

**SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, NUEVOS RECURSOS PARA
BOGOTÁ Y LA REGIÓN**

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS –PAE 2014

DIRECCIÓN DE ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA

BOGOTÁ, MAYO DE 2014

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, NUEVOS RECURSOS PARA
BOGOTÁ Y LA REGIÓN**

DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá, D.C.

LIGIA BOTERO MEJÍA
Contralora Auxiliar

RAMIRO AUGUSTO TRIVIÑO SÁNCHEZ
Director de Economía y Política Pública

CARMEN ALDANA GAVIRIA
Subdirector de Estudios Económicos y Fiscales

INVESTIGADORES

LUIS FELIPE TERÁN CÁRDENAS
Profesional Especializado 222-07

RICARDO CHÍA GONZÁLEZ
Profesional Especializado 222-07

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
1. MARCO LEGAL Y CONCEPTUAL	7
2. GENERALIDADES	12
2.1. Origen de las Regalías.....	12
2.2. La eliminación del Fondo Nacional de Regalías -FNR	13
2.3. La génesis del Sistema General de Regalías -SGR.....	13
2.4. Quiénes integran el SGR.....	14
2.4.1. Comisión Rectora.....	15
2.4.2. Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD	15
2.4.3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP.....	16
2.4.4. Ministerio de Minas y Energía -MME	16
2.4.5. Departamento Nacional de Planeación -DNP.....	16
2.4.6. Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación - DACTeI.....	17
2.5. Componentes del SGR.....	17
2.5.1. Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE.....	18
2.5.2. Recursos para el Ahorro Pensional Territorial -APT	19
2.5.3. Fondo de Ciencia Tecnología e Información -FCTeI	19
2.5.4. Fondo de Desarrollo Regional -FDR	19
2.5.5. Fondo de Compensación Regional -FCR.....	20
2.5.6. Asignación directa.....	20
2.5.7. Fiscalización a la explotación y exploración de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo	20
2.5.8. Funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación –SMSCE del Sistema General de Regalías.....	21
2.5.9. Funcionamiento del Sistema General de Regalías.....	21
3. EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS EN BOGOTÁ.....	23
3.1. El proceso de los proyectos de inversión	23
3.2. Beneficios del SGR para Bogotá.....	24
3.3. Incidencia del Sistema General de Regalías -SGR en el Plan de Ordenamiento Territorial -POT de la Ciudad	25
4. PROYECTOS EN CURSO	27
4.1. Proyectos del Fondo de Desarrollo Regional -FDR.....	29
4.1.1. Conservación, restauración ecosistémica del territorio de los páramos y Cerros Orientales de Bogotá	29
4.1.2. Proyecto Diseño sistema de análisis y administración de información socioeconómica y espacial de Bogotá y la región.....	31
4.1.3. Proyecto Actualización y formulación de los estudios y diseños de la vía Suba-Cota (incluye puente) desde la Av. Las Aguas en Bogotá hasta la variante de Cota en Cundinamarca	33

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4.2. Proyectos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación -FCTeI	33
4.2.1. Proyecto de implementación de células madre	33
4.2.2. Proyecto Desarrollo y transferencia tecnológica para la agroindustria.....	33
4.2.3. Proyecto Beca Rodolfo Llinás	34
4.2.4. Proyecto Nodos de biodiversidad.....	34
4.2.5. Proyecto Transferencia tecnológica para medicamentos	35
5. LA POLEMICA DE LAS REGALÍAS.....	36
6. CONCLUSIONES	41
7. BIBLIOGRAFÍA.....	44
Anexo 1	46
NORMOGRAMA	46
Anexo 2.....	49
PROCESO DE POSTULACIÓN, APROBACIÓN Y GIRO DE LOS PROYECTOS DEL SGR	49

INTRODUCCIÓN

En el presente documento contiene un análisis del Sistema General de Regalías –SGR desde su origen y sus antecedentes, es decir, desde la expedición de la Ley 141 de 1994, por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías –FNR, la Comisión Nacional de Regalías, que ya había sido suprimida, y el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de Recursos Naturales No Renovables –RNNR.

Para adentrarnos en el contenido de las regalías, es importante conocer la génesis del por qué se da este tipo de recursos y precisar algunas definiciones y conceptos. En primer lugar, es necesario saber qué son los recursos naturales y cómo se clasifican.

El tema será abordado desde el aspecto legal, en donde se relacionará la normatividad expedida desde el momento en que se dio vida al SGR. Se pretende dar a conocer su transformación a partir de la Constitución Política de Colombia –CPC de 1991 y las leyes que fundamentan el Sistema. De igual manera, se ampliará con la normatividad expedida por la Administración Distrital sobre el tema objeto de estudio.

El capítulo siguiente tratará el fin y propósito del SGR, se expondrán las razones por las cuales el gobierno y el congreso decidieron cambiar la figura, además de la necesidad de recursos para los municipios que no estaban siendo beneficiados por el FNR. Este tipo de recursos entran a financiar proyectos esenciales del plan de desarrollo. Se hará un análisis del manejo del sistema por parte del responsable del programa, que para el caso de Bogotá es la Secretaría Distrital de Planeación –SDP, y de los mecanismos que se deben utilizar para que los municipios, y específicamente Bogotá, reciban los recursos asignados, y por consiguiente cómo se están aplicando en los diferentes programas y proyectos seleccionados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD y que se financiarán a través de esta figura.

Entraremos a analizar el interés que tiene la Administración de fortalecer el recurso hídrico de la ciudad con el cuidado de los páramos, incluido en el segundo Eje del Plan de Desarrollo, como parte del Plan de Ordenamiento

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Territorial –POT (Decreto 364 de 2013) ¹, además de otros proyectos que son de influencia regional y departamental.

Al contar con este instrumento de distribución de recursos, la nación involucra más de 1100 municipios y 32 departamentos que tiene la geografía colombiana, situación que obliga a tener controles rígidos y estrictos para el cumplimiento de los proyectos a fin de ilustrar sobre la oportunidad de los recursos y no repetir la captura de éstos por parte de grupos ilegales y camarillas, como se ha visto en el manejo de los diferentes presupuestos.

Desde antes de haber sido aprobado el Acto legislativo 05 de 2011, se conocieron posturas de diferentes personalidades de la vida pública nacional como analistas, científicos, políticos y otros, relacionadas con los beneficios que ofrece el Sistema para aquellas zonas que no tenían este derecho, y de otro lado, se expondrán las posturas de aquellos que no estuvieron de acuerdo con el trato que se tuvo para los departamentos y municipios que percibían estos recursos.

En el último capítulo expondremos las conclusiones obtenidas después del estudio y análisis de todo lo que es el complejo sistema y sus repercusiones en las finanzas de la capital.

¹ El Decreto N° 364 de 2013 está suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado de la sala del contencioso administrativo, sección primera por Auto CE N° 624 de 2014.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. MARCO LEGAL Y CONCEPTUAL

La explotación de los recursos naturales no renovables genera unas regalías. Antes de la Ley 1530 de 2012, es decir, cuando estaba vigente el Fondo Nacional de Regalías -FNR, éstas se distribuían entre las entidades territoriales en donde se explotaban estos recursos y los puertos marítimos o fluviales por donde se transportaban.

Con la Ley 1530, Bogotá recibe recursos importantes que entran a financiar diferentes programas y proyectos que se encuentran insertos en el plan de desarrollo, actualmente, “Bogotá Humana” y el POT. Estos recursos que son ahora manejados mediante presupuesto independiente del presupuesto general del D.C. se administran mediante el Sistema Distrital de Regalías-SDR, encuadrado en la normatividad, preceptos y mecanismos homólogos al Sistema General de Regalías de la Nación –SGR.

Este sistema constituye un instrumento de gestión y financiación para la realización de la planificación urbano-regional de la ciudad², ya que mediante su operación se puede acceder a recursos que promuevan la financiación e implementaciones de las actuaciones urbanísticas y de grandes proyectos de impacto regional, contenidas en la estrategia de ordenamiento territorial.

El origen constitucional y legal del actual Sistema General de Regalías se da con el Acto legislativo No 5 de 2011, por medio del cual, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

A efectos de ilustrar el presente estudio nos referimos a algunos de sus contenidos relacionados con el objeto del mismo. Al respecto, el Acto legislativo determinó que el artículo 360 de la Constitución Política quedaría así:

“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. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables...”

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos

² Artículo 491 del Decreto 364 de 26 de agosto de 2013.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías”.

Y con relación a la modificación del artículo 361 de la Constitución Política determinó:

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

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

“Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional”.

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

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

Como en efecto también lo ordena el Acto legislativo 05 de 2011, se expidió la ley 1530 de mayo 17 de 2012 *“por medio de la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”*, que conforme con lo dispuesto por el artículo 360 de la Constitución Política, tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios, cuyo conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones componen el Sistema General de Regalías- SGR.

En general, los fines y objetivos de esta ley se refieren a:

- *“Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, en orden a generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.*
- *Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social.*
- *Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado.*
- *Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.*
- *Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, en virtud de lo cual se deben adelantar acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades.....”*

Seguidamente se dictó la Ley 1606 de diciembre 21 de 2012 que estableció el presupuesto de ingresos del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014, en la suma de \$17.7 billones.

Este presupuesto estipula \$886.312 millones para gastos de administración del sistema general de regalías, de los cuales \$354.524 millones serían destinados para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; \$177.262 millones para el funcionamiento del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación y \$354.524 millones para el funcionamiento del sistema.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La ley determina los procedimientos, responsabilidades, mecanismos, relacionados con el funcionamiento del sistema presupuestal de regalías, de ingresos y asignaciones, específicamente para el periodo 2013-2014.

Otros temas relacionados con el tema de estudio, contenidos en la ley se refieren a:

- El respaldo de los recursos del sistema general de regalías.
- Autorizaciones de vigencias futuras para órganos y ejecutores de proyectos financiados con los fondos de ciencia, tecnología e innovación, de desarrollo regional y de compensación regional.
- Las responsabilidades de los miembros de los órganos colegiados de administración y decisión.
- El trámite de los proyectos presentados ante las entidades territoriales y los órganos colegiados de administración y decisión.

Con la expedición de las leyes anteriores, se formalizó el Sistema con la promulgación de Decretos para la reglamentación de la Ley 1530 de 2012, como es el caso de los Decretos N° 1077 de 2012 *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley No. 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones”*, y el Decreto N° 1949 de 2012 que derogó el anterior *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones”*.

En el año de 2013 se expidió el Decreto N° 0905 que entró a modificar parcialmente el Decreto N° 1949 de 2012 y se dictan otras disposiciones, es decir, que en menos de un año se hicieron dos modificaciones a la reglamentación del SGR”.

La modificación del párrafo 6° transitorio del artículo 361 de la Constitución, reza lo siguiente:

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

En cumplimiento de dicho mandato, el gobierno nacional expidió el Decreto N° 4950 de 2012 *“Por el cual se expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012”*, de acuerdo a lo establecido en el Acto legislativo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

05. Con la expedición del Decreto N° 1243 del mismo año, se hizo un ajuste al presupuesto, en el cual Bogotá tuvo una disminución presupuestal.

En la parte final de este informe se hace una compilación de algunas de las circulares y resoluciones que han sido expedidas a lo largo de estos tres años que lleva en funcionamiento el Sistema General de Regalías, evidenciándolo como un Sistema bastante enmarañado, desde sus orígenes, con las leyes que le dieron vida.

2. GENERALIDADES

Los recursos naturales son aquellos elementos proporcionados por la naturaleza sin intervención del hombre y que pueden ser aprovechados por este mismo para satisfacer sus necesidades³. Desde el punto de vista económico, es el conjunto de elementos que se encuentran en la naturaleza en forma no modificada⁴.

Los recursos naturales los podemos clasificar en renovables y no renovables. Los primeros, son aquellos que no se agotan y que son susceptibles de reproducirse, es el caso de las reservas ecológicas, las energías solar, eólica y térmica, mientras que los segundos son aquellos que existen en cantidades comprobadas o determinadas, como lo son el petróleo, gas natural y metales, entre otros y por consiguiente son agotables con su explotación.

2.1. Origen de las Regalías

Las regalías provienen de la explotación de los Recursos Naturales No Renovables -RNNR, como una compensación económica que se hace por su condición de agotamiento. Éstos recursos estaban destinados para aquellas zonas productoras, según lo contemplaba la Ley 141 de 1994, *“Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías –FNR y la Comisión Nacional de Regalías -CNR, 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”*.

El Fondo era un sistema de manejo separado de cuentas. Sus recursos estaban destinados, de conformidad con el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia –CPC (antes del Acto legislativo 05 de 2011), a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales (artículo 1° de la Ley 141 de 1994).

El FNR fue constituido como un fondo cuenta con el remanente de los recursos que no fueron asignados directamente a los productores y a los municipios portuarios, es decir, era un establecimiento público con personería jurídica, adscrito al Departamento Nacional de Planeación.

³ Definición tomada de: <http://www.econlink.com.ar/definicion/recursosnaturales.shtml>

⁴ <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=4&def=861>

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2. La eliminación del Fondo Nacional de Regalías -FNR

La aprobación del Acto legislativo 05 de 2011, que consistió en el cambio de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia –CPC, eliminó el FNR y se autorizó la creación del Sistema General de Regalías -SGR. El mandato fue desarrollado en el Título VII de la Ley 1530 de 2012.

El argumento utilizado por el gobierno nacional para sustentar dicho cambio fue el despilfarro y mal manejo de los recursos provenientes de las regalías por parte de los entes territoriales, así se dio a conocer por los medios de comunicación el problema vivido en los diferentes territorios; lo denunciado esta soportado con ejemplos de proyectos de vivienda que se iniciaron y nunca terminaron, construcción de piscinas con olas, velódromos donde no había ciclistas y muchos otros que no estaban enfocados, de acuerdo a las necesidades de cada territorio.

El ejecutivo tomó como pretexto la ineficiencia de los territorios para implementar una nueva forma de redistribución de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables. Lo anterior, provocó que en la participación de dichos dineros el nuevo esquema incluyera a todos los municipios y territorios del país. La experiencia mencionada, dejó en el ambiente el interrogante de la incapacidad de manejo de las regalías, por parte de los municipios y departamentos receptores, situación que además da a entender que los altos índices de corrupción están concentrados en la provincia y dejando entrever que el gobierno central es un excelente ejecutor.

Otra lectura que se le puede dar a la modificación de la Constitución, es el déficit fiscal que se viene presentando por los mayores gastos del gobierno, además, con la modificación de la Constitución se presenta un retroceso en la autonomía de los territorios, ya que con la aplicación de la Ley 1530 de 2012, se acentúa la centralización administrativa, en detrimento de las regiones menos favorecidas.

2.3. La génesis del Sistema General de Regalías -SGR

Después de haber existido por cerca de dos décadas el esquema de las regalías, donde estaba dividido en regalías directas e indirectas, el mismo presentó un agotamiento, haciendo aguas, es decir sin obtenerse los resultados pretendidos por la ley, pues los avances en pobreza y desempleo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

en las zonas productoras no mejoraron los estándares de calidad. Lo anterior en el marco que estos departamentos, recibían el 80% de las regalías, recursos que beneficiaban a un 17% de la población del país.

Con la aprobación del Acto legislativo 05 de 2011, y la modificación de los artículos 360 y 361 de la CPC, se dio vía para la expedición de la Ley 1530 de 2012, *“Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”*, en el cual se desarrollan las funciones que venía ejecutando el FNR.

El SGR es un esquema nuevo de coordinación entre las entidades territoriales y el gobierno nacional, a través del cual se determinan la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

El nuevo Sistema General de Regalías –SGR, se presentó bajo cuatro principios que sirvieron como fundamento para su creación:

- 1) Ahorro para el futuro, con la perspectiva de un incremento en los ingresos obtenidos por la explotación minera y de hidrocarburos.
- 2) Equidad social y regional, debe ser garantizada por las autoridades económicas durante períodos de fuerte crecimiento de los ingresos por concepto de regalías.
- 3) Competitividad regional, es prioritario fortalecer la integración de las regiones y las entidades territoriales. Promover el carácter contracíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.
- 4) Buen gobierno, es decir, debe garantizar una buena administración de los recursos.

2.4. Quiénes integran el SGR

El Sistema General de Regalías, de acuerdo con el Título II de la Ley 1530 de 2012, señala los órganos que integran el sistema así:

1. Comisión Rectora,
2. Departamento Nacional de Planeación -DNP,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP,
4. Ministerio de Minas y Energía,
5. Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación – Colciencias y
6. Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD

2.4.1. Comisión Rectora

Es el órgano encargado de definir la política general del SGR, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo para asegurar el correcto funcionamiento del Sistema. La comisión la integra el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, los Ministros de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público o sus delegados, dos gobernadores, dos alcaldes, un senador y un representante a la cámara, que hagan parte de las comisiones quinta de cada cámara. La Comisión tiene como funciones:

1. *Definir las directrices generales, procesos, lineamientos, metodologías y criterios para el funcionamiento del SGR.*
2. *Emitir concepto no vinculante sobre el proyecto de presupuesto del SGR previo a su presentación al Congreso de la República.*
3. *Emitir concepto previo no vinculante a la autorización de la expedición de vigencias futuras con cargo a los recursos del SGR, conforme a la normatividad vigente.*
4. *Estudiar los informes de evaluación general del SGR.*
5. *Proponer cambios de política en relación con los objetivos y funcionamiento del SGR con base en los informes de evaluación general de este Sistema.*
6. *Presentar al Congreso los estados financieros y de resultados del SGR y los demás informes que se requieran.*
7. *Organizar y administrar el sistema de información que permita disponer y dar a conocer los datos acerca del funcionamiento, operación y estado financiero del SGR.*
8. *Dictar su propio reglamento.*
9. *Las demás que le señale la Ley.*

2.4.2. Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD

Estos organismos tienen como propósito evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiación de los proyectos. Es un trabajo mancomunado entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Los OCAD son una mesa técnica que decide cómo se deben gastar los recursos de inversión

El funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, así como la forma de seleccionar sus integrantes, será definido por el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

reglamento. La participación en estos órganos colegiados será ad honorem. Asistirán a los OCAD regionales en calidad de invitados permanentes dos Senadores que hayan obtenido más del 40% de su votación en el respectivo departamento y dos Representantes a la Cámara. Esta representación se rotará cada año. Habrá un representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como un representante de las comunidades indígenas, con voz y sin voto, en cada órgano de administración y decisión en aquellos departamentos en que estos grupos tengan representación.

2.4.3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP

Entre las funciones que tiene el MHCP en el SGR, identificadas en la Ley 1530 de 2012, se encuentran las siguientes:

1. *Consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del SGR, de conformidad con la normatividad vigente.*
2. *Formular el proyecto de presupuesto del SGR para concepto de la Comisión Rectora y presentarlo en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía ante el Congreso de la República para su aprobación.*
3. *Elaborar los estados financieros del SGR.*
4. *Las demás que le señale la Ley.*

2.4.4. Ministerio de Minas y Energía -MME

Entre las funciones de este Ente están:

1. *Suministrar oportunamente por intermedio 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.*
2. *Determinar las asignaciones directas entre los beneficiarios conforme a la normatividad vigente.*
3. *Fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables.*
4. *Adelantar las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano.*
5. *Acompañar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la presentación del proyecto de ley de presupuesto del SGR.*
6. *Las demás que le señale la Ley.*

2.4.5. Departamento Nacional de Planeación -DNP

Como ente encargado de manejar toda la política minera del país y por supuesto la explotación de los recursos naturales no renovables –RNNR, tiene las siguientes funciones dentro del Sistema:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. *Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora.*
2. *Proponer a la Comisión Rectora la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos a financiarse con los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional.*
3. *Verificar de manera directa o a través de terceros, que los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, definidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) de los mismos, cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora para la aprobación de los proyectos por los OCAD.*
4. *Administrar el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) del Sistema General de Regalías.*
5. *Calcular e informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre los fondos y los diferentes beneficiarios.*
6. *Administrar el banco de proyectos del Sistema General de Regalías.*
7. *Continuará ejerciendo las funciones de control y vigilancia, sobre los proyectos de inversión financiados con regalías directas y del Fondo Nacional de Regalías (FNR) antes del 31 de diciembre del 2011, se encargará de la liquidación del Fondo Nacional de Regalías y efectuará el cierre de actividades de la Interventorías Administrativas y Financieras (IAF).*
8. *Las demás que señale la Ley.*

2.4.6. Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación -DACTel

En la misión de esta entidad está la de concertar políticas de fomento a la producción de conocimientos, construir capacidades para CTel, y propiciar la circulación y usos de los mismos para el desarrollo integral del país y el bienestar de los colombianos. Además tiene el reto de coordinar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación-SNCTI. Para el caso del SGR tiene como funciones:

1. *Proponer a la Comisión Rectora la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos a financiarse con el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTI.*
2. *Verificar directamente o a través de terceros que los proyectos de inversión a financiarse con recursos del FCTI, cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora para la aprobación de los proyectos por el Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).*
3. *Ejercer la Secretaría Técnica del OCAD según la normatividad vigente.*

2.5. Componentes del SGR

El artículo 361 de la Constitución Política de Colombia –CPC definió que los ingresos del SGR estarán encaminados a financiar proyectos para: el desarrollo social, económico y ambiental de las diferentes entidades territoriales; el ahorro para engrosar los recursos del pasivo pensional; las inversiones físicas en educación, las inversiones en ciencia, tecnología e

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

innovación; la generación de ahorro público; la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para incrementar la competitividad general de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Para cumplir con los objetivos del SGR, se administrarán los recursos a través de un sistema de manejo de cuentas, el cual estará conformado por los siguientes fondos, beneficiarios y conceptos de gasto, de acuerdo conforme lo señala el artículo 20 de la Ley 1530 de 2012, que desarrolla el artículo 361 de la CPC. Los conceptos de distribución son:

1. Fondo de Ahorro y Estabilización.
2. Departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
3. Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales.
4. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
5. Fondo de Desarrollo Regional.
6. Fondo de Compensación Regional.
7. Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.
8. Funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías.
9. Funcionamiento del Sistema General de Regalías.

A continuación se hará una descripción de las funciones de cada Fondo y demás componentes.

2.5.1. Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE

De acuerdo al Acto Legislativo 05 de 2011, los recursos asignados al Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional, así como los rendimientos que éstos generen. En el artículo 45, del capítulo V de la Ley 1530 de 2012, se aclara que los recursos del FAE y sus rendimientos no harán parte de las reservas internacionales.

El Banco de la República tiene facultades para administrar los recursos del FAE, a través de un patrimonio autónomo denominado Fideicomiso FAE y

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

que está sujeta a una serie de compromisos (artículo 51 de la Ley 1530 de 2012).

2.5.2. Recursos para el Ahorro Pensional Territorial -APT

Los recursos asignados al ahorro pensional serán manejados a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET. Se distribuirá anualmente entre las entidades territoriales conforme a los criterios y condiciones definidos para el efecto por la legislación vigente aplicable al FONPET.

2.5.3. Fondo de Ciencia Tecnología e Información -FCTel

Este Fondo tiene como objeto *“incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las públicas, comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población”*.

En este concepto, la ciudad de Bogotá tendrá el tratamiento de departamento dada su condición constitucional de Distrito Capital y su régimen especial, por lo tanto, participará en la misma proporción en la distribución de la suma de los recursos del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional.

2.5.4. Fondo de Desarrollo Regional -FDR

Tiene como propósito mejorar la competitividad de la economía y promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el gobierno nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen.

Los recursos que tiene este Fondo se distribuirán entre los departamentos, de acuerdo a la participación poblacional del país y al grado de pobreza de cada departamento, con base en el índice de las Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La ley le da un tratamiento especial a Bogotá, para efectos de las regalías y la coloca como departamento por su condición constitucional de Distrito Capital y su régimen especial.

2.5.5. Fondo de Compensación Regional -FCR

Este Fondo tiene 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, con base en los criterios señalados en el inciso noveno del artículo 361 de la Constitución. Los recursos del FCR serán distribuidos entre los departamentos con población en estado de pobreza, de acuerdo a los índices de NBI. De igual forma, se tendrá en cuenta la tasa de desempleo que posee cada departamento.

2.5.6. Asignación directa

Este tipo de recursos será asignado a los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente los mismos (inciso 2° del Acto legislativo 05 de 2011). Las Corporaciones Autónomas Regionales recibirán recursos, de acuerdo a lo establecido en la Ley 141 de 1994.

Las entidades receptoras de asignaciones directas, serán las responsables de manejar los desembolsos efectuados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dichos recursos se destinarán para la financiación de los programas de inversión aprobados por el respectivo OCAD.

2.5.7. Fiscalización a la explotación y exploración de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo

El inciso 2° del artículo 360 de la CPC, desarrollado en el Decreto Ley 4923 del 26 de diciembre de 2011, determina que el ciclo de generación de regalías y compensaciones comprende las actividades de fiscalización, liquidación, recaudo, transferencia, distribución y giros a los beneficiarios de las asignaciones y compensaciones directas, cuyo desarrollo depende de los recursos, que provienen de un porcentaje del SGR.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El porcentaje destinado a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, será administrado de acuerdo a como lo señale el Ministerio de Minas y Energía, directamente, o a través de las entidades que éste designe.

2.5.8. Funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación –SMSCE del Sistema General de Regalías.

El Departamento Nacional de Planeación -DNP, será el encargado de la administración del sistema de monitoreo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 del Decreto Ley 4923 de 2011. Los recursos designados para los ejercicios de estas actividades, hacen parte del SGR, en forma proporcional del total de los ingresos del SGR.

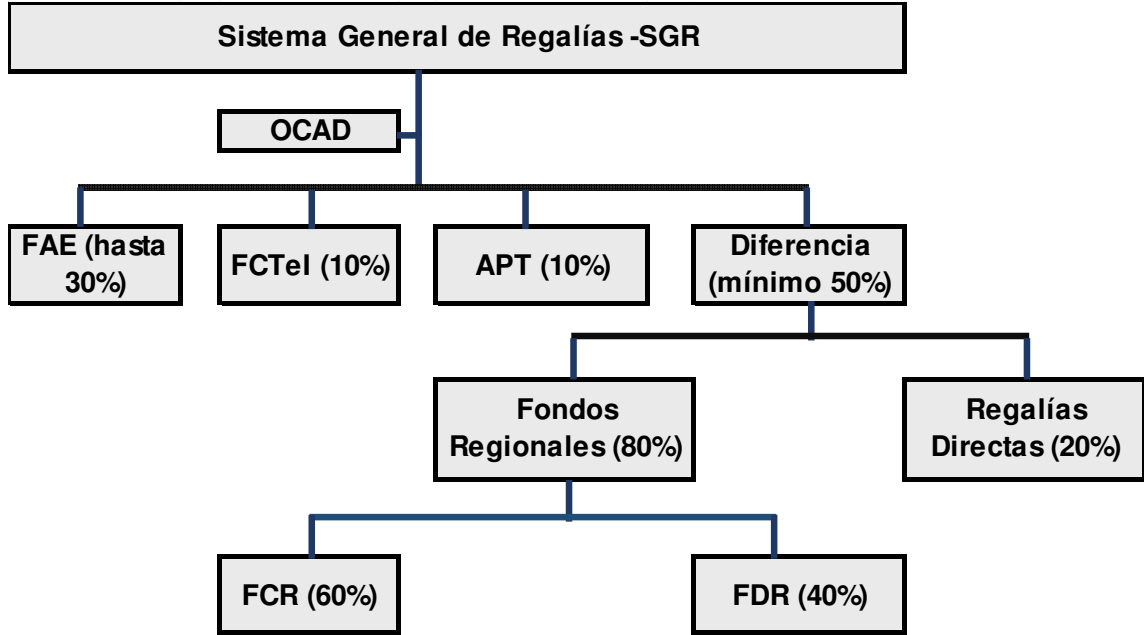
2.5.9. Funcionamiento del Sistema General de Regalías.

El artículo 11 de la Ley 1530 de 2012 desarrolla la asignación que se debe destinar para el funcionamiento del SGR, el cual asciende hasta el 2% de los recursos del sistema, que podrán fortalecer las secretarías técnicas de los OCAD. La Comisión rectora es el órgano encargado de administrar los recursos. Además, el DNP destinará recursos para fortalecer las secretarías de planeación de los municipios más pobres del país, con el objeto de mejorar su desempeño.

En el esquema siguiente se puede ver la estructura del Sistema General de Regalías –SGR y la participación porcentual de los recursos en los diferentes Fondos que lo componen.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Gráfico N° 1
Componentes del Sistema General de Regalías –SGR



Fuente: Acto legislativo 05 de 2011 y Ley 1530 de 2012. Diseño propio.

3. EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS EN BOGOTÁ

Con la aprobación del Acto legislativo 05 de 2011, por el cual se autoriza la creación del SGR, Bogotá se vio favorecida con recursos para la financiación de proyectos que se encuentran programados en el Plan de desarrollo. Por ser Distrito Capital, la ciudad tiene tratamiento como departamento para la asignación de recursos.

La Secretaría Distrital de Planeación quedó como responsable de adelantar el acompañamiento, formulación, gestión, monitoreo y seguimiento de los proyectos presentados ante el Sistema General de Regalías -SGR. Además de asesorar a las diferentes entidades que presenten proyectos ante el OCAD respectivo y que posteriormente sean aprobados. También debe asistir a las entidades ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP para los posteriores desembolsos, y de esta manera poder dar inicio al novedoso sistema presupuestal.

Otro asunto importante en que interviene la SDP en las regalías, es la incorporación y consulta de los reportes de información al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación -SMSCE- a través del aplicativo GESPROY, instrumentos diseñados para el efecto en el SGR.

3.1. El proceso de los proyectos de inversión

Los proyectos presentados por Bogotá, para ser aprobados o viabilizados deben guardar coherencia con el Plan de Desarrollo Distrital, que para el momento es “*Bogotá Humana*”, deben tener unas características acordes a lo estipulado en el artículo 23 de la Ley 1530 de 2012, como son: pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación, deben surtir un proceso que se encuentra diagramado en el Anexo 2 del presente trabajo.

Bogotá se encuentra enmarcada en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión –OCAD de Centro Oriente, quien se encarga de recibir los proyectos de inversión, los cuales estarán soportados con los respectivos estudios y que cumplan con las características mencionadas. Éstos serán financiados con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Regional y de Ciencia Tecnología e Innovación; con sujeción a las normas, requisitos y procedimientos que se definan para estos efectos (artículo 26 de la Ley 1530 de 2012).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3.2. Beneficios del SGR para Bogotá

El Sistema comenzó a funcionar en 2012 y quedó establecido en el parágrafo 5° transitorio, artículo 361 de la CPC, que el presupuesto de 2012, por premura en el tiempo para ser aprobado en el congreso, se expedirá un decreto presidencial con fuerza de ley, que fue el Decreto N° 4950 de 2012 *“Por el cual se expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para 2012”*.

Posteriormente y dando cumplimiento al párrafo 2, del artículo 360 de la CPC, modificado por el Acto legislativo en mención, se expidió 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.”*; en la que hacen las respectivas asignaciones a todos los territorios y municipios del país. En el cuadro N° 1 se puede observar los presupuestos general y de Bogotá de los años 2012 y el bienal 2013 – 2014. La participación de la ciudad con relación al total general en los dos presupuestos fue de 1,6%.

En el cuadro N° 1 se puede ver que el consolidado de los recursos asignados a Bogotá estuvo por el orden de \$402.539 millones durante los tres años de presupuesto, recursos nuevos para la ciudad. Gracias a la modificación que se dio en el sistema de regalías, el ingreso per cápita⁵ por este sistema es de \$51.8, es decir, que cada ciudadano recibe por el SGR esa cifra.

**Cuadro N° 1
Presupuesto bienal del SGR 2013 – 2014 (General y Bogotá)**

(Millones de pesos)

Concepto	2013 - 2014			2012			Consolidado		
	General	Bogotá	% part.	General	Bogotá	% part.	General	Bogotá	% part.
Gastos de administración del Sistema General de Regalías - SGR	886.312	0	0	363.982	0	0	1.217.387	0	0
Presupuesto de las asignaciones a los Fondos y beneficiarios	13.208.936	285.332	2,2	5.734.088	117.207	2,0	18.374.070	402.539	2,2
Fondo de Ciencia, tecnología e innovación -FCTI	1.675.130	40.441	2,4	869.008	20.948	2,4	2.465.572	61.388	2,5
Fondo de Desarrollo Regional -FDR	2.638.956	158.593	6,0	778.698	57.351	7,4	3.296.710	215.944	6,6
Fondo de Compensación Regional	3.958.434	0	0,0	1.433.862	0	0,0	5.262.663	0	0,0
Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE	3.172.655	54.231	1,7	1.738.015	23.470	1,4	4.753.538	77.701	1,6
Recursos destinados para ahorro pensional territorial	1.675.130	32.068	1,9	869.008	15.438	1,8	2.465.572	47.506	1,9
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	88.631	0	0,0	45.498	0	0,0	130.016	0	0,0
Presupuesto de las entidades receptoras directas de regalías y compensaciones	3.630.994	0	0,0	3.001.485	0	0,0	6.411.661	0	0,0
Total presupuesto de ingresos del SGR	17.726.241	285.332	1,6	9.099.555	117.207	1,3	26.825.797	402.539	1,5

Fuente: Decretos 4950 de 2011 y 1243 de 2012 y la Ley 1606 de 2012.

Los recursos provenientes del SGR asignados al Distrito Capital para 2012 fueron de \$117.207 millones, presupuesto que fue objeto de modificación a

⁵ Para el año de 2014, la cifra poblacional de la ciudad de Bogotá es de 7.776.845 habitantes. Según proyecciones hechas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE.

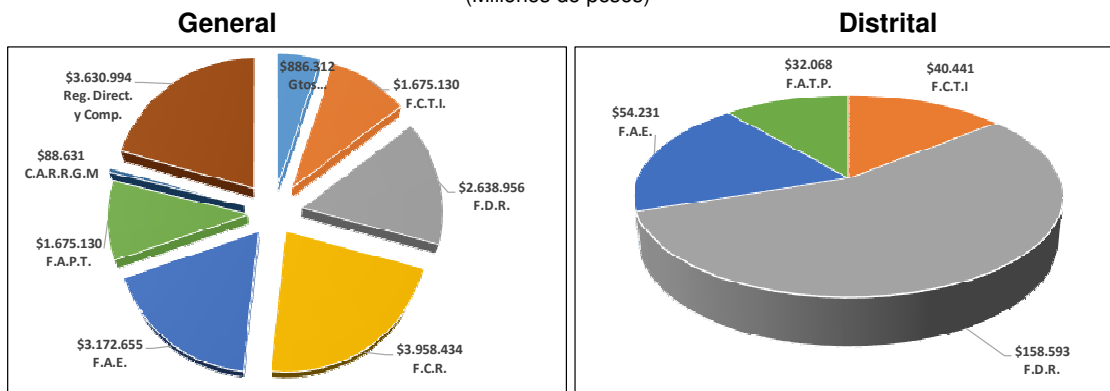
“Por un control fiscal efectivo y transparente”

través del Decreto Nacional N° 1243 de 2012, en donde se efectuó una reducción cercana a los \$17.000 millones. Para el bienio 2013 – 2014 fueron aprobados \$285.332 millones., que entre estos dos presupuestos arrojaron un total de \$402.539 millones.

Bogotá tiene manejo directo de los recursos que corresponden a los Fondos de Desarrollo Regional –FDR y Ciencia, Tecnología e Innovación –FCTI, para los proyectos viabilizados por el OCAD Centro Oriente, es decir, el monto acumulado disponible 2012 – 2014 es de \$277.332 millones, que gracias a la modificación realizada, estos Fondos se vieron beneficiados con un incremento en aproximadamente \$7.000 millones.

Los recursos asignados en el presupuesto bienal 2013 – 2014 (Ley 1606 de 2012) son del orden de \$285.000 millones. Y sobre éstos últimos, aquellos correspondientes a los Fondos de AE y CTel, en los que la Administración Distrital puede contratar, se acercan a los \$200.000 millones, y que el promedio anual para las finanzas de la ciudad, es el equivalente a un poco menos al presupuesto del impuesto de delineación urbana, que para 2013 fue de \$106.000 millones.

Gráfico N° 2
Presupuesto bienal del SGR 2013 – 2014
(Millones de pesos)



Fuente: Ley 1606 de 2012

3.3. Incidencia del Sistema General de Regalías -SGR en el Plan de Ordenamiento Territorial -POT de la Ciudad

En el POT, el SGR es parte esencial de los instrumentos de gestión y financiación, en lo concerniente al acceso de recursos que promuevan la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

implementación de las actuaciones urbanísticas contenidas como estrategia del ordenamiento territorial.

El artículo 1° del Decreto N° 364 de 2013 busca la sostenibilidad ambiental, económica y fiscal del Distrito Capital. El logro de los objetivos se sustenta en la priorización de proyectos que deben incluirse en los programas de ejecución del POT como parte de los planes maestros y demás instrumentos que desarrollan el mismo POT. Como se dijo en el párrafo anterior, el SGR es un instrumento que hace parte del desarrollo del Decreto 364, en cuanto a la destinación de recursos para financiar o cofinanciar algunos proyectos relacionados con los objetivos del POT.

4. PROYECTOS EN CURSO

De acuerdo a los informes realizados por la Secretaría Distrital de Planeación –SDP, Contraloría General de la República –CGR y los registros del SGR, en lo atinente a las regalías de Bogotá, se pudo establecer que los recursos fueron asignados a ocho proyectos, de los cuales, tres están incluidos en el FDR y los cinco restantes dependen del FCTel, proyectos involucrados en el Plan de Desarrollo Distrital. Es importante aclarar que los recursos girados para los Fondos de Ahorro y Estabilización y Ahorro Pensional Territorial, no son tenidos en cuenta en este análisis en razón a que éstos son manejados por entes de orden nacional y reciben de forma directa los giros del MHCP.

El total de los recursos asignados a los proyectos en mención está en \$141.000 millones, de los cuales el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP ha desembolsado \$87.803 millones, es decir, cerca de las dos terceras partes del total. El FCTel recibió el 100% de los recursos, mientras que el FDR superó el 35%. De los proyectos presentados por la Administración Distrital, ocho fueron aprobados por el OCAD, relacionados en el cuadro N° 2. Es importante tener en cuenta, que los desembolsos realizados por el Ministerio no han sido objeto de contratación para el desarrollo de los proyectos.

La administración explica la demora de la contratación, en la mayoría de los proyectos, por los prolongados trámites de los requisitos exigidos por la ley y las reglamentaciones, como son:

La toma de decisión sobre el objeto del proyecto que en los casos de ciencia y tecnología requieren del concepto de un panel de expertos de Colciencias, expertos en financiamiento y del sector al cual pertenecerá el proyecto.

La elaboración y ajustes de estudios de prefactibilidad y de factibilidad del proyecto.

Las presentaciones al OCAD y el trámite de su aprobación con el detalle del cumplimiento de requisitos técnicos y legales.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El trámite y expedición por decreto distrital para incorporación de los recursos en un capítulo especial del presupuesto distrital y El llenado de requisitos para la apertura de cuentas maestras destinadas a la recepción y posteriores giros de los recursos por parte de la entidad centralizada o de las descentralizadas del D.C. (entidades ejecutoras), con los debidos soportes de las respectivas entidades nacionales, distritales y de la banca para la apertura y funcionamiento de tales cuentas.

Estos procesos resultan ser, al decir de la Administración Distrital, bastante exigentes y dispendiosos, debido a la discrecionalidad con que cuentan las entidades nacionales y dados los términos legales requeridos para la operatividad del sistema, lo cual debe darse previamente al acto de giro de recursos por parte de la Nación; ello sin contar los requerimientos internos de la Administración Distrital para los giros de contratación.

Cuadro N° 2
Identificación y estado de los proyectos del Sistema General de Regalías en Bogotá D.C.

(Millones de pesos corrientes)

Fondo	Sector	Nombre del proyecto	Eje/Programa del PDD	Entidad ejecutora	Valor a financiar	Giros del MHCP 2012, 2013-14	Recursos por girar	% Giro
Fondo de Desarrollo Regional - FDR	Ambiente	Conservación restauración y uso sostenible de los ecosistemas de los páramos y los cerros orientales	Eje2 / Recuperación, restauración de la EEP y los cuerpos de agua	EAAB	57.913	20.000	37.913	34,5
	Planeación y estadística	Diseño sistema de análisis y administración de información socioeconómica de Bogotá y la región	Eje2 / Bogota territorio en la Region	SDP	23.413	8.170	15.243	34,9
	Infraestructura	Actualización y formulación de los estudios y diseños de la vía Suba -Cota	Eje 2 / movilidad Humana	IDU	700	700	0	100,0
Total FDR					82.025	28.870	53.155	35,2
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación -FCTI	Agropecuario	Investigación desarrollo y transferencia de tecnología en el sector agropecuario e industrial de Cundinamarca	Eje1 / Ciencia y tecnología para el dlo de la ciudad	Gobernación de Cundinamarca	16.000	16.000	0	100,0
	Salud	Banco de células madre y centro de terapia celular	Eje1 / Ciencia y tecnología para el desarrollo de la ciudad	FDS	16.227	16.227	0	100,0
	Formación avanzada	Beca Rodolfo Llinas	Eje1 / Ciencia y tecnología para el desarrollo de la ciudad	SDE	15.206	15.206	0	100,0
	Ambiente	Nodos de biodiversidad, investigación para la Región Bogotá Capital	Eje2 / Recuperación, restauración de la EEP y los cuerpos de agua	JBJCM	6.500	6.500	0	100,0
	Industria	Desarrollo de competencias tecnológicas para transferencia a sector de medicamentos	Eje1 / Ciencia y tecnología para el desarrollo de la ciudad	SDE	5.000	5.000	0	100,0
Total FCTI					58.933	58.933	0	100,0
Total FDR y FCTI					140.958	87.803	53.155	62,3

Fuente: SDP y CGR, con base en el reporte del DNP –SGR.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4.1. Proyectos del Fondo de Desarrollo Regional -FDR

4.1.1. Conservación, restauración ecosistémica del territorio de los páramos y Cerros Orientales de Bogotá

El proyecto *“Conservación, restauración y uso sostenible de los servicios ecosistémicos del territorio comprendido entre los páramos de Guacheneque, Guerrero, Chingaza, Sumapaz, los Cerros Orientales de Bogotá y su área de influencia”*, fue aprobado en diciembre de 2012, y ajustado por solicitud y recomendación del DNP, para evitar la utilización de recursos con vigencias futuras, considerando que el SGR no tiene claridad de cómo podría desarrollar un esquema financiero bajo esta figura.

En la información reportada por la SDP se registra un valor a financiar de \$57.912 millones y un giro del Ministerio de Hacienda por \$20.000 millones, que representa el 34,5% de la cifra total registrada por el Distrito. Este proyecto participa en el FDR en 70,6%, en tanto que en los proyectos aprobados por el SGR alcanza el 41%, en lo que corresponde para el capítulo de Bogotá. Estos recursos hacen parte de un grueso de \$97.000 millones gestionados por la secretaria Distrital de Planeación para el desarrollo, fortalecimiento e integración de la región capital.⁶

Este proyecto que involucra la región, fue aprobado en 2013, y sus beneficios apuntan a la protección de los ecosistemas naturales, esenciales para la fauna silvestre y los servicios ecosistémicos, tales como la captura de carbono, la recarga y la regulación hídrica, de igual forma, contempla acciones para la sostenibilidad económica y social de este territorio.

Esta iniciativa, descarga la responsabilidad del desarrollo del proyecto en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB, que al mismo tiempo involucra otras entidades como la SDP, la Secretaría Distrital de Ambiente -SDA y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo -IDCT, en coordinación con Parques Nacionales Naturales de Colombia -PNNC, de tal forma que se constituye en un proyecto conjunto que busca contrarrestar y mitigar el acelerado deterioro, fragmentación y aislamiento de ecosistemas estratégicos, como son los páramos, que han sido objeto de intervención y deterioro progresivo, derivado de la conurbación, la explotación indiscriminada de los recursos florísticos, del suelo y del agua.

⁶: www.bogota.gov.co/article/avances-en-la-gesti%C3%B3n-de-la-secretar%C3%ADa-de-planeaci%C3%B3n-en-2013. AVANCES DE LA GESTIÓN DE LA SDP EN 2013. “Bogotá se fortalece e integra con la región”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Las acciones contempladas se enmarcan dentro de la estrategia: Adaptación y mitigación frente al cambio climático, involucrada en el Eje 1, del programa Recuperación y restauración de la Estructura ecológica principal -EEP y de cuerpos de agua del Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana, que contribuye al desarrollo de la estrategia de ordenamiento territorial y ambiental del Distrito capital, prescritas en el POT⁷.

Al respecto se lee en el Artículo 27 del Acuerdo 489 de 2012 por el cual se adoptó el plan de desarrollo distrital, en el Programa: Estrategia Territorial regional frente el cambio climático “... *En este contexto el Distrito impulsará la consolidación de estrategias regionales orientadas a garantizar la sostenibilidad de los servicios ambientales y la gobernanza del agua prioritariamente en los cerros orientales y los páramos de Guerrero, Chingaza y Guacheneque...*”

De otra parte, en el artículo 16 del capítulo 3 del Decreto 364 de 2013, que modificó el Decreto 190 de 2004 -el cual se encuentra suspendido-, describe la estrategia de ordenamiento territorial en referencia a los principios básicos que comprometen decisiones sobre tres estructuras superpuestas y relacionadas: La Estructura Ecológica Principal -EEP, la Estructura Funcional y de Servicios –EFS y la Estructura Socio Económica y Espacial –ESE y determina que tales decisiones afectan de forma integral e interdependiente todo el territorio urbano, de expansión y rural del distrito capital, mientras precisa:

La estructura ecológica principal está constituida por una red de espacios con alto valor ambiental que proporcionan servicios ambientales y ecosistémicos, y que buscan garantizar la sostenibilidad y la habitabilidad en la ciudad.

Componen esta estructura el sistema de áreas protegidas, las áreas de especial importancia ecosistémica y los elementos conectores complementarios; los cuales se articulan funcionalmente con la estructura ecológica regional.

Por sus valores ambientales, paisajísticos y culturales, los elementos que hacen parte de la EEP se constituyen en el sustrato de base para el ordenamiento de la ciudad. La recuperación, preservación, integración y tutela son las determinantes que gobiernan la regulación que se fija para cada uno de ellos.

⁷ Concordante con el artículo 7, numeral 4 de políticas ambientales “**Ecoeficiencia de la función y la forma urbana.** Las implicaciones ambientales de toda decisión deben medirse por su contribución a la ecoeficiencia del conjunto, es decir, la capacidad de producir bienes, servicios y estructuras, optimizando el aprovechamiento de los recursos naturales, las potencialidades ambientales y socioculturales al tiempo que se minimizan la generación de desperdicios, el deterioro físico y funcional y la marginalidad ambiental, económica y social”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En la práctica, este proyecto da continuidad al proyecto “Corredor de Conservación Chingaza – Sumapaz – Guerrero”, impulsado por la EAAB y Conservación Internacional Colombia, que se desarrolló en el año 2009.

La inversión de este proyecto se ejecutará en un periodo de 48 meses y se tiene previsto gestionar e incorporar posibles aportes de organizaciones ambientalistas internacionales.

Se calcula que de manera directa se beneficiarán aproximadamente 385.000 habitantes del área con acciones de fortalecimiento comunitario, alternativas sostenibles de producción, mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales, del entorno ambiental, la recuperación y conservación de ecosistemas estratégicos para la conservación del recurso hídrico, y mitigación y adaptación al cambio climático global en zonas de alta montaña.

4.1.2. Proyecto Diseño sistema de análisis y administración de información socioeconómica y espacial de Bogotá y la región

Se espera que para el 2018, Bogotá y Cundinamarca puedan contar con un sistema de análisis y administración de información socioeconómica y espacial. Para la materialización de este propósito, se cuenta con una financiación de \$23.413 millones, correspondientes a los años 2012–2014, y a la fecha, los giros efectuados por el MHCP son \$8.170 millones, es decir cerca del 35% del total de sus recursos.

Esta iniciativa liderada por la SDP, busca contar con información actual y periódica, minimizando los rezagos de la información existente y permitiendo tener un diagnóstico más real y acertado sobre las condiciones de Bogotá y 32 municipios de Cundinamarca. Este proyecto generará mecanismos y estudios que ayudarán a fortalecer el proceso de planificación socioeconómica territorial, obtener una alta capacidad de respuesta a las demandas de los agentes involucrados, diagnosticar las dimensiones y las causas de la pobreza, permitir el seguimiento de políticas públicas, proveer datos sólidos cuantitativos y cualitativos para realizar análisis de coyuntura social y lograr un conjunto de indicadores que sean comparables a nivel local e internacional.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Este proyecto corresponde al dictado del Decreto 364 de 2013 MEPOT⁸, cuyo artículo 14, sobre la política de Información para la planeación y el ordenamiento refiere *“Para planear y garantizar el cumplimiento de los objetivos definidos en esta revisión, el Sistema de Información Distrital deberá incluir los datos e indicadores que permiten integrarlo al Sistema de Información regional”*.

A su vez en el Título I capítulo I sobre los objetivos del POT, el numeral 8, expresa que el Distrito Capital promoverá el equilibrio y equidad territorial en la distribución y oferta de bienes y servicios a todos los ciudadanos, buscando alcanzar los siguientes objetivos:

- a. Disminuir los factores que generan pobreza y vulnerabilidad urbana y/o rural, en especial los relacionados con la acumulación de los impactos y la degradación ambiental.*
- b. Disminuir las causas que generan exclusión, segregación socio-espacial y desigualdad de la población.*
- c. Fomentar una estructura socio-espacial de la ciudad que favorezca la cohesión social y espacial.*
- d. Priorizar la inversión pública en la atención de necesidades de las zonas que alberguen los grupos más vulnerables, entre otras.*

De otro modo, este proyecto del SDR para el *“diseño y operación de un sistema de información socioeconómica y espacial para Bogotá y la región”*, se encuadra directamente en lo determinado en el artículo cuarto del POT que al referirse a las áreas de actuación estratégica en el marco de las agendas para la integración regional, infiere que el Distrito Capital establecerá acuerdos y alianzas con la nación, departamentos, municipios y demás autoridades con competencia en la región Bogotá Cundinamarca.

Se refiere a la implementación de acciones estratégicas como la de desarrollar sistemas de información para la región, debiendo monitorear la sociedad, la economía y el avance en el logro de los objetivos de cada entidad comprometida con el desarrollo regional, por medio de indicadores de impacto, oportunos y relevantes, para lo cual observa que es necesario:

- a. Desarrollar la infraestructura regional de datos espaciales y,*
- b. Construir un sistema de información geográfico para la región Bogotá - Cundinamarca mediante el desarrollo de herramientas informáticas comunes que apoyen los procesos de toma de decisiones en las diferentes instancias regionales.*

⁸ Concordante con el Artículo 4º, numeral 7 del Decreto 190 de 2013, sobre áreas de actuación estratégica en el marco de una agenda regional (artículo 4, Decreto 469 de 2003.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4.1.3. Proyecto Actualización y formulación de los estudios y diseños de la vía Suba-Cota (incluye puente) desde la Av. Las Aguas en Bogotá hasta la variante de Cota en Cundinamarca

Corresponde a los primeros en haber sido aprobados (28 de diciembre de 2012), no obstante y de acuerdo con el artículo 25 del decreto 1949 de 2012 y la circular 57 del 19 de junio de 2013, se inició el proceso ante el OCAD para desaprobalo, como proyecto BPIN 2012000050031, ya que cuenta con aportes del departamento de Cundinamarca por \$500 millones y por Bogotá de \$700 millones, recursos girados por el MHCP.

El proceso de desaprobación de este proyecto se hizo en razón a que el Distrito quería liberar recursos ya que la vía Suba Cota se hará por un convenio de Asociación público Privada –APP.

Este proyecto hace parte de la *“Estrategia del ordenamiento para el Distrito Capital en articulación con la región”*, revelada en el mapa número trece de la cartografía anexa al POT, máximo plan director de urbanismo para la ciudad. Todo lo cual se precisa en el subprograma de *“gestión asociativa de iniciativa y proyectos regionales”* (artículo 547) y del programa de integración regional que desarrollan la estrategia mencionada (artículo 543).

4.2. Proyectos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación -FCTel

4.2.1. Proyecto de implementación de células madre

Este proyecto será ejecutado por el Fondo Financiero Distrital de Salud – FFDS, aprobado por el OCAD en un monto de \$16.277 millones, que representa 27,5% de este Fondo y 11,5% del total de recursos destinados al SGR. Este proyecto está enmarcado en el Eje estratégico 1 *“Una ciudad que supera la segregación y discriminación”* y en el programa *“Ciencia, tecnología e innovación para avanzar en el desarrollo de la ciudad”*.

4.2.2. Proyecto Desarrollo y transferencia tecnológica para la agroindustria

El responsable de su ejecución es la Gobernación de Cundinamarca, pues los recursos de las regalías deben prestar un beneficio a toda la región. En el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, se encuentra enmarcado en el mismo Eje y programa que el anterior proyecto y fue aprobado por \$16.000 millones, que corresponde 27,1% del FCTel y 11,4% del total asignado al Distrito.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Esta iniciativa se soporta en el artículo 541 del Decreto 364 de 2013⁹ POT que enuncia el *“subprograma de reconversión agropecuaria, seguridad y soberanía alimentaria”* y que tiene como objetivo la reconversión tecnológica y la asistencia técnica al nivel agropecuario y ecológico.

4.2.3. Proyecto Beca Rodolfo Llinás

Presenta una asignación presupuestal de \$15.206 millones, monto que representa 25,8% del FCTel y 10,8% del total de los recursos de las regalías del Distrito. Este proyecto hace parte del Eje estratégico 2 del PDD *“Un territorio que se enfrenta al cambio climático y se ordena alrededor del agua”* y está inserto en el programa *“Recuperación, rehabilitación y restauración de la EEP”*.

Uno de los propósitos del proyecto es el de abordar el problema de lograr la transformación, en donde se debe tener como actor principal a la sociedad que ha estado marginada de los grandes avances que ha tenido la ciudad, en cuanto al conocimiento e innovación. En el informe de la Comisión de sabios¹⁰, el déficit de científicos e ingenieros que tiene el país es alarmante (es de los más bajos de Latinoamérica) por el lánguido índice de inversión en ciencia y tecnología, pues en su momento se recomendaba hacer una inversión del 2% del PIB para acelerar el proceso en investigación y tecnología, que a la fecha no alcanza a ser la cuarta parte de lo recomendado.

4.2.4. Proyecto Nodos de biodiversidad

En cuarto término este proyecto tuvo una aprobación por parte del OCAD de \$6.500 millones, los cuales han sido girados en su totalidad por el MHCP y es liderado por el Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis –JBJCM. La cifra anterior representa el 11% de los recursos asignados al FCTel y 4,6% de lo correspondiente al SGR de Bogotá.

Además del JBJCM, participará en su desarrollo, la Secretaría Distrital de Ambiente –SDA y el instituto de Investigaciones Biológicas Alexander Von Humboldt. Este proyecto se ejecutará en 3 años, y como está dentro del

⁹ Concordante con los artículos 60 y 61 Programas de Ejecución asociados al Plan de Ordenamiento Territorial del Decreto 190 de 2004.

¹⁰ Informe de la Misión de sabios “Colombia: al filo de la oportunidad”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

grupo de proyectos regionales, se crearán ocho nodos en toda la ciudad para recuperar la biodiversidad perdida y proteger los ecosistemas existentes en Usme, Sumapaz, Bosa, San Cristóbal, Suba y el páramo de Guacheneque en Villapinzón, Cundinamarca.

Debido a los problemas de daño ambiental, la Administración pretende promover el conocimiento público de la biodiversidad y los conocimientos locales a través de la implementación de una plataforma tecnológica de Ciencia ciudadana, generando escenarios para la conservación del patrimonio genético asociado a la flora de la región capital y mejorar las condiciones de la cobertura vegetal urbana en los sitios seleccionados

También ve fundamental promover el rescate de los conocimientos tradicionales de la región capital como el de facilitar la formulación de lineamientos de política ambiental que favorezcan la conectividad ecológica de las áreas naturales de la región capital y basados en los desarrollos normativos del POT sobre la política ambiental, más precisamente en el artículo 7°, numeral 1° sobre *“la calidad ambiental para el desarrollo humano”* y el numeral 2° sobre *“el desarrollo sostenible como proyecto social y cultural”*.

4.2.5. Proyecto Transferencia tecnológica para medicamentos

Como quinto proyecto aprobado por el OCAD, tuvo una participación de \$5.000 millones, equivalente a 8,5% del Fondo y 3,6% del total de los ocho proyectos. También se encuentra incluido en el mismo Eje y programa de los dos primeros proyectos del grupo del FCTel.

De acuerdo al informe de gestión sobre proyectos de regalías elaborados por la SDP, esta iniciativa está en proceso de incorporación.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

5. LA POLÉMICA DE LAS REGALÍAS

El sistema de regalías sufrió una transformación a partir de 2012, como se indicó en los capítulos anteriores, con el desarrollo del Acto legislativo de marras, en donde se cambiaron las reglas del juego con la distribución de los recursos obtenidos por las mismas, las cuales ahora recaen en todos los departamentos y municipios del país, y ya no se concentran en las zonas productoras, pues la modificación de la constitución se fundamentó en que los recursos naturales no renovables son del Estado, y como tal deben ser para todos los colombianos. Sin embargo, este resultado se puede analizar como el retorno a la centralización y la pérdida de autonomía de las regiones. Como es lógico, se presentará una disminución de ingresos en aquellas regiones poseedoras de recursos naturales no renovables –RNNR.

Otro soporte que dio fuerza a la reforma fueron los bajos resultados ofrecidos por las zonas productoras, en lo relacionado a combatir la pobreza y el desempleo, además de la captura de los recursos por parte de núcleos familiares y camarillas que llegaban a desmantelar los presupuestos, en complicidad con los políticos de la región, quienes buscaban cuidar su caudal electoral.

Desde el momento en que se presentó el proyecto de ley N° 153 de Senado y 127 de Cámara, *“Por la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías”*, se mostraron posiciones encontradas por el cambio de destinación de estos recursos, pues en el debate para aprobación de la ley, el gobierno nacional tenía las mayorías en las dos cámaras, en la que se llamó la *“Unidad Nacional”*, y de esta forma se sacó adelante la modificación a la ley.

Desde diferentes orillas se han trenzado acalorados debates, aquellos estudiosos del tema, académicos, analistas, también los medios de comunicación, políticos y tecnócratas, quienes han dado a conocer sus conceptos y posiciones sobre la modificación a la CPC, es decir, el cambio de los artículos 360 y 361.

El analista y estudioso de los temas minero energéticos y de hidrocarburos, Amilkar Acosta Medina¹¹, ha tenido una posición contraria con la

¹¹ Economista de la universidad de Antioquia y excongresista liberal por el departamento de la Guajira, actual Ministro de Minas y Energía. Dirigió la Compañía Colombiana de Gas –Colgas. Ha sido miembro de las Juntas

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

modificación a la ley de regalías, pues en parte debido a su origen, ya que él es del departamento de la Guajira, uno de los territorio favorecidos con las regalías, y al mismo tiempo, perjudicado con la redistribución hecha con la aplicación del Acto legislativo en ciernes.

El hoy ministro, resalta que los hallazgos de minerales e hidrocarburos son un premio que se recibe de la aleatoriedad de la lotería geológica, que es imprescindible y caprichosa¹². Esto indica que los departamentos y municipios productores deberían hacer valer sus ventajas comparativas ante los demás, ya que aquellos que no son productores de RNNR, pero pueden tener otro tipo de ventajas que les ha otorgado la naturaleza.

La principal crítica del nuevo régimen de regalías se centra en el manejo de los recursos, por parte del Gobierno Nacional, porque éste no aporta recursos, pero es quien los administra, lo que deja en inferioridad de condiciones a los departamentos y municipios, en el sentido de quedar dependientes del gobierno central. De igual forma, tiene dudas de la reforma al régimen de regalías en sus cuatro principios fundamentales, como son: equidad regional, social e intergeneracional; ahorro para el futuro; competitividad regional y buen gobierno. También argumenta que con el SGR se le está dando un zarpazo a la autonomía de los territorios y que se le daría un giro de 180 grados a la Constitución Política, en el sentido de la concentración de poder desde el gobierno central y que lo consignado en nuestra carta magna sería un saludo a la bandera.

Además, en su momento dijo que, el gobierno no se contentaba con los otros ingresos que se generan con la explotación de los recursos naturales no renovables, que en su mayoría van directamente al fisco nacional (impuestos indirectos de renta y otros), sino que además van por las regalías, es decir por los recursos de las entidades territoriales. Y para llenar la copa, se destinan recursos para un ahorro forzoso que hace parte del nuevo sistema.

En el fondo, Acosta está de acuerdo con los cuatro principios fundamentales, pero por un lado, sin atropellar a las regiones productoras de recursos naturales no renovables, y por otro sin haber llegado al punto de cambiar la constitución.

directivas de Ecopetrol y la Federación Nacional de Biocombustibles. Profesor de las Universidades de Antioquia y la Guajira.

¹² Acosta Medina, Amilkar D. La Reforma al Régimen de Regalías y su impacto en las finanzas territoriales (pág. 50). Litografía Impregon S.A., febrero 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Como reflexión de su análisis, se puede extractar que se debe propiciar un gran acuerdo nacional alrededor de las finanzas públicas, tanto las del gobierno central como las territoriales, que tenga como ejes la disciplina, la eficiencia, la equidad y la transparencia.

En la misma orilla, se encuentra el profesor Moisés Wasserman Lerner¹³, quien hace las críticas al FCTel, al asegurar que Colciencias al ser entregado a un partido político, la Entidad perdió el horizonte y las regalías fueron reglamentadas como un sistema paralelo al existente, ya que la forma de decidir las regalías excluyen el sistema de ciencia y tecnología.

Agrega que el sistema quedó en manos de los gobernadores de turno, pues al querer dar resultados en sus administraciones no le dan continuidad a los proyectos que vienen en curso, y que cada gobernador mira cuál proyecto encaja con su plan de desarrollo y al final de cuentas ellos son los que deciden, pues son los que hacen un filtro previo de coherencia, es decir estos proyectos no tienen transversalidad nacional y son proyectos cortoplacistas y sin promesas de sostenibilidad. Aquí demuestra que Colciencias ejerza de secretaría técnica, la comunidad científica pierde espacio. Además argumenta que el presupuesto para el FCTel es muy inferior al recomendado por la misión de sabios de 1996.

También dice que la ciencia recibió un duro golpe al ser reemplazado el Sistema de Ciencia y Tecnología por el SGR, pues Colciencias en el año de 2009 había sido elevada a Departamento Administrativo adscrito a la presidencia de la República, como rectora de la ciencia, sin embargo, con la reforma al Sistema quedó relegada a secretaría técnica de un órgano complejo con muchos ministros y gobernadores.

Para evidenciar lo anterior, muestra que gran parte de los proyectos presentados en 2011 fueron retirados por los gobernadores que se posesionaron en 2012, y de los 80 proyectos aprobados en este mismo año, ninguno cumplió con la condición de estar listo para ser ejecutado en seis meses¹⁴.

¹³ Químico de la Universidad Nacional, Ph. D. en Química Biológica de la Universidad Hebrea de Jerusalén, estudios de posgrado en microbiología en la Universidad del Estado de Nueva York. Ex rector de la universidad Nacional de Colombia. Fue miembro del Consejo Nacional de Ciencias Biológicas y Biotecnología de COLCIENCIAS.

¹⁴ Las regalías y el genio de la lámpara, Wasserman, Moisés. El tiempo, 12 de mayo de 2014.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En cuanto al analista Mauricio Cabrera Galvis¹⁵, plantea un silogismo, partiendo como premisa mayor: los recursos naturales no renovables y las regalías que genera su explotación son del Estado. Como premisa menor dice que el Estado somos todos los colombianos y como conclusión agrega que las regalías les pertenecen a los colombianos y por consiguiente se debería dar una redistribución de las regalías¹⁶.

Las entidades territoriales no tienen derecho de propiedad sobre los mismos, tan sólo se les debe reconocer un derecho de participación. Hace un comparativo con los recursos del Sistema General de Participación –SGP, en donde su distribución es acorde con la población y las Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI y no por el sitio donde se generan los impuestos. Agrega que es un criterio de solidaridad de las regiones ricas con las más necesitadas, es decir, el SGR y el SGP deben tener el mismo comportamiento, en cuanto a su distribución de recursos, en lo que se deduce que las regiones más ricas deben financiar a las más necesitadas.

Cabrera concluye con la propuesta de equidad en los dos sistemas, es decir, se debe dar un equilibrio con los principios de justicia y solidaridad, los cuales son esenciales para sacar adelante la Nación y no mantener dos reglas de repartición de los recursos.

Otro de los analistas que se encuentra en esta misma postura es el exministro de Hacienda Rudolf Hommes Rodríguez¹⁷, al argumentar que el régimen anterior al Acto legislativo 05 de 2011 era un monumento a la injusticia, a la corrupción clientelista y a la ineficiencia, y que esto fue un colosal error en el momento de haber hecho el balance de los pro y los contra de la constitución de 1991.

Hommes agrega que la explotación de este tipo de recursos trae consigo aspectos positivos, como inversión, mayor oferta de empleo y progreso técnico, y que gracias a esto se presenta un crecimiento económico. Dice que mientras que algunos departamentos flotan en la abundancia, otros están asechados por la miseria. Los excedentes de las regalías en las

¹⁵ Economista de la Universidad de los Andes, licenciado en Filosofía, Doctor y Magister en Economía. Profesor de la Universidad de los Andes

¹⁶ El Tiempo, 1° de agosto de 2010, Cabrera Galvis Mauricio, Un sistema inequitativo la distribución de las regalías.

¹⁷ Magister en Administración y grado de Administración Industrial de la Universidad Estatal de California Sacramento, doctorado en Administración de Empresas de la Universidad de Massachusetts en Amherst en 1973. Fue Ministro de Hacienda y asesor técnico del Banco de la República de Colombia. Ejerció la rectoría de la Universidad de Los Andes.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

regiones son mal invertidos, en proyectos que no satisfacen las necesidades básicas de los pobladores, mientras que la Nación podría emprender proyectos necesarios en otras regiones, lo que obliga al gobierno nacional a imponer otro tipo de impuestos para financiar proyectos prioritarios.

El exministro continúa con la defensa del Sistema al argumentar que “...la asignación racional de esos recursos y su manejo técnico garantizan mayor justicia social, mayor productividad y menor necesidad de acudir a otras fuentes de impuestos a deuda...”. También está en contra del exgobernador Horacio Serpa quien dijo que la explotación petrolera o minera afecta negativamente a las localidades.

La posición del exministro Hommes da a entender que el Gobierno Nacional, al centralizar el manejo de los recursos, ahora los territorios sí verá el desarrollo y crecimiento de las regiones, sin caer en la captura de los mismos. También se puede inferir que los recursos quedarán custodiados en manos pulcras, ajenas a las decisiones políticas.

6. CONCLUSIONES

La aprobación del Acto legislativo 05 de 2011, trae como consecuencia pérdida de autonomía de los territorios y municipios, pues paradójicamente, el resultado de la aplicación del nuevo Sistema es la centralización de los recursos y la dependencia de los organismos de orden nacional para tramitar la solicitud de recursos de los diferentes Fondos a los cuales se tiene capacidad de acceder para realizar contratación, por parte de la administraciones regionales, y de contera, se presenta el ahorro forzoso, como son los Fondos de Ahorro y Estabilización y de Pensiones Territoriales.

El modelo trae aspectos positivos, en el entendido que los recursos naturales no renovables son del Estado, y por consiguiente los beneficios que se desprendan de ellos deben recaer en todos los rincones de la geografía nacional. De esta forma el proveer recursos para algunas zonas del país, en donde no se recibía regalías es importante, ya que se podrán abordar proyectos sin tener que acudir a otras fuentes, como son los recursos propios o los del Sistema General de Participaciones -SGP.

El sistema General de Regalías –SGR ha dispuesto, para financiar proyectos de la entidad territorial Distrito Capital, una suma que se acerca a los \$280.000 millones, como se observa en el cuadro N° 1, de los cuales han sido aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD Centro Oriente -CO, la suma de \$141.000 millones, quedando pendiente la suma de \$136.000 millones para financiar nuevos proyectos.

Las regalías aprobadas para Bogotá, mediante los Decretos 4950 y 1223 de 2012 y la Ley 1606 de 2012, hacen acreedora a la ciudad de \$277.000 millones en lo que corresponde a los Fondos de desarrollo regional -FDR y de ciencia y tecnología -FCTel, que en sana lógica deberían ser objeto de vigilancia fiscal por parte de la Contraloría de Bogotá. Esta suma dispuesta por el Sistema General de Regalías va tomando cuerpo en el patrimonio público distrital como masa fiscal, en la medida que los proyectos son formulados y presentados por la administración a través de la SDP y aprobados por el OCAD -CO y que mediante decreto, el alcalde de la capital va incorporando al fisco los recursos para la financiación del plan de desarrollo, los cuales quedan en la tesorería de la Secretaría de Hacienda.

No obstante el asesoramiento y acompañamiento a las entidades distritales del Sistema Distrital de Regalías -SDR, efectuado por parte de la Secretaría

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Distrital, se observa que a pesar de tener proyectos aprobados por el OCAD, desde el 28 de febrero de 2012, se tiene un bajo registro de ejecución en la contratación pues algunos giros se reportan sólo para finales del periodo de estudio (segundo semestre de 2013).

En efecto, se establece una alarma en cuanto a la demora para comenzar la contratación y realización de los ocho proyectos debidamente presentados y aprobados por el OCAD, toda vez que del análisis se desprende, a 31 de diciembre de 2013, que los primeros proyectos fueron aprobados hace 368 días y los últimos 183 días, lo que nos arroja un promedio de 287 días desde la aprobación de los mismos.

Se encontró como respuesta a esta situación, la característica misma de relativa complejidad del sistema, donde se involucran entidades del orden nacional y local, cuyos procedimientos legales y reglamentarios quedan fuera del alcance de la actuación del D.C. hasta cuando se efectúa el giro efectivo de recursos; así como las razones propias de tener un nuevo sistema presupuestal en funcionamiento para la capital, y que aún se encuentra en proceso de ajuste.

Sin embargo, los recursos aprobados por el SGR no hacen parte del Presupuesto General del Distrito, ni del Sistema General de Participaciones – SGP. En el parágrafo 1° del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia –CPC, quedó estipulado que el SGR tendrá su propio sistema presupuestal y que se regirá por las normas contenidas en la ley, y para el caso, es la Ley 1530 de 2012. Además, los presupuestos del Sistema son bianuales y aprobados por el Congreso de la República.

Es cierto que el Sistema muestra muchas debilidades, sin embargo es prudente darle un período de prueba para saber qué tan efectivo puede ser en los años venideros y si los proyectos aprobados son los que necesitan las regiones, o en su defecto son los que pasan por la criba con el guiño del político de turno, como lo argumentan algunos tratadistas.

El Plan de Desarrollo Nacional “*Prosperidad para todos*”, incluye al sector minero-energético como una de las locomotoras para generar crecimiento sostenible y mayor equidad social, con base en el alza de los precios internacionales minero-energéticos y la creciente exploración en el territorio nacional. Sin embargo, nos encontramos próximos a culminar el Plan de Desarrollo en mención y las expectativas de crecimiento no se dieron.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para la muestra, el gobierno nacional proyectó para 2014 la producción de 1.150.000 barriles y escasamente superó el millón de barriles, además, los precios internacionales no presentaron una escalada en el precio del barril. Esto indica que las regalías para las zonas productoras, tal y conforme se diseñó el SGR, no llegarán a las cantidades proyectadas, ni los recursos programados en las diferentes proyecciones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

7. BIBLIOGRAFÍA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991.

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”.

LEY 1530 DE 2012, “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, Congreso de la República.

Ley 1606 de 2012, “Por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1º de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014”, Congreso de la República.

LEY 1450 DE 16 DE JUNIO DE 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 210 – 2014: Prosperidad para todos”, Congreso de la República”.

BONET, Jaime; URREGO, Joaquín, “Documentos de trabajo sobre Economía Regional: El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?, Número 198, Centro de Estudios Económicos y Regional, Banco de la República, enero de 2014”.

ACOSTA MEDINA, Amilkar, “La reforma al régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales, Litografía Impregon S.A., Bogotá, febrero de 2012”.
www.amylkaracosta.net

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, “Equidad, ahorro, competitividad y buen gobierno, julio de 2011”.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, “respuesta a cuestionario remitido por la Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales”.

ALDANA VALDEZ, Eduardo; CHAPARRO OSORIO, Luis Fernando; GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel; GUTIERREZ DUQUE, Rodrigo; LLINÁS, RODOLFO; PALACIOS ROZO, Marco; PATARROYO, Manuel Elkin; POSADA FLÓREZ, Eduardo; RESTREPO MORENO, Ángela; VASCO, Carlos Eduardo. Presidencia de la República, Consejería presidencial para el desarrollo institucional, Colciencias, “Colombia: al filo de la oportunidad. Misión ciencia,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

educación y desarrollo”, Tomo I. Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá D.C., 1996.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. “Reforma al régimen de regalías: equidad, ahorro, competitividad y buen gobierno”. Imprenta Nacional de Colombia, julio de 2011.

http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_198.pdf

<http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/BIBLIOTECA/LA%20REFORMA%20DEL%20REGIMEN%20DE%20REGALIAS.pdf>

http://www.amylkaracosta.net/2013/index.php?option=com_tz_portfolio&view=portfolio&Itemid=101

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4238403>

http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/uploads/media/Claves_Digital_No._59.pdf

http://www.portafolio.co/detalle_archivo/MAM-4255277, Cabrera Galvis, Mauricio 06 de noviembre de 2010.

<http://www.portafolio.co/columnistas/regalias-todos>, Cabrera Galvis, Mauricio. 08 de noviembre de 2010.

<http://m.semana.com/nacion/articulo/santos-entrego-colciencias-politicos/356311-3>

<http://www.argenpress.info/2010/11/colombia-hablemos-de-regalias-y.html>

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Anexo 1

NORMOGRAMA

Resoluciones	Descripción
Resolución 0001 del 06 de Feb. de 2013	Por la cual se hace una distribución de los recursos destinados al funcionamiento del Sistema General de Regalías de la vigencia fiscal de 2012.
Resolución 0002 de 22 Feb. 2013	Por la cual se desagregan y se ordena giro de los recursos distribuidos por la Comisión Rectora del SGR para las Entidades Territoriales que integran la Comisión Rectora del SGR
Resolución 0003 de 5 Marzo de 2013	Por la cual se hace una distribución de los recursos destinados al funcionamiento del SGR de la vigencia fiscal de 2012 y del bienio 2013-2014
Resolución 0004 del 9 de Abril de 2013	Por la cual se hace una distribución y asignación de los recursos destinados al funcionamiento del SGR del bienio 2013-2014
Resolución 0639 del 13 Mar de 2013	Por la cual se incorporan recursos asignados al DNP y se desagregan los recursos distribuidos por la Comisión Rectora del SGR destinados al fortalecimiento de las Secretarías Técnicas de los OCAD Municipales, Departamentales y de las CAR.
Resolución 1450 del 21 de Mayo de 2013	Por la cual se definió la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión pública.
Resolución 1789 del 21 de junio de 2013	Por la cual se dictan normas relacionadas con la operación y registro de las cuentas maestras para el manejo de los recursos del SGR y se dictan otras disposiciones.
Resolución 2322 del 09 Agosto de 2013	Por la cual se incorporan parcialmente recursos destinados al funcionamiento del Sistema General de Regalías asignados al Departamento Nacional de Planeación, para la bienalidad 2013 - 2014
Resolución 2323 del 09 Agosto de 2013	Por la cual se desagregan los recursos distribuidos por la Comisión Rectora del SGR destinados al fortalecimiento de las Secretarías Técnicas de los OCAD Municipales, Departamentales, Regionales y de CAR.
Resolución 2620 del 06 de Sept de 2013	Por la cual se definen las metodologías diferenciadas de monitoreo aplicables a los órganos y actores del SGR por el SMSCE y se dictan otras disposiciones relacionadas con control social.
Resolución 3643 del 04 Diciembre de 2013	Por la cual se definan los requisitos para hacer parte de la Red de Estructuradores de Proyectos del SGR

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

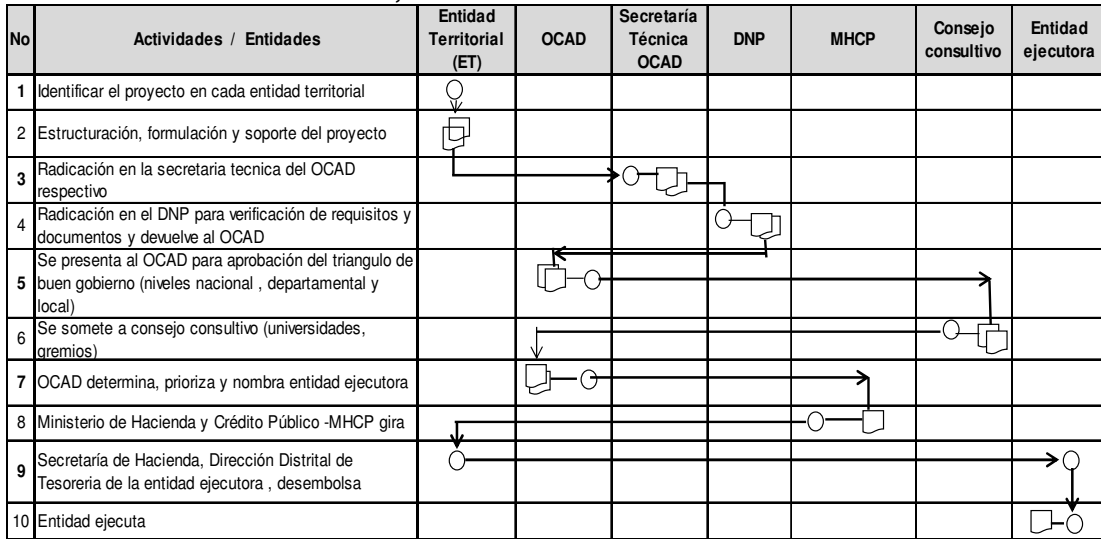
Acuerdos de la comisión rectora	Descripción
Acuerdo 0018 de 12 de Diciembre de 2013	Por el cual se hace una distribución y asignación de los recursos del funcionamiento del SGR a algunas entidades del orden nacional.
Acuerdo 0017 de 12 de Diciembre de 2013	Por el cual se establecen los requisitos de viabilización, aprobación, ejecución y previos al acto de administrativo de apertura del proceso de selección que deben cumplir los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR y se dictan otras disposiciones
Acuerdo 0016 de Julio de 2013	Por el cual se fija la política de inversión de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR.
Acuerdo 0015 del 17 Julio de 2013	Por el cual se establecen los lineamientos para la formulación, presentación, verificación, viabilización, priorización y aprobación de los programas y proyectos de inversión de Ciencia Tecnología e Innovación a ser financiados con recursos del SGR
Acuerdo 0014 del 2 de Abril de 2013	Por la cual se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 17 de la ley 1606 de 2012, se define el procedimiento para realizar ajustes a los proyectos de inversión y de dictan otras disposiciones.
Acuerdo 0013	Por el cual se establecen los requisitos para la viabilización, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión financiados con cargo al SGR, y otras disposiciones.
Acuerdo 0012	Por el cual la Comisión Rectora fija los lineamientos sectoriales para la formulación y presentación de los proyectos que pretendan financiar con recursos del SGR.
Acuerdo 0011	Por el cual se establece el tarjetón único de proyectos de inversión.
Acuerdo 0010	Por el cual se establece el soporte para acreditar la cofinanciación del Presupuesto General de la Nación en Proyectos de Inversión, y se dictan otras disposiciones.
Acuerdo 0009	Lineamientos para, presentación, verificación, viabilización, priorización y aprobación de programas y proyectos de inversión de ciencia, tecnología e innovación a ser financiados.
Acuerdo 0008	Por la cual se adopta el reglamento interno de la Comisión Rectora del SGR señalado en el artículo 4 de la ley 1530 del 17 de mayo de 2012
Acuerdo 0007	Por el cual se aprueban proyectos de inversión en uso de las facultades transitorias asignadas a la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.
Acuerdo 0006	Por la cual se fijan lineamientos generales para la formulación y presentación de los proyectos de inversión que se pretendan financiar con recursos del Fondo de Compensación Regional, del Fondo de Desarrollo Regional y de asignaciones directas del SGR
Acuerdo 0004	Por el cual se adopta el reglamento único interno de los OCAD y de sus secretarías técnicas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012
Acuerdo 0003	Por el cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del SGR, y se dictan otras disposiciones.
Acuerdo 0002	Por el cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del Sistema General de Regalías, y se dictan otras disposiciones.
Acuerdo 0001	Por el cual se adopta el Reglamento Interno de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías señalada en el artículo 4° del Decreto Ley 4923 de 26 de diciembre de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Circulares 2012	Descripción
Circular 0041	Orientaciones para manejo de recursos de funcionamiento del SGR distribuidos por la Comisión Rectora y reporte al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.
Circular 0018	Segunda convocatoria para elección de representantes de alcaldes de las ciudades capitales en los OCAD de los Fondos de Compensación y de Desarrollo Regional de la Región Caribe.
Circular 0017	Mediante la cual se convoca para la elección de representantes de alcaldes en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión del Sistema General de Regalías.
Circular 0007	Orientaciones para la apertura, autorización, manejo y reporte de información de la cuenta única para la administración de recursos de las asignaciones directas del SGR.
1Circular 0002	Orientaciones a las entidades ejecutoras de asignaciones del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y aplicación de las normas transitorias a que hacen referencia los artículos 135, 140, 141 y 142 del Decreto 4923 de 2011 (Por el cual se garantiza la operación)
Circular 0001-SMSCE	Orientaciones del administrador del SMSCE para socializar, divulgar, reportar ejecutar recursos del SGR.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Anexo 2
PROCESO DE POSTULACIÓN, APROBACIÓN Y GIRO DE LOS PROYECTOS DEL SGR



Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales de la Contraloría de Bogotá D.C.