de los servicios públicos. Una de las claves para hacerlo es la divulgación de los ingresos de regalías que pagan las empresas y reciben los gobiernos. De esta manera, los ciudadanos del país en cuestión pueden tomar sus propias decisiones al estar informados de los montos y las fuentes de ingresos del sector y exigir a los líderes políticos, a través de su proceso político, proporcionar la adecuada contabilidad de los fondos y el uso de los recursos asignados. (p. 241)

Lo cual, significa que en los países que utilizan recursos provenientes de la extracción de sus recursos naturales no renovables deben realizar con más fuerza tareas de seguimiento, monitoreo, control y evaluación, permitiendo la participación de la sociedad civil como elemento importante del sistema, puesto que según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2006) señala que la participación ciudadana es:

El proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas. (p. 3)

Ahora bien, dentro del SMSCE se concibió el tema de control fiscal, el cual, estaría a cargo de la Contraloría General de la República –CGR- que dentro de la Ley 1530 de 2012 en su artículo 152 estableció que la vigilancia y control fiscal estarían a cargo de esta entidad, quien tendría la obligación de garantizar una mayor eficacia, eficiencia y transparencia de los recursos que son asignados a las

entidades territoriales para la ejecución de proyectos de inversión, producto de la explotación de recursos naturales no renovables, que dentro de los términos de la contralora Sandra Morelli Rico, debía realizarse a través de tres directrices fundamentales: la eficiencia, la dinámica y la oportunidad en el control de los recursos del sistema (Contraloría General de la República de Colombia, 2013).

Para tal fin, a través del Decreto 1539 de 2012, el Presidente de la República creó una planta temporal de empleos en la CGR, para el fortalecimiento de la vigilancia y el control fiscal del SGR, permitiendo de esta manera llevar a cabo las expectativas en cuanto a su importancia estratégica en la promoción de acciones que garanticen un adecuado uso de los recursos de las regalías y una intervención directa por parte de los ciudadanos y de las autoridades competentes a través de un Sistema de Vigilancia en Tiempo Real del funcionamiento del SGR, el cual, se ha centrado en tres ejes fundamentales:

- El primero, corresponde al flujo de recursos, es decir, a la generación, el recaudo, la distribución, el giro y la inversión
- El segundo eje está definido por el desarrollo contractual que tenga lugar para la ejecución de los proyectos de inversión, y
- El tercero, corresponde al análisis de la inversión de las regalías, a fin de garantizar que las obras aprobadas y ejecutadas cumplan su función social, se cumpla con el cronograma de inversión, la ejecución presupuestal y la ejecución de obra (Contraloría General de la República de Colombia, 2013).

No obstante, al revisar los boletines que ha publicado la CGR se observa que la entidad ha venido desarrollando estadísticas más de orden cuantitativo que de impacto generado por la inversión de los recursos de las regalías al interior de las entidades territoriales. Lo anterior se puede verificar en el Boletín No. 38, publicado en el mes de mayo, en donde se observa que la información revelada hace referencia al monto que se ha asignado por concepto de regalías directas y los reportes de cuentas autorizadas que se han hecho sobre dichas asignaciones; la evolución de las asignaciones directas; el número de proyectos aprobados por

cada uno de los OCAD, así como los montos de dichos proyectos; el cumplimiento en el cargue de la información requerida por el SGR; el recaudo generado por parte del Ministerio de Minas y Energía, discriminado por hidrocarburos y minerales; así como la distribución y giros a cargo del DNP y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, que se han hecho con cargo a dichos recursos en cada uno de los fondos creados por el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012, perdiendo con ello la esencia y la importancia con la que se concibió crear un Sistema de Seguimiento en tiempo real a los recursos del SGR.

Finalmente, el sistema incorpora al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien a través de un sistema de información, denominado SGR, controla los giros que se hacen a cada uno de los entes territoriales, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley, como lo es contar con un proyecto viabilizado, aprobado y registrado en el Banco de Programas y Proyectos del DNP y tener el certificado disponibilidad presupuestal.

Sin embargo, el seguimiento a los recursos a través del sistema según lo establecido en el Decreto 1949 de 2012, artículo 1, solo se podría hacer para los recursos correspondientes a los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Compensación Regional y de Desarrollo Regional y demás beneficiarios, puesto que para el caso de dichos fondos los recursos se ejecutarían a través de la financiación de proyectos de inversión previamente viabilizados y registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías, previa aprobación por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, para que finalmente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará el giro a las cuentas autorizadas y las entidades territoriales realizarán la ejecución de dichos recursos a través del SGR.

Para el caso de las asignaciones directas, el Decreto determinó que estas serían administradas directamente por las entidades territoriales y giradas por el

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa certificación del recaudo de la respectiva regalía a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos o la Agencia Nacional de Minería, los recursos de las asignaciones directas se ejecutarían a través de la financiación de proyectos de inversión previamente viabilizados y registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión de las entidades territoriales para el SGR, aprobados por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, pero estos no tendrían la obligatoriedad de registrar la información de su ejecución presupuestal a través del SGR administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A esta situación se añade, que a través del Decreto 0905 de 2013, en su artículo 1º, como se mencionó en párrafos anteriores, determina que los recursos del Fondo de Compensación Regional, se asimilarán a los de asignaciones directas, razón por la cual su ejecución presupuestal no deberá hacerse a través del SGR, perdiendo con ello la posibilidad de realizar un seguimiento eficiente a los recursos de regalías en el desarrollo de proyectos de impacto local.

CONCLUSIONES

Como se puede evidenciar a lo largo del escrito, en Colombia se han expedido una serie de normas que buscan, entre otras cosas, el establecimiento de un real sistema de seguimiento, monitoreo, control y evaluación del SGR, entendiendo por sistema desde el desarrollo teórico de Talcott Parsons, como el conjunto de entradas (inputs) de información, de recursos físicos o de energía que después de pasar por un proceso interno genera salidas o resultados (outputs).

De acuerdo al resultado que se genere, el sistema produce un proceso de retroalimentación (feedback) a través del control que se haga sobre los inputs y outputs que se generen después de realizar el procedimiento respectivo al interior del sistema, garantizando con ello la generación de nuevos inputs, producto del

seguimiento que se hace sobre la información registrada, procesada y analizada por cada uno de los actores.

No obstante como se evidencia en el escrito el sistema de monitoreo, seguimiento y control que se tiene en Colombia con el actual SGR, más que focalizarse en un procesamiento de información que garantice un constante seguimiento de información que permita el establecimiento de acciones correctivas y preventivas, o la visualización del adecuado uso de los recursos que son asignados a las entidades territoriales para la ejecución de proyectos de inversión, se ha enfocado en el diseño de un conjunto de acciones en el que la información que se recolecta y posteriormente se analiza y se publica a las autoridades competentes y a la ciudadanía, está enfocada desde el punto de vista meramente cuantitativo, es decir, a la divulgación del estado actual de giros, de proyectos aprobados por los OCAD, a la asignación a cuentas maestras de los recursos de las asignaciones directas, lo que a la fecha no han generado procesos de impacto, y real transparencia en el uso de los recursos de las regalías.

Ahora bien, para poder establecer un adecuado SMSCE se requiere que desde el Gobierno Nacional se fomente la articulación de la información de cada uno de los procesos que cada ente gubernamental lleva a cabo en la ejecución de los proyectos de inversión que le son viabilizados y aprobados por el respectivo OCAD, para lo cual se hace necesario que se retome la discusión sobre la importancia de implementar una plataforma integrada que permita realizar un continuo seguimiento sobre el uso de los recursos de las regalías, ya que como se manifestó anteriormente la implementación de una plataforma integrada, facilitaría realizar control en tiempo real sobre las actuaciones de las entidades territoriales, garantizando con ello el empoderamiento por parte de la ciudadanía y de las autoridades del nivel nacional y territorial, sobre los procesos de diseño, asignación, giro, contratación, ejecución y análisis de impacto en los procesos de desarrollo local que se construyan a partir de proyectos que inversión,

garantizando con ello el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos desde la óptica ambiental, económica, social y cultural.

Así mismo y bajo la perspectiva del control, la normativa Colombiana, a diferencia de otros países en el mundo, no realiza la divulgación de los ingresos reales que tiene cada una de las empresas extractoras de los recursos naturales no renovables, lo cual se evidencia en que las leyes y decretos no especifican la forma en que se realiza la auditoría de la información que se reporta desde la empresa extractiva, en contraste con los estándares internacionales de principios generales de presentación de informes de extracción de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas –EITI- 2005, el cual permite verificar los requisitos fundamentales del buen gobierno, permitiendo con ello dar cumplimiento a la Ley en cada país y revelar los flujos de ingresos de manera transparente y completa, reduciendo así el riesgo de un mala administración que a la postre permita dar lugar a procesos de corrupción, conflicto y pobreza.

Por último, con el fin de verificar no sólo impactos económicos sino sociales de la extracción de los recursos naturales no renovables, es importante que el gobierno colombiano adopte los estándares internacionales de auditoría para reflejar los beneficios no financieros de la producción y saber sobre el empleo directo, indirecto e inducido, la formación de capital humano interno de la empresa, el impacto local en salud, educación y desarrollo de infraestructura, lo cual, conlleva a que la industria posea mayor responsabilidad social con los territorios sobre los que interviene, puesto que informar únicamente cantidades gastadas por proyectos puede no ser especialmente significativo o relevante para los involucrados.

BIBLIOGRAFIA

Acto Legislativo 05. 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. (2011). En Diario Oficial No. 48.134 de 18 de julio de 2011. Colombia.

Aldana, D. (2012). Documentación de modelos pertinentes para el diseño del Sistema General de Regalías. Notas Fiscales. Edición No. 15. Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicaFiscal/NotasFiscales/Notas/Boletin%2015%20Documentaci%F3n%20de%20modelos%20pertinentes%20para%20el%20dise%F1o%20del%20Sistema%20General%20de%20Regalias.pdf>

Betancourt, M. (2004). Teorías y Enfoques del Desarrollo. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Recuperado de <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>.

Contraloría General de la República. (2013). Informe de Seguimiento en tiempo real a los recursos del Sistema General de Regalías. No. 38. Recuperado de <http://186.116.129.40/tiempo-real/regalias-informes.html>.

Córdoba, M. (2009). Finanzas Públicas. Soporte para el Desarrollo del Estado. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Decreto 0414 Por el cual se reglamenta el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) del Sistema General de Regalías

(SGR) y se dictan otras disposiciones. (2013). En Diario Oficial No. 48.730 de 12 de marzo de 2013. Colombia.

Decreto 145 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994. (1995). En Diario Oficial No. 41680 de enero 19 de 1995. Colombia.

Decreto 195 Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación. (2004). En Diario Oficial No. 45445 de enero 29 de 2004. Colombia.

Decreto 416 Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 141 de 1994, la Ley 756 de 2002 y la Ley 781 de 2002 y se dictan otras disposiciones. (2007). En Diario Oficial No. 46543 de febrero 15 de 2007. Colombia.

Decreto 1077 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones. (2012). En Diario Oficial No. 48438 de mayo 22 de 2012. Colombia.

Decreto 1539 Por el cual se establece una planta temporal de empleos en la Contraloría General de la República. (2012). En Diario Oficial No. 48.494 de 17 de julio de 2012. Colombia.

Decreto 1747 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994, referente a la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías. (1995). En Diario Oficial No. 42.049, del 13 de octubre de 1995. Colombia.

Decreto 1760 Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A. (2003). En Diario Oficial No. 45.230, de 26 de junio de 2003. Colombia.

Decreto 1949 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones. (2012). En Diario Oficial No. 48558 de septiembre 19 de 2012. Colombia.

Decreto 4923 Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías. (2011). En Diario Oficial No. 48294 de diciembre 26 de 2011. Colombia.
Decreto 0905 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1949 de 2012 y se dictan otras disposiciones (2013). En Diario Oficial No. 48784 de mayo 08 de 2013. Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2007). Actualización de la cartilla: “Las Regalías en Colombia”. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). Manual de Interventoría Administrativa y Financiera. Regalías directas y compensaciones y asignaciones del Fondo Nacional de Regalías. Recuperado de https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DR/Regalias_Publicaciones_Prensa/MANUAL%20DE%20IAF%20-ABRIL%202008.pdf.

Departamento Nacional de Planeación (2012a). Auditorias visibles. Recuperado de <http://vimeo.com/36316623>.

Departamento Nacional de Planeación (2012b). Auditoría Visible comunidades indígenas del Amazonas. Recuperado de <http://vimeo.com/40256690>.

Departamento Nacional de Planeación. (2013a). Informe de Rendición de Cuentas. Departamento Nacional de Planeación. Sistema General de Regalías. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=LI5-X6awos0%3d&tabid=181>.

Departamento Nacional de Planeación. (2013b). Regalías al Día. Labores de cierre de la Interventoría Administrativa y Financiera. Ed No. 37. Recuperado de

<https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=OgCNluM486s%3d&tabid=109>.

Echeverry, J.C; Alonso, G & García, A. (2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Notas Fiscales. Edición No. 2. Recuperado

de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/BA9B5D557AE56D85E040090A0F005CD5>.

Girón, E. (2007). Los modelos europeos de descentralización territorial. En Facultad de Derecho Universidad Libre (Ed). Organización Territorial. Desarrollos, tendencias y desafíos. (pp. 13 – 94). Cartagena: Ediciones Universidad Libre.

Ley 141 Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones. (1994). En Diario Oficial No. 41.414, de 30 de julio de 1994. Colombia.

Ley 209 Mediante la cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Ahorro y Estabilización petrolera. (1995). En Diario Oficial No. 41.981, de 30 de agosto de 1995. Colombia.

Ley 633 Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. (2000). En Diario Oficial No. 44.275, de 29 de diciembre de 2000. Colombia.

Ley 685 Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. (2001). En Diario Oficial No. 44.545, de 8 de septiembre de 2001. Colombia.

Ley 756 Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones. (2002). En Diario Oficial No. 44.878, de 25 de julio de 2002. Colombia.

Ley 781 Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones. (2002). En Diario Oficial No. 45.041 de 21 de diciembre de 2002. Colombia.

Ley 858 Por la cual se modifica la Ley 756 de 2002. (2003). En Diario Oficial No. 45.415, de 29 de diciembre de 2003. Colombia.

Ley 863 Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas. (2003). En Diario Oficial No. 45.415 de 29 de diciembre de 2003. Colombia.

Ley 1151 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. (2007). En Diario Oficial No. 46.700 de 25 de julio de 2007. Colombia.

Ley 1530 Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. (2012). En Diario Oficial No. 48.433 de 17 de mayo de 2012. Colombia.

Muñoz, N.J. (2008). Gestión Financiera de las Entidades Centrales Territoriales. Recuperado de <http://www.esap.edu.co/listado-documentos/finish/438/907.html>.

Otto, J; Andrews, C.B.; Cawood, F. Mining Royalties. (2006). A Global Study of their Impact on Investors, Government, and Civil Society. Herndon, VA, USA: World Bank Publications.

Resolución 1790 Por la cual se distribuyen, asignan y desagregan recursos del SMSCE, incorporados al DNP para el bienio 2013-2014. (2013). En Diario Oficial No. 48831, 24 de Junio de 2013. Colombia.

Transparency International. (2012). Corruption Perceptions Index 2012. Recuperado de: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/corruption_perceptions_index_2012.