

**ESTUDIO
SECTORIAL**

**Desempeño y planeación
de proyectos del
Órgano Colegiado -OCAD PAZ-
con los recursos del
Sistema General de Regalías**

Juan Carlos Gualdrón Alba
director

Aníbal Quiroz Monsalvo
coordinador



Instituto Latinoamericano de Altos Estudios



Desempeño y planeación
de proyectos del
Órgano Colegiado -OCAD PAZ-
con los recursos del
Sistema General de Regalías

Desempeño y planeación
de proyectos del
Órgano Colegiado -OCAD PAZ-
con los recursos del
Sistema General de Regalías

Juan Carlos Gualdrón Alba

director

Aníbal Quiroz Monsalvo

coordinador

Contraloría General de la República
Instituto Latinoamericano de Altos Estudios

Queda prohibida la reproducción por cualquier medio físico o digital de toda o una parte de esta obra sin permiso expreso del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–.

Publicación sometida a evaluación de pares académicos (*Peer Review Double Blinded*).

Esta publicación está bajo la licencia Creative Commons
Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 3.0 Unported License.



ISBN 978-628-7532-16-8

- © JUAN CARLOS GUALDRÓN ALBA (director), 2022
 - © ANÍBAL QUIROZ MONSALVO (coordinador), 2022
 - © Contraloría General de la República, 2022
 - © Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2022
- Derechos patrimoniales exclusivos de publicación y distribución de la obra
Cra. 18 # 39A-46, Teusaquillo, Bogotá, Colombia
PBX: (57) 601 232-3705
www.ilae.edu.co

Diseño de carátula y composición: HAROLD RODRÍGUEZ ALBA
Edición electrónica: Editorial Milla Ltda. (57) 601 323-2181
editorialmilla@telmex.net.co

Editado en Colombia
Published in Colombia

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Contraloría General de la República

CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE
Contralor General de la República

JULIÁN MAURICIO RUIZ RODRÍGUEZ
Vicecontralor General de la República

JOSÉ FREDY ARIAS HERRERA
Contralor Sectorial Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías

Elaboración del informe:

ANÍBAL QUIROZ MONSALVE
Contralor Delegado Sectorial Regalías

JUAN CARLOS GUALDRÓN ALBA
Contralor Delegado para el Posconflicto

MELISSA ANDREA MUÑOZ GULFO
JULIÁN ALFONSO LÓPEZ MORA
Grupo Contraloría Delegada para el Posconflicto

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones
ROSSANA PAYARES ALTAMIRANDA
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO PRIMERO	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DE CONTROL FISCAL SOBRE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN OCAD	17
I. Ejercicio del control fiscal macro sobre los órganos creados para la aprobación de proyectos con recursos públicos	19
II. Priorización de territorios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial)	20
III. Priorización de territorios ZOMAC (Zonas más Afectadas por el Conflicto)	21
IV. Cifras asociadas a necesidades básicas insatisfechas y pobreza multifuncional y la priorización de municipios PDET y ZOMAC	22
CAPÍTULO SEGUNDO	
SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS Y EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN –OCAD PAZ–	27
I. Procedimiento para la aprobación de proyectos financiados con recursos de regalías y destinados a lo acordado en el Acuerdo Final para la Paz	28
II. Órganos que integran el Sistema General de Regalías	29

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS SOBRE LA DESTINACIÓN DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS EN COLOMBIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL PARA LA PAZ A TRAVÉS DE OCAD PAZ	31
I. Descripción general de la evolución de los proyectos aprobados en el OCAD PAZ	31
II. Recursos de regalías aprobados en municipios prioritarios PDET	35
III. Divergencias territoriales en la aprobación de proyectos	39
IV. Estado de los proyectos aprobados en el OCAD PAZ	41
V. Inversiones sectoriales de los recursos de regalías aprobadas en el OCAD PAZ	42

CAPÍTULO CUARTO

RIESGOS EN LA CONTRATACIÓN	47
I. Por licitación pública	47
II. Contratación directa	49
III. Por cooperación (sin especificar qué tipo de cooperación se registran estos proyectos)	50
IV. Por concurso de méritos	51

CAPÍTULO QUINTO

ESTUDIO DE CASO: AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AT 75 - 2020 “RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS APROBADOS A TRAVÉS DEL OCAD PAZ Y DE LOS MUNICIPIOS PDET”	53
--	-----------

CAPÍTULO SEXTO

INCIDENCIA Y COMPARATIVO DE LA REFORMA A LA LEY 1530 DE 2012 MEDIANTE LA LEY 2056 DE 2020	57
--	-----------

CONCLUSIONES	61
---------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA	65
---------------------	-----------

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Subregiones y municipios PDET	21
Gráfico 2. Evolución de la pobreza multidimensional en Colombia 2018-2019, desagregado urbano y rural	25
Gráfico 3. OCAD PAZ. Recursos de regalías aprobados para proyectos de inversión (septiembre 2017 - 15 de octubre 2020)	32
Gráfico 4. OCAD PAZ. Número de proyectos aprobados (septiembre 2017 - octubre 2020)	33
Gráfico 5. OCAD PAZ. Valor de los proyectos aprobados con recursos de regalías por departamentos (septiembre 2017 - octubre 2020)	34
Gráfico 6. OCAD PAZ. Valor de los proyectos aprobados	35
Gráfico 7. OCAD PAZ. Distribución de los recursos de regalías según categorías de municipios (2017 - 15 de octubre 2020)	36
Gráfico 8. OCAD. Valor de los proyectos aprobados y su relación con los municipios PDET	37
Gráfico 9. OCAD. Valor de los proyectos aprobados en municipios no PDET	38
Gráfico 10. OCAD. Valor de los proyectos aprobados en municipios no PDET ni ZOMAC	39
Gráfico 11. OCAD PAZ. Municipios PDET. Distribución de los recursos de regalías según la localización (2017 - 15 de octubre de 2020)	40

Gráfico 12. Estado de los proyectos aprobados en el OCAD PAZ (2017 - 15 de octubre 2020)	41
Gráfico 13. OCAD PAZ. Recursos de regalías aprobados para proyectos según sector (2017 - 15 de octubre 2020)	43
Gráfico 14. OCAD PAZ. Clasificación sectorial de los proyectos aprobados (valor total SGR)	45
Gráfico 15. OCAD PAZ. Clasificación sectorial de los proyectos aprobados para los municipios PDET (valor total SGR)	46
Gráfico 16. OCAD PAZ. Valor contratado con recursos de regalías según modalidad de contratación (2017 - 15 de octubre 2020)	47

LISTA DE SIGLAS

CGR	Contraloría General de la República
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
GESPROY	Base de datos de proyectos de Regalías del DNP
SGR	Sistema General de Regalías
DNP	Departamento Nacional de Planeación
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado de Colombia
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística

INTRODUCCIÓN

Al Estado colombiano, en todas sus expresiones y ramificaciones, le corresponde buscar la justicia social, la dignidad humana y el bienestar general mediante la sujeción de las autoridades a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional¹.

La Contraloría General de la República bajo la coordinación de la Unidad de Regalías en conjunto con la Contraloría Delegada para el Posconflicto, adelantaron el estudio sectorial “Desempeño y planeación de proyectos del Órgano Colegiado – OCAD PAZ– con los recursos del Sistema General de Regalías” en el cual se hace un análisis de la inversión de los recursos públicos destinados a la implementación del Acuerdo Final de Paz aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD PAZ.

Este estudio realiza una aproximación a la manera como se están utilizando los recursos públicos destinados a la implementación del Acuerdo Final de Paz y qué tipo de figuras contractuales se identificaron con hallazgos por parte de esta entidad de control en términos del cumplimiento de principios y legislación contractual, así como la evaluación del destino de los recursos públicos especiales para la implementación en municipios que no tienen una priorización en PDET ni ZOMAC o no tienen incidencia subregional.

En el documento se desarrollan cinco capítulos, partiendo en primero, de los antecedentes históricos y justificación jurídica de control fiscal sobre los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD,

1 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-505 de 28 de agosto de 1992, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-505-92.htm>]; SU-747 de 2 de diciembre de 1998, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU747-98.htm>]; C-1064 de 10 de octubre de 2001, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1064-01.htm>].

el segundo con la aclaración del Sistema General de Regalías –SGR– y el papel de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD PAZ–, en el tercer capítulo se adelanta un análisis sobre la destinación de recursos del SGR en Colombia para la implementación del Acuerdo Final para la Paz a través de OCAD PAZ, el cuarto apartado contiene cifras sobre las necesidades básicas insatisfechas y pobreza multidimensional y la priorización de municipios PDET y ZOMAC, el capítulo quinto señala un estudio de caso: auditoría de cumplimiento AT 75-2020 “Recursos del Sistema General de Regalías aprobados a través del OCAD PAZ, y de los municipios PDET”, el sexto capítulo realiza un análisis detallado de los riesgos asociados a la contratación, finalizando con un cuadro comparativo entre la Ley 1530 de 2012, frente a la reforma hecha mediante la Ley 2056 de 2020, haciéndose especial énfasis a las principales modificaciones y las incidencias en la destinación de recursos de regalías y la nueva distribución de porcentajes y beneficiarios.

En desarrollo del trabajo se tuvieron en cuenta además de la Constitución Política y las normas que regulan la contratación pública en Colombia, tales como la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, lo dispuesto en la Ley 1530 de 2012 y la responsabilidad asignada a los OCAD, en la Ley 1942 de 2018 y lo pactado al respecto en el Acuerdo de Paz suscrito por el Estado colombiano con los antiguos miembros de las FARC-EP, que fue incorporado al ordenamiento jurídico de la nación, como la nueva regulación mediante la Ley 2056 de 2020.

Por último, se incluye un aparte con las conclusiones derivadas del estudio realizado, en las cuales se detallan los aspectos más relevantes a tener en cuenta para la evaluación en términos de eficacia, eficiencia y calidad en la utilización de los recursos del Sistema General de Regalías.

CAPÍTULO PRIMERO
ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y JUSTIFICACIÓN JURÍDICA
DE CONTROL FISCAL SOBRE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE
ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN OCAD

Los territorios afectados por la influencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-EP– por más de 50 años, requirieron de la intervención de agentes del Estado como de organismos internacionales para lograr un acuerdo para el posconflicto, que permitiera acordar una salida negociada, razón por la que Colombia no fue ajena a la necesidad de insistir en un acuerdo bilateral para lograr una paz duradera que se alcance con la alineación de los agentes involucrados y el fortalecimiento de la intervención estatal en los territorios. Dicha intervención requirió de un rediseño que definiera el papel de las instituciones para la implementación de los acuerdos que ordenara el rol y las obligaciones de cada una de las partes involucradas.

El diseño del acuerdo debía influir en la conducta de los actores para el logro de los objetivos comunes y así alcanzar un escenario de posconflicto que implique la reorganización de estructuras territoriales y sociales vigentes y un cambio en la percepción de la sociedad frente al grupo armado. Fue necesario entonces fortalecer la presencia del Estado en los territorios donde concurrió la violencia armada y de esta manera, a través de la intervención deliberada por parte de un agente estatal, se logró un pacto con las partes involucradas en un conflicto para dar lugar a unas pautas acordadas según el diseño de lo requerido por las iniciativas bilaterales. Ese es el Acuerdo firmado entre el gobierno nacional de Colombia y las FARC-EP en 2016, en el que los intereses plasmados allí, determinaron que se debía, desde lo formal, crear una estructura que soporte el cumplimiento de lo pactado, definir las reformas y ajustes institucionales necesarios para atender los

retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social.

Teniendo en cuenta la reforma que se había surtido mediante Acto Legislativo 5 de 2011 a las regalías, en su artículo 2.º que se señala:

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 población².

Dicha implementación de los acuerdos requería de un mejor aprovechamiento de los recursos bajo la premisa de la descentralización y autonomía de los entes territoriales. Se llevó a una nueva reforma en el 2017 mediante Acto Legislativo 4³ y reglamentado por el Decreto-Ley 1534 de 2017⁴, dando origen a los llamados OCAD PAZ, para que sean utilizados como herramienta que destina fondos de forma exclusiva para la ejecución de proyectos de inversión que cumplan lo ordenado en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto, siguiendo lo establecido en los pilares del Plan Marco de Implementación.

La reforma también propuso introducir principios de eficiencia y racionalidad en el gasto, para superar los problemas que a lo largo de la historia habían aquejado el uso de las regalías, referentes al manejo indebido y la atomización de los recursos, la baja calidad y poca pertinencia de muchas obras, bienes y servicios que se adquirieron con los mismos, entre otros. Para lograrlo, incluyó el mecanismo de toma de decisiones a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD–, en busca de un principio de buen gobierno: “Los proyectos prioritarios [...], serán definidos por Órganos Colegiados de

2 *Diario Oficial*, n.º 48.134, de 18 de julio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1000193>].

3 *Diario Oficial*, n.º 50.350, de 8 de septiembre de 2017, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/30033394>].

4 *Diario Oficial*, n.º 50.357, de 15 de septiembre de 2017, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30033611>].

Administración y Decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías”⁵.

I. EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL MACRO SOBRE LOS ÓRGANOS CREADOS PARA LA APROBACIÓN DE PROYECTOS CON RECURSOS PÚBLICOS

La Constitución Política está concebida de tal manera que los principios y valores en los que se fundamenta, se estructure todo el sistema normativo en Colombia, de tal suerte que los órganos estatales se consolidan bajo una misma realidad de articulación entre ámbito estatal y el sistema social que permitan alcanzar los principios fundamentales y se encaucen en la construcción del Estado Social de Derecho.

La Constitución Política, en concordancia con los fines del Estado Social de Derecho, dedica los artículos 267 y siguientes al control fiscal. El numeral 5 del artículo 268 de la Carta Política⁶, dispone como una de las funciones del Contralor General de la República, establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos, así como imponerles las sanciones correspondientes si hubiere lugar, y ejercer la jurisdicción coactiva que, en tratándose de los departamentos, distritos y municipios, se desarrolla teniendo en cuenta el artículo 272 de la Constitución Política.

De acuerdo con el artículo 3.º de la Ley 600 de 2000, la gestión fiscal es:

... el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales⁷.

5 Parágrafo 2.º del artículo 361 de la Constitución Política de 13 de junio de 1991, en *Gaceta Constitucional*, n.º 114 de 4 de julio de 1991, disponible en [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988#ver_30190332].

6 *Gaceta Constitucional*, n.º 114, cit.

7 *Diario Oficial*, n.º 44.097, de 24 de julio de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1663904>].

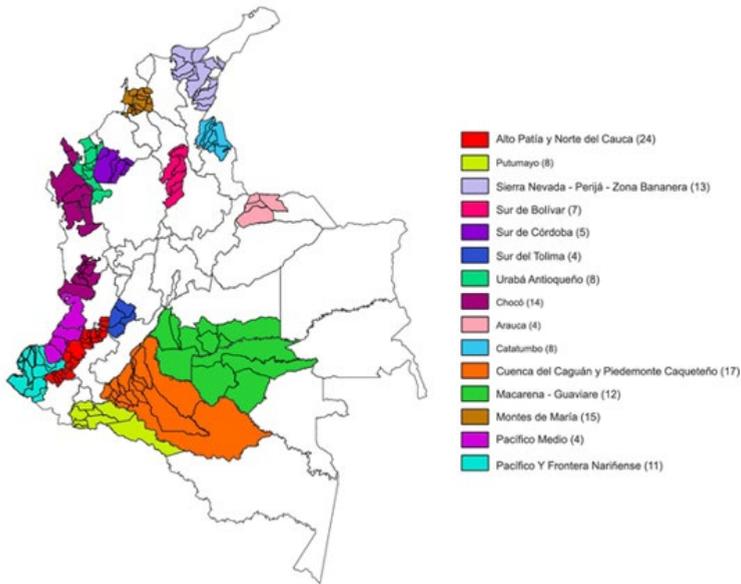
II. PRIORIZACIÓN DE TERRITORIOS PDET (PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL)

De conformidad con lo previsto en el punto 1.2.2 del Acuerdo Final, la transformación estructural del campo deberá cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Sin embargo, se convino priorizar las zonas más necesitadas y urgidas con base en los siguientes criterios:

- i) Los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas.
- ii) El grado de afectación derivado del conflicto; se agruparon las variables en dos componentes: uno de intensidad de la confrontación armada, en el que se encuentran tanto las acciones de las Fuerzas Militares como de los grupos al margen de la ley, y otro que recoge las variables de victimización, entre las que se encuentran tasas de homicidio, secuestro, masacres, despojo, desplazamiento, víctimas por minas antipersona, desaparición forzada y asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras.
- iii) La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión.
- iv) La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Gráfico 1 Subregiones y municipios PDET

A LA FECHA SE HAN PRIORIZADO 170 MUNICIPIOS DE
16 SUBREGIONES DEL PAÍS



Fuente: Imagen de Presidencia de la República, [<http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170718-pdet/que-son-pdet.html>].

III. PRIORIZACIÓN DE TERRITORIOS ZOMAC (ZONAS MÁS AFECTADAS POR EL CONFLICTO)

Para la implementación del Acuerdo Final para la Paz, el gobierno nacional diseñó la estrategia de Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado –ZOMAC– en el marco del Acuerdo de Paz. Aplica en 344 municipios y consta de dos puntos: por un lado, descuentos a la renta a empresas nuevas que inicien operaciones en esas zonas y por otro, reemplazo del impuesto a la renta a cambio de obras en alcantarillado, salud, educación o acueducto.

Dicho reemplazo de obras por impuestos se trata de una reforma que estableció beneficios tributarios para nuevas sociedades que desarrollen su actividad económica en las ZOMAC. Estas deben cumplir, entre otros, con unos montos mínimos de inversión y de generación de empleo.

El beneficio principal consiste en una tarifa progresiva del impuesto de renta, durante un periodo de diez años a partir de 2017, la cual varía dependiendo del tamaño de la empresa.

Las ZOMAC corresponden a 344 municipios de acuerdo con una metodología definida conjuntamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y la Agencia de Renovación del Territorio –ART–.

Para su selección, fueron consideradas variables que reflejan el grado de incidencia del conflicto y el grado de vulnerabilidad de los municipios ante este fenómeno. Se utilizaron indicadores de debilidad estatal, pobreza y acceso a centros urbanos. De igual forma, fueron considerados los Municipios Priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– establecidos en el Decreto 893 de 2017⁸.

IV. CIFRAS ASOCIADAS A NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS Y POBREZA MULTIFUNCIONAL Y LA PRIORIZACIÓN DE MUNICIPIOS PDET Y ZOMAC

Identificar las estadísticas recientes de pobreza en Colombia, permite conocer las condiciones actuales en las que debería intervenir el gobierno nacional en el proceso de estabilización y conformación de un Estado pacífico y, lograr así, una situación favorable para la población en el proceso de reinserción a la vida civil y a la sociedad. El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE–, encargado de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia, nos permite asociarnos a la identificación de los 170 municipios PDET que fueron priorizados por ser los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad

8 *Diario Oficial*, n.º 50.247, de 28 de mayo de 2017, disponible en [<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>].

institucional, de conformidad con el estudio anual de la pobreza multidimensional en Colombia.

La Alta Consejería de Presidencia de la República de Colombia ha definido los municipios PDET como un programa subregional de transformación integral de ámbito rural entre diez a 15 años, a través de los cuales se ponen en marcha los instrumentos de la Reforma Rural Integral en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Así mismo, el PDET es un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los componentes de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establecen el Acuerdo Final en los municipios priorizados.

El objetivo es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, el relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad de manera que se asegure bienestar en la población rural, protección de la riqueza pluriétnica y cultural, desarrollo de la economía campesina y otras formas de economía propia.

Así mismo, la Alta Consejería menciona que los retos planteados a 15 años son la contribución a la reducción de la pobreza multidimensional en Colombia de un 50%, impulsar los planes departamentales y municipales de desarrollo, establecer canales de control social mediante los cuales los actores del territorio puedan hacer seguimiento a la implementación de los planes construidos de forma participativa, generar empoderamiento de las comunidades, entidades territoriales, autoridades étnicas, organizaciones sociales, gremios, universidades, y otros actores en la transformación de los territorios rurales y dinamizar economías y mercados locales fortaleciendo la seguridad alimentaria de los habitantes de las zonas rurales.

Pobreza multidimensional en Colombia según el DANE en 2016:

El porcentaje de personas clasificadas como pobres con respecto al total de la población nacional fue 28,0%. La pobreza en las cabeceras pasó de 24,1% en 2015 a 24,9% en 2016, cambio equivalente a 0,8 puntos porcentuales, mientras que la pobreza en los centros poblados y rural disperso disminuyó 1,7 puntos porcentuales, ubicándose en 38,6% en 2016⁹.

9 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Análisis año 2016*, Bogotá, dnp. Octubre de 2017, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Pobreza%20Monetaria%20y%20Multidimensional%20en%20Colombia%202016.pdf>], p. 5.

En el mismo informe el DANE afirma:

La línea de pobreza extrema es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado. A nivel nacional la línea de pobreza extrema presentó un crecimiento nominal de 12,3%, quedando en \$114.692 frente a 2015. Es decir, un hogar compuesto por cuatro personas se clasifica como pobre extremo si su ingreso total está por debajo de \$458.768. En las cabeceras este valor fue \$478.740, en los centros poblados y rural disperso \$391.468, en las trece áreas \$479.828 y en las otras cabeceras \$477.168.

Para 2016, el costo per cápita mínimo necesario a nivel nacional fue de \$241.673, lo que equivale a un crecimiento de 8,1% con respecto al 2015, cuando se ubicó en \$223.638. De acuerdo, con lo anterior, si un hogar está compuesto por 4 personas, será clasificado como pobre si el ingreso total del hogar está por debajo de \$966.692. Si la familia vive en las cabeceras este valor sería \$1.064.172; si vive en los centros poblados y rural disperso \$638.172; si vive en las trece ciudades y áreas metropolitanas \$1.062.236 y si vive en las otras cabeceras de \$1.066.956.

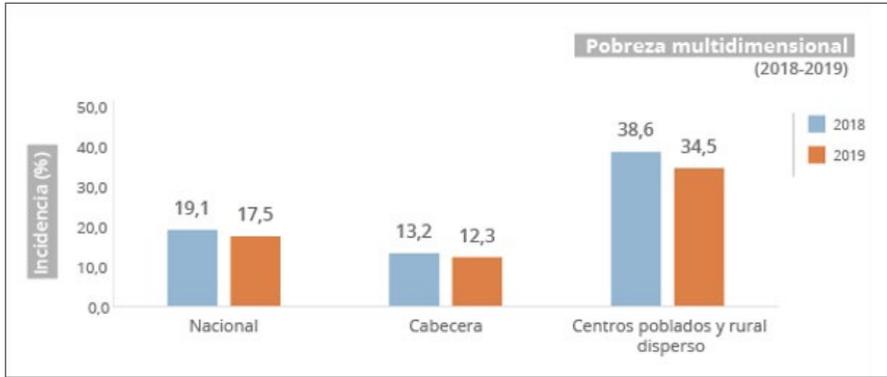
Para el 2016 el porcentaje de personas clasificadas como pobres con respecto al total de la población nacional fue 28,0%¹⁰.

Para el 2018, el DANE reveló que las tasas de incidencia de pobreza multidimensional municipal más altas se presentaron en: Uribía (La Guajira) con 92,2%, Cumaribo (Vichada) con 91,4% y Alto Baudó (Chocó) con 90,6%. Por otra parte, los municipios con menor incidencia de pobreza multidimensional fueron Sabaneta con 4,5% y Envigado con 4,9% en Antioquia y Chía (Cundinamarca) con 6,7%.

En 2019, la pobreza multidimensional en el país fue 17,5%, 1,6 puntos porcentuales menos que en 2018 (19,1%).

10 *Ibíd.*, pp. 4 y 5.

Gráfico 2
Evolución de la pobreza multidimensional en Colombia 2018-2019, desagregado urbano y rural



Fuente: Departamento Nacional de Estadística.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– presentó el tercer Triage poblacional en junio de 2020 para las subregiones y municipios PDET en Colombia, un instrumento de diagnóstico demográfico y poblacional para la formulación y gestión de políticas de desarrollo sostenible. Esta herramienta también incluye aspectos socioeconómicos y ambientales y servirá como insumo para el desarrollo social y sostenible de estas zonas, basado en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–. El desarrollo, centrado en las personas, consistente con las dinámicas del territorio, el medio ambiente y las condiciones sociales es fundamental para garantizar el cierre de las brechas entre la Colombia urbana y rural, que ha sido tan afectada por el conflicto y la violencia.

De acuerdo con el diagnóstico y datos de la Agencia de Renovación del Territorio –ART–, los municipios PDET tienen más de seis millones de habitantes. Su población cuenta 2,5 millones de víctimas, y corresponde al 24% de residentes en las áreas rurales y al 36% del territorio nacional. Sobre sus condiciones de vida, indican que pertenecen al 57% de la población rural con pobreza multidimensional.

CAPÍTULO SEGUNDO

SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS Y EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN –OCAD PAZ–

El OCAD PAZ, es el órgano del Sistema General de Regalías –SGR– responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, a así como evaluar la conveniencia y oportunidad de financiarlos, que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. También es responsable de designar la entidad pública ejecutora de dichos proyectos y la instancia encargada de contratar su interventoría.

Estas inversiones se financian con recursos del Sistema General de Regalías y se concentran en especial en los sectores que se encuentran en el corazón del Acuerdo Final, como el de agricultura, ambiente y desarrollo sostenible, inclusión social y reconciliación, infraestructura de transporte, justicia y derecho y reparación de las víctimas, con el fin de apalancar el desarrollo de las zonas rurales, contribuir al mejoramiento de sus niveles de competitividad y productividad y a la reparación del tejido social.

El Sistema General de Regalías tiene como objetivos:

- Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos para generar ahorros para épocas de escasez.
- Distribuir los recursos hacia la población más pobre generando mayor equidad social.
- Promover el desarrollo y la competitividad regional.
- Incentivar proyectos minero energéticos (tanto para la pequeña y mediana industria y para la minería artesanal).

- Promover la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes.
- Propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación.

Los recursos se distribuirán en todos los departamentos del país a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación –FCTI–, Fondo de Desarrollo Regional –FDR– y Fondo de Compensación Regional –FCR–. Adicional a esto se ahorrará a través del Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE– y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial –FONPET–.

Todos los recursos del Sistema General de Regalías –SGR– financiarán proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD–.

Por mandato constitucional, se creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación –SMSCE–, que será administrado por el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y se desarrollará de manera selectiva y con énfasis en acciones preventivas. La interventoría que se realice a los proyectos financiados con estos recursos, se ajustará a lo dispuesto por el Estatuto Anticorrupción.

I. PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DE PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DE REGALÍAS Y DESTINADOS A LO ACORDADO EN EL ACUERDO FINAL PARA LA PAZ

Las entidades deben presentar sus proyectos priorizados de inversión ante el OCAD PAZ cuando alguna de sus fuentes de financiación sean recursos del Fondo Asignación para la Paz o excedentes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET–. En el caso de la Asignación para la Paz, el OCAD PAZ puede realizar convocatorias para definir los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con estos recursos¹¹.

11 *Diario Oficial*, n.º 50.523, de 2 de marzo de 2018, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30034552>], artículo 2.º.

Dentro de los criterios de priorización que debe tener en cuenta el OCAD PAZ para la definición de proyectos de inversión, se encuentran aquellos que impliquen: el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades minoritarias; la integración municipal, regional, nacional y fronteriza; el mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables; la recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas; la extensión, ampliación y utilización de energías renovables no convencionales y sustentables ambientalmente (como eólica, solar o geotérmica); y la energización en zonas no interconectadas del país, entre otras.

II. ÓRGANOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Son órganos del Sistema General de Regalías la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, los ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación –Colciencias– y los órganos colegiados de administración y decisión –OCAD–.

La Constitución Política de Colombia faculta a la Contraloría General de la República y a las contralorías departamentales y municipales a ejercer un control fiscal conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Son sujetos de control fiscal quienes tienen a su cargo el manejo de los recursos públicos, independientemente de la actividad que realicen¹². Para apoyar el principio de buen gobierno, gestión pública orientada a resultados, oportunidad, transparencia, participación y lucha contra la corrupción el Acto Legislativo 05 de 2011¹³ creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de regalías –SMSCE–, con el fin de velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos, cuya coordinación recae en el Departamento Nacional de Planeación.

12 *Gaceta Constitucional*, n.º 114, cit., art. 267, disponible en [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988#ver_30200927].

13 *Diario Oficial*, n.º 48.134, cit.

CAPÍTULO TERCERO
ANÁLISIS SOBRE LA DESTINACIÓN DE RECURSOS DEL SISTEMA
GENERAL DE REGALÍAS EN COLOMBIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO FINAL PARA LA PAZ A TRAVÉS DE OCAD PAZ

I. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA EVOLUCIÓN
DE LOS PROYECTOS APROBADOS EN EL OCAD PAZ

La Contraloría General de la República reporta que, desde la creación del Sistema General de Regalías en 2012, hasta el 15 de octubre de 2020, sin tener en cuenta las inflexibilidades, en los territorios se han aprobado proyectos por valor de \$48,81 billones de pesos en recursos provenientes de regalías. Y en el OCAD PAZ, para el periodo comprendido entre septiembre de 2017 y el 15 de octubre de 2020, se han aprobado 447 proyectos por valor de \$3,05 billones de pesos, lo que representa el 6,25% del total de recursos de regalías aprobados para proyectos.

Se evidencia una tendencia positiva en el porcentaje de proyectos aprobados con recursos del OCAD PAZ. Mientras los recursos totales de regalías aprobados en todos los OCAD se han reducido en 73,67% en lo corrido del 2020 con respecto al 2019 y el número de proyectos se ha reducido 77,47%; en el OCAD PAZ solo se han reducido los recursos aprobados en 15,95% y los proyectos 36,11%.

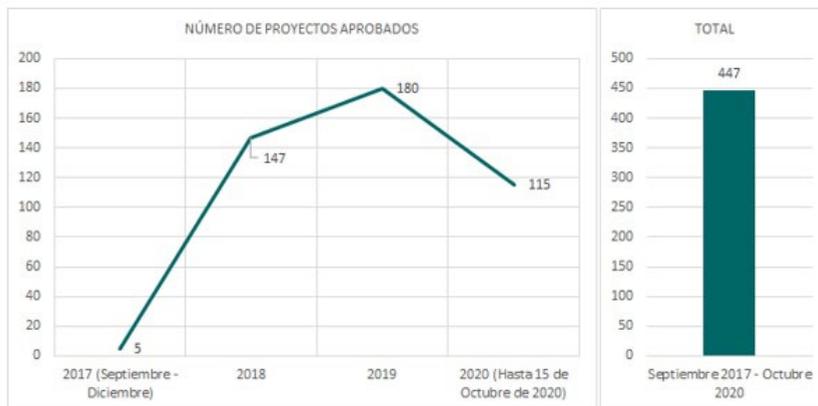
Gráfico 3
OCAD PAZ. Recursos de regalías aprobados para proyectos de inversión
(septiembre 2017 - 15 de octubre 2020)



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Se constata un valor superior al promedio de inversión para los proyectos aprobados en el OCAD PAZ dado que el sector de mayor aprobación corresponde a infraestructura vial frente a los recursos aprobados en todos los OCAD. Mientras el promedio de un proyecto aprobado en el OCAD PAZ es de \$6.824 millones de pesos, el promedio del total nacional es de \$2.655 millones.

Gráfico 4
OCAD PAZ. Número de proyectos aprobados
(septiembre 2017 - octubre 2020)

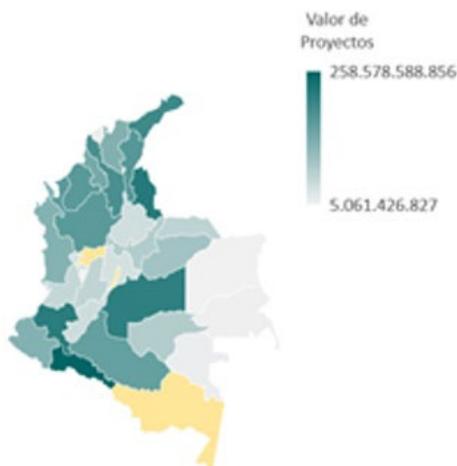


Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

De acuerdo con los proyectos aprobados, 30 departamentos han sido beneficiarios de recursos de regalías del OCAD PAZ, sólo los departamentos de Caldas y Amazonas no registran proyectos aprobados.

Se registran 14 departamentos que han sido beneficiarios de recursos de regalías aprobados en el OCAD PAZ y que no tienen ningún municipio priorizado dentro del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– y dentro de estos 11 departamentos, Atlántico, Guainía y San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no tienen ningún municipio clasificado en zonas PDET ni ZOMAC. Lo anterior permite concluir que se están aprobando proyectos en el OCAD PAZ en regiones no priorizadas en el Acuerdo Final de Paz.

Gráfico 5
OCAD PAZ. Valor de los proyectos aprobados con recursos de regalías por departamentos (septiembre 2017 - octubre 2020)



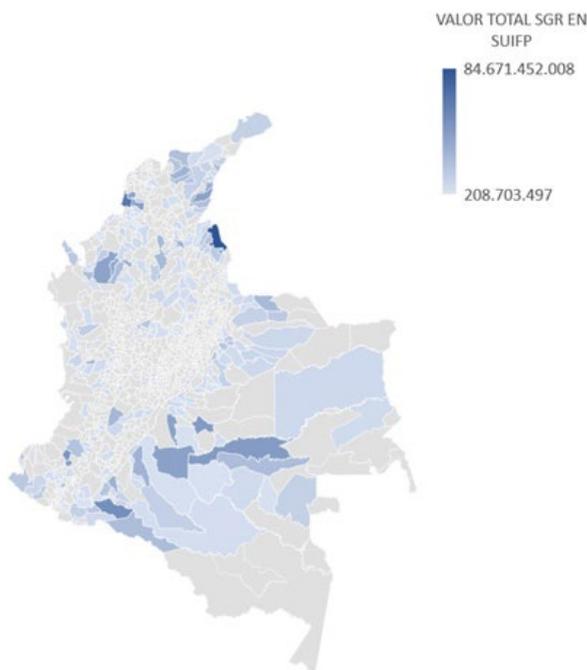
	DPTO.	VALOR REGALÍAS POR PROYECTO		DPTO.	VALOR REGALÍAS POR PROYECTO
1	Putumayo	258.578.588.856	16	Boyacá	72.605.060.872
2	Norte de Santander	219.748.496.478	17	Guaviare	71.303.576.806
3	Cauca	215.593.299.832	18	Arauca	59.120.394.330
4	Meta	209.199.942.223	19	Tolima	56.860.066.413
5	La Guajira	192.447.853.673	20	Valle del Cauca	52.288.589.114
6	Bolívar	180.616.655.566	21	Huila	43.388.991.564
7	Cesar	167.286.148.985	22	Santander	41.571.404.712
8	Córdoba	164.470.169.385	23	Cundinamarca	35.102.508.996
9	Antioquia	163.377.946.641	24	Risaralda	34.486.883.661
10	Caquetá	152.312.513.142	25	San Andrés	31.783.673.287
11	Sucre	136.186.496.921	26	Vaupés	12.448.859.180
12	Magdalena	121.960.693.685	27	Atlántico	9.906.622.182
13	Nariño	120.495.111.267	28	Guainía	9.599.492.114
14	Chocó	118.948.174.081	29	Vichada	5.982.028.982
15	Casanare	87.706.602.095	30	Quindío	5.061.426.827

- Departamento por lo menos con un municipio PDET y ZOMAC
- Departamentos por lo menos con un municipio ZOMAC (ZOMAC únicamente)
- Departamentos sin municipios PDET ni ZOMAC

Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Una localización más detallada de los proyectos, como se observa en el siguiente gráfico, permite observar que existen algunos municipios priorizados en subregiones PDET que no han sido beneficiarios de recursos de regalías aprobados en el OCAD PAZ y otros municipios beneficiarios que no se encuentran en estas subregiones.

Gráfico 6
OCAD PAZ. Valor de los proyectos aprobados



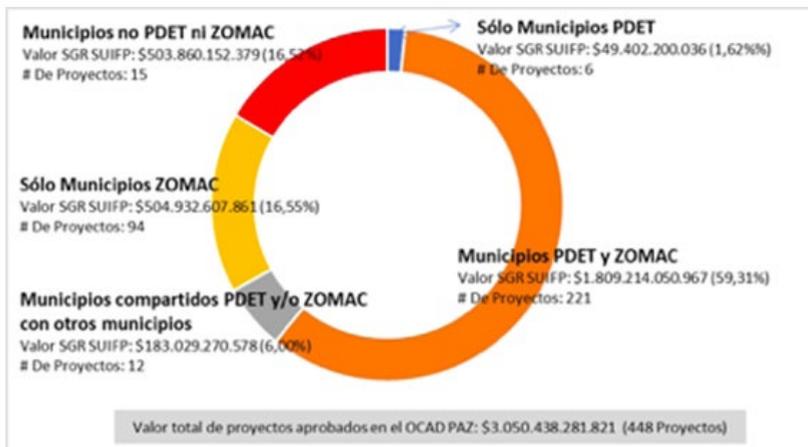
Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

II. RECURSOS DE REGALÍAS APROBADOS EN MUNICIPIOS PRIORITARIOS PDET

Del total de los 448 proyectos aprobados con recursos de regalías por valor de \$3,05 billones de pesos, el 60,93% del valor corresponde a proyectos claramente identificados como municipios PDET por valor SGR de \$1,86 billones de pesos, representados en 227 proyectos.

El valor restante de \$1,19 billones de pesos se distribuye en municipios cuyos proyectos son compartidos entre varios municipios e incluyen por lo menos un municipio PDET o ZOMAC por valor de \$0,18 billones de pesos (12 proyectos), también los recursos aprobados para proyectos que están clasificados como ZOMAC (no municipios PDET) por valor de \$0,5 billones (94 proyectos) y, de manera crítica se registran \$0,5 billones de pesos en 15 proyectos que no están asociados a ningún municipio prioritario para el logro de la paz.

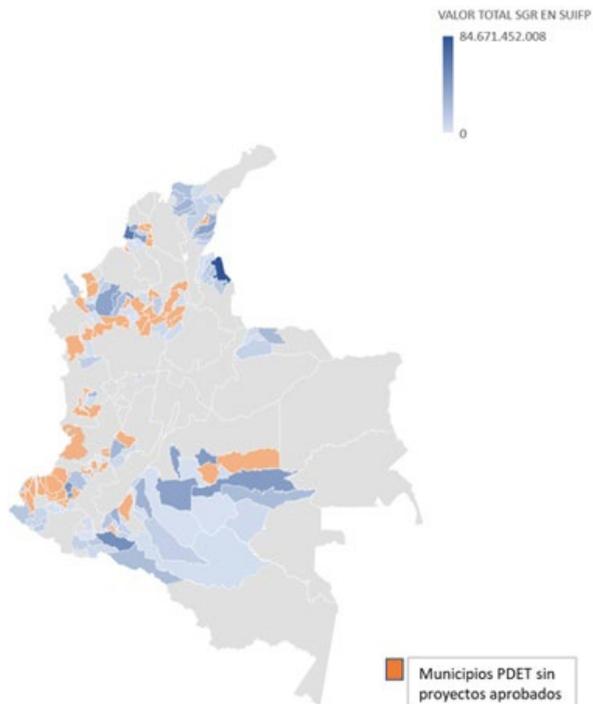
Gráfico 7
OCAD PAZ. Distribución de los recursos de regalías según categorías de municipios (2017 - 15 de octubre 2020)



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Como se observa en el siguiente gráfico, se verifica con preocupación cómo las zonas relacionadas con el Pacífico colombiano no tienen registrados proyectos aprobados en el OCAD PAZ, zonas que en la actualidad están sufriendo los altos niveles del conflicto social, como los ocurridos recientemente en los departamentos de Cauca y Nariño.

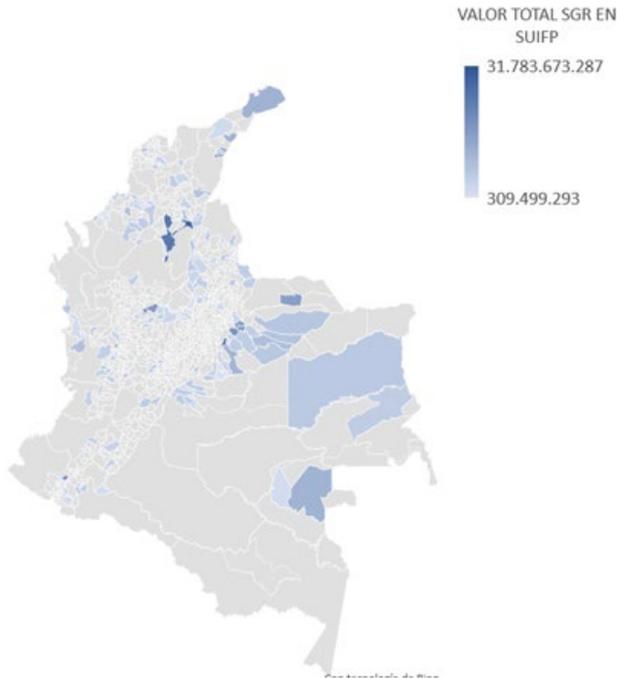
Gráfico 8
OCAD. Valor de los proyectos aprobados
y su relación con los municipios PDET



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Lo anterior contrasta con los importantes recursos aprobados en municipios no priorizados PDET, incluso en algunos casos, ni siquiera son proyectos contiguos a las zonas PDET.

Gráfico 9 OCAD. Valor de los proyectos aprobados en municipios no PDET

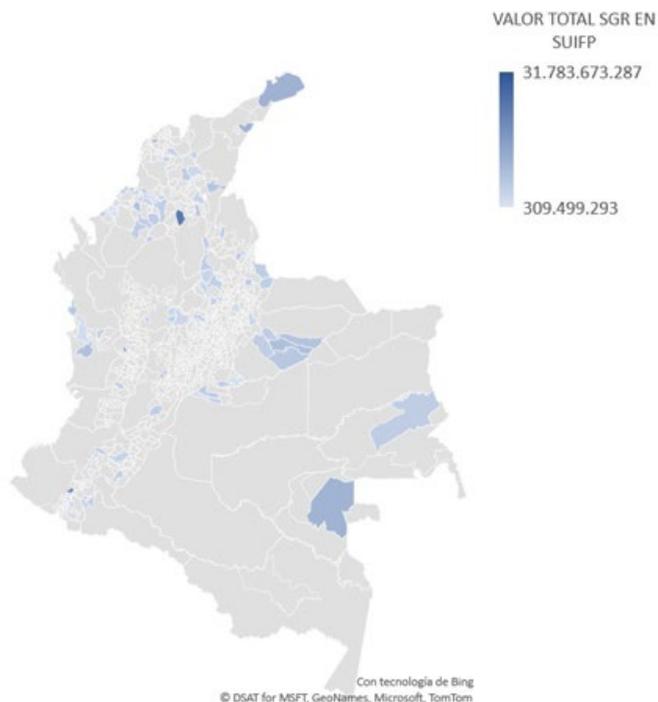


Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

La Contraloría General de la República señala que bajo el amparo de la directriz de aprobar proyectos que involucren uno o varios municipios no priorizados, y cuyo proyecto contribuya al desarrollo de un municipio priorizado, se están beneficiando con recursos de asignación para la paz municipios no priorizados.

Lo anterior se sustenta en la aprobación de proyectos que no corresponden a los municipios priorizados PDET ni son municipios ZOMAC, como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfico 10 OCAD. Valor de los proyectos aprobados en municipios no PDET ni ZOMAC



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

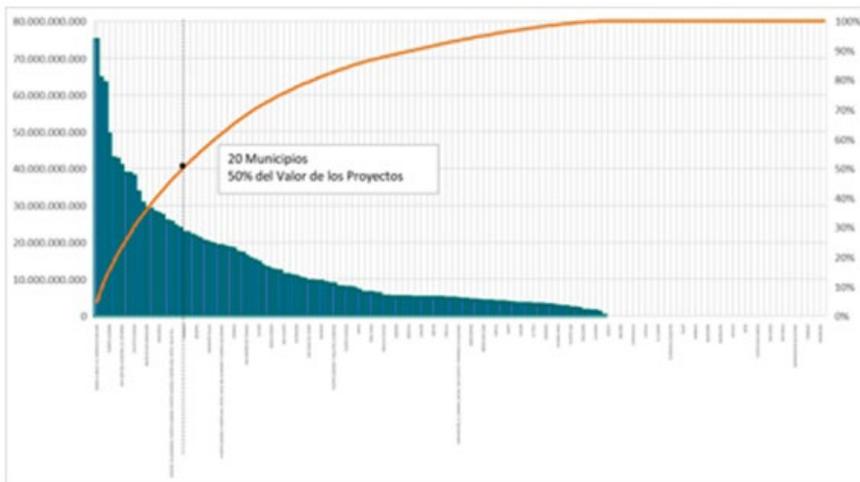
III. DIVERGENCIAS TERRITORIALES EN LA APROBACIÓN DE PROYECTOS

Revisados los montos de recursos de regalías comprometidos en los proyectos correspondientes a los municipios PDET, sin tener en cuenta los proyectos de carácter general que no precisan la localización de las inversiones, se observa una gran divergencia entre los municipios con más y menos recursos. Es importante aclarar que de 170 municipios PDET, 53 no han sido beneficiarios de recursos de regalías aprobados en el OCAD PAZ¹⁴.

14 Para calcular los municipios PDET que no se han beneficiado de recursos de re-

En cuanto a los municipios beneficiarios de proyectos, se observa que mientras Tibú (departamento de Norte de Santander) tiene aprobados proyectos por valor de regalías de \$84.671 millones, Villagarzón (departamento de Putumayo) registra \$208 millones de pesos, lo que se traduce en una gran divergencia en el acceso a los recursos. En efecto, en 20 municipios se concentra aproximadamente el 50% del valor de los proyectos con recursos de regalías aprobados en el OCAD PAZ. Sin lugar a dudas, persisten obstáculos que han impedido un acceso más equitativo de los municipios PDET a los recursos asignados para la paz.

Gráfico 11
OCAD PAZ. Municipios PDET. Distribución de los recursos de regalías según la localización (2017 - 15 de octubre de 2020)



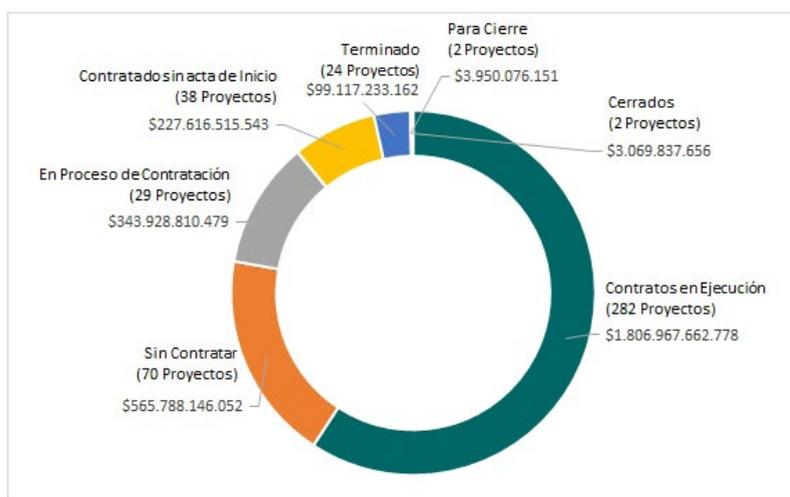
Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

galías del OCAD PAZ se realizó un análisis de la localización teniendo como referencia el nombre del proyecto y se comparó con el listado de los municipios PDET. Para el cálculo no se tuvo en cuenta los proyectos con cobertura departamental y que no es implícita su localización.

IV. ESTADO DE LOS PROYECTOS APROBADOS EN EL OCAD PAZ

Para la fecha de corte del 15 de octubre de 2020, el 63% de los proyectos se encontraban en ejecución equivalente a 282 proyectos por valor de \$1,8 billones de pesos, seguido por los 70 proyectos sin contratar, 29 en proceso de contratación, 38 contratados sin acta de inicio, 24 terminados, dos para cierre y solo dos proyectos cerrados por valor de \$3.069 millones de pesos.

Gráfico 12
Estado de los proyectos aprobados en el OCAD PAZ
(2017 - 15 de octubre 2020)



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Sobre el estado de los proyectos, la Contraloría General de la República señala situaciones no deseadas que son objeto de análisis, entre ellas:

- Proyectos aprobados en riesgo de liberación de recursos. Cuatro proyectos aprobados en 2019 y que para la fecha del análisis de este estudio se encontraban sin contratar por valor de \$48.391.886.480, dos de ellos sin acreditación de requisitos y los otros dos sin acto de apertura del proceso de selección. De acuerdo con la información suministrada en la base de datos

del Departamento Nacional de Planeación del 15 de octubre de 2020, las fechas de prórrogas aceptadas ya se encontraban vencidas. Y hay seis proyectos aprobados en 2020 también en riesgo de liberación de recursos, sin prórrogas, por valor de \$21.446.108.802.

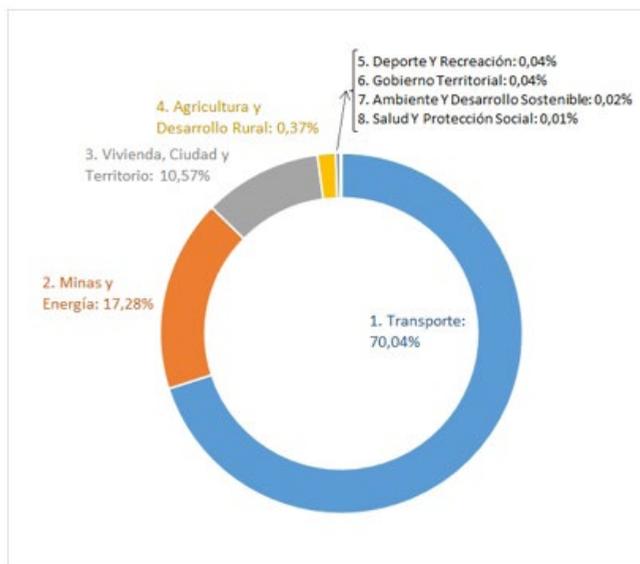
- En proceso de contratación se encontraban ocho proyectos aprobados en 2019 por valor de \$114.589.572.178 y que para la fecha no había sido contratada su ejecución, correspondientes a seis proyectos de transporte y dos de vivienda, ciudad y territorio.
- También se registraban 28 proyectos aprobados en 2019 por valor de \$150.953.647.393 contratados y que no registraban acta de inicio.
- Es de especial objeto de revisión tres proyectos de transporte que fueron aprobados a finales de 2017 y que para octubre de 2020 se encontraban en ejecución por un valor de \$57.734.773.320. Aunque menos críticos, la Contraloría tiene presentes 124 proyectos que fueron aprobados en 2019 y que para la fecha de corte se encontraban en ejecución por un valor de \$875.935.943.893, representados en 116 proyectos de transporte, cinco de educación, dos de vivienda, ciudad y territorio y uno de agricultura y desarrollo rural.
- Por último, se señala con preocupación los 24 proyectos terminados que a la fecha del estudio no habían sido cerrados por un valor de \$99.117.233.162. Es importante aclarar que para cerrar los proyectos terminados deben cumplir una serie de requisitos establecidos en los procedimientos del ciclo de los proyectos.

V. INVERSIONES SECTORIALES DE LOS RECURSOS DE REGALÍAS APROBADAS EN EL OCAD PAZ

Se constata de igual forma, que en el sector transporte se concentra el 70,04% del total, el sector de minas y energía el 17,28%, vivienda, ciudad y territorio 10,57% y agricultura y desarrollo rural ocupa el cuarto lugar con un 0,37%. En los demás sectores, deporte y recrea-

ción, gobierno territorial, ambiente y desarrollo sostenible y salud y protección social no suman ni siquiera un 1% del valor de los proyectos aprobados.

Gráfico 13
OCAD PAZ. Recursos de regalías aprobados para proyectos según sector
(2017 - 15 de octubre 2020)



SECTOR	NÚMERO DE PROYECTOS APROBADO	VALOR DE LOS PROYECTOS
Transporte	288	2.136.646.032.221
Minas y Energía	83	526.968.378.991
Vivienda, Ciudad y Territorio	53	322.350.802.206
Educación	9	49.990.440.833
Agricultura y Desarrollo Rural	8	11.213.271.798
Deporte y Recreación	2	1.143.795.074
Gobierno Territorial	1	1.141.466.127
Ambiente y Desarrollo Sostenible	2	627.637.432
Salud y Protección Social	1	356.457.139
TOTAL	447	3.050.438.281.821

Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

El sector transporte e infraestructura vial acumula un total de 288 proyectos aprobados con un valor de \$2,1 billones de pesos.

No obstante, como se mencionó en la introducción del documento, el Acuerdo Final desarrolló seis ejes temáticos y el primer eje corresponde a la “Reforma Rural Integral: hacia un nuevo campo colombiano”. De acuerdo con el Decreto-Ley 893 de 2017, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–, y como se expresa en el decreto:

Busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. En ese sentido, la Reforma Rural Integral es de aplicación universal y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, como instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento¹⁵.

Lo anterior está soportado en las prioridades de inversión definidas en el Plan Marco de Implementación para la Paz, donde el primer punto es “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, también en la Ley 1955 de 2019¹⁶ del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el artículo 119 establece que las prioridades de los proyectos aprobados en el OCAD PAZ se relacionan con los sectores de agua potable, saneamiento básico, vías terciarias y energía eléctrica. Luego, en el proceso de construcción colectiva de las hojas de ruta de las entidades territoriales, aparecen alrededor de 32.000 iniciativas de diversas características sobre las cuales deben concurrir diferentes fuentes de financiación. En todo caso, cabe mencionar las disposiciones generales del Sistema General de Regalías y las directrices particulares de los recursos del OCAD PAZ que delimitan las propuestas a proyectos de inversión, no a capacitaciones o a recursos destinados a funcionamiento, dirigidos fundamentalmente a disminuir las brechas urbanas-rurales en las regiones priorizadas PDET.

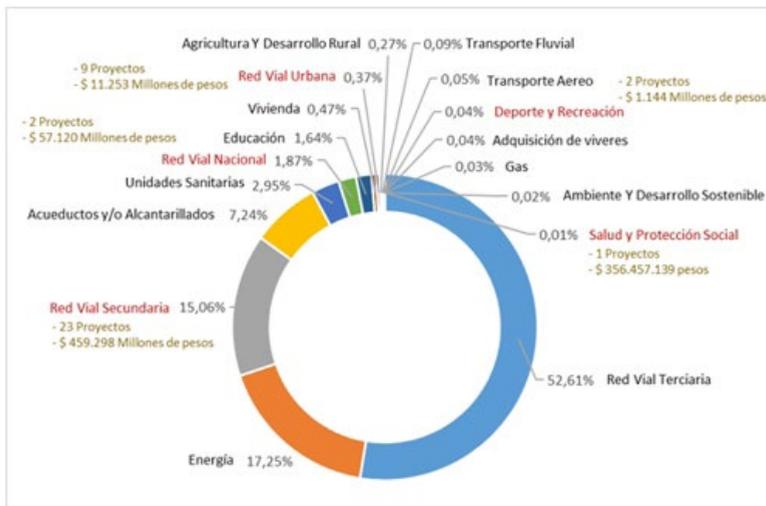
15 *Diario Oficial*, n.º 50.247, de 28 de mayo de 2017, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030685>].

16 *Diario Oficial*, n.º 50.964, de 25 de mayo de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488#:~:text=El%20Plan%20establece%20las%20bases,fortalecimiento%20de%20la%20Rama%20Judicial>].

De acuerdo con la clasificación de los proyectos aprobados en el OCAD PAZ realizado por la Contraloría, se generan varias inquietudes relacionados con el foco de inversión para lograr un desarrollo rural integral (como por ejemplo los proyectos aprobados de vivienda urbana, parques de recreación y deportes urbanos, vías urbanas o el cerramiento de un cementerio, entre otros) y la financiación de proyectos que deberían ser financiados con otras fuentes de financiación (como por ejemplo los proyectos relacionados con la red vial nacional o red vial secundaria). Estos proyectos están superando los \$0,5 billones de pesos.

No obstante, los proyectos de la red vial nacional o de la red vial secundaria, tampoco se observan proyectos que tengan el carácter de ser proyectos regionales que le beneficien a la subregión PDET, de manera que se optimice y potencialicen los efectos de las inversiones, alcanzando mejores indicadores de desarrollo, por lo pronto, se observa la atención de las necesidades básicas fundamentalmente relacionadas con el acceso a agua potable, energía, vivienda y vías terciarias.

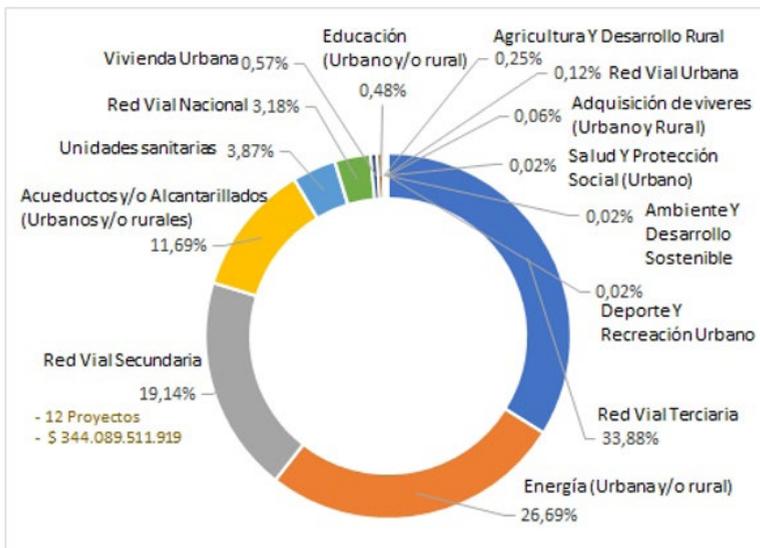
Gráfico 14
OCAD PAZ. Clasificación sectorial de los proyectos aprobados (valor total SGR)



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

La distribución sectorial descrita antes, también se refleja en los recursos de regalías aprobados en el OCAD PAZ solo para los municipios PDET. Como se observa en el Gráfica 17, se registran proyectos urbanos en varios de los sectores como acueducto y alcantarillado, vivienda, educación, red vial urbana, salud y protección social y en deporte y recreación. Y también se registran 12 proyectos relacionados con la red vial secundaria por valor de \$344.089.511.919 pesos y dos proyectos de la red vial nacional por valor de \$57.120.487.307 pesos.

Gráfico 15
OCAD PAZ. Clasificación sectorial de los proyectos aprobados para los municipios PDET (valor total SGR)

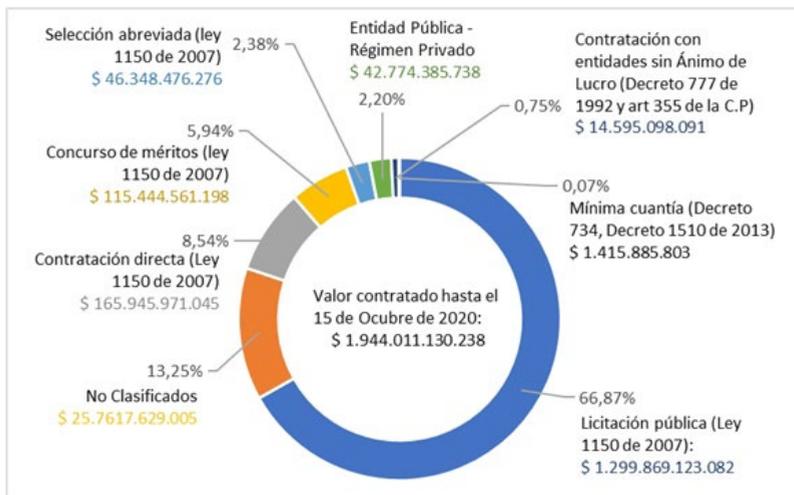


CAPÍTULO CUARTO RIESGOS EN LA CONTRATACIÓN

I. POR LICITACIÓN PÚBLICA

El proceso de selección utilizado por las entidades estatales mediante el cual escoge a sus contratistas a través de una invitación de carácter público que se dirige a todas las personas potencialmente interesadas en ejecutar un contrato, para que en igualdad de condiciones y bajo criterios objetivos garantizados por el pliego de condiciones, presenten ofertas entre las que se escogerá la más favorable, es la licitación pública.

Gráfico 16
OCAD PAZ. Valor contratado con recursos de regalías según modalidad de contratación (2017 - 15 de octubre 2020)



Fuente: GESPROY 15/10/2020, tabulado CGR.

Se evidencia en la gráfica que por esta modalidad se han realizado 271 contratos por valor de \$1,3 billones de pesos de recursos del SGR de OCAD PAZ que corresponde a proyectos en su mayoría a contratos de obra pública.

La CGR pudo constatar en los registros, que se ha hecho la mayor licitación pública en el departamento de Bolívar por un valor de 75 mil millones para el “mejoramiento de la vía que conduce del corregimiento de nueva esperanza en el municipio de María la Baja al corregimiento de Santo Domingo de Mesa en el municipio de el Carmen de Bolívar”, para entrega el 11 de noviembre de 2021. Dicho proyecto ya se encuentra en ejecución.

Así mismo, llama la atención al ente fiscal, que reposa otro proyecto en el mismo departamento por un valor de 41 mil millones con objeto contractual “mejoramiento de la vía que conduce al casco urbano del municipio de Montecristo a Puerto Venecia municipio de Achí, departamento de Bolívar”, en estado de suspensión por hechos acaecidos de un tercero o hechos imprevisibles.

En total, el departamento de Bolívar registra un monto de 160 mil millones en proyectos aprobados y en ejecución con recursos del OCAD PAZ para proyectos en su mayoría de obra pública, pero evidenciándose también contrato de interventoría y prestación de servicios.

Hay que recordar que en Colombia, la contratación estatal, en cualquiera de sus formas, se encuentra supeditada a una serie de principios que son de obligatoria observancia, tanto para la entidad contratante como para los contratistas, dichos principios propenden por un proceso contractual recto, eficaz y que se cumpla con los cometidos estatales. Estos principios se encuentran contemplados en la Ley 80 de 1993¹⁷ y son: transparencia, economía y responsabilidad.

El Consejo de Estado, en relación con los procesos contractuales, ha establecido en su jurisprudencia como características que le son inherentes y que deben ser de obligatoria observancia: i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, pre-

17 *Diario Oficial*, n.º 41.094, de 28 de octubre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1790106>].

cisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración. De la misma manera, señala que, para limitar la discrecionalidad del administrador público, se impone el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garanticen la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir.

Pese a su altísima regulación legal, se ha identificado una creciente tendencia a evadir la obligatoriedad de la licitación pública, o aun celebrando este tipo de contrato, se evidencia que no cumple con lo ordenado legalmente¹⁸.

II. CONTRATACIÓN DIRECTA

Según el tipo o modalidad de contratación, la Contraloría ha encontrado que la contratación directa representa el 8,54% de los recursos contratados para la ejecución de los proyectos aprobados en el OCAD PAZ, que equivalen a \$165.946 millones de pesos.

La preocupación recae porque, como se evidenció en un estudio precedente¹⁹, la contratación directa es una modalidad de contratación de carácter excepcional, por lo que su aplicación es de carácter restrictivo. En efecto, la ley de contratación pública en Colombia, prevé los siguientes eventos en los cuales es procedente esta modalidad de contratación:

- En los casos de urgencia manifiesta
- Contratación de empréstitos
- Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado
- Para el arrendamiento o adquisición de inmuebles

18 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. La contratación directa como mecanismo excepcional de contratación: un análisis antes y después del Decreto 092 de 2017, Bogotá, CGR, 2019.

19 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Proyectos de inversión financiados con el Sistema General de Regalías aprobados y no contratados*, Bogotá, CGR, 2019.

- Para los contratos interadministrativos
- Para la contratación de bienes y servicios en el sector de defensa y del DAS que requieren reserva en su contratación
- Para los contratos de desarrollo de actividades científicas y tecnológicas
- Los contratos de encargo fiduciario celebrados por las entidades territoriales según los requisitos previstos en la Ley 1150 de 2007
- Para la ejecución de trabajos artísticos o de prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión.

III. POR COOPERACIÓN (SIN ESPECIFICAR QUÉ TIPO DE COOPERACIÓN SE REGISTRAN ESTOS PROYECTOS)

La contratación bajo la figura de cooperación llama especialmente la atención porque involucra un valor considerable de recursos que representa el 1,96% del valor total, que equivalen a \$74.252 millones de pesos. Se han suscrito 68 contratos por esta modalidad, realizados por el Instituto Nacional de Vías con varios municipios para la ejecución de las obras.

Es importante mencionar este tipo de modelo, dado que para que pueda considerarse un proyecto de cooperación debe involucrar, por una parte, una unidad de intereses o fines comunes entre las partes que aportan recursos, y por otra, y dado que involucra un ente territorial público, una contrata partida de la entidad contratante y beneficiaria que debe destinar al valor total del proyecto unos recursos que sumarían los aportes de la entidad cooperante al valor final del proyecto. La Contraloría General observa en este estudio, que se reporta un valor idéntico al valor total del proyecto con el valor recibido del SGR sin evidencia de contrapartida alguna o fondos propios por parte de la entidad ejecutora y beneficiaria. Para casos como los presentados en esta modalidad, sería mejor la apropiada inscripción de los proyectos bajo las modalidades adecuadas según el monto y para convenios inte-

administrativos, en debido registro en las bases de contratación para no caer en imprecisiones, desinformación y hallazgos fiscales.

IV. POR CONCURSO DE MÉRITOS

Por concurso de méritos, o modalidad de selección contractual en la que se elige al contratista debido a la mayor capacidad técnica, científica o de experiencia, con el fin de escoger el ente más idóneo para la realización del objeto contractual, se encontraron un total de 312 contratos por un valor de \$ 115.445 millones de pesos, que corresponde especialmente a la construcción de vías.

CAPÍTULO QUINTO

ESTUDIO DE CASO: AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AT 75 - 2020 “RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS APROBADOS A TRAVÉS DEL OCAD PAZ Y DE LOS MUNICIPIOS PDET”

Con fundamento en las facultades otorgadas en los artículos 119 y 267 de la Constitución Política, modificado en el Acto Legislativo 04 de 2019²⁰ y reglamentado por el Decreto 403 de 2020²¹ y la Resolución Orgánica 6680 de 2012²², modificada mediante las Resoluciones Orgánicas 6750 de 2012²³, 0169 de 2015²⁴, 7130 de 2013²⁵ y 0024 de 2019²⁶, la Contraloría General de la República, realizó auditoría de cumplimiento a los proyectos y contratos financiados con recursos del Sistema General de Regalías aprobados a través del OCAD PAZ y de los municipios PDET (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial), para el sector de infraestructura vial (vías terciarias para la paz), que han sido asignados y ejecutados por las gobernaciones de Arauca, Boyacá, Bolívar, Casanare, Cesar, Huila, Magdalena y Tolima y los mu-

-
- 20 *Diario Oficial*, n.º 51.080, de 18 de septiembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30038092>].
 - 21 *Diario Oficial*, n.º 51.258, 16 de marzo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30038961>].
 - 22 *Diario Oficial*, n.º 48.511, de 3 de agosto de 2012, disponible en [https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_6680_de_2012_contraloria_general_de_la_republica.aspx#/].
 - 23 *Diario Oficial*, n.º 48.553, de 14 de septiembre de 2012, disponible en [https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/resolucion_contraloria_6750_2012.htm].
 - 24 *Diario Oficial*, n.º 49.422, de 11 de febrero de 2015, disponible en [https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/resolucion_contraloria_ogz0169_2015.htm].
 - 25 *Diario Oficial*, n.º 48.792, de 16 de mayo de 2013, disponible en [https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/resolucion_contraloria_7130_2013.htm].
 - 26 *Diario Oficial*, n.º 50.832 de 10 de enero de 2019, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0024-2019.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0024-2019.PDF)].

nicipios de La Paz (Cesar), Manaure (Cesar), Urumita (La Guajira), El Tambo (Nariño).

El alcance de esta auditoría de cumplimiento fue específicamente la verificación del proceso precontractual, contractual y postcontractual que se deriva de los proyectos y Recursos del Sistema General de Regalías aprobados a través del OCAD PAZ, y de los municipios PDET (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial), para el sector de infraestructura vial (vías terciarias para la paz). En la siguiente tabla se muestran los proyectos aprobados mediante esta auditoría:

Tabla 1
Relación de proyectos auditados

DPTO.	ENTIDAD EJECUTORA (contratante)	BPIN	NÚMERO DE CONTRATO	VALOR CONTRATO SGR
Arauca	Departamento del Arauca	20181301010085	636	\$19.575.762.515
			3386	
			222	
Bolívar	Departamento de Bolívar	2017000020090	2483/2018	\$28.596.359.992
			935/2018	
Boyacá	Departamento de Boyacá	20171301010085	1694/18	\$34.760.311.290
			973/2018	
Casanare	Departamento del Casanare	20171301010016	2124/2018	\$20.345.761.861
			980/2018	
			028/2018	
			078	
			2359	
Cauca	Instituto Nacional de Vías	20181301010001	495/2018	\$21.277.686.423
			496/2018	
			653/2018	
			921/2018	
			927/2018	
			928/2018	
			936/2018	
			800/2018	

Estudio de caso: auditoría de cumplimiento AT 75 - 2020...

Cesar	Departamento del Cesar	20171301010053	201802249501	\$18.062.053.904
			673/2019	
Cesar	Municipio de la Paz	20171301010027	LP-001	\$12.306.432.306
			842/2018	
Cesar	Municipio de Manaure	20171301010038	LP-006-2018	\$8.051.751.788
			691/2019	
Huila	Departamento del Huila	20171301010067	714 /2019	\$20.265.595.188
			771/2019	
La Guajira	Municipio de Urumita	2017002440001	LP007/2018	\$8.189.099.602
			717/2019	
Magdalena	Departamento del Magdalena	20171301010078	474	\$9.958.219.971
			1347/2018	
Nariño	Instituto Nacional de Vias	20171301010032	654/2014	\$16.226.282.060
			1595/2014	
Nariño	Municipio El Tambo	20181301010863	LP 005/2018	\$15.432.539.700
			1405/2018	
Tolima	Departamento del Tolima	20171301010018	1250	\$16.969.412.312
			912/2018	
VALOR TOTAL SGR: \$250.017.268.912				

De acuerdo a lo anterior, se tomó una muestra de proyectos por un valor de \$250.017.268.912 y como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó 31 hallazgos administrativos, de los cuales 29 tienen presunta incidencia disciplinaria, y 23 con incidencia fiscal por un valor de \$11.073.414.813.

Los resultados que arrojaron la auditoría con los temas técnicos y legales fueron los siguientes: por errores en la estructuración de los pliegos previos o condiciones en los procesos licitatorios y en la ejecución directa de algunas obras se generaron detrimentos patrimoniales que conllevaron a procedimientos constructivos deficientes y utilización de materiales con mala calidad, así mismo, por la falta de rigurosidad en cuanto a los compromisos administrativos, jurídicos y técnicos ejecutados o supervisados, se presentan inconsistencias en algunas actividades inicialmente pactadas y sobrecostos no justificados, generando así incrementos notables de recurso y tiempo en la ejecución.

De igual manera, el resultado de la Evaluación de Efectividad del Control Interno, obtuvo una calificación “*Con Deficiencias*” debido a que en el control del riesgo identificado se evidenció la materialización de los siguientes riesgos: obras de mala calidad por incumplimiento de las especificaciones técnicas de construcción, pagos al contratista por actividades o ítems no ejecutados, incumplimiento del objeto contractual, inoportunidad en la ejecución de los proyectos del OCAD PAZ, la información revelada se encuentra incompleta o no es suficiente para que el usuario comprenda la realidad de los hechos económicos y las cantidades y otros datos relativos a las transacciones y hechos no se han registrado de forma adecuada.

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República consideró que la administración de los recursos provenientes de regalías aprobados a través del OCAD PAZ, “*no*” cumplen en todos los aspectos significativos, con los criterios evaluados, puesto que en los casos señalados se presentó inadecuada gestión fiscal que devienen de la administración de los recursos auditados, tales como ausencia de controles efectivos en la ejecución, pagos autorizados sin soportes, mala calidad de las obras, falencias en las interventorías, inoportunidades en la ejecución de la obra, etc.

De acuerdo a lo anterior, se concluye que los recursos provenientes de regalías aprobados a través del OCAD PAZ, en los casos que se mencionaron con anterioridad, se encontró la adición de recursos y tiempo para su ejecución, evidenciando una deficiencia en la planeación y ejecución de los mismos.

CAPÍTULO SEXTO
INCIDENCIA Y COMPARATIVO DE LA REFORMA
A LA LEY 1530 DE 2012²⁷ MEDIANTE LA LEY 2056 DE 2020

El Gobierno nacional asegura que con la reforma, los recursos provenientes de las regalías han contribuido en un 17% en la reducción de la pobreza en Colombia, de manera que apostarles a los sectores de hidrocarburos y minería (que es de donde se generan las regalías) sería imprescindible para el cumplimiento de los objetivos del gobierno sobre inversión social con equidad. No obstante, este estudio también ha constatado que los recursos destinados para mejorar en el desarrollo regional de las zonas más pobres del país, no tienen un impacto directo en la población ni mejoran ostensiblemente su calidad de vida.

Según el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, la Ley 2056 de 2020²⁸, distribuye el 60% de los recursos a los departamentos para que gestionen proyectos directamente, pues se eliminó el Órgano Colegiado de Administración y Decisión –OCAD–. El 40% de los recursos restantes se destinarán a las regiones productoras.

Cabe anotar que pese a que facilita la gestión y aprobación de proyectos, también equivaldría a un mayor control de las entidades destinadas para tal fin, dadas las evidentes irregularidades que en materia de contratación y manejo de recursos públicos advierte este ente de control, arriba descrito.

Por otro lado, y dada las circunstancias coyunturales causadas por la pandemia del 2020, la ley también estableció que para 2021, el 60% de recursos que se invierten directamente en los departamentos, de-

27 *Diario Oficial*, n.º 48.433, de 17 de mayo de 2012, disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html].

28 *Diario Oficial*, n.º 51.453, de 30 de septiembre de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039954>].

ben realizarse en sectores de reactivación económica: infraestructura educativa, así como vial terciaria, secundaria y urbana, proyectos de reforestación, electrificación rural, reactivación del sector agropecuario, conectividad, generación de empleo y reactivación de la industria productiva, agua potable y saneamiento básico.

Conforme a la distribución de la inversión que se financia con los ingresos corrientes por regalías, en el próximo bienio se destinarán \$3,1 billones para los departamentos y \$2 billones para las regiones productoras, lo que representa el 20,4% y 13,6% respectivamente. Según se lee en la ley aprobada, los gobiernos locales tendrán los dos primeros meses del otro año para armar la lista de proyectos que irán a la reactivación.

Esto, sumado que si no se prioriza en lo estipulado legalmente, nos veremos frente a una nueva atomización de recursos que no representa un impacto considerable y sin una real medición de resultados.

Una preocupación de la CGR es la destinación de los recursos de inversión. Estos, que son basados en las proyecciones aleatorias y volátiles, dependientes de precios internacionales y la tasa de cambio, son los que se destinan para el medio ambiente y la implementación del proceso de paz, desarrollo sostenible, comunidades étnicas, ciencia, tecnología, entre otros.

A propósito del reconocimiento que hace el gobierno nacional, de volver a destinar a territorios productores de recursos naturales no renovables un mayor porcentaje, pasando del 11% al 25% de regalías en la reforma, por la evidente carga ambiental que ello representa para sus regiones, cabe analizar las subsecuentes razones y consecuencias que equivaldría la estimulación de las comunidades aledañas y participantes de consultas previas, para la aprobación de más proyectos de explotación de recursos no renovables. Esto porque no necesariamente se ha expuesto que en términos de priorización de proyectos, no han sido las regiones que mejor han dispuesto estos recursos en el desarrollo de su región, sino que obedece a intereses de los líderes de las comunidades de las minorías, las autoridades locales, los contratistas y las fuerzas políticas predominantes en la zona.

A continuación, se enuncian las diferencias sustanciales entre las dos leyes motivo de este análisis.

Tabla 2
Diferencias sustanciales entre
la Ley 2056 de 2020 y la Ley 1530 de 2012

	<p><i>Ley 1530 del 17 de mayo de 2012</i></p> <p>Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.</p>	<p><i>Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020</i></p> <p>Por medio de la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías (la "Reforma").</p>
Descentralización	<p>Existían 1.152 OCAD que realizaban un proceso de estudio y aprobación de proyectos</p>	<p>Hay mayor descentralización y autonomía de las entidades territoriales, especialmente de las regiones productoras de minerales e hidrocarburos. Se eliminan la mayoría de OCAD para las asignaciones directas y locales y quedan ocho OCAD. Las alcaldías y gobernaciones son las que viabilizan, formularán y aprobarán los proyectos financiados con recursos de regalías.</p>
Territorios productores	<p>Recursos para regiones productoras a través de asignaciones directas. Los recursos para la inversión social en regiones del sector de minería y petróleo eran del 11%.</p>	<p>Aumenta el porcentaje de distribución de regalías a regiones productoras. Los recursos para la inversión social en regiones que le apuestan al sector de minería y petróleo pasarán al 25%. Incluyeron municipios como Neiva, Aipe o Palermo. Los departamentos con mayores asignaciones son Meta, que pasa de recibir más de \$650.000 millones en el bienio 2019-2020 a más de \$1 billón para el bienio 2021-2022. Le siguen Casanare, que pasa de cerca de \$300.000 millones a más de \$670.000 millones y Cesar, de más de \$230.000 millones a más de \$475.000 millones.</p>

Desempeño y planeación de proyectos del Órgano Colegiado –OCAD PAZ–...

Pobreza	Las asignaciones a las necesidades básicas insatisfechas eran del 10,7%.	En cuanto a los conceptos de distribución, la norma asigna más recursos para los municipios más pobres: más de 1.000 municipios con mayores necesidades básicas insatisfechas serán beneficiados con asignaciones del 15% de ahí dos puntos deben destinarse en proyectos con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible. Equivalen a dos billones aproximadamente.
Medio ambiente	No se destinaban rubros de manera directa para este tema en los territorios.	Se destinará un 5% de los recursos provenientes de las regalías para proyectos relacionados con la conservación de las áreas ambientales estratégicas y para proyectos contra la deforestación.
Educación		Se destinará un 5% regalías para financiar proyectos de infraestructura educativa o proyectos de inversión dirigidos a mejorar la ampliación de cobertura, permanencia y calidad de la educación superior pública.
Ciencia, tecnología e innovación	Se destina el 9,5% en proyectos de ciencia, tecnología e innovación.	Se destinará un 10% a recursos para proyectos de financiación para ciencia, tecnología e innovación.
Inversión de impacto regional	34% de inversión en proyectos de impacto regional con criterios de población, pobreza y desempleo.	Se mantiene un 34% de inversión en proyectos de impacto regional con criterios de población, pobreza y desempleo. Su distribución irá 50% por departamentos y 50% por regiones mediante la bolsa competitiva. Se mantiene el OCAD regional.
Acuerdo de paz		Un 7% será destinado para la implementación de la paz.

CONCLUSIONES

Como producto del trabajo de orden sectorial realizado por la Contraloría General de la República, bajo la coordinación de la Unidad de Regalías en conjunto con la Contraloría Delegada para el Posconflicto, se pudo establecer una serie de cuestionamientos sobre la utilización de los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final de Paz aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD PAZ, orientados a concretar hallazgos en términos de eficacia, eficiencia y calidad, evaluando el impacto generado por la inversión de recursos, producto de lo cual se pueden señalar con precisión las siguientes conclusiones:

- 14 departamentos han sido beneficiados con recursos de regalías aprobados en el OCAD PAZ y no tienen ningún municipio priorizado dentro de los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET– y dentro de estos 14 departamentos, Atlántico, Guainía y San Andres, Providencia y Santa Catalina, no tienen ningún municipio clasificado en zonas PDET ni ZOMAC. Lo anterior permite concluir que se están aprobando proyectos en el OCAD PAZ en regiones no priorizadas en los acuerdos de paz.
- Del total de los 448 proyectos aprobados con recursos de regalías por valor de \$3,05 billones de pesos, el 60,93% del valor corresponde a proyectos claramente identificados como municipios PDET por valor SGR de \$1,86 billones, representados en 227 proyectos.
- El valor restante de \$1,19 billones de pesos se distribuye en municipios cuyos proyectos son compartidos entre varios municipios e incluyen por lo menos un municipio PDET o ZOMAC por valor de \$0,18 billones de pesos (12 proyectos), también los recursos aprobados

para proyectos que están clasificados como ZOMAC (municipios no PDET) por valor de \$ 0,5 billones (94 proyectos) y, de manera crítica, se registran \$0,5 billones de pesos en 15 proyectos que no están asociados a ningún municipio prioritario para el logro de la paz.

- Las zonas relacionadas con el Pacífico colombiano no tienen registrados proyectos aprobados en el OCAD PAZ, zonas que en la actualidad están sufriendo los altos niveles del conflicto social.
- Lo anterior contrasta con los importantes recursos aprobados en municipios no priorizados PDET, incluso en algunos casos, ni siquiera son proyectos contiguos a las zonas PDET.
- La Contraloría General de la República señala que bajo el amparo de la directriz de aprobar proyectos que involucren uno o varios municipios no priorizados, y cuyo proyecto contribuye al desarrollo de por lo menos un municipio priorizado, se están desviando recursos. Esto se puede sustentar en la aprobación de proyectos que no corresponden a los municipios priorizados PDET ni son municipios ZOMAC.
- Revisados los montos de recursos de regalías comprometidos en los proyectos correspondientes a los municipios PDET, sin tener en cuenta los proyectos de carácter general que no precisan la localización de las inversiones, se observa una gran divergencia entre los municipios con más y menos recursos. Es importante aclarar que de 170 municipios PDET, 53 no son beneficiarios de recursos de regalías aprobados en el OCAD PAZ.
- En cuanto a los municipios beneficiarios de proyectos, se observa que mientras Tibú (Norte de Santander) es beneficiario de proyectos aprobados por valor de regalías de \$84.671 millones, Villagarzón (Putumayo) registra \$208 millones de pesos, lo que se traduce en una gran divergencia en el acceso a los recursos.

Conclusiones

- En 20 municipios se concentra aproximadamente el 50% del valor de los proyectos con recursos de regalías aprobados en el OCAD PAZ. Sin lugar a dudas, persisten obstáculos que han impedido un acceso más equitativo de los municipios PDET a los recursos asignados para la paz.
- En el sector transporte se concentra el 70,04% del total, el sector de minas y energía el 17,28%, vivienda, ciudad y territorio 10,57% y agricultura y desarrollo rural ocupa el cuarto lugar con un 0,37%. En los demás sectores, deporte y recreación, gobierno territorial, ambiente y desarrollo sostenible y salud y protección social no suman ni siquiera un 1% del valor de los proyectos aprobados.
- De acuerdo con la clasificación de los proyectos aprobados en el OCAD PAZ realizado por el grupo de estudios de regalías de la Contraloría, se generan varias inquietudes relacionadas con el foco de inversión para lograr un desarrollo rural integral (por ejemplo los proyectos aprobados de vivienda urbana, parques de recreación y deportes urbanos, vías urbanas o el cerramiento de un cementerio, entre otros) y la financiación de proyectos que deberían ser financiados con otras fuentes de financiación (por ejemplo los proyectos relacionados con la red vial nacional o red vial secundaria). Estos proyectos están superando los \$0,5 billones de pesos.
- Según el tipo o modalidad de contratación, la Contraloría ha encontrado que la contratación directa representa el 8,54% de los recursos contratados para la ejecución de los proyectos aprobados en el OCAD PAZ, que equivalen a \$165.946 millones de pesos. Esto desconoce que este tipo de contratación debe ser excepcional, de acuerdo con las definiciones taxativas que define la ley.
- La contratación bajo la figura de cooperación, llama especialmente la atención porque involucra un valor considerable de recursos que representan el 1,96% del su valor total, que equivalen a \$74.252 millones de pesos. Se han suscrito 68 contratos por esta modalidad, realizados por el Instituto Nacional de Vías con varios municipios para la ejecución de las obras.

- Por concurso de méritos, o modalidad de selección contractual en la que se elige al contratista debido a la mayor capacidad técnica, científica o de experiencia, con el fin de escoger el ente más idóneo para la realización del objeto contractual, se encontró un total de 312 proyectos por un valor de \$ 115.445 millones de pesos, que corresponde especialmente a la construcción de vías.
- La Auditoria de Cumplimiento AT-75, evidencio que los recursos provenientes de regalías aprobados a través del OCAD PAZ, en los casos que fueron materia de estudio, se encontró la adición de recursos y tiempo para su ejecución. Lo que evidencia una deficiencia en su planeación y ejecución.
- Es importante resaltar que los recursos orientados al cumplimiento del punto número 1 del Acuerdo de Paz, son exiguos, pues como ya se señaló, para actividades de proyectos que tienen que ver con la modernización y desarrollo del sector agropecuario se han aprobado tan solo el 0,37% de los recursos para proyectos financiados por el Sistema General de Regalías.
- Pese a la regulación existente, que faculta a algunos entes estatales para el control del buen uso de los recursos públicos, se evidencia una tendencia a la atomización de recursos, falta de pertinencia y priorización según los plasmado en el Acuerdo Final y altos índices de irregularidades en la contratación e idoneidad de los contratistas, que desencadena en una preocupación permanente de los entes de control por el manejo de las regalías en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Acto Legislativo 5 de 2011, *Diario Oficial*, n.º 48.134 de 18 de julio de 2011, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_05_2011.html].
- Acto Legislativo 4 de 2017, *Diario Oficial*, n.º 50.350, de 8 de septiembre de 2017, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_04_2017.html].
- Acto Legislativo 4 de 2019, *Diario Oficial*, n.º 51.080, de 18 de septiembre 2019, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_04_2019.html].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución Orgánica 6680 de 2012, en *Diario Oficial*, n.º 48.511, de 3 de agosto de 2012, disponible en [https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_6680_de_2012_contraloria_general_de_la_republica.aspx#/].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución Orgánica 6750 de 2012, en *Diario Oficial*, n.º 48.553, de 14 de septiembre de 2012, disponible en [https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/resolucion_contraloria_6750_2012.htm].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución Orgánica 7130 de 2013, en *Diario Oficial*, n.º 48.792, de 16 de mayo de 2013, disponible en [https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/resolucion_contraloria_7130_2013.htm].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución Organizacional 169 de 2015, en *Diario Oficial*, n.º 49.422, de 11 de febrero de 2015, disponible en [https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/resolucion_contraloria_ogz0169_2015.htm].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución Orgánica 0024 de 2019, en *Diario Oficial*, n.º 50.832 de 10 de enero de 2019, disponible en [[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/resoluciones/REG-ORG-0024-2019.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/resoluciones/REG-ORG-0024-2019.PDF)].

Desempeño y planeación de proyectos del Órgano Colegiado –OCAD PAZ–...

Decreto 893 de 2017, *Diario Oficial*, n.º 50.247, de 28 de mayo de 2017, disponible en [<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>].

Decreto 1534 de 2017, *Diario Oficial*, n.º 50.357, de 15 de septiembre de 2017, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30033611>].

Decreto 413 de 2018, *Diario Oficial*, n.º 50.523, de 2 de marzo de 2018, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30034552>].

Decreto 403 de 2020, *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038961>].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento Conpes 3932*, Bogotá, 29 de junio de 2018, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>].

JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, 24 de noviembre de 2016, disponible en [<https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>].

Ley 80 de 1993, *Diario Oficial*, n.º 41.094, de 28 de octubre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1790106>].

Ley 600 de 2000, *Diario Oficial*, n.º 44.097, de 24 de julio de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1663904>].

Ley 1530 de 2012, *Diario Oficial*, n.º 48.433, de 17 de mayo de 2012, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html].

Ley 1955 de 2019, *Diario Oficial*, n.º 50.964, de 25 de mayo de 2019, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html].

Ley 2056 de 2020, *Diario Oficial*, n.º 51.453, de 30 de septiembre de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039954>].



Editado por el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios -ILAE-,
en enero de 2022

Se compuso en caracteres Cambria de 11 y 9 ptos.

Bogotá, Colombia