

Riesgos y hechos en el ciclo de las regalías 2019 y perspectivas 2020

Aníbal Quiroz Monsalvo
director

Juan Carlos Gualdrón
Melissa Andrea Muñoz Gulfo
coordinadores



Instituto Latinoamericano de Altos Estudios



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Riesgos y hechos
en el ciclo de las regalías 2019
y perspectivas 2020

Riesgos y hechos en el ciclo de las regalías 2019 y perspectivas 2020

Aníbal Quiroz Monsalvo

director

Juan Carlos Gualdrón

Melissa Andrea Muñoz Gulfo

coordinadores

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 978-628-7532-17-5

- © ANÍBAL QUIROZ MONSALVO (director), 2022
 - © JUAN CARLOS GUALDRÓN ALBA (coordinador), 2022
 - © MELISSA ANDREA MUÑOZ GULFO (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	31
CAPÍTULO PRIMERO EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES Y FISCALIZACIÓN	35
CAPÍTULO SEGUNDO LIQUIDACIÓN DE REGALÍAS	43
CAPÍTULO TERCERO RECAUDO Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS DE REGALÍAS	49
CAPÍTULO CUARTO DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE REGALÍAS POR FONDOS	55
I. Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación	56
II. Funcionamiento del Sistema General de Regalías	57
III. Fondo de Desarrollo Regional	58
IV. Fondo de compensaciones	61
V. Fondo de Regalías Directas	65
VI. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	69
VII. Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE–	71
VIII. Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET–	72
CAPÍTULO QUINTO SALDOS Y RENDIMIENTOS FINANCIEROS DE LAS CUENTAS MAESTRAS	75

Riesgos y hechos en el ciclo de las regalías 2019 y perspectivas 2020

CAPÍTULO SEXTO

RIESGOS, EFICIENCIA, EFECTIVIDAD Y EQUIDAD

EN LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN SGR	79
I. Deficiencias en la estructuración de proyectos y no cumplimiento de requisitos	79
II. Proyectos aprobados y sin contratar	81
III. Proyectos de regalías y su contribución al desarrollo regional	83
IV. Riesgos en la contratación para la ejecución de proyectos	92
V. Proyectos en riesgo de liberación de recursos	99

CAPÍTULO SÉPTIMO

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA UNIDAD DE REGALÍAS

DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	103
--	------------

CAPÍTULO OCTAVO

ACCIONES E INTERVENCIONES DE LA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

	107
I. BID DATA - Océano Regalías	107
II. Denuncias y control social	108
III. Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2019 vs. años anteriores	111
IV. Responsabilidad fiscal	116
A. Responsabilidad fiscal de la Unidad de Regalías adelantados por contralores delegados intersectoriales	116
B. Procesos de responsabilidad fiscal Unidad de Regalías adelantados por contralores provinciales	119
V. Compromiso Colombia	120
VI. Seguimiento a los ocads	122

Contenido

CAPÍTULO NOVENO	
REFERENCIA DE LOS PROYECTOS DE REGALÍAS APROBADOS EN 2019	123
CAPÍTULO DÉCIMO	
ANÁLISIS DE LAS INVERSIONES DE REGALÍAS POR FONDOS Y SECTORES	129
I. Proyectos Acuerdo de Paz. Los municipios PDET y los proyectos que fueron aprobados en municipios no PDET	129
II. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	133
III. Sector de transporte	143
IV. Sector de educación	155
V. Sector de agua potable y saneamiento básico	170
VI. Sector de deporte y recreación	178
VII. Sector de ambiente y desarrollo sostenible	184
VIII. Sector de vivienda	187
IX. Sector de agricultura y desarrollo rural	195
X. Sector de planeación	202
XI. Sector de minas y energía	206
XII. Salud y protección social	212
CONCLUSIONES	223
BIBLIOGRAFÍA	229

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Áreas estratégicas mineras - minerales estratégicos	37
Gráfico 2. Valor de las resoluciones de caducidad por deudas de regalías	41
Gráfico 3. Evolución del precio internacional del petróleo. Europe Brent Spot Price Fob (<i>dollars per barrel</i>)	44
Gráfico 4. Colombia. Producción promedio de barriles de petróleo por día (2013 - marzo 2020)	45
Gráfico 5. Evolución de la TRM (USD dólares 2003 - marzo 2020)	46
Gráfico 6. Producción de carbón (toneladas) y regalías (miles de pesos) (2012 - 2019)	47
Gráfico 7. SGR: plan de recursos 2019-2028 (billones de pesos)	48
Gráfico 8. Presupuesto de ingresos del Sistema General de Regalías (por bienios)	50
Gráfico 9. Sistema General de Regalías. Presupuesto vs. instrucciones de abono a cuenta (2017-2019)	51
Gráfico 10. Incorporaciones al presupuesto general de regalías (2019-2020)	53
Gráfico 11. Evolución presupuestal de los recursos para el monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR (millones de pesos)	57
Gráfico 12. Evolución presupuestal de los recursos para el funcionamiento del SGR (millones de pesos)	58

Gráfico 13. Evolución presupuestal del Fondo de Desarrollo Regional para Inversión (billones de pesos)	59
Gráfico 14. Recursos acumulados de los presupuestos de regalías del Fondo de Desarrollo Regional. 2012- bienio 2019-2020, desagregado por departamentos (billones de pesos)	60
Gráfico 15. Variación de los recursos de los presupuestos de regalías del Fondo de Desarrollo Regional. Bienio 2017-2018 vs bienio 019-2020, desagregado por departamentos (millones de pesos)	61
Gráfico 16. Evolución de los presupuestos del Fondo de Compensación-60%. 2012 - bienio 2019-2020 (billones de pesos)	62
Gráfico 17. Evolución de los presupuestos del Fondo de Compensación-40%. 2012 - bienio 2019-2020 (billones de pesos)	62
Gráfico 18. Recursos presupuestales acumulados del Fondo de Compensación Regional-60% y recursos presupuestales acumulados del Fondo de Compensación Regional-40% (millones de pesos)	63
Gráfico 19. Variación de los recursos presupuestales del Fondo de Compensación Regional-60%, desagregado por departamentos vs. variación de los recursos presupuestales del Fondo de Compensación Regional-40%, desagregado por departamentos. Bienio 2017-2018 vs. 2019 (millones de pesos)	64
Gráfico 20. Evolución de las regalías directas y compensaciones (billones de pesos)	65
Gráfico 21. Acumulado de regalías directas presupuestadas acumuladas 2012 - bienio 2019-2020	67
Gráfico 22. Variación de los recursos presupuestales del fondo de regalías directas, desagregado por departamentos. Bienio 2017-2018 vs 2019-2020 (millones de pesos)	68
Gráfico 23. Evolución de las regalías del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (billones de pesos)	69

Contenido

Gráfico 24. Recursos presupuestados acumulados 2012 - bienio 2019-2020 del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, desagregado por departamentos (billones de pesos)	70
Gráfico 25. Variación de los recursos presupuestales del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, desagregado por departamentos. Bienio 2017-2018 vs 2019-2020 (millones de pesos)	71
Gráfico 26. Evolución de la ejecución de recursos SGR-FONPET (billones de pesos)	73
Gráfico 27. Inversiones con recursos de desarrollo - FONPET. Recursos comprometidos con presuntas irregularidades (miles de millones)	74
Gráfico 28. Top entidades bancarias - tasa efectiva anual (porcentaje)	77
Gráfico 29. Rendimiento financiero promedio	78
Gráfico 30. Valor acumulado de proyectos que no pasaron la verificación de requisitos, desagregado por departamentos (pesos)	80
Gráfico 31. Participación sectorial del valor de los proyectos que no pasaron la verificación de requisitos (2012-2019)	81
Gráfico 32. Porcentaje de participación de los sectores de acuerdo con el valor de los proyectos aprobados con recursos de regalías	84
Gráfico 33. Número de proyectos aprobados vs. valor promedio por proyecto, desagregado por sectores. Acumulado 2012-2019 (millones de pesos)	86
Gráfico 34. Porcentaje de concentración del PGN como contrapartida de los recursos de regalías, por departamentos	87
Gráfico 35. Valor de los proyectos aprobados, por departamentos vs. Colombia. Valor de los proyectos aprobados por habitante, por departamentos. Acumulado 2012 - 2019 (billones de pesos)	89
Gráfico 36. Puntajes obtenidos en el ranking de competitividad departamental (2013 vs. 2019)	90

Gráfico 37. Casos. Posiciones en el ranking departamental de competitividad	91
Gráfico 38. Departamentos que se encuentran con indicadores de desarrollo por debajo del promedio nacional (2018)	92
Gráfico 39. Contratación directa por sectores SGR (2012-2019)	94
Gráfico 40. Contratación según tipología en modalidad de convenios SGR	95
Gráfico 41. Comparativo Decreto 777 de 1992 vs. Decreto 92 de 2017. Valor convenios con recursos SGR (2012-2019)	96
Gráfico 42. Evolución de la contratación directa con recursos de regalías	98
Gráfico 43. Contratación con recursos de regalías. Proyectos aprobados 2012-2019. Por tipo de contrato vs. cantidad de sectores	99
Gráfico 44. Valores y cantidades de proyectos en riesgo de liberación de recursos, según el tiempo transcurrido después de la aprobación (millones de pesos)	100
Gráfico 45. Valores de los proyectos en riesgo de liberación de recursos, desagregado por departamentos (millones de pesos)	101
Gráfico 46. Número de denuncias recibidas por origen departamental (2012-2019)	108
Gráfico 47. Evolución de las denuncias recibidas por la CGR (2012-2019)	109
Gráfico 48. Número de denuncias ciudadanas recibidas y atendidas (2017-2019)	110
Gráfico 49. Aprobaciones vs. auditorías	111
Gráfico 50. Top diez aprobaciones de recursos del Sistema General de Regalías	112
Gráfico 51. Top diez aprobaciones de proyectos por departamento	113

Contenido

Gráfico 52. Resultados del Plan de Vigilancia y Control 2019	114
Gráfico 53. Balance del valor auditado, los beneficios y los hallazgos por regiones (2019)	115
Gráfico 54. Procesos de responsabilidad fiscal de los contralores delegados	117
Gráfico 55. Departamentos afectados	118
Gráfico 56. Procesos de responsabilidad fiscal de los contralores provinciales	119
Gráfico 57. Departamentos afectados	120
Gráfico 58. Resultados de la estrategia Compromiso Colombia	121
Gráfico 59. Recursos aprobados para proyectos de inversión con recursos de regalías, desagregado por sectores (2019, millones de pesos)	124
Gráfico 60. Recursos aprobados para proyectos de inversión con recursos de regalías, desagregado por departamentos (2019, millones de pesos)	126
Gráfico 61. Municipios PDET	130
Gráfico 62. Recursos comprometidos en proyectos aprobados en el OCAD PAZ	131
Gráfico 63. Valor de los proyectos aprobados en el ocad paz por sectores	133
Gráfico 64. Participación de los recursos de regalías de ciencia, tecnología e innovación (2012-2019)	134
Gráfico 65. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Valor de los proyectos aprobados 2012-2019 (billones de pesos)	135
Gráfico 66. Valor de los proyectos aprobados del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2019 (billones de pesos)	136

Gráfico 67. Ranking departamental de innovación (2015 vs. 2019)	137
Gráfico 68. Valor de los proyectos aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2019 en biotecnología (millones de pesos)	139
Gráfico 69. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Valor de los proyectos aprobados para nuevos centros y parques tecnológicos (millones de pesos)	141
Gráfico 70. Porcentajes de los valores contratados de ciencia, tecnología e innovación por modalidades y tipos de contrato (2012-2019)	142
Gráfico 71. Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de transporte (2012-2019)	144
Gráfico 72. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de transporte por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)	145
Gráfico 73. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de transporte por departamentos 2019 (millones de pesos)	146
Gráfico 74. Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de transporte 2012-2019 (billones de pesos)	147
Gráfico 75. Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de transporte desagregado por subsectores (2012-2019)	149
Gráfico 76. Valor de los proyectos aprobados de transporte según estado general (2012-2019 vs. Colombia). Valor de los proyectos aprobados de transporte que se encontraban en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)	150
Gráfico 77. Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de transporte aprobados entre el 2012 y 2016 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)	151
Gráfico 78. Valores contratados con recursos de regalías, con un mismo contratista del sector transporte, según el número de sectores 2012-2019 (billones de pesos)	153

Contenido

Gráfico 79. Valor del pgn como contrapartida de los recursos de regalías de los proyectos de transporte aprobados por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)	155
Gráfico 80. Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de educación (2012-2019)	156
Gráfico 81. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)	157
Gráfico 82. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación por departamentos 2019 (millones de pesos)	158
Gráfico 83. Ranking de competitividad. Indicador de educación básica y media (2013 vs. Colombia) Ranking de competitividad. Indicador de educación básica y media (2019)	159
Gráfico 84. Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación 2012-2019 (billones de pesos)	160
Gráfico 85. Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación desagregado por subsectores (2012-2019)	161
Gráfico 86. Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación desagregado por subsectores (2019)	162
Gráfico 87. Evolución de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación para alimentación escolar 2012-2019 (millones de pesos)	163
Gráfico 88. Evolución de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación para restaurantes, cocinas y comedores 2012-2019 (millones de pesos)	164
Gráfico 89. Evolución de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación para transporte 2012-2019 (millones de pesos)	165
Gráfico 90. Evolución de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación para escenarios deportivos y patios recreativos 2012-2019 (millones de pesos)	166

Gráfico 91. Evolución de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación para cerramientos perimetrales 2012-2019 (millones de pesos)	167
Gráfico 92. Evolución de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación para baterías sanitarias y otras infraestructuras 2012-2019 (millones de pesos)	168
Gráfico 93. Valor de los proyectos aprobados de educación según estado general 2012-2019 vs. Valor de los proyectos aprobados de educación que se encontraban en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)	169
Gráfico 94. Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de educación aprobados entre 2012 y 2017 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)	170
Gráfico 95. Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de agua potables y saneamiento básico (2012-2019)	171
Gráfico 96. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)	172
Gráfico 97. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico por departamentos 2019 (millones de pesos)	173
Gráfico 98. Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico 2012-2019 (millones de pesos)	174
Gráfico 99. Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico desagregado por subsectores (2012-2019)	175
Gráfico 100. Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico desagregado por subsectores (2019)	176

Contenido

Gráfico 101. Valor de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico según estado general 2012-2019 vs. Valor de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico que se encontraban en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)	177
Gráfico 102. Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de agua potable y saneamiento básico aprobados entre 2012 y 2016 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)	178
Gráfico 103. Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de deporte y recreación (2012-2019)	179
Gráfico 104. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de deporte y recreación por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)	180
Gráfico 105. Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de deporte y recreación 2012-2019 (millones de pesos)	181
Gráfico 106. Valor de los proyectos aprobados de deporte y recreación según estado general 2012-2019 vs. Valor de los proyectos aprobados de deporte y recreación que se encontraban en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)	182
Gráfico 107. Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de deporte y recreación aprobados entre 2012 y 2016 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)	183
Gráfico 108. Recursos de regalías de proyectos aprobados de deporte y recreación desagregado por fondos de regalías 2012-2019 (millones de pesos)	184
Gráfico 109. Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de ambiente y desarrollo sostenible (2012-2019)	185
Gráfico 110. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de ambiente y desarrollo sostenible por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)	186

Gráfico 111. Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de ambiente y desarrollo sostenible 2012-2019 (millones de pesos)	187
Gráfico 112. Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de vivienda (2012-2019)	188
Gráfico 113. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de vivienda por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)	189
Gráfico 114. Bolívar, Cesar, Norte de Santander, San Andrés y Providencia. Déficit de vivienda (2005 vs. 2018)	190
Gráfico 115. Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de vivienda 2012-2019 (millones de pesos)	191
Gráfico 116. Valor de los proyectos aprobados de vivienda según estado general 2012-2019 vs. Valor de los proyectos aprobados de vivienda que se encontraban en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)	192
Gráfico 117. Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de vivienda aprobados entre el 2012 y 2016 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)	193
Gráfico 118. Recursos de proyectos de vivienda contratados con un solo consultor (2012-2019)	194
Gráfico 119. Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural (2012-2019)	195
Gráfico 120. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)	196
Gráfico 121. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural por departamentos 2019 (millones de pesos)	197
Gráfico 122. Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural 2012-2019 (millones de pesos)	198

Contenido

Gráfico 123. Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural desagregado por subsectores (2012-2019)	199
Gráfico 124. Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural desagregado por subsectores (2019)	200
Gráfico 125. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural desagregado por fondos de regalías 2012-2019 (millones de pesos)	201
Gráfico 126. Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de planeación (2012-2019)	202
Gráfico 127. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de planeación por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)	203
Gráfico 128. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de planeación por departamentos 2019 (millones de pesos)	204
Gráfico 129. Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de planeación 2012-2019 (millones de pesos)	205
Gráfico 130. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de planeación desagregados por fondos de regalías 2012-2019 (millones de pesos)	206
Gráfico 131. Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de minas y energía (2012-2019)	207
Gráfico 132. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de minas y energía por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)	208
Gráfico 133. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de minas y energía por departamentos 2019 (millones de pesos)	209
Gráfico 134. Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de minas y energía 2012-2019 (millones de pesos)	210

Gráfico 135. Valor de los proyectos aprobados de minas y energía según estado general 2012-2019 vs. Valor de los proyectos aprobados de minas y energía que se encuentran en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)	211
Gráfico 136. Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de minas y energía aprobados entre el 2012 y 2016 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)	212
Gráfico 137. Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de salud y protección social (2012-2019)	213
Gráfico 138. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de salud y protección social por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)	214
Gráfico 139. Recursos de regalías de los proyectos aprobados de salud y protección social por departamentos 2019 (millones de pesos)	215
Gráfico 140. Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de salud y protección social 2012-2019 (millones de pesos)	216
Gráfico 141. Ranking de competitividad departamental. Puntaje pilar de salud 2013 vs. ranking de competitividad departamental. Puntaje pilar de salud 2019	217
Gráfico 142. Departamentos de Meta y La Guajira. Evolución de la posición en el ranking departamental de competitividad - pilar de salud (2013-2019)	218
Gráfico 143. Sector de salud y protección social. Porcentaje de inversiones por categorías (2012-2019)	219
Gráfico 144. Sector salud y protección social. Valores de los proyectos aprobados por subsectores. Desagregado por fuentes 2012-2019 (millones de pesos)	220

Contenido

Gráfico 145. Valor de los proyectos aprobados de salud y protección social según estado general 2012-2019 vs. valor de los proyectos aprobados de salud y protección social que se encontraban en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)	221
Gráfico 146. Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de salud y protección social aprobados entre 2012 y 2017 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)	222

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Recursos del sgr: fiscalización y conocimiento y la cartografía del subsuelo. 2012 - bienio 2019 - 2020 (millones de pesos corrientes)	39
Tabla 2. Sistema General de Regalías: Presupuesto vs. instrucciones de abono a cuenta (2019)	52
Tabla 3. Distribución recaudo bienio 2019-2020 del SGR (millones de pesos)	56
Tabla 4. Recursos distribuidos durante el bienio 2019-2020 (millones de pesos)	72
Tabla 5. Presupuesto auditado por región vigencia 2019	112
Tabla 6. Top cinco de hallazgos fiscales emblemáticos (segundo semestre de 2019)	114
Tabla 7. Casos de proyectos que posiblemente no tienen un componente fundamental de ciencia, tecnología e innovación	140
Tabla 8. Fuentes de recursos de los proyectos aprobados de transporte desagregado por subsectores 2012-2019 (millones de pesos)	154
Tabla 10. Distribución	224

LISTA DE SIGLAS

AD	Asignaciones Directas
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANM	Agencia Nacional de Minería
APAZ	Asignación para la Paz
BRENT	Tipo de petróleo que se extrae principalmente del mar del Norte. Marca la referencia del precio en los mercados europeos
CAR	Corporaciones Ambientales Regionales
CDT	Certificados de Depósito a Término
CGR	Contraloría General de la República
CORMAGDALENA	Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena
CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DTF	Depósito a Término Fijo
FAE	Fondo de Ahorro y Estabilización
FCR	Fondo de Compensación Regional
FCTeI	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
FDR	Fondo de Desarrollo Regional
FOME	Fondo de Mitigación de Emergencias
FONPET	Fondo de Ahorro Pensional Territorial
GESPROY	Aplicativo administrado por el DNP que permite gestionar y monitorear la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR
IAC	Instrucciones de Abono a Cuenta
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
KBPD	Miles de barriles de petróleo promedio por día
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MME	Ministerio de Minas y Energía

Riesgos y hechos en el ciclo de las regalías 2019 y perspectivas 2020

OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
PDT	Plan de Desarrollo Territorial
Precio BRENT	Precio en dólares por barril de petróleo de referencia para los mercados europeos y para Colombia
SECOF	Plataforma en la cual las entidades estatales deben publicar los documentos de los procesos de contratación, desde la planeación del contrato hasta su liquidación
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SGR	Sistema General de Regalías
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SICODIS	Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR
SIMCO	Sistema de Información Minera de Colombia
SMSCE	Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías
TDCA	Tasa de depósito y cuentas de ahorro
TES	Títulos de deuda pública de corto plazo
TIR	Tasa Interna de Retorno
USD	Dólar estadounidense

INTRODUCCIÓN

Mediante la Ley 1942 de 2018¹ se estableció el presupuesto, tanto de ingresos como de gastos, del Sistema General de Regalías para el bienio del 1.º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, en la suma de \$18.564.591.529.959, de los cuales se autorizaron gastos con cargo a los siguientes: (I) fondos y beneficiarios del SGR durante el bienio por la suma de \$15.561.339.469.174; (II) con cargo a las entidades receptoras directas de regalías y compensaciones del SGR por la suma de \$2.075.022.484.287; (III) 928.229.576.498 con cargo a los Órganos del Sistema General de Regalías. Así mismo, incorpora los rendimientos financieros del Acto Legislativo 4 de 2017², mayor recaudo 2017-2018, rendimientos financieros antes del mencionado Acto Legislativo, oro y chatarra después del Acto Legislativo 1 de 2016³ y desahorro FAE y se disponen otras.

A su vez, modifica la periodicidad para rendir cuentas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, y establece que el informe público de gestión se presentará de forma anual y especificará el número de proyectos aprobados y no aprobados, los puntajes obtenidos por aquellos, su impacto y pertinencia, así como su estado y ejecución, entre otras disposiciones generales.

El documento está organizado por capítulos que describen los hechos más significativos relacionados con el ciclo de las regalías⁴ y que

1 *Diario Oficial*, n.º 50.819 de 27 de diciembre de 2018, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036063>].

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

3 *Diario Oficial*, n.º 49.927 de 7 de julio de 2016, disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2016.html].

4 Regalías son el pago que hacen las compañías petroleras y mineras al Estado colombiano, por explotar yacimientos de un recurso natural no renovable. Dichas regalías se destinan

son objeto de la Contraloría General de la República. Los análisis se hacen teniendo en cuenta las tendencias desde que se reestructuró el Sistema General de Regalías hasta el año 2019, pero siempre haciendo un énfasis de lo ocurrido durante este último año 2019.

El Acto Legislativo 5 del 26 de diciembre de 2019⁵ busca generar los cambios para la inversión territorial con un aumento del porcentaje destinado a los municipios productores de recursos naturales no renovables. Como principal propósito, se busca fortalecer las entidades territoriales de las asignaciones directas y el ajuste del funcionamiento y operación del Sistema General de Regalías para hacerlo expedito.

El presente documento, en el primer capítulo señala algunos hechos que están impidiendo obtener mayores ingresos para el Sistema General de Regalías, algunos de ellos relacionados con la explotación ilícita de minerales y otros con la gestión de los recursos naturales no renovables. Así mismo, se hacen unas referencias al proceso de fiscalización y algunos hechos que son objeto de análisis por parte de la Contraloría General de la República.

El segundo capítulo se refiere a la liquidación de las regalías. Con preocupación se registra la caída de los precios y la producción de hidrocarburos en referencia del carbón en los primeros meses de 2020. Lo anterior, sumado a los recursos de los fondos de estabilización y pensiones que se destinaron para financiar el Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME–, sin lugar a dudas, genera una tensión en la disposición de recursos para el 2020 y en el cumplimiento del plan de mediano plazo de los ingresos de regalías.

El tercer capítulo hace una comparación descriptiva entre lo presupuestado de recaudo y las transferencias de recursos, con las instrucciones de abono a cuenta para cada uno de los fondos destinatarios, observando un buen comportamiento para el 2019.

En el cuarto capítulo se describen las tendencias de la distribución de los recursos para cada uno de los fondos, incluyendo los recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías como también los

a solucionar las necesidades básicas insatisfechas de los departamentos y municipios como la educación básica, salud, agua potable y alcantarillado, entre otros y a financiar grandes proyectos que traigan progreso a la región.

5 *Diario Oficial*, n.º 51.178, de diciembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038679>].

recursos de Seguimiento, Evaluación y Monitoreo. Así mismo, se señalan los cambios que se esperan como producto de la aprobación del Acto Legislativo 5 del 26 de diciembre de 2019, donde el 34% se distribuirá en todo el país, el 25% para regiones productoras, otro 10% irá a ciencia y tecnología, alrededor del 5% para ahorro, 7% irá a la paz, un 15% para municipios priorizados, y el resto será destinado para el funcionamiento de CORMAGDALENA y para la conservación ambiental. El porcentaje para el ahorro disminuirá, pasará del 20 al 4,5%.

También se advierten cambios de la base de los indicadores para la distribución de los recursos, ya no con las proyecciones del censo de 2005, sino con los resultados del censo de población y vivienda del 2018⁶. Los indicadores del tamaño de la población y las necesidades básicas insatisfechas, cambiaron sustancialmente para algunos departamentos frente a las proyecciones base del cálculo para la distribución de regalías.

En el capítulo quinto se hace un análisis de los saldos y rendimientos financieros de las cuentas maestras, teniendo presente la modificación en el funcionamiento del Sistema General de Regalías soportada por la directriz del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que estableció que a partir del 1.º de enero de 2019 los recursos de regalías de asignaciones directas, compensaciones y asimiladas (Fondo de Compensación Regional 40%), así como los recursos de fortalecimiento de las secretarías técnicas, no llegarán a la caja de los departamentos, sino que serán pagados por el Ministerio de Hacienda. De todas maneras, se advierte no solo la permanencia de valores importantes en las cuentas maestras sin ejecutar, sino también la gran disparidad en la tasa de interés efectiva que pagan los bancos por los recursos depositados en sus cuentas, incluso una tasa que no alcanza a cubrir la inflación.

En el capítulo sexto se hace referencia a los riesgos asociados a la eficiencia, efectividad y equidad en la inversión de los recursos del Sistema General de Regalías, que van desde las deficiencias en la estructuración y presentación de proyectos que no pasan la verificación de requisitos, proyectos aprobados de bajo impacto que no logran incidir lo suficiente en el desarrollo regional, los riesgos asociados a la contratación de los ejecutores de los proyectos, como por ejemplo la con-

6 Disponible en [<https://www.datos.gov.co/Estadisticas-Nacionales/Censo-Nacional-de-Poblacion-y-Vivienda-CNPV-2018/qzc6-q9qw>].

centración de la contratación, el uso de la contratación directa o con un solo proponente o la contratación de entidades o personas que no cumplen con todos los requisitos, entre otras. Y por último, se advierte que los recursos en riesgo deben ser liberados debido a que los proyectos aprobados aún no han cumplido con todos los requisitos para adelantar la selección del ejecutor.

En el capítulo séptimo se presenta la estructura organizacional de la Unidad de Regalías y en el octavo se presentan las principales acciones e intervenciones de la Contraloría General de la República, aquí se presentan las tendencias de las denuncias, los principales hallazgos, los beneficios y los resultados de Compromiso Colombia y de la responsabilidad fiscal.

En el capítulo noveno se hace una breve descripción de la aprobación de proyectos en 2019, desagregado por sectores y por departamentos. En el capítulo décimo se hace un análisis referencial de los principales hechos relacionados con las dinámicas de proyectos aprobados y de la contratación de los 12 primeros sectores de importancia de acuerdo con los montos aprobados, incluidos como sectores los recursos para la Paz y del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Por último, la atención a la pandemia en el estado de emergencia traerá cambios en los procedimientos y en los proyectos de inversión en 2020, aplazando aquellos que no tengan surtido todo el trámite o reorientando las prioridades.

CAPÍTULO PRIMERO

EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES Y FISCALIZACIÓN

En términos generales, la Contraloría General de la República señala que la nación ha dejado de percibir importantes recursos de regalías asociados a la explotación ilícita de minerales, al estancamiento de propuestas o proyectos de hidrocarburos y mineros que no avanzan debido, fundamentalmente, a las dificultades asociadas al cumplimiento de la normatividad ambiental y en las divergencias de intereses que se expresan en los procesos de concertación social. Así mismo, persisten débiles procesos de fiscalización sobre todo, en el conocimiento de las reservas mineras y su explotación, como también los incumplimientos de las empresas de hidrocarburos y mineras de sus obligaciones contractuales.

La baja formalización de los procesos de extracción de minerales ha llevado, como nunca antes, a una muy baja recaudación de regalías que puede implicar menores inversiones en los planes de desarrollo locales, en especial en deficientes ejecuciones en las áreas de educación, salud, vías terciarias e infraestructura. La extracción irregular de minerales acarrea graves consecuencias en el desarrollo local y altos índices de corrupción en todos los esquemas productivos en las regiones.

A pesar del trabajo conjunto entre diferentes instituciones para enfrentar el grave delito de la extracción ilegal de minerales, el país presenta un escenario preocupante de ilicitud en toda la cadena productiva de la minería, desde la explotación hasta la comercialización de los minerales, con graves afectaciones al medio ambiente y en general, asociado a graves problemáticas sociales (conflicto armado, comunidades vulnerables, desplazamiento, violencia). Además de los graves problemas sociales y ambientales, la nación deja de percibir cuantiosos recursos vía impuestos y regalías, obstaculizando el desarrollo de

algunas zonas del territorio colombiano. En la Imagen 1 se presenta uno de los casos emblemáticos de los operativos contra la explotación ilícita ocurridos en 2019.

Imagen 1
Colombia. Operativo contra la explotación ilícita de minerales
“el ejército destruye 44 dragas usadas en minería ilegal en Nechí,
con esta maquinaria el clan del golfo obtenía
hasta 11 mil millones de pesos mensuales”

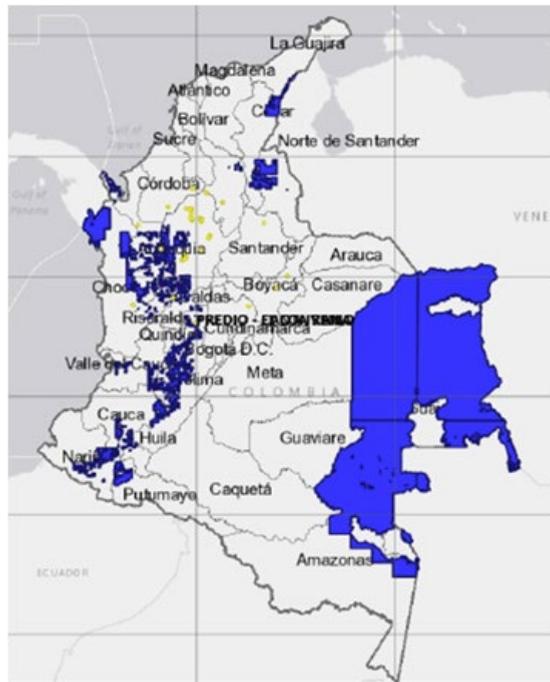


Fuente: Caracol Radio, Medellín - Antioquia, 29 de mayo de 2019.

En cumplimiento de la normatividad minera, el Estado debe delimitar zonas del territorio nacional como áreas de reserva estratégica minera para definir en ellas un tipo especial de ordenamiento, evitando una proliferación desordenada de la minería, así como un régimen legal y contractual específicos, garantizando con esto, una mayor eficiencia en la extracción de recursos, e incrementando la participación estatal de los beneficios provenientes de la ejecución de esta actividad en dichas áreas. En efecto, en coordinación con el Servicio Geológico Colombiano que define las áreas con potencial minero, la Agencia Nacional de Minería mantiene reservadas áreas estratégicas mineras, soportadas

en las resoluciones 18-0241⁷ y 045⁸ de 2012, como se observa en el Gráfico 1, y cuya área equivale a 20,5 millones de hectáreas que no han surtido algún proceso de selección objetiva, dejando el Estado de percibir importantes recursos. Estas áreas deben cumplir con todo lo establecido en la Sentencia C-035/16⁹ relacionados con la consulta previa con las comunidades y el cumplimiento de las normas ambientales. Es importante mencionar que estas áreas hacen referencia a minerales estratégicos como oro, hierro, uranio y coltán, entre otros.

Gráfico 1
Áreas estratégicas mineras - minerales estratégicos



Fuente: Agencia Nacional de Minería.

- 7 *Diario Oficial*, n.º 48.353, de 24 de febrero de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=4030017>].
- 8 *Diario Oficial*, n.º 48.483, de 6 de julio de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/4007264>].
- 9 8 de febrero de 2016, M. P.: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>].

En los últimos años se incrementó el conflicto generado por los intereses de los habitantes en las localidades y la condición general de utilidad pública de la explotación de los recursos naturales no renovables. A pesar del fallo de la Corte, que puso límites a las consultas populares para que a través de esos mecanismos de participación no se puedan vetar las actividades extractivas como la minería y el petróleo, se resaltan dos casos emblemáticos de proyectos mineros de gran tamaño que han tenido fuertes oposiciones, el primero en el municipio de Cajamarca en el Tolima, donde se suspendió el proyecto de oro de “la Colosa” por sus posibles impactos ambientales y, el segundo, en Jericó en Antioquia con la oposición al proyecto minero de cobre “Quebradona”, donde la empresa minera estima generar regalías por el orden de \$64.000 millones de pesos anuales.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta, no relacionado con mayores ingresos de regalías, está asociado con los conflictos presentados entre la gestión de los recursos naturales renovables (áreas excluibles de la minería) y la explotación de hidrocarburos y minería. De acuerdo con la citada Sentencia C-035/16, no deben existir explotaciones en zonas de páramos y por extensión en zonas de exclusión minera como por ejemplo las reservas forestales protectoras y humedales Ramsar entre otros, sin embargo, todavía existen proyectos vigentes en dichas zonas, independiente de una posible condición de suspendidos. De acuerdo con la información suministrada por la Agencia Nacional de Minería, con fecha de corte del 26 de diciembre de 2019, se encontraban 665 títulos mineros superpuestos de forma total o parcial con áreas excluibles de la minería, superando las 230.000 hectáreas. Así mismo, se presentan conflictos generados por la superposición de las explotaciones de hidrocarburos y minerales con otros sectores, como por ejemplo con la infraestructura de interés público, los patrimonios culturales y los procesos de adjudicación y restitución de los derechos de las víctimas del conflicto, que en varios casos involucra recursos para la compensación de los derechos.

De acuerdo con el artículo 13, de la Ley 1530 de 2012¹⁰, se entiende por fiscalización:

10 *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].

Explotación de recursos naturales no renovables y fiscalización

... el conjunto de actividades y procedimientos que se llevan a cabo para garantizar el cumplimiento de las normas y de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, la determinación efectiva de los volúmenes de producción y la aplicación de las mejores prácticas de exploración y producción, teniendo en cuenta los aspectos técnicos, operativos y ambientales, como base determinante para la adecuada determinación y recaudo de regalías y compensaciones y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Para tal efecto, el Ministerio de Minas y Energía, el Servicio Geológico Colombiano, las Agencias de Hidrocarburos y Minería y la Gobernación de Antioquia han recibido importantes recursos de regalías, como se referencia en la Tabla 1.

Tabla 1
Recursos del SGR: fiscalización y conocimiento y la cartografía del subsuelo. 2012 - bienio 2019 - 2020 (millones de pesos corrientes)

ENTIDAD \ VIGENCIA	2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2012-2020
MME - Dirección de Hidrocarburos	\$0	\$0	\$998	\$2.037	\$581	\$3.616
MME - Dirección de Minería Empresarial	\$0	\$0	\$1.133	\$6.594	\$3.276	\$11.003
Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-	\$0	\$61.214	\$12.000	\$35.300	\$35.000	\$143.514
Agencia Nacional de Minería -ANM-	\$172.892	\$148.666	\$96.000	\$27.820	\$85.564	\$530.942
Servicio Geológico Colombiano -SGC-	\$9.100	\$143.645	\$123.099	\$192.432	\$212.996	\$681.271
Gobernación de Antioquia	\$0	\$1.000	\$7.353	\$35.187	\$2.188	\$45.729
TOTAL	\$181.991	\$354.525	\$240.583	\$299.370	\$339.605	\$1.416.074

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, múltiples leyes, decretos y resoluciones, tabulado CGR.

Los recursos del Sistema General de Regalías destinados para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y para el conocimiento y la cartografía geológica del subsuelo, desde el punto de vista presupuestal, ha presentado un comportamiento relativamente estable, con excepción del presupuesto del bienio 2017-2018 donde se registró el menor valor de \$0,24 billones de pesos. Y por el contrario, en el bienio 2019-2020 se alcanzó el segundo mayor valor presupuestado de \$0,34 billones de pesos. En todo caso, son recursos importantes que suman \$1,4 billones de pesos desde que se expidió la Ley 1530 de 2012¹¹. Estos recursos son objeto de vigilancia de la Contraloría General de la República.

Después de las deficiencias presentadas por el sistema de fiscalización de los recursos mineros contratados con terceros hasta el 2014, el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Agencia Nacional de Minería y la Gobernación de Antioquia, implementó el programa de fiscalización integral, pasando la autoridad minera a la doble condición de administrador y de fiscalizador del recurso minero colombiano, generando un proceso de dependencia entre los intereses del Estado y los intereses privados. Como caso emblemático, la Contraloría General de la República abrió un proceso de responsabilidad fiscal contra la Agencia Nacional de Minería y contra Cerro Matoso S.A., por un posible detrimento de \$619.000 millones de pesos en el pago de regalías.

De acuerdo con el informe de la Dirección de Vigilancia de Regalías del Departamento Nacional de Planeación, correspondiente al iv trimestre de 2019, establece que: “a 31 de diciembre de 2019 se han realizado 5.304 visitas y se encontraron 8.740 hallazgos en minería y en hidrocarburos se realizaron 1.068 visitas y 11.996 hallazgos”¹². Lo que determinó que el DNP clasificara la fiscalización como: “el resultado es deficiente”. Así mismo, de acuerdo con el artículo publicado en el medio periodístico *Portafolio* con fecha de 6 de junio de 2019: “la Agencia Nacional de Minería informó que más de 520 concesionarios mineros

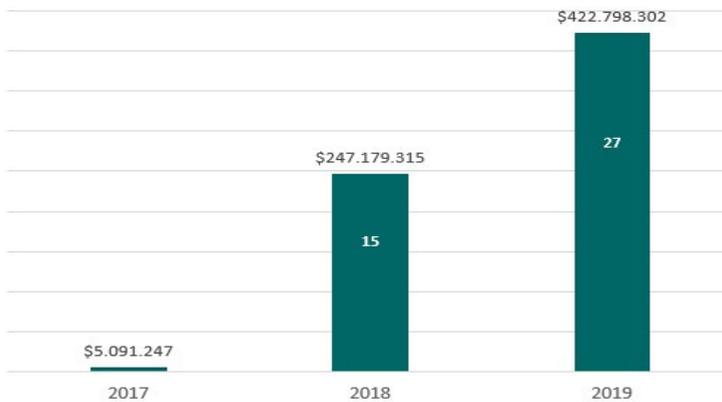
11 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

12 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Boletín Sicodis*, n.º 7, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Documentos%20GFT/Bolet%c3%adn%20SGR%20Septiembre2019.pdf>].

en el país, le deben al Estado, por el no pago del canon superficiario, una cifra superior a los \$60.500 millones de pesos¹³.

Como se presenta en el Gráfico 2, a pesar de los requerimientos a los mineros para que cancelen sus obligaciones, solo en 2019, la Agencia Nacional de Minería profirió 27 resoluciones de caducidad de títulos por incumplimientos en el pago de regalías por un valor de \$423 millones de pesos. Muy bajo si se compara con los hallazgos encontrados.

Gráfico 2
Valor de las resoluciones de caducidad por deudas de regalías



Fuente: Agencia Nacional de Minería, tabulado CGR.

En todo caso, cumpliendo el artículo 14 de la Ley 1530¹⁴, parágrafo 3.º, donde se establece que:

Para efectos de verificar la veracidad de la información suministrada por las empresas titulares de licencias de explotación de recursos naturales no renovables o cuando existan graves indicios de defraudación al Estado por parte de las mismas o del grupo empresarial al que pertenezcan, la Contraloría General de la República podrá acceder a través de las entidades públicas competentes a la información financiera, tributaria, aduanera y contable

13 Disponible en [<https://www.portafolio.co/economia/deuda-por-no-pago-del-canon-en-titulos-mineros-va-en-60-500-millones-530359>].

14 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

Riesgos y hechos en el ciclo de las regalías 2019 y perspectivas 2020

concerniente a la licenciataria y a terceros contratistas de la misma, así como aquella referente a las entidades y funcionarios públicos responsables, relacionados con los asuntos investigados.

La Unidad Seguimiento y Auditoría de Regalías revisará los pagos de regalías de los contratos de concesión que se han otorgado después del 2012.

CAPÍTULO SEGUNDO

LIQUIDACIÓN DE REGALÍAS

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1530:

Se entiende por liquidación el resultado de la aplicación de las variables técnicas asociadas con la producción y comercialización de hidrocarburos y minerales en un periodo determinado, tales como volúmenes de producción, precios base de liquidación, tasa representativa del mercado y porcentajes de participación de regalía por recurso natural no renovable, en las condiciones establecidas en la ley y en los contratos. El Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, serán las máximas autoridades para determinar y ejecutar los procedimientos y plazos de liquidación según el recurso natural no renovable de que se trate. Las regalías se causan al momento en que se extrae el recurso natural no renovable, es decir, en boca de pozo, en boca de mina y en borde de mina¹⁵.

De acuerdo con el informe del Ministerio de Minas y Energía presentado a la Contraloría General de la República, las proyecciones actualizadas para el año 2020 están sustentadas un precio Brent de USD \$37 por barril (el precio de referencia del petróleo sobre el cual se estructuró el presupuesto de regalías para el bienio 2019-2020 fue de USD \$65) y una Tasa Representativa del Mercado de \$3.969, lo que se traduce en una disminución de regalías del 12% frente a lo presupuestado inicialmente, pasando de \$18,56 billones previstos a \$16,19 billones, lo que equivale a una reducción de \$2,37 billones de pesos para el año 2020. Ver Gráfico 3:

15 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

Gráfico 3
Evolución del precio internacional del petróleo.
Europe Brent Spot Price Fob (dollars per barrel)

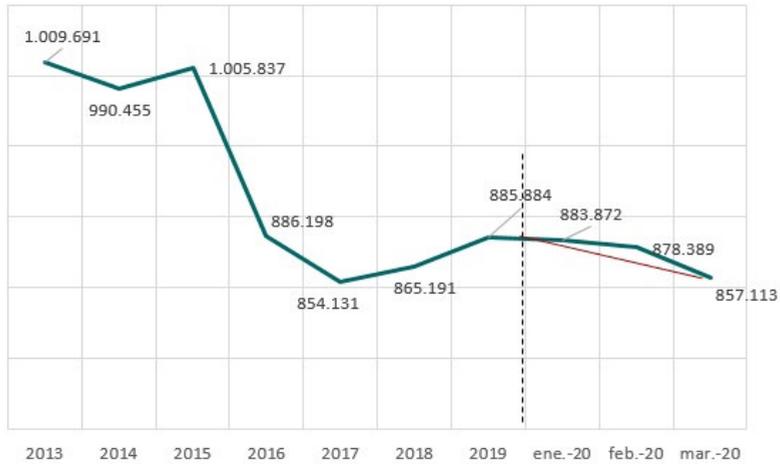


Fuente: [https://unctad.org/system/files/official-document/cimem2d50rev1_es.pdf], tabulado CGR.

Desde octubre de 2018, cuando el precio del petróleo alcanzó el mayor valor desde 2015, (USD \$81,03 por barril), se registra una tendencia negativa que continuó en el primer trimestre de 2020, ubicándose en USD \$32,01 en marzo. Desde diciembre de 2019 el precio WTI ha caído un 67% y el precio Brent un 70%. La fuerte caída del precio se explica fundamentalmente por la sobreoferta petrolera mundial. Sin lugar a dudas, esta caída del precio mundial de petróleo tiene un gran impacto negativo en las finanzas del Estado colombiano y, de manera específica en los recursos de regalías, disminuyendo la posibilidad de disponer recursos para la financiación de proyectos de desarrollo regional.

La caída del precio del petróleo se constituye en un desestimulo a la producción nacional. No obstante que en 2019 Colombia cerró con una producción de 885.884 barriles promedio por día, superior a la producción promedio diaria de 2017 y 2018, sin embargo, la producción promedio diaria en los tres primeros meses de 2020 registró una tendencia decreciente, alcanzando en marzo un promedio de 857.111 barriles diarios, que representa una reducción de la producción promedio de barriles del 3,25% con respecto a la producción promedio diaria de diciembre. Ver Gráfico 4.

Gráfico 4
Colombia. Producción promedio de barriles de petróleo por día
(2013 - marzo 2020)

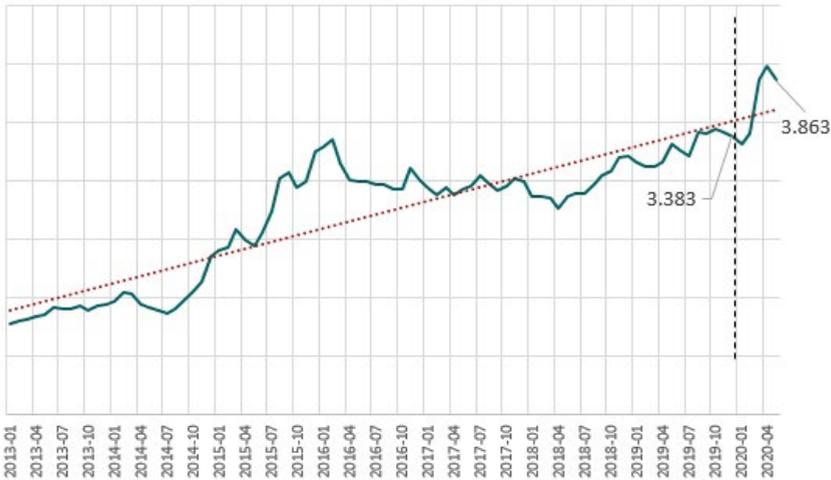


Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos, tabulado CGR.

Como se observa en el Gráfico 5, se resalta la evolución de la Tasa Representativa del Mercado, que cerró en diciembre de 2019 con el valor más alto de los últimos años (USD \$3.383).

En los dos primeros meses de 2020 siguió aumentando, pero en marzo tuvo un ligero descenso para ubicarse en USD \$3.863. Sin embargo, la expectativa sobre el comportamiento de la TRM está determinada por las dinámicas globales, ahora afectada por los efectos económicos y sociales generados por la pandemia del Covid-19.

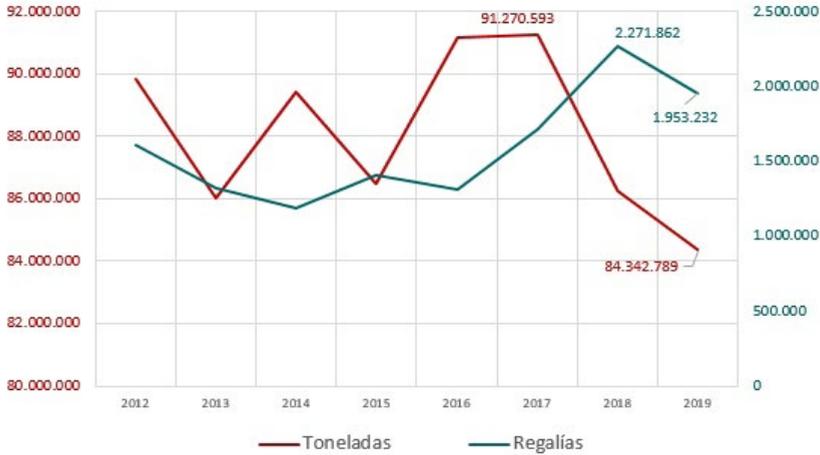
Gráfico 5
Evolución de la TRM (USD dólares 2003 - marzo 2020)



Fuente: Superintendencia Financiera, tomado del Banco de la República, tabulado CGR.

El hecho más significativo en el sector minero está relacionado con la caída del precio y la producción de carbón en 2019 con respecto a 2018, lo que generó una caída en los recursos de regalías. Es importante tener presente que esta actividad representó en 2019 el 89,31% de los ingresos de regalías provenientes del sector minero. En efecto, las regalías de carbón disminuyeron 14%, pasando de \$2.272 millones en 2018 a \$1.953 millones en 2019. Lo anterior se explica por la disminución del 2,2% de la producción y la reducción de los precios internacionales de carbón térmico del 37,7% y del carbón metalúrgico del 8,9%. Ver Gráfico 6.

Gráfico 6
Producción de carbón (toneladas) y regalías (miles de pesos)
(2012 - 2019)

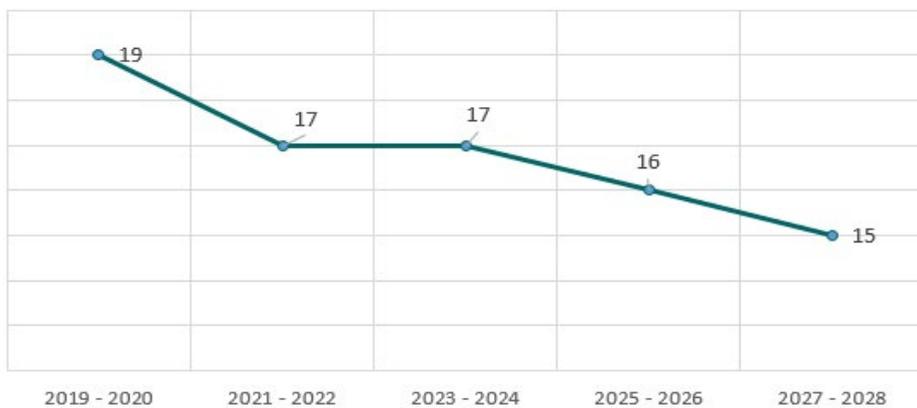


Fuente: UPME, tabulado CGR.

Para el próximo bienio, la posibilidad de contar con los recursos estipulados en el plan de mediano plazo de regalías está comprometida, principalmente por las expectativas de menor crecimiento de los hidrocarburos, como también de los precios y producciones de algunos minerales que registran caídas, como por ejemplo el carbón. A lo anterior se suma la disminución de los recursos del Fondo de Estabilización¹⁶ que se han destinado para atender el estado de emergencia por causa de la pandemia por Covid-19. Como también la utilización de recursos prestados del FONPET. Estos recursos entraron a financiar el Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME–. Ver Gráfico 7.

16 El Fondo de Estabilización se creó como mecanismo que permite generar ahorros para ser utilizados en épocas de escasez, promoviendo el carácter contra-cíclico de la política económica y manteniendo estable el gasto público a través del tiempo.

Gráfico 7
SGR: plan de recursos 2019-2028 (billones de pesos)



Fuente: DNP, tabulado CGR.

CAPÍTULO TERCERO

RECAUDO Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS DE REGALÍAS

De acuerdo con la Ley 1530, en su artículo 17:

Se entiende por transferencia el giro total de los recursos recaudados por concepto de regalías y compensación en un periodo determinado, que realizan sin operación presupuestal, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, a la Cuenta Única del Sistema General de Regalías que establezca la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Gobierno Nacional determinará los plazos y condiciones para la transferencia de los señalados recursos¹⁷.

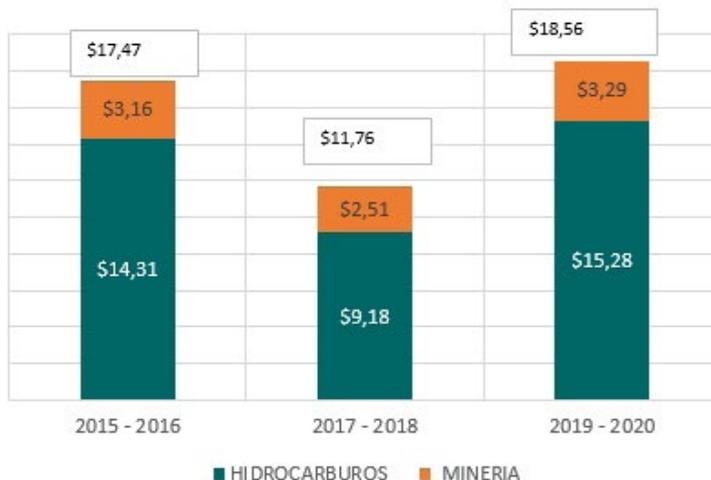
De acuerdo con la Ley 1942 de 2018¹⁸, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1.º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, se estableció un ingreso proyectado de \$18,56 billones de pesos, representado en regalías de hidrocarburos de \$15,28 y de minería de \$3,29 billones de pesos.

Como se presenta en el Gráfico 8, los presupuestos de ingresos del Sistema General de Regalías del bienio 2019-2020, tanto de hidrocarburos como de minería, son los más altos registrados desde que se reformó el Sistema General de Regalías.

17 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

18 *Diario Oficial*, n.º 50.819, cit.

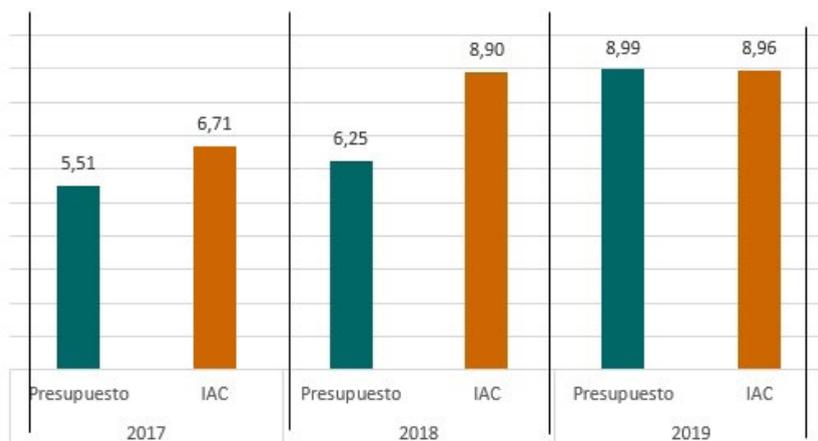
Gráfico 8
Presupuesto de ingresos del Sistema General de Regalías
(por bienios)



Fuente: leyes de los presupuestos del Sistema General de Regalías.

De acuerdo con el comportamiento de las Instrucciones de Abono a Cuenta, el presupuesto de Regalías se ha venido cumpliendo. Según el reporte del Departamento Nacional de Planeación, las Instrucciones de Abono a Cuenta IAC en 2019, correspondiente al total de recursos para inversión, ahorro y para la administración del Sistema General de Regalías, fue ligeramente superior al 100% de lo presupuestado. Ver Gráfico 9.

Gráfico 9
Sistema General de Regalías. Presupuesto vs. instrucciones de abono a cuenta (2017-2019)



Fuente: leyes de los presupuestos del Sistema General de Regalías.

En la Tabla 2 se presenta el comparativo entre los valores presupuestados para inversión, ahorro y la administración y las Instrucciones de Abono a Cuenta. Con excepción del rubro para ahorro, que frente a los presupuestado en 2019, las Instrucciones de Abono a Cuenta representaron el 91%, explicado por el 87% que alcanzó el Fondo de Ahorro y Estabilización.

Tabla 2
Sistema General de Regalías: Presupuesto vs. instrucciones de abono a cuenta (2019)

CONCEPTO	2019		
	PRESUPUESTO	IAC	AVANCE
INVERSIÓN	6.594.231.745.224	6.743.665.579.347	102%
Asignaciones Directas (AD)	1.020.973.676.566	1.052.390.227.486	103%
Asignación Paz	594.756.332.161	592.220.873.425	100%
Fondo de Desarrollo Regional –FDR–	1.633.557.882.505	1.683.083.340.815	103%
FDR - Monto que podrá destinarse a compensación AD	729.093.707.989	761.787.158.836	104%
FDR - Inversión	904.464.174.516	921.296.181.979	102%
Fondo de Compensación Regional –FCR– - 60%	2.450.336.823.758	2.524.625.011.224	103%
FCR - 60%	1.470.202.094.255	1.514.775.006.735	103%
FCR - 40%	980.134.729.503	1.009.850.004.490	103%
Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación –FCTeI–	849.651.903.087	846.554.908.215	100%
Municipios del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique	44.955.127.147	44.791.218.181	100%
Ahorro	1.947.242.412.791	1.766.674.720.984	91%
Fondo de Ahorro y Estabilización	1.352.486.080.630	1.173.928.758.523	87%
Fondo de Ahorro Pensional Territorial –FONPET–	594.756.332.161	592.745.962.461	100%
Administración SGR	449.551.271.475	447.903.336.040	100%
Funcionamiento del SGR	179.820.508.590	179.158.680.684	100%
Fiscalización, yacimientos y cartografía	179.820.508.590	179.164.872.727	100%
Sistema de Monitoreo, SMSCE	89.910.254.295	89.579.782.630	100%
TOTAL SGR	8.991.025.429.490	8.958.243.636.371	100%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Así mismo, el presupuesto General de Regalías para el bienio 2019-2020 incorpora unos recursos importantes del orden de los \$4,43 billones de pesos, provenientes del mayor recaudo de regalías del que se había presupuestado del bienio anterior; estos recursos suman \$3,74 billones de pesos, le siguen los recursos de los rendimientos financie-

Recaudo y transferencia de recursos de regalías

ros por \$639.204 millones de pesos. En menor proporción, los ingresos por la comercialización de minerales sin identificación de origen por \$44.400 millones y recursos por repartir de diferentes límites por \$6.834 millones de pesos. Ver Gráfico 10.

Gráfico 10
Incorporaciones al presupuesto general de regalías (2019-2020)



Fuente: Ley 1942 de 2018, tabulado CGR.

Riesgos y hechos en el ciclo de las regalías 2019 y perspectivas 2020

CAPÍTULO CUARTO

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE REGALÍAS POR FONDOS

En cuanto a la distribución de los recursos en los diferentes fondos y en las instituciones que hacen parte del Sistema General de Regalías, se presentarán tensiones como consecuencia de varias circunstancias simultáneas. En primer lugar, los cambios aprobados para la asignación de regalías directas establecidos el Acto Legislativo 5 de 2019¹⁹ que fortalecerá los recursos para las entidades territoriales productoras y/o comercializadoras. En segundo lugar, es importante hacer referencia al cambio de base de los datos poblacionales (censo de población y vivienda 2018 y no proyecciones del censo de 2005) correspondientes a las dinámicas poblacionales territoriales, a las necesidades básicas insatisfechas y los datos del mercado laboral. En tercer lugar, la coyuntura de menores precios y producción de hidrocarburos, que de no modificarse, pondría en riesgo importantes recursos de regalías. Por último, se señala la actual circunstancia de Estado de Emergencia por la pandemia que obligó a tomar medidas transitorias en el sistema general de regalías, como por ejemplo la utilización de recursos del FONPET y FAE, la priorización de proyectos para sectores preferentes y la suspensión de otros proyectos que estaban en curso.

Al 31 de diciembre de 2019, el DNP distribuyó \$8,96 billones de ingresos recaudados y transferidos a la cuenta única del SGR. Este monto representa un avance del 48% de total de ingresos corrientes estimados por \$18,6 billones para el bienio 2019-2020, según la Ley 1942 de 2018²⁰.

En la Tabla 3 se presenta una relación de los ingresos estimados desagregados para inversión, ahorro y funcionamiento.

19 *Diario Oficial*, n.º 51.178, cit.

20 *Diario Oficial*, n.º 50.819, cit.

Tabla 3
Distribución recaudo bienio 2019-2020 del SGR (millones de pesos)

CONCEPTO	INGRESO ESTIMADO 2019 - 2020	MONTO DISTRIBUIDO	% DE AVANCE
INVERSIÓN	13.450.337	6.743.666	50%
Asignaciones directas	2.075.022	1.052.390	51%
Fondo Desarrollo Regional - Inversión	1.849.078	821.296	50%
FDR compensaciones	1.470.958	761.787	52%
FCR 60%	2.988.032	1.514.775	51%
FCR 40%	1.992.022	1.009.850	51%
Ciencia y tecnología	1.754.354	846.555	48%
Asignación Paz	1.228.048	592.221	48%
CORMAGDALENA	92.823	44.791	48%
AHORRO	4.186.025	1.766.675	42%
FONPET	1.228.048	592.746	48%
FAE	2.957.977	1.173.929	40%
FUNCIONAMIENTO	928.230	447.903	48%
Fiscalización	371.292	179.165	48%
Sistema monitoreo	185.646	89.580	48%
Funcionamiento SGR	371.292	179.159	48%
TOTAL	18.564.592	8.958.244	48%

Fuente: presupuesto 2019-2020. Ley 1942 de 2018, comunicaciones DIFP-DNP, corte a 31 de diciembre de 2019.

I. SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN

De acuerdo con la Ley 1942²¹ se presupuestaron \$185.646 millones de pesos para el monitoreo, seguimiento, control y evaluación del Sistema General de Regalías, distribuidos en partes iguales entre la Contraloría General de la República y el Departamento Nacional de Planeación, es decir \$92.822 millones de pesos para cada institución. Adicional a los

21 *Diario Oficial*, n.º 50.819, cit.

recursos anteriores se suman los recursos de mayores recaudos del bienio anterior por \$37.429 millones de pesos. Ver Gráfico 11.

Gráfico 11
Evolución presupuestal de los recursos para el monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR (millones de pesos)



Fuente: leyes y decretos de aprobación del Presupuesto General de Regalías.

De todas maneras, el presupuesto para el monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR del presente bienio es superior al registrado en los bienios anteriores.

II. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

La ley de presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2019-2020 estableció en \$371.292 millones de pesos para el funcionamiento del SGR, el valor más alto desde la reforma del sistema y muy superior al valor registrado en el presupuesto del bienio anterior, con un crecimiento nominal del 57,87%. Así mismo, como consecuencia del mayor recaudo de lo presupuestado del bienio anterior, se incorporaron al presupuesto de gastos de funcionamiento de este bienio la suma de \$74.855 millones de pesos adicionales y por ajustes de cierre presupuestal otros \$110.954 millones de pesos. Ver Gráfico 12:

Gráfico 12
Evolución presupuestal de los recursos
para el funcionamiento del SGR (millones de pesos)



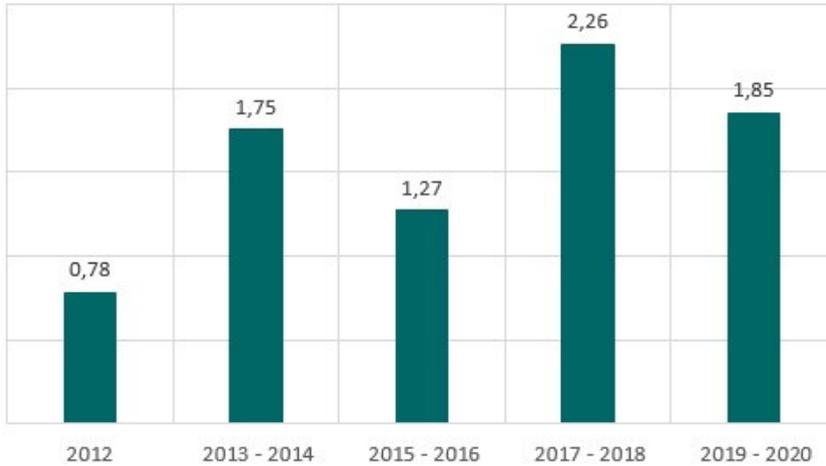
Fuente: leyes y decretos de aprobación del Presupuesto General de Regalías.

Como administradora de los recursos de funcionamiento, la Comisión Rectora distribuye estos recursos entre las entidades que cumplen funciones relacionadas con el Sistema General de Regalías.

III. FONDO DE DESARROLLO REGIONAL

Como se observa en el Gráfico 13, los presupuestos asignados al Fondo de Desarrollo Regional destinado para inversiones presentan un comportamiento irregular desde la reforma del Sistema General de Regalías, con crecimientos y decrecimientos entre bienios. Para el bienio 2019-2020 se presentó una disminución nominal del 16,35% con respecto al bienio anterior, pasando de \$2,26 billones de pesos en el bienio 2017-2018 a \$1,85 billones en el bienio 2019-2020, lo que representa una disminución de \$0,42 billones de pesos.

Gráfico 13
Evolución presupuestal del Fondo de Desarrollo Regional para Inversión (billones de pesos)

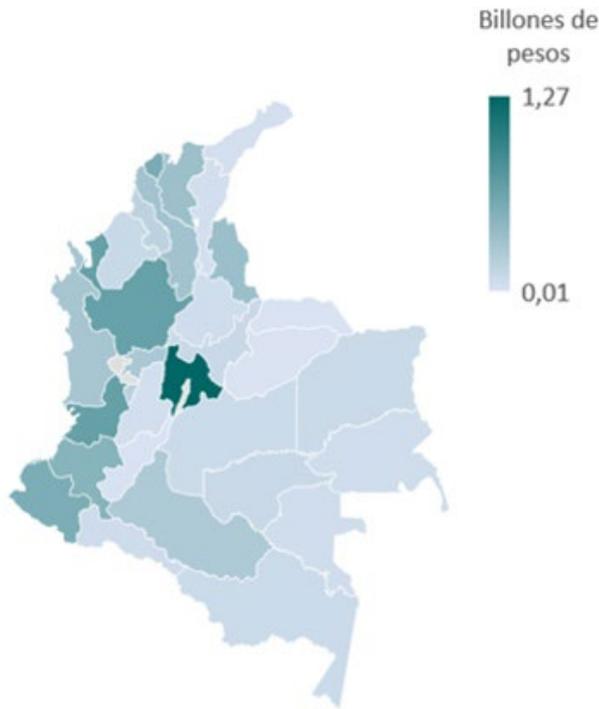


Fuente: Departamento Nacional de Planeación, tabulado CGR.

Los criterios establecidos en la Ley 1530 de 2012²² para la distribución de los recursos de Regalías del Fondo de Desarrollo Regional, entre los departamentos de Colombia, están sustentados en la proporción de población y el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Incluyendo a Bogotá, en el departamento de Cundinamarca se ha concentrado el 16,1% del presupuesto acumulado de regalías del Fondo de Desarrollo Regional entre 2012 y el bienio 2019-2020, que equivalen a \$1,27 billones de pesos, seguido por los departamentos del Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico con presupuestos acumulados de \$0,68, \$0,67 y \$0,56 billones de pesos respectivamente. Y con menos recursos presupuestados del Fondo de Desarrollo Regional aparecen Casanare y Arauca cada uno con \$0,01 billones de pesos. Ver Gráfico 14.

22 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

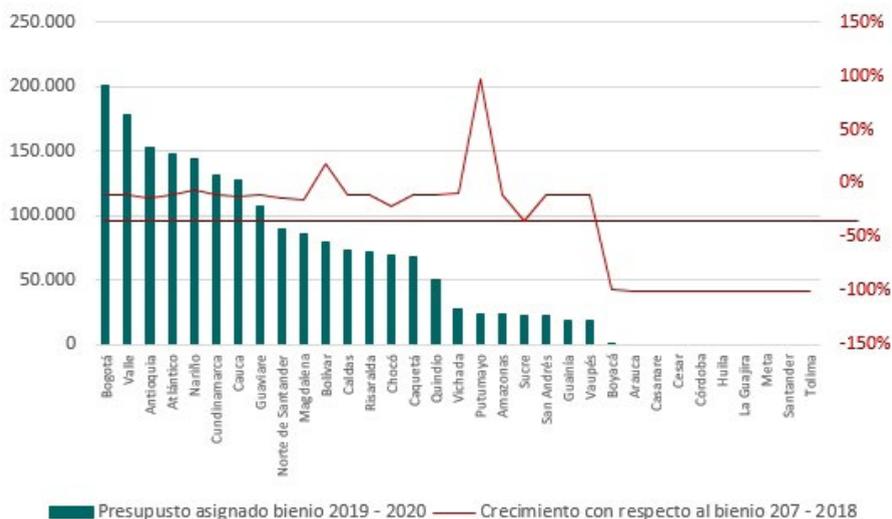
Gráfico 14
Recursos acumulados de los presupuestos de regalías del
Fondo de Desarrollo Regional. 2012- bienio 2019-2020,
desagregado por departamentos (billones de pesos)



Fuente: leyes de los presupuestos del Sistema General de Regalías, tabulado CGR.

Al realizar una comparación de los cambios presupuestales de los recursos departamentales asignados al Fondo de Desarrollo Regional, para inversiones, entre los bienios 2017-2018 y 2019-2020, como se observa en el Gráfico 15, se deduce que solo dos departamentos presentan incrementos con respecto al bienio anterior, Putumayo y Bolívar, con crecimientos nominales del 98% y 19% respectivamente, alcanzando en el bienio 2019-2020 valores asignados de \$23.966 y \$ 79.521 millones de pesos. Los otros 30 departamentos y Bogotá decrecieron con respecto al bienio anterior.

Gráfico 15
Variación de los recursos de los presupuestos de regalías del Fondo de Desarrollo Regional. Bienio 2017-2018 vs bienio 2019-2020, desagregado por departamentos (millones de pesos)



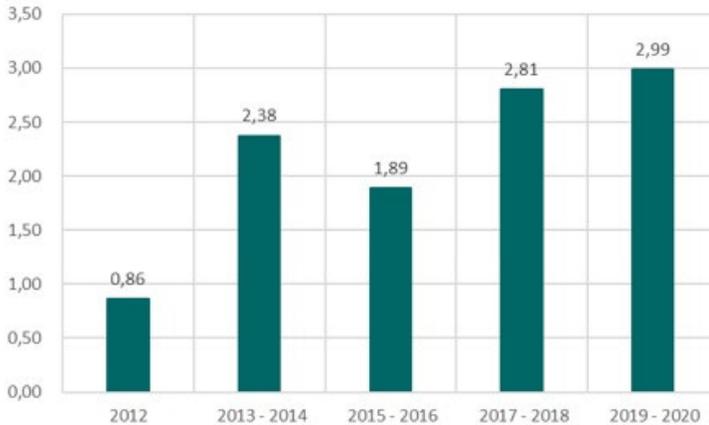
Fuente: leyes de los presupuestos del Sistema General de Regalías, tabulado CGR.

Es importante mencionar que los departamentos que no tienen asignado ningún recurso en el Fondo de Desarrollo regional en el bienio 2019-2020 son los que registran los mayores recursos de regalías directas, como Arauca, Casanare, Cesar, Córdoba, Huila, La Guajira, Meta, Santander y Tolima.

IV. FONDO DE COMPENSACIONES

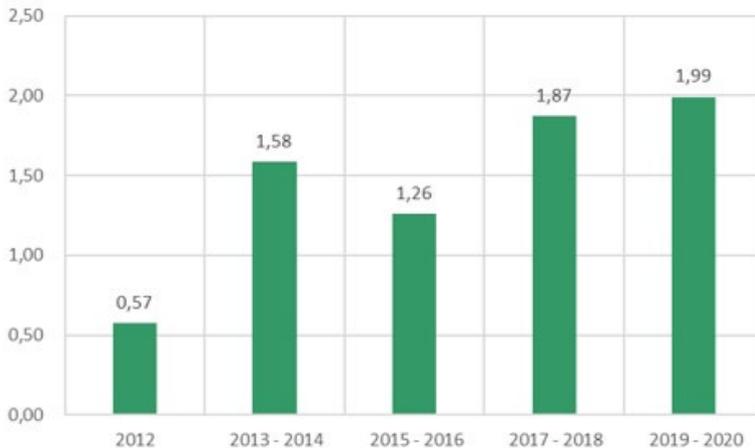
El presupuesto asignado para los fondos de compensación FCR-60% y del FCR-40%, crecieron en el bienio 2019-2020 con respecto al bienio anterior; incluso en este último bienio se registran los mayores valores de la serie analizada. Para el caso del FCR-60% alcanzó un valor de \$2,99 billones de pesos y para el FCR-40% de \$1,99 billones. En términos acumulados desde 2012 hasta el bienio 2019-2020, dichos fondos suman valores significativos de \$10,92 y \$7,28 billones de pesos respectivamente. Ver Gráficos 16 y 17.

Gráfico 16
**Evolución de los presupuestos del Fondo de Compensación-60%.
2012 - bienio 2019-2020 (billones de pesos)**



Fuente: leyes de los presupuestos del Sistema General de Regalías, tabulado CGR.

Gráfico 17
**Evolución de los presupuestos del Fondo de Compensación-40%.
2012 - bienio 2019-2020 (billones de pesos)**

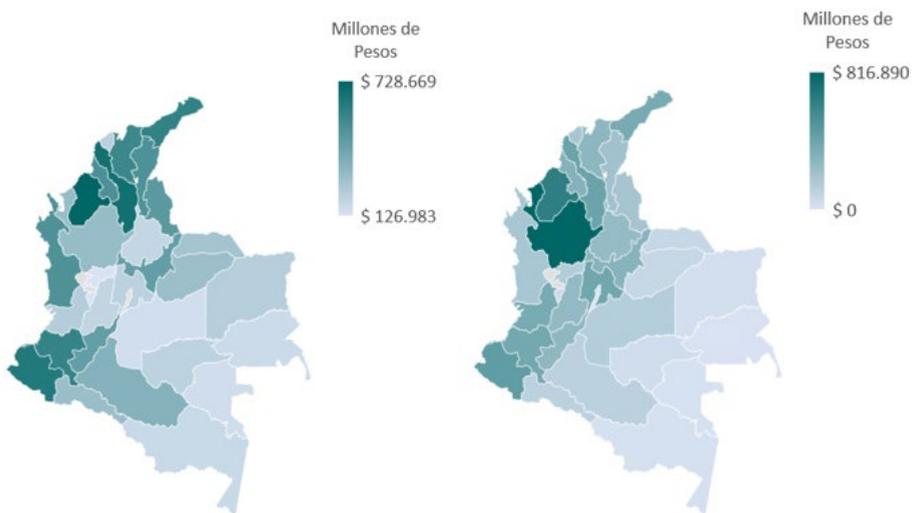


Fuente: leyes de los presupuestos del Sistema General de Regalías, tabulado CGR.

En cuanto a la distribución geográfica de los recursos de los Fondos de Compensación Regional, desagregado por departamentos, muestra que para el FCR-60%, el 53% de los recursos presupuestados acumulados se concentran en diez departamentos, siendo Córdoba, Bolívar y Nariño los más beneficiados, con \$728.669, \$677.365 y \$632.952 millones de pesos respectivamente. Y los de menores recursos son los departamentos Caldas con \$128.668, Quindío con \$128.497 y Risaralda con \$126.983 millones de pesos.

En cuanto, al fondo de FCR-40%, los departamentos que más recursos han recibido son Antioquia con \$816.890 millones de pesos, seguido por Córdoba con \$645.000, Nariño con \$458.545 y Bolívar con \$411.886 y los que han recibido menos recursos son Vichada con \$27.477, Amazonas con \$18.529, Vaupés con \$13.419 y Guainía con \$7.412 millones de pesos. Ver Gráfico 18.

Gráfico 18
Recursos presupuestales acumulados del Fondo de Compensación Regional-60% y recursos presupuestales acumulados del Fondo de Compensación Regional-40% (millones de pesos)

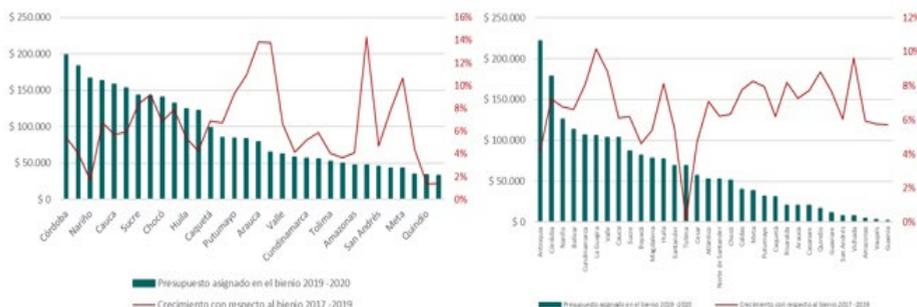


Fuente: leyes de los presupuestos del Sistema General de Regalías, tabulado CGR.

En los dos Fondos de Compensaciones Regionales se presentan variaciones en el bienio 2019-2020 con respecto al bienio 2017-2018, pero todos los departamentos presentan incrementos con respecto al bienio anterior, situación que se aprecia en el Gráfico 19. Para el caso del FCR-60%, sobresalen los crecimientos de los departamentos de Arauca, Vichada y Guainía que aumentaron, en términos nominales, el 14%, seguido de Meta y Casanare que se incrementó el presupuesto en 11%. Por el contrario, los de menor crecimiento fueron Quindío y Risaralda con el 1%.

Para el caso del FCR-40%, los departamentos que tuvieron un mayor crecimiento nominal fueron Antioquia con 11,23%, Córdoba 8,86% y Nariño 6,30%; y los de menor crecimiento fueron Amazonas 0,25%, Vaupés 0,18% y Guainía 0,10%.

Gráfico 19
Variación de los recursos presupuestales del Fondo de Compensación Regional-60%, desagregado por departamentos vs. variación de los recursos presupuestales del Fondo de Compensación Regional-40%, desagregado por departamentos. Bienio 2017-2018 vs. 2019 (millones de pesos)

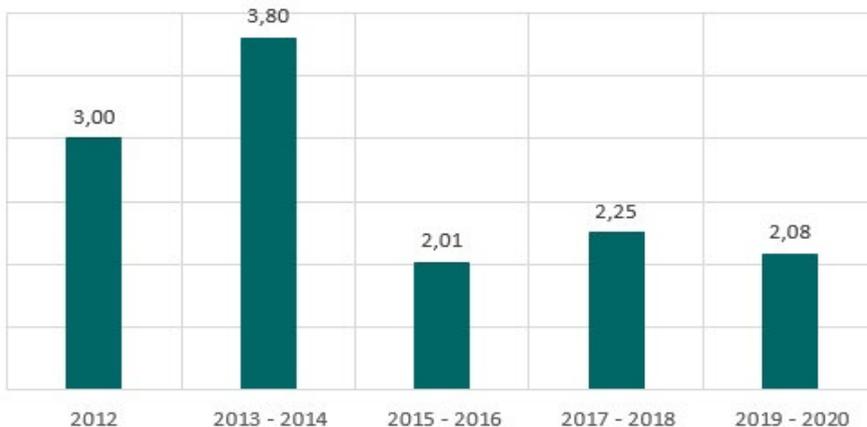


Fuente: leyes presupuestales del Sistema General de Regalías, tabulado CGR.

V. FONDO DE REGALÍAS DIRECTAS

De acuerdo con el Acto Legislativo 5 de 2011²³, las regalías directas disminuirían de manera proporcional desde el 50% (del 50% de los ingresos del Sistema General de Regalías) en 2012 hasta el 20% a partir de 2015. No obstante, la reducción de las regalías directas para las entidades productoras y comercializados, el total de regalías directas ha permanecido estable en los últimos tres bienios, con ligeras variaciones, como se observa en el Gráfico 20. Dicho comportamiento se explica porque en los recursos de regalías directas y compensaciones se incluyen recursos por otros conceptos.

Gráfico 20
Evolución de las regalías directas y compensaciones
(billones de pesos)



Fuente: leyes de los presupuestos del SGR, tabulado CGR.

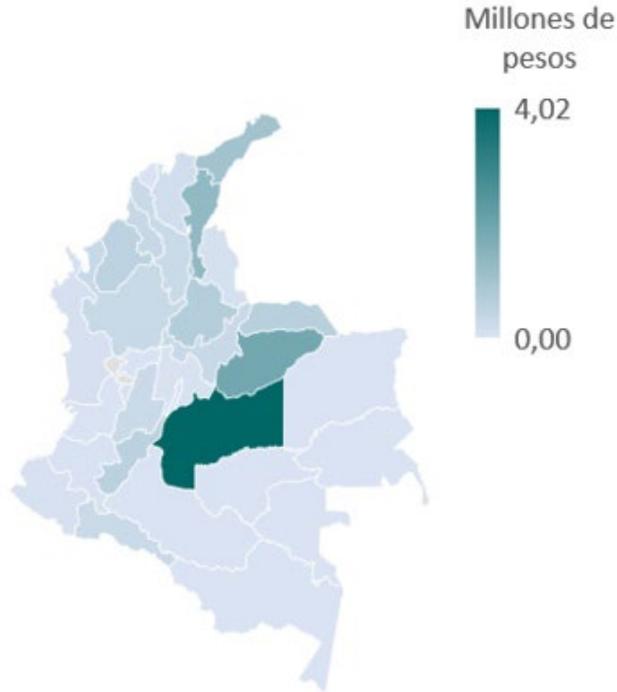
23 *Diario Oficial*, n.º 48.134 de 18 de julio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1000193>].

En efecto, en el bienio 2019-2020, de acuerdo con lo establecido la Ley 1942 de 2018²⁴, el presupuesto para regalías directas alcanzó la cifra de \$2,08 billones de pesos, cifra que incluye recursos por mayor recaudo del bienio anterior por \$0,48 billones, por la comercialización de minerales sin identificación del origen por \$0,04 billones, los recursos de desahorro por \$0,73 y por diferencias limítrofes por \$0,01 billones de pesos. Sin embargo, para el bienio 2019-2020 se presenta una reducción de las regalías directas y compensaciones, en términos nominales, de 7,63% con respecto al bienio anterior 2017-2018.

De acuerdo con los criterios establecidos para la distribución de los recursos de regalías, por supuesto, las regalías directas están concentradas en los departamentos con mayores producciones de recursos naturales no renovables. En el período comprendido entre 2012 y el bienio 2019-2020, el departamento del Meta ha concentrado el mayor valor presupuestado de regalías directas. Teniendo en cuenta solo los montos de regalías directas establecidas en las leyes y decretos de los presupuestos de regalías (sin tener en cuenta los recursos de regalías directas producto de mayores recaudos de bienios anteriores o de incentivos para la producción), el Meta es el departamento con mayor valor presupuestado con \$4,02 billones de pesos que equivalen al 31,1% del total de regalías directas de Colombia, seguido por Casanare con \$1,89, Cesar con \$1,32 y La Guajira con \$1,02 billones de pesos. En estos cuatro departamentos se concentra el 63,8% de las regalías directas de Colombia. Y en 12 departamentos se concentra el 92% del total de regalías directas. Ver Gráfico 21.

24 *Diario Oficial*, n.º 50.819.

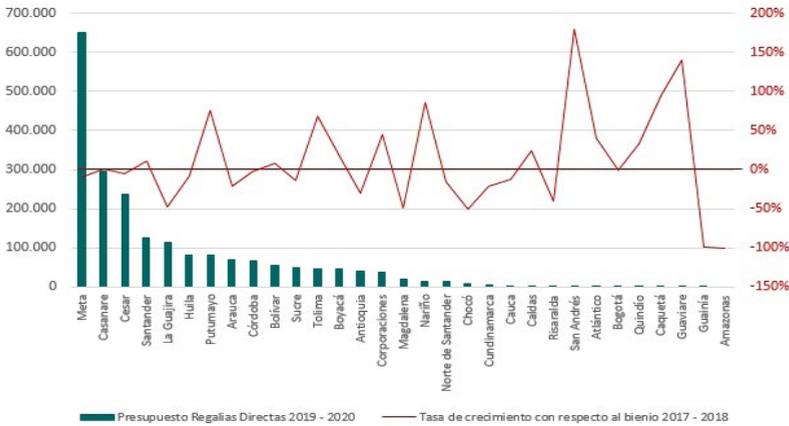
Gráfico 21
Acumulado de regalías directas presupuestadas acumuladas
2012 - bienio 2019-2020



Fuente: leyes de los presupuestos del SGR, tabulado CGR.

Al realizar una comparación de los recursos presupuestados para los departamentos en el Fondo de Regalías Directas, entre los bienios 2017-2018 y 2019-2020, presentados en el Gráfico 22, se observa una gran variabilidad reflejada en las tasas de crecimiento nominal. Mientras que San Andrés y Providencia y Guaviare (aunque con pocos recursos) crecen a una tasa nominal de 180% y 140% respectivamente, otros departamentos decrecieron sus valores presupuestados, como por ejemplo Chocó, Guainía y Amazonas, los cuales disminuyeron sus recursos de regalías directas entre los bienios analizados en 50%, 99% y 100% respectivamente.

Gráfico 22
Variación de los recursos presupuestales del fondo de regalías directas, desagregado por departamentos. Bienio 2017-2018 vs 2019-2020 (millones de pesos)



Fuente: leyes de los presupuestos del SGR, tabulado CGR.

De todas maneras, se han presupuestado recursos de regalías directas, incluyendo los recursos provenientes de los otros rubros, por valor de \$13,11 billones de pesos desde 2012 hasta el bienio 2019-2020.

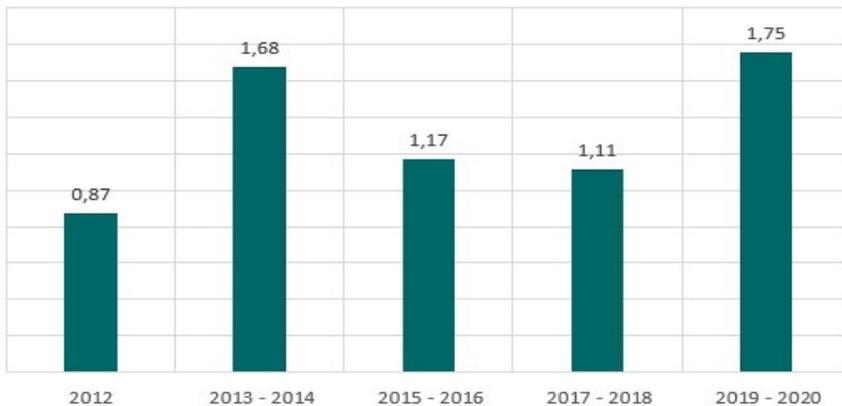
Para el próximo bienio se esperan cambios importantes en los recursos de regalías directas. Como se estableció en el Acto Legislativo 5 de 2019²⁵, por el cual se modificó el artículo 361 de la Constitución Política y se dictaron otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones, los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán más recursos de regalías directas. Para el efecto, la Contraloría General de la República pondrá especial énfasis en estos recursos debido a que precisamente el mal uso de los mismos (proyectos de bajo impacto, inconclusos y con altos riesgos de corrupción) ha sido una de las motivaciones para hacer la reforma del Sistema General de Regalías de 2011.

25 *Diario Oficial*, n.º 51.178, cit.

VI. FONDO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Como se presenta en el Gráfico 23, los recursos presupuestados destinados al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación presentan una tendencia negativa hasta el bienio 2017-2018, explicada en parte por la destinación de importantes recursos presupuestados para el fondo que no fueron ejecutados y que se destinaron para el Fondo de Paz. Para el bienio 2019-2020 se presupuestaron \$1,75 billones de pesos, el valor más alto desde que se reformó el Sistema General de Regalías. En el acumulado desde 2012 hasta el bienio 2019-2020 se han presupuestado \$6,58 billones para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

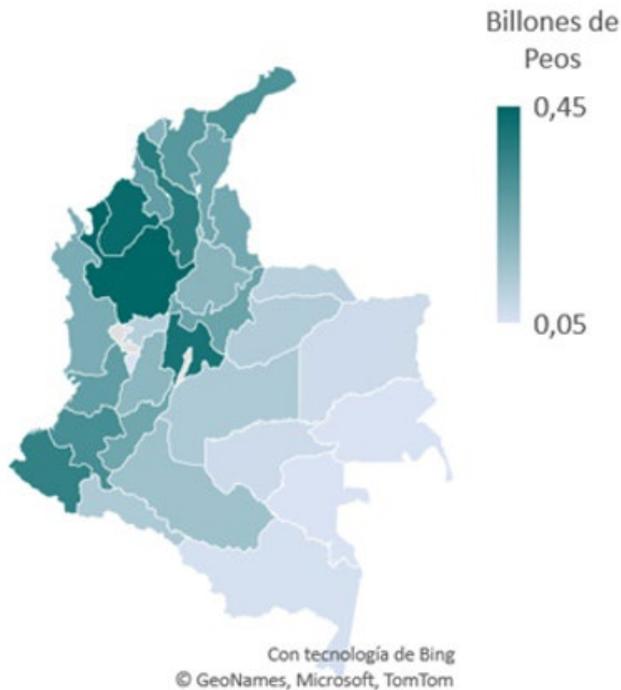
Gráfico 23
Evolución de las regalías del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (billones de pesos)



Fuente: leyes de los presupuestos del SGR, tabulado CGR.

En cuanto al presupuesto de Regalías del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación aprobados para los departamentos, diez concentran el 52,8% del total acumulado de este fondo para el período 2012 y el bienio 2019-2020. Antioquia es el departamento con mayores recursos acumulados con \$0,45 billones de pesos, seguido de Córdoba con \$0,43 y Cundinamarca/Bogotá con \$0,41 billones de pesos. Y los departamentos que han dispuesto de menores recursos para Ciencia, Tecnología e Innovación son Guainía y Vaupés cada uno con \$0,05 billones de pesos. Ver Gráfico 24.

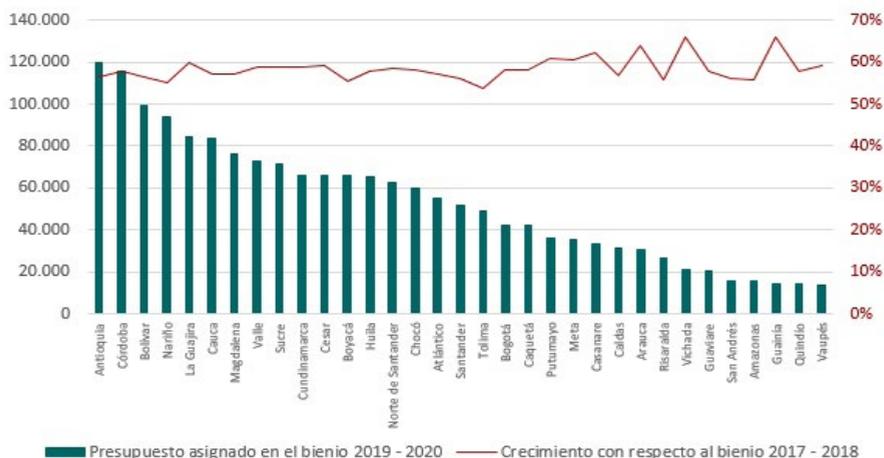
Gráfico 24
Recursos presupuestados acumulados 2012 - bienio 2019-2020 del
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación,
desagregado por departamentos (billones de pesos)



Fuente: leyes de los presupuestos del SGR, tabulado CGR.

Aunque los criterios de distribución de los recursos de regalías para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación están claramente establecidos en la normatividad, también es cierto que existe una importante dispersión de territorios entre los que reciben más o menos recursos asignados en este fondo, comprometiendo el cierre de brechas entre los departamentos de Colombia. De otra parte y como se observa en el Gráfico 25, todos los departamentos en el bienio 2019-2020 aumentaron sus recursos para la Ciencia, la Tecnología e Innovación con respecto al bienio anterior.

Gráfico 25
Variación de los recursos presupuestales del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, desagregado por departamentos. Bienio 2017-2018 vs 2019-2020 (millones de pesos)



Fuente: leyes de los presupuestos de los bienes del Sistema General de Regalías.

VII. FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACIÓN –FAE–

Mediante el Decreto 444 de 2020²⁶, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME– con el objetivo de aliviar las consecuencias económicas y sociales generadas por la expansión del Covid-19 en el país. Los recursos de este fondo provienen del Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE– que tiene como finalidad absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET–, que se encarga de aprovisionar los recursos necesarios para cubrir el pasivo pensional a través de las entidades territoriales y de la nación.

De acuerdo con el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos del DNP –SICODIS–, con corte a diciembre de 2019, se distribuyeron recursos por un valor de \$1,46 billones incluido los ingresos corrientes de mayor recaudo y además se presentó un des-

26 *Diario Oficial*, n.º 51.263, de 21 de marzo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038993>].

ahorro en el tercer trimestre de 2019 con destino a asignaciones directas por valor de \$733.158 millones.

Tabla 4
Recursos distribuidos durante el bienio 2019-2020
(millones de pesos)

ENTIDAD	FAE	%	ENTIDAD	FAE	%
Meta	100.741	7%	Chocó	43.554	3%
Antioquia	89.021	6%	Tolima	40.156	3%
Córdoba	87.152	6%	Atlántico	39.151	3%
Bolívar	75.739	5%	Putumayo	32.324	2%
Cesar	71.826	5%	Bogotá	29.769	2%
La Guajira	70.805	5%	Caquetá	29.759	2%
Nariño	67.756	5%	Arauca	29.138	2%
Cauca	59.213	4%	Caldas	22.648	2%
Magdalena	55.752	4%	Risaralda	19.246	1%
Sucre	55.324	4%	Vichada	14.961	1%
Huila	54.417	4%	Guaviare	14.328	1%
Casanare	53.935	4%	Amazonas	11.430	1%
Boyacá	52.517	4%	San Andrés	11.308	1%
Santander	51.389	4%	Quindío	10.844	1%
Valle del Cauca	50.648	3%	Guainía	10.110	1%
Cundinamarca	48.339	3%	Vaupés	9.791	1%
Norte de Santander	45.973	3%	Otros por distribuir	131	0%
TOTAL				1.459.036	100%

Fuente: SICODIS - DNP.

VIII. FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES –FONPET–

El FONPET es un fondo multifuente que tiene como finalidad provisionar los recursos necesarios para atender el pasivo pensional de las entidades territoriales. La distribución de dichos recursos corresponde al DNP y su administración y giro a los patrimonios autónomos contratados es adelantada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Del mismo

modo, el Decreto 1082 de 2015²⁷, desarrolla los criterios de distribución de los recursos del SGR destinados al ahorro pensional territorial.

De acuerdo con los recursos que han ingresado a la Cuenta Única del SGR, la Subdirección Territorial y de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación, atendiendo lo dispuesto en el artículo 9.º de la Ley 1530 de 2012²⁸, ha realizado y comunicado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público las distribuciones dirigidas al FONPET, desde la vigencia 2012 y para los bienios 2013-2014, 2015-2016, 2017-2018 y 2019-2020. Ver Gráfico 27.

Gráfico 26
Evolución de la ejecución de recursos SGR-FONPET (billones de pesos)



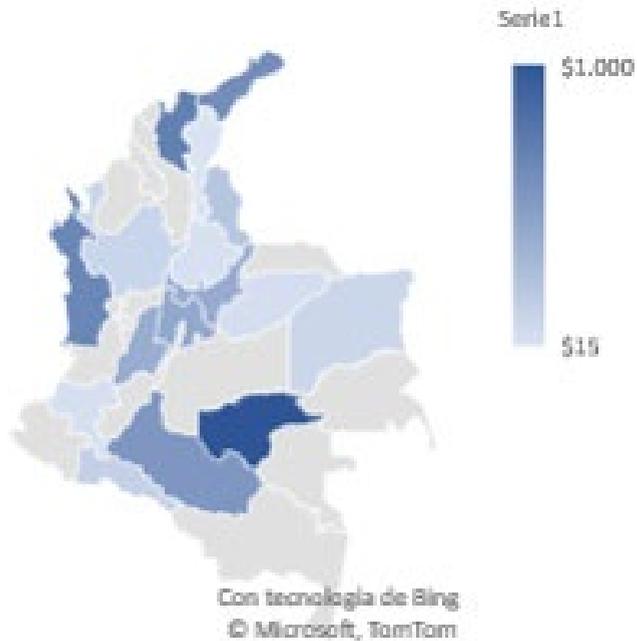
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, tabulado CGR.

En el desarrollo de la labor de monitoreo a los recursos del SGR que se destinan para ahorro pensional territorial, a través del FONPET, realizado por el Departamento Nacional de Planeación, se encontraron 44 hallazgos por presunta utilización indebida en la ejecución de recursos del SGR por valor de \$5,5 billones de pesos, en 40 entidades beneficiarias. El mayor valor reportado corresponde al departamento de Guaviare con \$1 billón de pesos, seguido por Magdalena, Chocó, La Guajira y Caquetá. Ver Gráfico 27.

27 *Diario Oficial*, n.º 49.523, de 26 de mayo de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019920>].

28 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

Gráfico 27
Inversiones con recursos de desarrollo - FONPET.
Recursos comprometidos con presuntas irregularidades (miles de millones)



Fuente: DNP. Informe de monitoreo a los recursos del Sistema General de Regalías destinados al ahorro pensional de las Entidades Territoriales, tabulado CGR.

CAPÍTULO QUINTO

SALDOS Y RENDIMIENTOS FINANCIEROS DE LAS CUENTAS MAESTRAS

Uno de los aspectos más importantes en el funcionamiento del Sistema General de Regalías está relacionado con la gestión de los recursos depositados en las Cuentas Maestras, sobre todo las cuentas registradas de las entidades beneficiarias de asignaciones directas, las designadas como ejecutoras de proyectos de inversión y la Cuenta Única. De acuerdo con los artículos 1.º y 2.º de la Resolución 1789 de 2013²⁹, se debe entender por Cuenta Maestra aquella donde se manejan de forma exclusiva los recursos del Sistema General de Regalías –SGR–.

Sin lugar a dudas y como lo ha señalado la Contraloría General de la República en años anteriores, la acumulación de recursos de regalías en las Cuentas Maestras sin ejecutar, sumado a los bajos rendimientos financieros de los saldos de estas cuentas, están afectando el desarrollo económico y social de los diferentes territorios colombianos.

Las Cuentas Maestras están soportadas en un marco normativo que define las disposiciones relacionadas con la operación y registro, el manejo de los recursos del SGR y la aplicación de sus movimientos y rendimientos, estipulados fundamentalmente en las leyes 1530 de

29 *Diario Oficial*, n.º 48.831, de 24 de junio de 2013, disponible en [<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70652>].

2012³⁰ y 1942 de 2018³¹, los decretos 1949 de 2012³² y 414 de 2013³³ y las resoluciones reglamentarias 1789 de 2013³⁴ y 2596 de 2013³⁵.

Se debe entender que todos los actores del SGR están sujetos al cumplimiento de las normas para registrar y hacer uso de las Cuentas Maestras. En este sentido, los bancos como corporaciones financieras desempeñan un rol clave en el sistema económico de las regalías, constituyéndose en la estructura que permite la recepción del giro y transferencia de los recursos del SGR entre las entidades nacionales, territoriales y los ejecutores de proyectos y, a su vez, generan rentabilidad y liquidez mediante tasas de interés efectivas sobre los saldos.

Desde la puesta en marcha del SGR (año 2012) se han registrado alrededor de 240 mil transacciones en más de 2.500 cuentas bancarias. Para el primer semestre de 2019 se realizaron 16.024 transacciones en más de 2.200 cuentas, operaciones que fueron objeto de estudio en este análisis.

En la práctica, las Cuentas Maestras permiten realizar solo transacciones electrónicas como exclusivo medio de pago. A 31 de diciembre de 2018, la norma habilitaba la transferencia del pago o abono de los proyectos aprobados desde la cuenta única del SGR a las Cuentas Maestras de los fondos del SGR y asignaciones directas –AD–, para que se transfirieran a las entidades territoriales, que a su vez transferían a las entidades contratadas para la ejecución de los proyectos. Sin embargo, a partir del 1.º de enero de 2019 todos los pagos que se realicen con recursos de regalías, se deben hacer mediante una cuenta de pago al destinatario final (contratista), reforma que se determinó mediante el Decreto-Ley 1942 del 27 de diciembre de 2018³⁶.

De acuerdo con los estudios sectoriales realizados por la Unidad Macro de Regalías, se pudo establecer que los bancos donde están depositados los recursos de regalías reconocen, en las cuentas maestras, inclu-

30 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

31 *Diario Oficial*, n.º 50.819, cit.

32 *Diario Oficial*, n.º 48.558, de 19 de septiembre de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1375288>].

33 *Diario Oficial*, n.º 48.730, de 12 de marzo de 2013, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1851095>].

34 *Diario Oficial*, n.º 48.831, cit.

35 *Diario Oficial*, n.º 48.915, de 16 de septiembre de 2013, disponible en [<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70806&dt=S>].

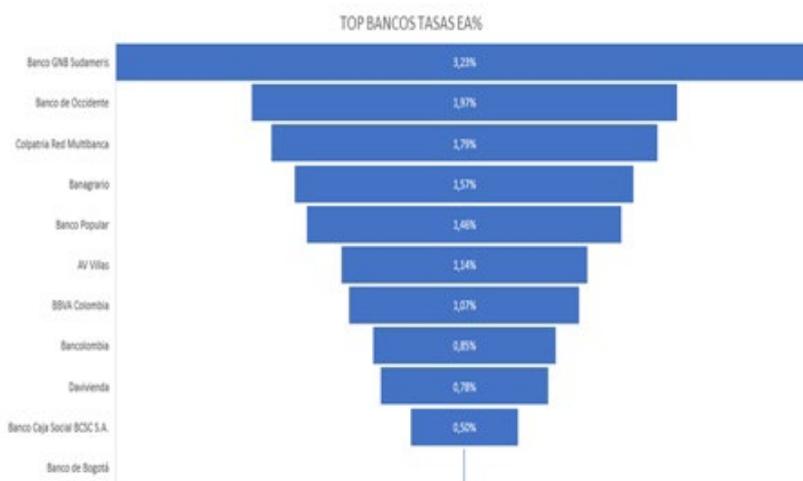
36 *Diario Oficial*, n.º 50.819, cit.

yendo la Cuenta Única, una tasa de interés muy por debajo de la del mercado, castigando los recursos de inversión para proyectos de desarrollo.

Los estudios realizados por la CGR han determinado que al cierre de la vigencia 2013-2014 los saldos en las Cuentas Maestras ascendían cerca de los \$7,3 billones, en la vigencia 2015-2016 bajaron a alrededor de \$5 billones y al cierre de la vigencia 2017-2018 a \$4,7 billones. En consecuencia, la relación entre los saldos en las cuentas y los giros del Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP– ha disminuido, registrándose a 30 de junio de 2019 un saldo que ascendió a los \$4 billones. En el Gráfico 1 se presentan los saldos mensuales de las Cuentas Maestras desagregados por los diferentes bancos correspondiente al primer semestre de 2019.

El promedio de las tasas de interés aplicadas a los recursos de las Cuentas Maestras, reportadas por los bancos, evidencia una gran dispersión. Por ejemplo, el Banco de Bogotá aplicó una rentabilidad promedio, a los recursos públicos de regalías, del 0,01% en los dos primeros trimestres de 2019, mientras que el Banco Sudameris aplicó una rentabilidad de más del 3%. Ver Gráfico 28.

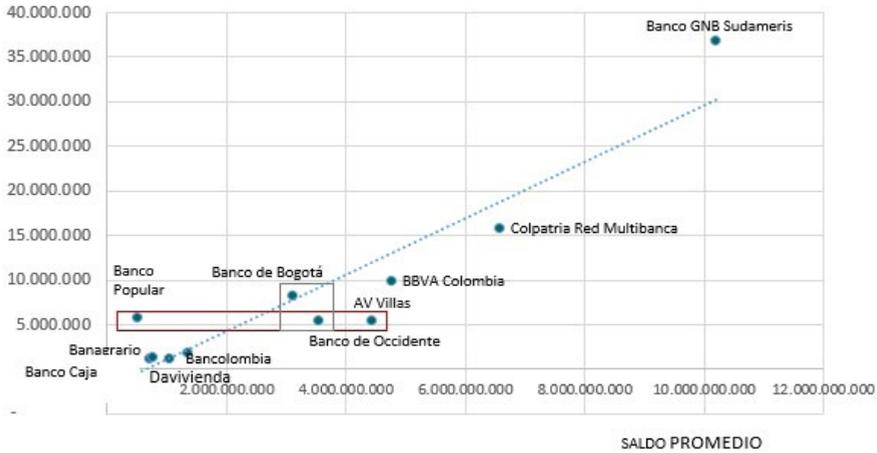
Gráfico 28
Top entidades bancarias - tasa efectiva anual (porcentaje)



Fuente: elaboró CGR Grupo de Estudios Sectoriales de regalías, con datos reportes bancarios Cuentas registradas SGR 2019.

En la gráfica se presenta con claridad las diferencias entre los saldos y los rendimientos financieros. Por ejemplo, para un mismo saldo promedio los rendimientos son totalmente diferentes y para saldos diferentes, se presenta un mismo rendimiento financiero. Ver Gráfico 29.

Gráfico 29
Rendimiento financiero promedio



Fuente: elaboró CGR Grupo de Estudios Sectoriales de regalías, con datos reportes bancarios Cuentas registradas SGR 2019.

CAPÍTULO SEXTO

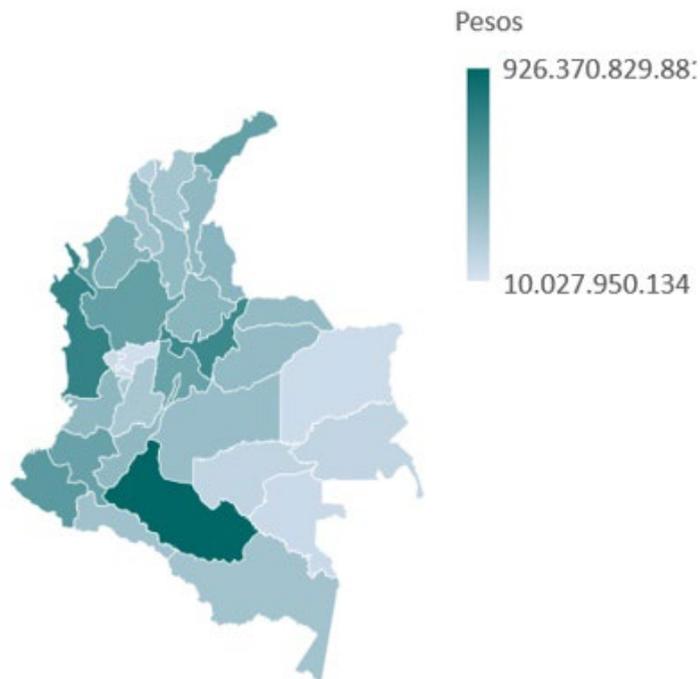
RIESGOS, EFICIENCIA, EFECTIVIDAD Y EQUIDAD EN LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN SGR

I. DEFICIENCIAS EN LA ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS Y NO CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

De acuerdo con la revisión de requisitos de los proyectos que aspiran a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, realizado por el Departamento Nacional de Planeación, no han pasado el primer filtro de verificación de requisitos 1.680 proyectos que suman \$11,7 billones de pesos. Esta ineficiencia se traduce en la pérdida de recursos públicos invertidos en la estructuración de los proyectos y en la generación de unas expectativas que no se cumplen.

La verificación de requisitos consiste en la revisión y análisis de consistencia de soportes documentales que acreditan el cumplimiento de requisitos generales y sectoriales, establecidos en el Acuerdo Único de los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del 60% del Fondo de Compensación Regional –FCR– y del Fondo de Desarrollo Regional –FDR– del SGR. Los problemas están asociados a una mala aplicación de la Metodología General Ajustada –MGA–, con deficiencias en los estudios y diseños, en el presupuesto y en el cargue de información en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas –SUIFP-SGR–. En todo caso, los departamentos con mayores deficiencias en la presentación de proyectos son Caquetá, cuyos proyectos suman \$0,92 billones de pesos, seguido de Chocó (\$0,71), Boyacá (\$0,67), Nariño (\$0,54), Antioquia (\$0,50), La Guajira (\$0,49) y Cauca (\$0,48). Ver Gráfico 30.

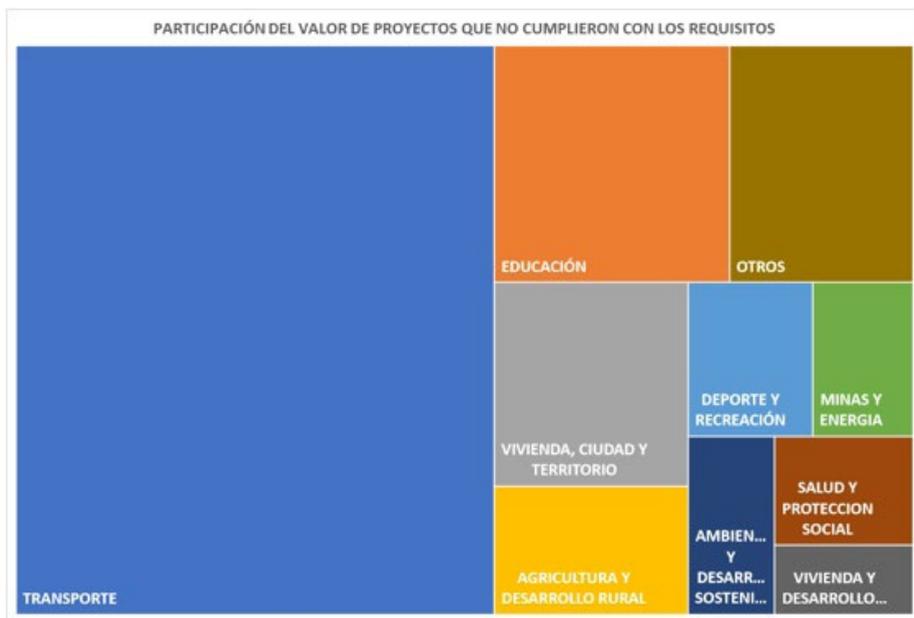
Gráfico 30
Valor acumulado de proyectos que no pasaron la verificación de requisitos, desagregado por departamentos (pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, tabulado CGR.

El 53% del valor de los proyectos que no cumplieron con los requisitos corresponden al sector de transporte, seguido por educación (10,92%), vivienda, ciudad y territorio (7,75%), agricultura y desarrollo sostenible (4,88%). Ver Gráfico 31.

Gráfico 31
Participación sectorial del valor de los proyectos que no pasaron la verificación de requisitos (2012-2019)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, tabulado CGR.

A pesar de los esfuerzos representados en capacitaciones, acompañamientos en la estructuración de proyectos, la puesta a disposición de proyectos tipo y la conformación de una red de estructurados de proyectos, como también los recursos destinados para el fortalecimiento de las secretarías técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD–, todavía siguen presentándose deficiencias en la estructuración de proyectos.

II. PROYECTOS APROBADOS Y SIN CONTRATAR

Se evidencia la pérdida de oportunidad en el desarrollo regional, por la no utilización de los recursos del Sistema General de Regalías ya aprobados por los OCAD, al vencer los términos otorgados por la ley para cumplir los requisitos de contratación con las entidades ejecutoras territoriales. Estos proyectos son aquellos que ya han sido aprobados y

han pasado por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, pero después de un año, prorrogable por seis meses más, no se han contratado, y las entidades territoriales tienen el deber de darle agilidad al proceso so pena desaprobarse los recursos por cumplirse el término perentorio para la su utilización. Se busca conocer el grado de responsabilidad que endilga el no cumplimiento de los tiempos legales que exigen la contratación, una vez aprobados los proyectos por los Órganos Colegiados en el país.

De acuerdo con el artículo 30 de la Ley 1530:

Si una entidad designada ejecutora por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión no expide el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección o acto administrativo unilateral que decreta el gasto con cargo a los recursos asignados, a más tardar seis (6) meses después de aprobado el proyecto de inversión, el OCAD liberará automáticamente los recursos para la aprobación de nuevos proyectos de inversión. La secretaría técnica del OCAD reportará estos casos al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación para que se tengan en cuenta en la medición del desempeño en la gestión de los recursos del SGR y a los órganos de control. Se exceptúan los casos en los que por causas no atribuibles a la entidad designada ejecutora no se logre completar los requisitos previos al inicio de la ejecución en ese plazo, caso en el cual el OCAD podrá prorrogar hasta por doce (12) meses más lo estipulado en este parágrafo. La Comisión Rectora de Regalías reglamentará estos casos³⁷.

En el primer semestre de 2019 se encontraron recursos por 4,3 billones de pesos sin contratar. En el cierre del primer semestre de 2019, en el país se habían aprobado 2.469 proyectos por \$8,2 billones, de los cuales \$7,8 billones corresponden a recursos del SGR. A febrero de 2019, 2,5 billones estaban en riesgo de desaprobación de recursos por no haberse contratado.

De acuerdo con el análisis sectorial del comportamiento de los proyectos sin contratar, el sector de infraestructura es el que tiene el mayor rezago, situación que contrasta con la alta necesidad de las comunidades en proyectos de desarrollo de este tipo. El Gráfico 5 presenta los valores de los proyectos aprobados por sectores sin contratar. Como era de esperarse, al revisar las anualidades de recursos sin ejecutar, son los años 2018 y 2019 los que presentan los mayores valores, no sin

37 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

antes colocar la voz de alerta de proyectos con más de dos años, hasta cuatro, sin contratar por parte de las entidades territoriales.

Adicional a esto, en un análisis por departamentos con proyectos sin contratar, el ranking lo encabeza Antioquia, seguido de La Guajira, territorios opuestos por su capacidad institucional, indicadores de gestión, indicadores de pobreza y desempeño fiscal, lo que permite concluir que no es un tema de capacidades institucionales sino de una adecuada gestión de los recursos.

III. PROYECTOS DE REGALÍAS Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO REGIONAL

La modificación al régimen de regalías, mediante el Acto Legislativo 5 de 2011³⁸, estuvo motivada por una alta concentración de los recursos en un porcentaje relativamente bajo de la población y por el escaso impacto de las inversiones realizadas en términos bienestar y desarrollo regional. Explicado fundamentalmente por el uso indebido y la atomización de los recursos, por la orientación de la inversión hacia sectores no prioritarios en un contexto caracterizado por la débil capacidad institucional de las entidades territoriales.

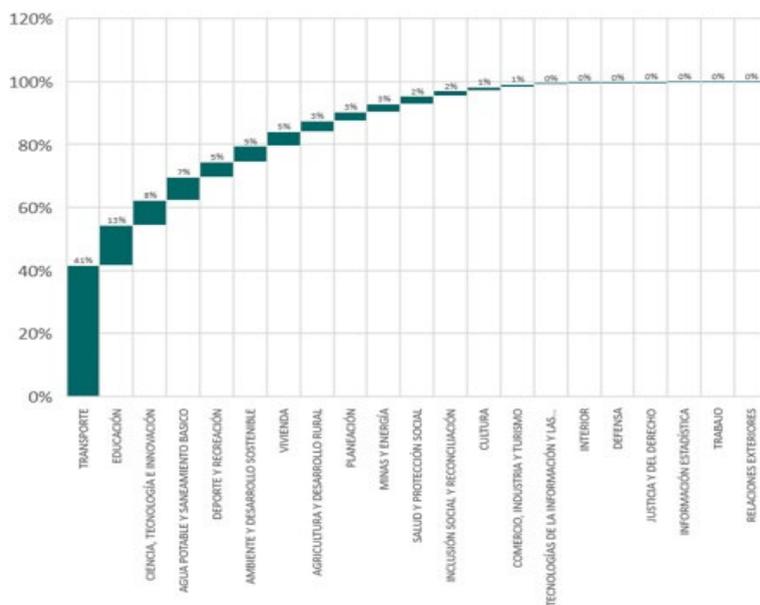
Con todo el desarrollo normativo de la transformación del Sistema General de Regalías se buscó mayor equidad territorial en el acceso a los recursos, mayores niveles de transparencia, la identificación, priorización y ejecución de proyectos de impacto regional y una mejor articulación de los distintos niveles de gobierno como elementos centrales para lograr mejores niveles de desarrollo. Dado los resultados obtenidos desde 2012 hasta 2019, la Contraloría General de la República advierte que no se han logrado superar los problemas de dispersión de recursos, falta de pertinencia de muchas inversiones y riesgos de corrupción que continúan caracterizando el uso y manejo de las regalías en el país. Además, el SGR se caracteriza por problemas de eficiencia que se evidencian en el rezago en la aprobación de los proyectos y la lentitud de la ejecución de los recursos por parte de las entidades territoriales.

Desde 2012 hasta 2019, se han aprobado 17.621 proyectos por valor de \$45,93 billones de pesos (recursos de regalías). En nueve secto-

38 *Diario Oficial*, n.º 48.134, cit.

res se ha concentrado el 90,4% de las inversiones de regalías, donde sobresale el sector de transporte, que representa el 41,5% del total invertido, equivalente a \$19,05 billones de pesos, seguido por el sector de la educación con una participación del 13,0% con \$ 5,87 billones. Se resalta que en estos dos sectores se concentra más del 50% de los recursos comprometidos de regalías en proyectos de inversión. El tercer sector es el de ciencia, tecnología e innovación (aunque muy aplicado a sectores como el forestal, medio ambiente, agropecuario y formación) con el 8% (\$3,69 billones), agua potable y saneamiento básico 7% (\$3,41 billones), deporte y recreación 5% (\$2,24 billones), ambiente y desarrollo sostenible 5% (\$2,23 billones), vivienda 5% (\$2,17 billones), agricultura y desarrollo rural 3% (1,51 billones), y planeación 3% (\$1,34 billones). Ver Gráfico 32.

Gráfico 32
Porcentaje de participación de los sectores de acuerdo con el valor de los proyectos aprobados con recursos de regalías



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Algunos otros sectores que se encuentran en el 9,6% restante, cuyos recursos han sido comparativamente menos representativos, y a propósito de la crisis generada por la pandemia, como por ejemplo el sector salud y protección social que representa el 2% con inversiones por \$1,11 billones de pesos y el de las tecnologías de la información y el conocimiento el 0,35% por \$0,16 billones.

Desde la reforma del Sistema General de Regalías con la expedición de la Ley 1530, se propuso la promoción de proyectos de inversión con carácter regional, que en realidad tengan un impacto en el desarrollo de las regiones y el país. Lo anterior fue ratificado por ejemplo, en la Ley 1942 de 2018, en su artículo 58, así:

Impacto regional de los proyectos del Fondo de Desarrollo Regional. Los proyectos que se aprueben con recursos del Fondo de Desarrollo Regional, deberán garantizar un verdadero impacto regional. Para lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación presentará a aprobación de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías una metodología para este fin, la cual será aplicada por las secretarías técnicas de los OCAD³⁹.

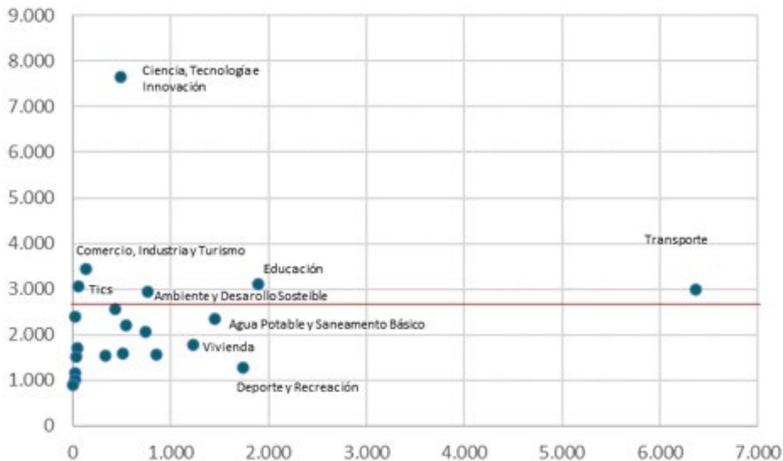
A pesar de los diferentes esfuerzos como el Plan Caribe, las regiones administrativas y de planificación constituidas, los contratos plan o las agendas territoriales concertadas y de algunos proyectos de las corporaciones ambientales, que han logrado avanzar en verdaderos proyectos regionales, aún no es suficiente, la gran mayoría de proyectos son proyectos locales o departamentales, algunos con muy bajo impacto.

En el Gráfico 34 se presenta en el eje X la cantidad de proyectos aprobados desde 2012 hasta 2019, y en el eje Y el valor promedio de los proyectos. Los proyectos de ciencia, tecnología e innovación son los que presentan el mayor valor promedio aprobado por proyecto de \$7.658 millones de pesos (en el periodo de análisis se aprobaron 482) y en el otro extremo se encuentra el sector transporte con el mayor número de proyectos (6.369) y un valor promedio por proyecto de \$2.991 millones de pesos.

39 *Diario Oficial*, n.º 50.819, cit.

Gráfico 33

Número de proyectos aprobados vs. valor promedio por proyecto, desagregado por sectores. Acumulado 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

A nivel nacional, el valor promedio de un proyecto es de \$2.607 millones de pesos, lo que induce a pensar que la mayoría de los proyectos son locales y departamentales, aunque algunos de ellos son muy importantes, como por ejemplo en los sectores de vivienda, agua potable, educación o vías terciarias, también es cierto la ausencia de más proyectos de carácter regional, cuyos sumatoria de recursos tendría un mayor impacto en términos de desarrollo y competitividad.

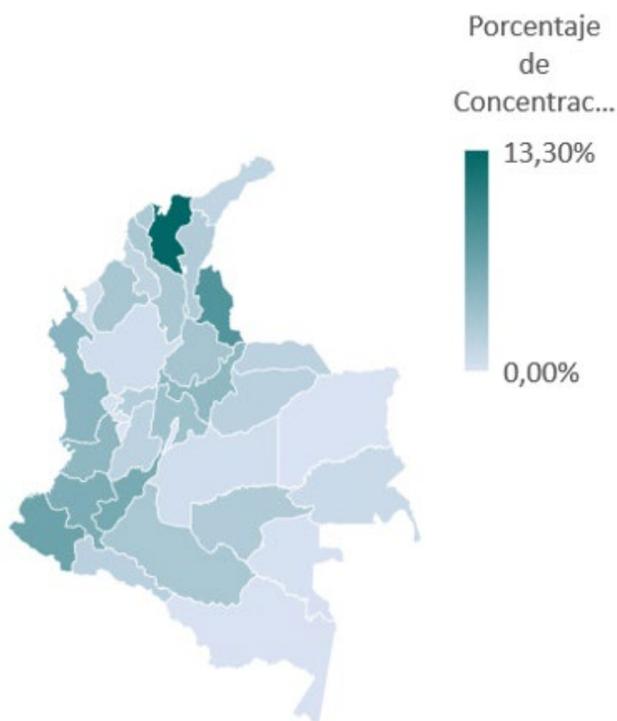
También es importante referenciar el artículo 69 de la Ley 1530 de 2012, donde establece la Concurrencia y Complementariedad, así: “a través del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías se financiarán iniciativas que permitan el desarrollo integral de las regiones, complementando las competencias del nivel nacional y los niveles territoriales”⁴⁰. A juicio de la Contraloría General de la República no se está presentando una debida articulación de complementariedad y subsidiaridad entre los diferentes niveles de gobierno, como los municipios, los distritos, los departamentos, las regiones administrativas y de planificación y el nivel central. Distintos casos reflejan esta situa-

40 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

ción, por ejemplo, proyectos similares de distintas unidades territoriales algunos tienen contrapartidas del presupuesto general de la nación y otros no, o, de manera contraria, los proyectos que son prioridad del gobierno central y no se conciertan con las entidades territoriales para lograr un mayor alcance con recursos de regalías territoriales.

Una mirada general a los recursos de contrapartida del Presupuesto General de la Nación para los proyectos de regalías, se advierten inequidades territoriales, sectoriales y preferencias en proyectos similares. En el caso territorial, mientras el departamento del Magdalena tiene un 13% de contrapartida del Presupuesto General de la Nación del valor total de todos los proyectos, los departamentos de Quindío, San Andrés y Providencia y Vichada no cuentan con ningún recurso de contrapartida del Presupuesto General de la Nación. Ver Gráfico 34.

Gráfico 34
Porcentaje de concentración del PGN como contrapartida de los recursos de regalías, por departamentos



Fuente: DNP-GESPROY, tabulado CGR.

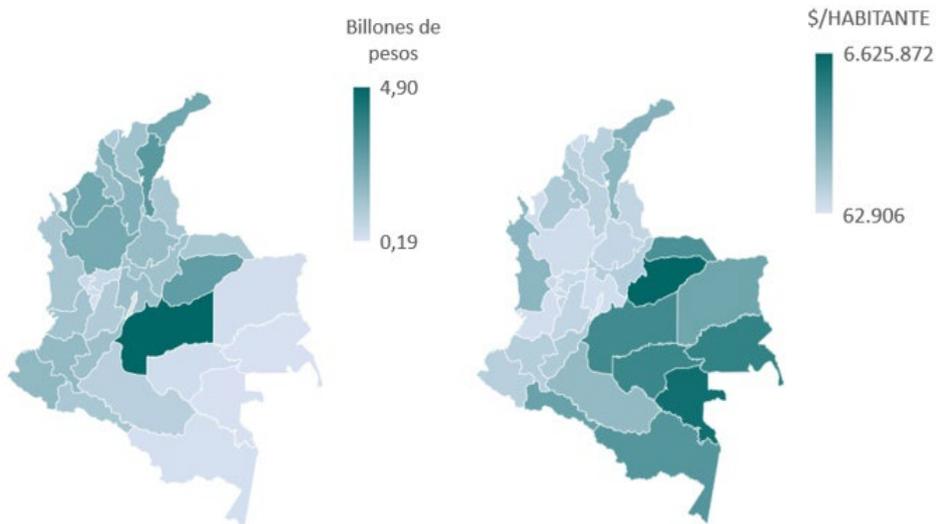
Por sectores económicos se resaltan los proyectos de infraestructura y vivienda, con porcentajes significativos de cofinanciación con el Presupuesto General de la Nación, con 15,4% del valor total de los proyectos, sin embargo, no existe una clara distribución de los recursos, dado que unos proyectos si reciben recursos del PGN y otros proyectos similares de otras regiones no tienen contrapartidas del PGN. De otra parte, sectores como ciencia, tecnología e innovación solo tiene contrapartidas correspondientes al 0,37% del valor total de los proyectos, y cultura no tiene ninguna contrapartida del Presupuesto General de la Nación.

En cuanto a los valores de proyectos aprobados desde 2012 hasta el 31 diciembre de 2019, solo con recursos del Sistema General de Regalías, se tiene que el departamento del Meta es sin lugar a dudas la entidad territorial que más recursos ha invertido. En efecto, este departamento ha gastado el 10,67% del total de los recursos aprobados, que equivalen a \$4,90 billones de pesos. El segundo departamento es Cesar con \$3 billones, Casanare con \$2,84, Córdoba con \$2,5, La Guajira con \$2,47, Antioquia con \$2,32, Bolívar con \$2,10, Nariño con \$1,77 y Cauca con \$1,72 billones de pesos. En los departamentos antes señalados se concentra el 51,31% del total de las regalías comprometidas en proyectos de inversión.

Otra mirada a los recursos invertidos en las entidades territoriales por departamentos, muestra que existe una importante inversión por habitante, superior en las regiones con menores niveles de desarrollo, sobre todo en las regiones de la Orinoquía y la Amazonía. En efecto, en orden de mayor recurso de regalías por habitante comprometidos, son el departamento de Casanare (\$6,6 millones de pesos), Vaupés (\$6,1), Guainía (\$5,1), Guaviare (\$4,9), Meta (\$4,7), Arauca (\$4,4), Amazonas (\$4,1), Putumayo (\$4,5) y Vichada (\$3,3 millones). Ver Gráfico 35.

Gráfico 35

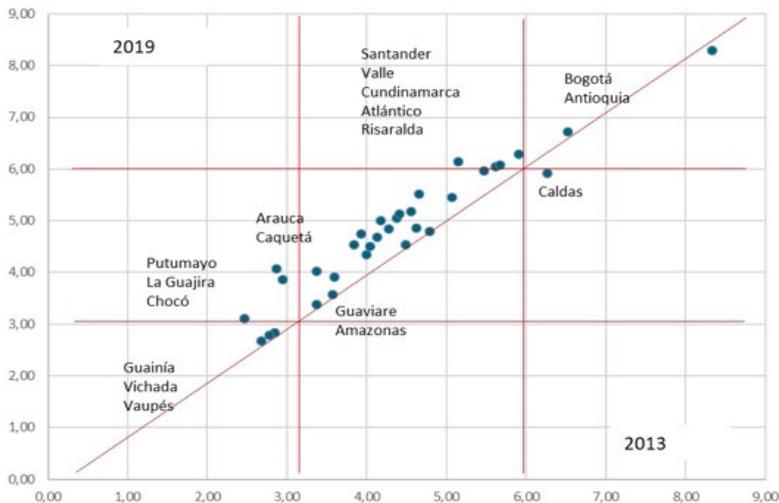
**Valor de los proyectos aprobados, por departamentos vs. Colombia.
Valor de los proyectos aprobados por habitante, por departamentos.
Acumulado 2012 - 2019 (billones de pesos)**



Fuente: DNP-GESPROY, DANE, tabulado CGR.

Sin embargo, las inversiones en proyectos con recursos de regalías no han tenido el mismo efecto en la competitividad de los departamentos. Una revisión de los cambios en la medición del ranking de competitividad realizado de forma anual por la Universidad del Rosario para el Consejo Privado de Competitividad, entre el año 2013 y la proyección para 2019, muestra que algunos departamentos avanzan más que otros, con excepción de Bogotá y Caldas que disminuyeron su calificación dentro del ranking (nota metodológica: los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, el Archipiélago de San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada no tienen mediciones en 2013). Ver Gráfico 36.

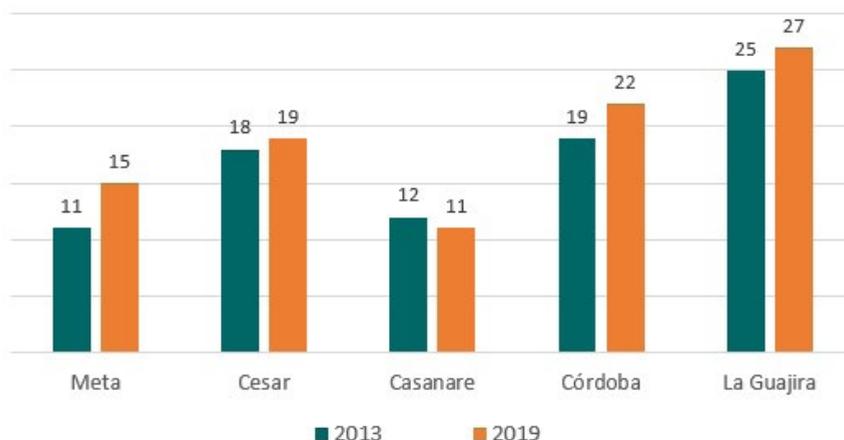
Gráfico 36
Puntajes obtenidos en el ranking de competitividad departamental
(2013 vs. 2019)



Fuente: Universidad del Rosario, tabulado CGR.

En todo caso, al comparar los resultados obtenidos por los cinco departamentos que más recursos de regalías han invertido desde 2012 hasta 2019 se observa que aunque han mejorado su valoración en el agregado de los pilares de la competitividad, su posición en el ranking ha desmejorado en 2019 con respecto a la posición que tenían en 2013. Por ejemplo, los casos de Cesar y Casanare que prácticamente han ocupado la misma posición en el ranking de competitividad en 2013 y la proyección de 2019, en las posiciones 18 y 19 para Cesar y para Casanare 12 y 11 respectivamente. Pero los otros departamentos son más críticos, Meta pasó de ocupar la posición 11 en 2013, a la posición 15 en la proyección de 2019, Córdoba de la 19 a la 22 y La Guajira de la 25 a la 27. Habría que preguntarse cuáles son en realidad los proyectos prioritarios del desarrollo de estos territorios. Ver Gráfico 37.

Gráfico 37
Casos. Posiciones en el ranking departamental de competitividad

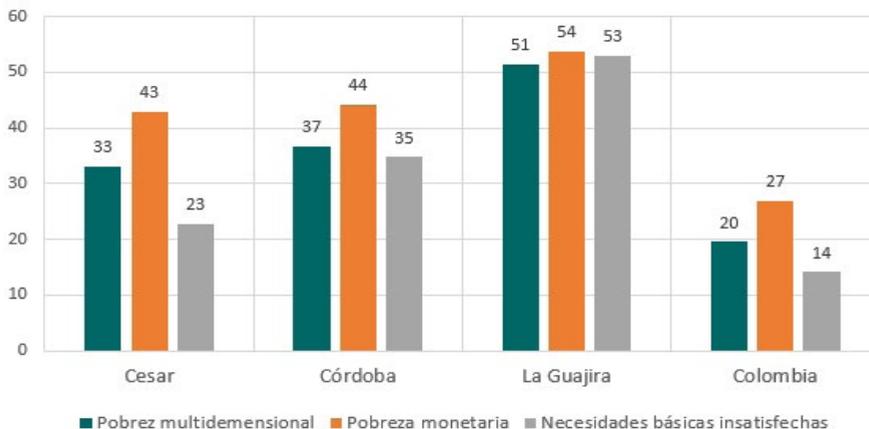


Nota: en 2013 no están los cálculos para los departamentos de Arauca, pero esto no afecta los resultados porque estos departamentos siempre han ocupado los últimos lugares (solo La Guajira).

Fuente: Universidad del Rosario, rankings departamentales de competitividad., tabulado CGR.

Los resultados de las limitaciones para la competitividad se ven reflejados en altos porcentajes de la población que se encuentran en situación de pobreza, medida por el porcentaje de hogares con pobreza multidimensional, pobreza monetaria o con necesidades básicas insatisfechas, como son los casos de Cesar, Córdoba y La Guajira, cuyos indicadores del Censo de Población y Vivienda de 2018 son muy superiores al promedio nacional. El caso de La Guajira es muy preocupante, porque todos los indicadores de pobreza superan el 50%, más que duplicando el promedio nacional. Ver Gráfico 38.

Gráfico 38
Departamentos que se encuentran con indicadores de desarrollo por debajo del promedio nacional (2018)



Fuente: DANE, censo de población y vivienda 2018, tabulado CGR.

IV. RIESGOS EN LA CONTRATACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS

La Contraloría General de la República busca que las falencias en el fundamento y estructuración de las tipologías contractuales, sean solucionadas para proponer cambios y revisiones en la regulación de los contratos de gasto público y lograr que la regulación y el control fiscal en la contratación directa tengan concordancia y armonía con las diferentes variaciones legales que van surgiendo.

Se ha hecho un análisis sobre cómo se ha utilizado la figura del “convenio” y la alta discrecionalidad en la toma de decisiones en la contratación que realizan los entes territoriales con recursos de regalías a través de la figura de contratación directa, como mecanismo general y no como regla excepcional o de aplicación restrictiva. En materia de contratación no se están observando a plenitud los principios de la contratación pública –transparencia, economía y responsabilidad–. Por esta y otras razones para la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías de la CGR los riesgos de corrupción continúan siendo altos.

El Estatuto General de Contratación Pública de Colombia (Ley 80 de 1993⁴¹, Ley 1150 de 2007⁴²), y demás normas concordantes, establece los mecanismos de contratación, escogencia de contratistas y observaciones que implican un proceso más o menos largo que contempla varias etapas y que culmina con el acto de adjudicación.

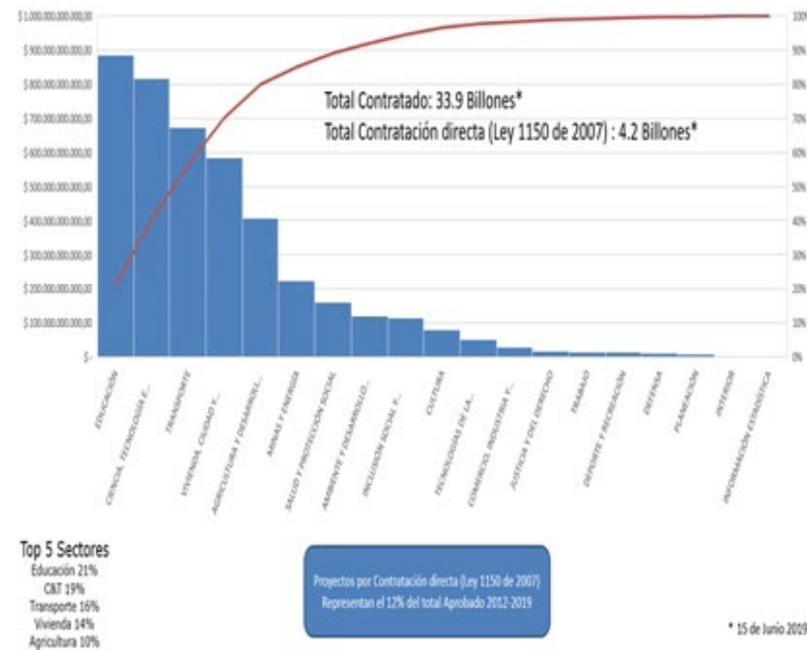
El mismo ordenamiento también establece como mecanismo de selección la figura de la contratación directa, toda vez que existen obras o servicios que, debido a su complejidad o su cuantía, no ameritan otra forma de escogencia, es decir que la entidad sin mayores procedimientos, ni amplias convocatorias, ni abrir concurso para que los interesados presenten sus ofertas, o realizar sendas evaluaciones y de ese grupo oferente elegir con quien contratar. En este tipo de contratación, la selección la adelanta el ordenador del gasto de manera discrecional al considerar cuál es el más idóneo.

La Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías de la Contraloría General ha identificado, según información recogida por la Plataforma Océano y los sistemas de información del Departamento Nacional de Planeación, que de \$33,9 billones del total contratado a 15 de junio de 2019, se realizaron procesos con la modalidad de contratación directa por cerca de \$4,2 billones, es decir cerca del 12% de la contratación total realizada en el Sistema General de Regalías, donde los sectores de educación (21%), ciencia tecnología e información (19%), transporte (16%), vivienda (14%) y agricultura (10%), lideran los sectores donde más contratación directa se realiza en el país. Ver Gráfico 39.

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

42 *Diario Oficial*, n.º 46.691 de 16 de julio de 2007, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1674903>].

Gráfico 39
Contratación directa por sectores SGR (2012-2019)



Fuente: DNP - base de contratos, tabulado CGR.

El Consejo de Estado, en relación con los procesos contractuales, ha establecido en su jurisprudencia características que le son inherentes y que deben ser de obligatoria observancia una serie de requisitos para que se ofrezca a la administración pública la oferta más favorable para los intereses la administración.

Pese a su altísima regulación legal, se ha identificado una creciente tendencia a evadir la obligatoriedad de la licitación pública cuando así se requiere, para realizar contrataciones directas bajo el amparo de las figuras permitidas en la Constitución Política (art. 355), los convenios mal llamados contratos en el artículo mencionado.

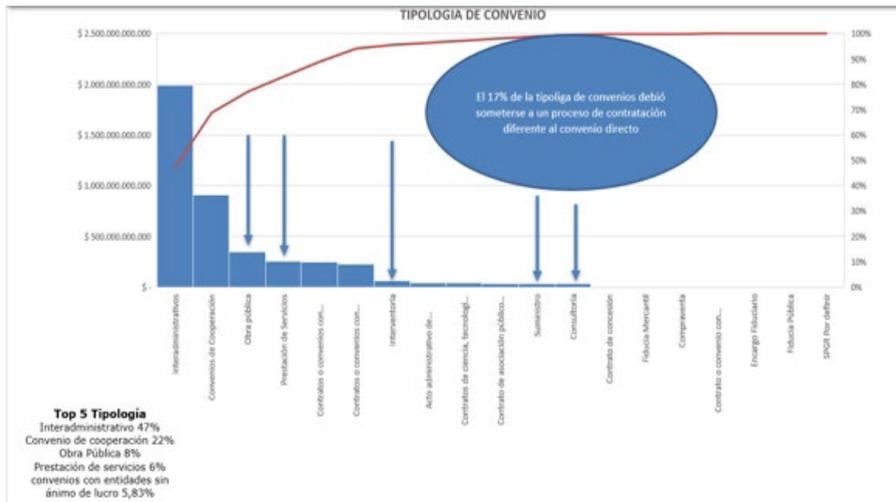
Al realizar un análisis por departamento con la tipología de “convenio”, se encontró que los departamentos del Meta (16%), Córdoba (7,5%), Cesar (7%), Boyacá (6%), Antioquia (5,86%), concentraron el 42,36% de los recursos contratados.

La existencia de vacíos normativos, las imprecisiones técnicas para la utilización de la figura del contrato estatal versus el concepto de convenio de la administración y la confusión de figuras jurídicas disímiles, han facilitado la práctica de usos irregulares de los modelos de los tipos de convenio que han sido facultados.

En el escenario de la contratación estatal, y para el asunto que aquí se quiere evidenciar, se identifican irregularidades en los tipos de “convenios” utilizados para contratar de manera directa, que han sido facultados de manera excepcional en el artículo 355 C. P., pero que se valen de la inobservancia de los requisitos legales.

En el universo de las posibilidades de “contratación” a través de convenio, se encontró que el 47% se hacía por convenio interadministrativo, es decir entre dos entidades públicas, mientras el 22% se hacía con la tipología de convenio de cooperación. Ver Gráfico 40.

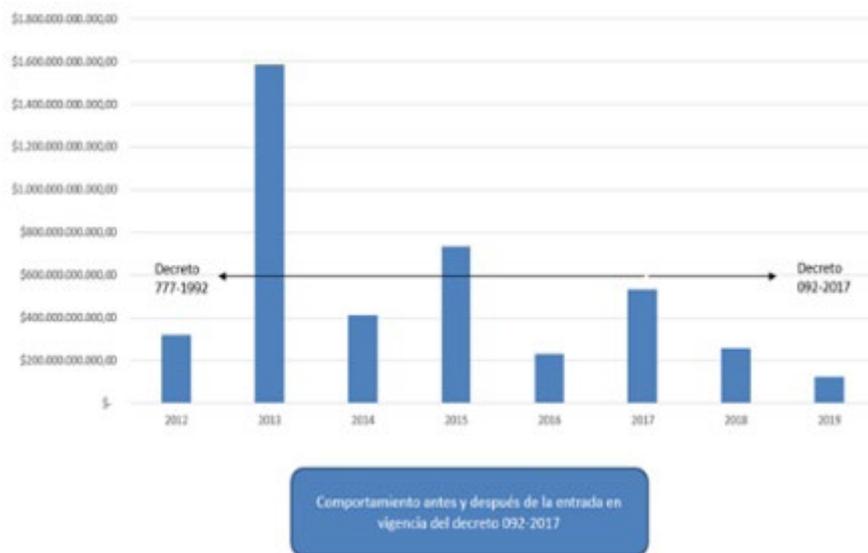
Gráfico 40
Contratación según tipología en modalidad de convenios SGR



Fuente: CGR grupo interno de trabajo de estudios sectoriales de regalías, con datos Plataforma Océano.

La preocupación por falta de sustentabilidad y régimen propio, generó la expedición del Decreto 92 de 2017⁴³, para darle un sentido a esas dos figuras y se lograra diferenciar su alcance, recuperando el fin que dio origen a estas normas y evitando el uso abusivo y descontrolado de la forma de contratación especial que ellas revisten, no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–, y que resulta tan atractivo para evadir los procedimientos de contratación. Ver Gráfico 41.

Gráfico 41
Comparativo Decreto 777 de 1992 vs. Decreto 92 de 2017.
Valor convenios con recursos SGR (2012-2019)



Fuente: CGR grupo interno de trabajo de estudios sectoriales de regalías, con datos Plataforma Océano.

Es en el desarrollo del principio de transparencia y selección objetiva, donde la Contraloría General de la República quiere hacer un llamado de atención a los tipos de “contratación” que realizan las entidades pú-

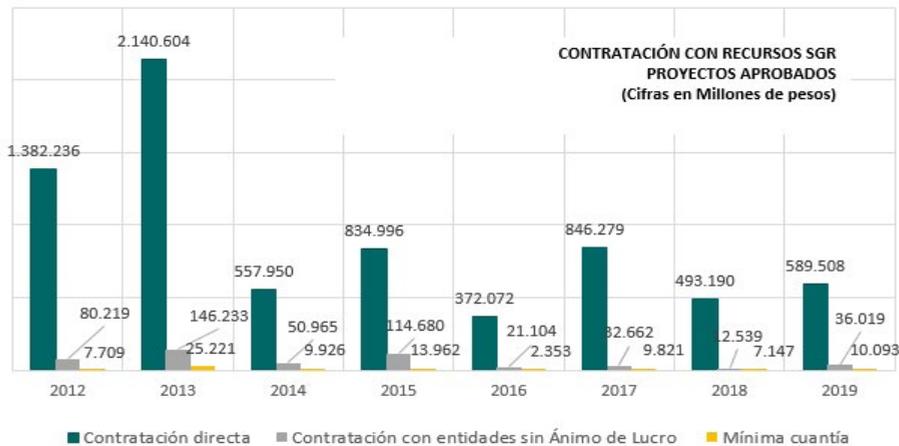
43 *Diario Oficial*, n.º 50.125 de 23 de enero de 2017, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030321>].

blicas de manera directa sin la observación de los principios rectores del ordenamiento legal en materia de contrato estatal. Ausencia en la planeación, falencias en la estructuración, inexactitudes en el fundamento jurídico, no acreditación de idoneidad del contratista sin ánimo de lucro, intermediación innecesaria o indebida subcontratación, entre otros, explican la intervención del organismo de control en los tipos de convenios que aquí nos interesa y que la ley permite celebrar entre una entidad pública y una privada.

De las actuaciones especiales realizadas por la Contraloría General en el proceso auditor del Sistema General de Regalías, llama especialmente la atención la celebración indiscriminada de convenios ya sean interadministrativos o con entidades sin ánimo de lucro, sin el cumplimiento de los requisitos para cada caso, violando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y evidenciándose vicios de forma y fondo en la elaboración del presupuesto en cada negocio jurídico y confundiendo de manera dolosa las figuras de interpretación y aplicación restrictivas contempladas en el ordenamiento jurídico para consentir la contratación directa.

Como un resultado positivo, se resalta que las entidades ejecutoras de recursos de regalías hayan disminuido los valores contratados a través de la modalidad de contratación directa, pasando de \$2,1 billones en 2013 a \$0,6 billones en los proyectos aprobados en 2019. Sin embargo, todavía es una cifra importante, si además se suman los valores contratados con entidades sin ánimo de lucro y por cuantía mínima, que sumaron \$0,64 billones de pesos para proyectos aprobados en 2019. Ver Gráfico 42.

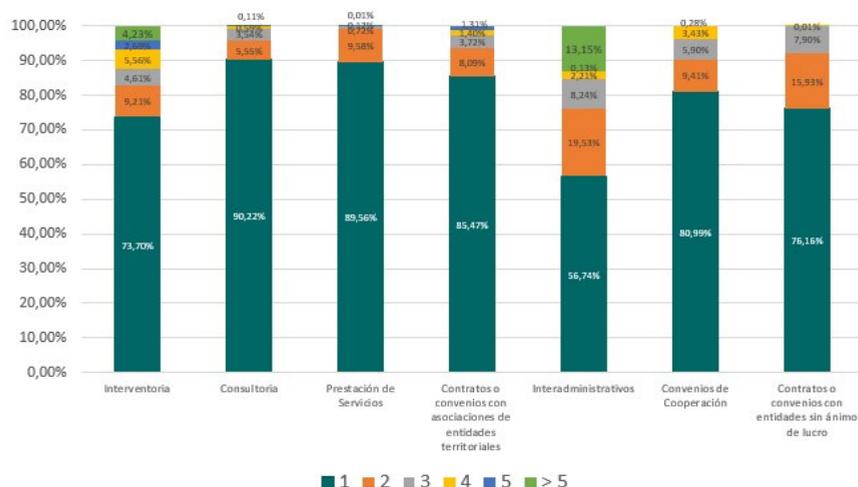
Gráfico 42
Evolución de la contratación directa con recursos de regalías



Fuente: DNP - contratación SGR, tabulado CGR.

Otro de los riesgos comunes asociados a la contratación con recursos de regalías se refiere a la contratación con particulares, entidades públicas y/o privadas, con entidades sin ánimo de lucro o convenios de cooperación, entre otros, que han sido contratados para cumplir obligaciones en distintos sectores. Por supuesto, existen algunas instituciones que tienen experiencia en diversos sectores, pero en otros casos se advierte que se contrata sin tener la experiencia suficiente o las actividades por las cuales fueron contratadas no están registradas dentro del objeto institucional. Por ejemplo, para los contratos de interventoría se han contratado firmas que han atendido proyectos diversos, clasificados en más de cuatro sectores distintos, por un valor de \$136.529 millones de pesos y para las interventorías, el caso del departamento de La Guajira es muy dicente, siete firmas de interventoría han contratado en más de cuatro sectores diferentes por valor de \$27.715 millones de pesos. Ver Gráfico 43.

Gráfico 43
Contratación con recursos de regalías. Proyectos aprobados 2012-2019. Por tipo de contrato vs. cantidad de sectores



Fuente: DNP - base de contratos, tabulado CGR.

En todo caso, sumando los valores de los tipos de contratos de interventoría, consultoría, prestación de servicios, contratos o convenios con asociaciones con entidades territoriales, interadministrativos, convenios de cooperación y contratos o convenios con entidades sin ánimo de lucro, que han tenido contratos en más de cuatro sectores representan un valor de \$ 0,6 billones de pesos en el periodo 2012-2019.

V. PROYECTOS EN RIESGO DE LIBERACIÓN DE RECURSOS

Al 31 de diciembre de 2019 se registraron 321 proyectos que fueron aprobados y se encontraban en riesgo de liberación de recursos, porque no cumplían con la acreditación de los requisitos o porque no contaban con un acto de apertura del proceso de selección. Estos proyectos sumaban \$1,24 billones de pesos. Sin embargo, los más críticos son aquellos que fueron aprobados y al 31 de diciembre llevaban más de seis meses sin surtir todo el proceso para la contratación, en este grupo se encontraban 180 proyectos por valor de \$641.015 millones de pesos. Ver Gráfico 44.

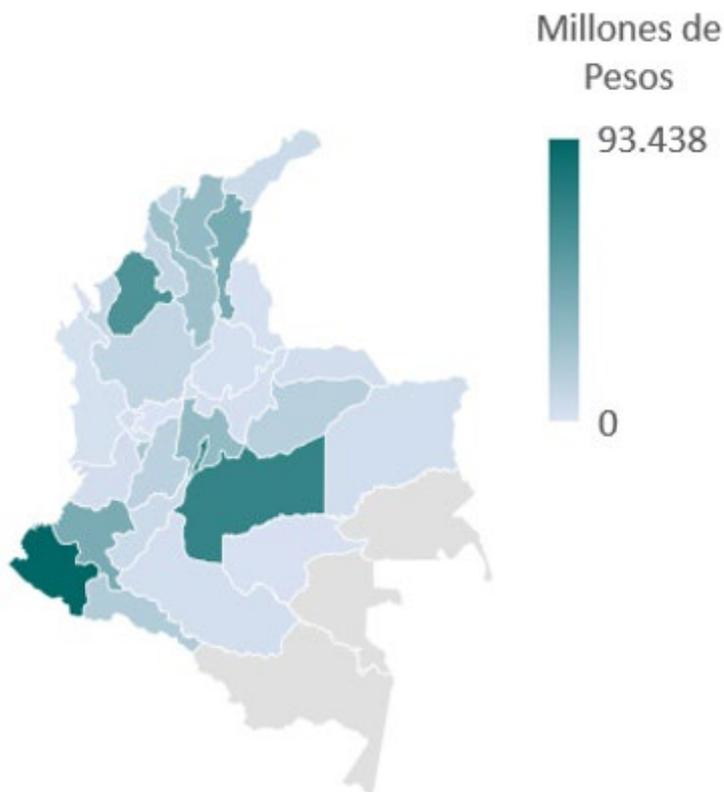
Gráfico 44
Valores y cantidades de proyectos en riesgo de liberación de recursos, según el tiempo transcurrido después de la aprobación (millones de pesos)



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Al hacer un análisis de los resultados departamentales, se encuentra que el departamento de Nariño tenía 13 proyectos que fueron aprobados y después de seis meses no había cumplido con los requisitos o no tenía un acto de la apertura de selección por valor de \$93.438 millones de pesos, equivalente al 14,6% del total de los proyectos en mayor riesgo. Le siguen Bogotá con un proyecto por valor de \$79.978 millones (12,5%), Meta con diez proyectos por \$70.946 (11,1%), Córdoba con 11 proyectos por \$59.971 (9,36%) y Cesar con 12 proyectos por \$41.033 millones de pesos (6,40%). En estos cuatro departamentos y la capital de la República se concentró el 53,9% del valor de los proyectos con mayor riesgo de liberación de recursos. Ver Gráfico 45.

Gráfico 45
Valores de los proyectos en riesgo de liberación de recursos,
desagregado por departamentos (millones de pesos)



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Los departamentos que no registran proyectos con más de seis meses sin contratar son Amazonas, Guainía, Vaupés y San Andrés y Providencia. Y los que tiene menos valores comprometidos son Santander con tres proyectos por \$2.168 millones, Chocó con dos proyectos por \$1.848, Guaviare con un proyecto por \$1.331 y Caldas con un proyecto por \$156 millones de pesos.

CAPÍTULO SÉPTIMO

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA UNIDAD DE REGALÍAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En 2019 se generaron cambios significativos en la estructura organizativa de la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías, pasando de tener el mayor porcentaje del equipo de trabajo contratado bajo la modalidad de prestación de servicios, con una representación del 72% sobre el total de personas contratadas y el 28% restante, correspondiente a personal de planta. Para este período, la planta total de la Unidad de Regalías estaba conformada por cerca de 400 personas, de las cuales 110 eran de planta y 290 contratistas.

Con el liderazgo de la coordinación de la Unidad y el equipo de asesores contratados, se logró la definición e implementación de diferentes estrategias internas para garantizar la adecuada ejecución del proceso auditor durante el primer año del bienio 2019-2020.

De acuerdo al Plan de Vigilancia y Control Fiscal –PVCF– del período a auditar, cada contralor delegado solicitaba el equipo requerido y según la disponibilidad y perfiles se realizó la asignación de profesionales.

A nivel regional, gracias a la presencia de asesores de despacho en las regiones y a la asignación de un contralor delegado sectorial para cada departamento, no solo se adelantaron los procesos del PVCF sino que se realizó un monitoreo, gestión y seguimiento a las denuncias y programas de participación ciudadana, al igual que se realizó seguimiento a los procesos de los OCAD regionales y departamentales. Los resultados de estos seguimientos se han reflejado en informes semanales presentados al contralor.

Con el equipo de trabajo con el que se contó durante 2019, se logró el diseño de herramientas de seguimiento y gestión de la información, relacionadas con las cifras de proyectos, avances físicos y financieros,

valores de contratos y estado de criticidad de proyectos. Lo anterior, ha permitido contar con mayores criterios para la definición del PVCF anual.

Como plan de mejoramiento para el bienio 2019-2020, se implementaron Mesas de Calidad, las cuales se trabajaron de manera transversal con los equipos auditores, buscando minimizar errores en la información, optimizando los tiempos y mejorando el contenido de la información que se registra de cada proyecto durante el proceso auditor; incluyendo traslado de hallazgos a la Unidad de Responsabilidad Fiscal con documentos completos para iniciar los procesos fiscales a los presuntos responsables.

Con la participación de tres contralores delegados y tres asesores de despacho, se hizo la recopilación de la información de toda la unidad, desde el inicio del Sistema General de Regalías hasta la fecha, conformando un banco de información, que constituye un tablero de control en tiempo real, que permite toma de decisiones de manera efectiva y registro y monitoreo de los avances de los proyectos aprobados con recursos de regalías a nivel nacional. En este tablero se pueden evidenciar bases de datos integrales de proyectos, contratos, OCAD, denuncias y datos del sistema de información. Desde acá se generaron las bases de remisión de la información a control territorial, OCAD y contralores delegados con corte quincenal y se realizó la revisión y análisis de informes de criticidad de proyectos por territorio para la toma de decisiones.

Desde la Unidad de Regalías, se contó con un equipo experto en áreas de comunicaciones y afines, con los cuales se dio a conocer a las diferentes audiencias de la Contraloría General de la República, información relacionada con los resultados de los procesos auditores adelantados de la Unidad. Se realizó un monitoreo de medios permanente, en el cual se da a conocer por región, los recursos de regalías aprobados para la inversión en diferentes proyectos, inconvenientes o dificultades en proyectos en ejecución y decisiones y noticias del gobierno nacional o local que impactan al Sistema General de Regalías. Se generan alertas y se realizan seguimientos semanales a las mismas, para que los contralores delegados y asesores en las regiones pudieran estar atentos a realizar el adecuado control fiscal a los recursos de regalías.

Los desafíos desde la estructura organizacional de la Unidad de Regalías se resumen en:

- El número creciente de denuncias y derechos de petición que recibe la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías a nivel nacional, constituye el 70% del total que recibe la Contraloría General de la República, al considerar la participación ciudadana como un pilar fundamental en la actual administración, requiere para su atención oportuna una planta permanente de profesionales de carreras interdisciplinarias que permiten un análisis y soluciones efectivas bajo los tiempos establecidos por la normatividad vigente. Esto evitaría represamientos y mejoraría el proceso de vigilancia y control fiscal en las regiones.
- Consolidar el equipo de seguimiento y análisis de la Unidad para que el esfuerzo realizado en la construcción de los tableros de control (micro y macro) puedan estar actualizados y con información dinámica, acorde a las necesidades de la Contraloría General de la República.

CAPÍTULO OCTAVO

ACCIONES E INTERVENCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

I. BID DATA - OCÉANO REGALÍAS

En 2019, la Contraloría General de la República puso en funcionamiento el Sistema Océano Regalías con el propósito de tener una base de datos única de la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías, en la cual se hace un seguimiento en tiempo real de los proyectos y de los contratistas que hacen parte del Sistema General de Regalías, así como información relacionada de otras fuentes, integradas mediante las más modernas herramientas de analítica de datos, lo que permite generar alertas tempranas para la gestión del control y vigilancia fiscal. No obstante, con la generación integral de información, el Sistema permite segmentar la información por cada entidad territorial, por sector, por proyecto y por niveles de riesgo.

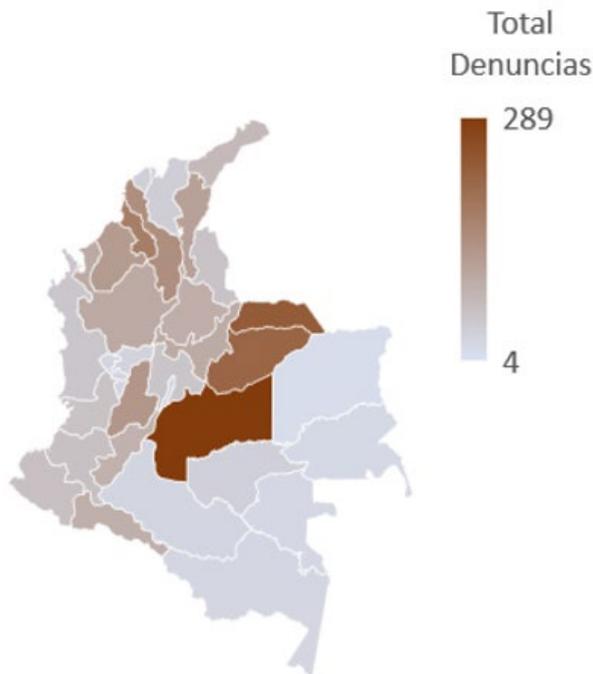
Océano Regalías cada vez se integra más en los diferentes procesos de gestión de la Contraloría General de la República, en tiempo real, como por ejemplo los datos sobre los niveles de riesgos y desaprobaciones, los planes de vigilancia, el análisis de solicitudes ciudadanas y el seguimiento a los avances de responsabilidad fiscal. Todos estos sistemas de gestión cuentan con las mismas funcionalidades de visión integral, fácil acceso a la información y la posibilidad de segmentar y filtrar por departamento, región y sector. Así mismo, cuentan con sistemas de geo referenciación y consulta en tiempo real del estado de los procesos de los auditores, personal contratado y solicitudes ciudadanas, todo con el fin de tener información de valor que permita tomar decisiones estratégicas de manera oportuna.

II. DENUNCIAS Y CONTROL SOCIAL

Es importante tener presente que las autoridades locales deben actuar en concordancia con lo establecido en el artículo 58 de la Ley 1530⁴⁴, que establece con claridad la responsabilidad de dichas autoridades para promover la participación ciudadana y control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión financiados con los recursos del Sistema General de Regalías. En todo caso, la participación ciudadana y control social hace parte de los procesos misionales de la Contraloría General de la República.

En el período comprendido entre 2012 y 2019, la Contraloría General de la República recibió 3.420 solicitudes y peticiones. De esas, 2.677 correspondían a denuncias por supuestos actos de corrupción relacionados con recursos de regalías. Ver Gráfico 46.

Gráfico 46
Número de denuncias recibidas por origen departamental (2012-2019)



Fuente: Contraloría General de la República.

44 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

Los tres departamentos que reportaron el mayor volumen de denuncias fueron: Meta con 289, Arauca 234 y Casanare con 217, departamentos con una producción importante de hidrocarburos. De otra parte, los departamentos que presentan una baja participación ciudadana en el control social de los recursos de regalías son San Andrés y Providencia, que solo ha reportado cuatro denuncias entre 2012 y 2019, seguido de Vichada con 15 y Guainía con 21.

A pesar de que en 2016 y 2017 se presentó una disminución de las denuncias recibidas por la CGR, en el largo plazo se presenta una tendencia creciente. Para 2019 se revierte la tendencia y vuelve a presentar un crecimiento del 21,37%, pasando de 332 denuncias en 2018 a 403 en 2019. Ver Gráfico 47.

Gráfico 47
Evolución de las denuncias recibidas por la CGR (2012-2019)



Fuente: Contraloría General de la República.

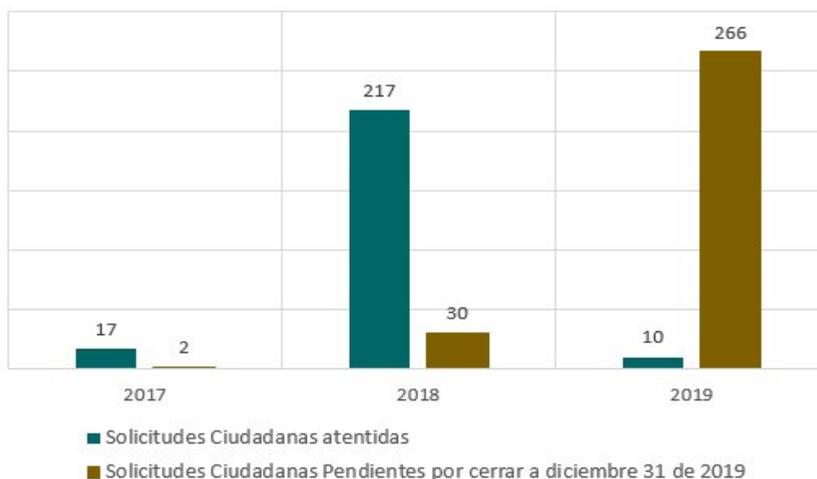
Entre los departamentos más representativos por el número de denuncias que tuvo un crecimiento significativo en 2019 con respecto al año anterior, se resaltan: Arauca que pasó de 19 a 33 denuncias, Chocó de nueve a 19, Magdalena de ocho a 18, Atlántico de una a 11 y Guaviare de tres a diez denuncias.

Identificar el incremento de las denuncias en estos últimos cuatro departamentos es muy importante porque históricamente han registrado un volumen muy bajo de las mismas en la Contraloría General. El caso contrario lo presenta el departamento de La Guajira, que retrocedió en el número de denuncias en 2019 con respecto al 2018, pasando de 18 a cinco.

Para atender las denuncias relacionadas con la inversión de recursos de regalías, la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías realizó un plan de choque en marzo de 2019 cuando inició la nueva planta de personal para el bienio 2019-2020.

El plan de choque se centró en las solicitudes ciudadanas que quedaron pendientes de atención del bienio anterior 2017-2018. Ver Gráfico 48:

Gráfico 48
Número de denuncias ciudadanas recibidas y atendidas (2017-2019)



Fuente: Contraloría General de la República - Unidad de Regalías.

Es así como en 2019 se cerraron 202 solicitudes ciudadanas, que corresponden a 15 solicitudes cerradas de 2017, con un porcentaje de cumplimiento del 88% y 187 solicitudes ciudadanas cerradas de 2018, con un porcentaje de cumplimiento del 86%. Se resalta la disminución sustancial de las solicitudes de la vigencia 2018.

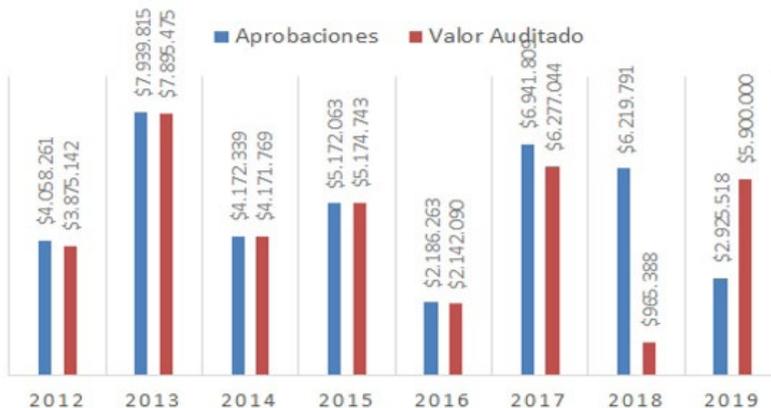
Como resultado de las gestiones realizadas desde la Unidad de Regalías durante 2019 y con el compromiso de los contralores delegados y su equipo de asesores, solo quedaron 32 solicitudes ciudadanas activas que fueron incluidas en el plan de choque de 2020.

III. PLAN DE VIGILANCIA Y CONTROL FISCAL 2019 VS. AÑOS ANTERIORES

Como resultado del análisis de múltiples variables asociadas a los riesgos fiscales en el manejo de los recursos de regalías y teniendo como referencia la capacidad institucional, finalizando el 2018 y en los primeros meses de 2019, la Contraloría General de la República estructuró el Plan de Vigilancia y Control para 2019. En este plan se determinaron los proyectos que se debían fiscalizar en dicho año. Por supuesto, el Plan de Vigilancia y Control no es estático y se incorporaron o salieron proyectos en la medida de la evolución de las variables de riesgo, algunos generaron actuaciones especiales.

El plan de trabajo del año 2019 compensó el rezago del 19% de la cobertura del proceso auditor afectado por la vigencia 2018 y auditó \$6,6 billones de pesos, lo que representó un importante incremento. Ver Gráfico 49.

Gráfico 49
Aprobaciones vs. auditorías



Dato no incluye desaprobados e inflexibilidades
Desaprobados 2012-2019: \$1.450.058.441.315
Inflexibilidades 2012-2019: \$1.848.211.514.497

Fuente: GESPROY y SUIFP.

El Plan de Vigilancia y Control Fiscal de 2019 duplicó el promedio anual de años anteriores, pasando de \$3,8 billones promedio anual a \$6,6 billones con un total de 68 asignaciones de trabajo, de las cuales 62 fueron actuaciones especiales de fiscalización y seis especiales seguimientos. Ver Tabla 5.

Tabla 5
Presupuesto auditado por región vigencia 2019

REGIÓN	PRESUPUESTO AUDITADO
Caribe	\$5.509.146.799.865
Centro	\$4.202.708.543.731
Eje Cafetero	\$1.689.222.838.917
Llanos	\$2.789.756.841.830
Pacífico	\$2.775.185.004.697
TOTAL GENERAL	\$6.684.982.383.619

Fuente: Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías, información con corte a 31 de diciembre de 2019.

– *Top diez: aprobaciones de recursos por departamento*

El top diez de departamentos concentra el 57% de las aprobaciones por recursos de regalías de la siguiente forma, ver Gráfico 50:

Gráfico 50
Top diez aprobaciones de recursos del Sistema General de Regalías



Fuente: Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías, información con corte a 31 de diciembre de 2019.

– Top diez: aprobaciones de proyectos por departamento

El top diez de departamentos concentra el 55% de las aprobaciones por número de proyectos de la siguiente forma, ver Gráfico 51:

Gráfico 51
Top diez aprobaciones de proyectos por departamento



Fuente: Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías, información con corte a 31 de diciembre de 2019.

– Hallazgos 2019

Como resultado de lo anterior se encontraron 375 hallazgos con incidencia fiscal, por un valor de \$718.342.929.505, pertenecientes a atención de solicitudes ciudadanas y al Plan de Vigilancia Fiscal 2019. El número de beneficios fue de 30, por valor de \$119.849.039.570, para un total de \$838.191.969.076.

Gráfico 52
Resultados del Plan de Vigilancia y Control 2019



Fuente: Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías, información con corte a 31 de diciembre de 2019.

Crecimiento de 132% en hallazgos con incidencia fiscal, respecto a periodo anterior. Como resultado del proceso auditor de 2019, el valor de los hallazgos con incidencia fiscal supera la cifra que se obtuvo para el periodo 2018, en un 132%, ya que para ese entonces se tuvo como resultado un total de 309 hallazgos con incidencia fiscal, por valor de \$309.036 millones.

– *Top cinco: casos de impacto de la vigilancia y control al Sistema General de Regalías: hallazgos fiscales emblemáticos de 2019.*

Tabla 6
Top cinco de hallazgos fiscales emblemáticos (segundo semestre de 2019)

REGIÓN	DPTO.	VALOR HALLAZGOS	BENEFICIO	TOTAL
Caribe	Córdoba	\$ 69.896.312.833	\$0	\$69.896.312.833
Caribe	Sucre	\$47.259.244.659	\$398.588.988	\$47.657.833.647
Centro	Putumayo	\$23.935.595.061	\$0	\$23.935.595.061
Llanos	Meta	\$47.866.082.762	\$19.054.597.210	\$66.920.679.972
Llanos	Casanare	\$29.046.750.842	\$52.908.846.661	\$81.955.597.503

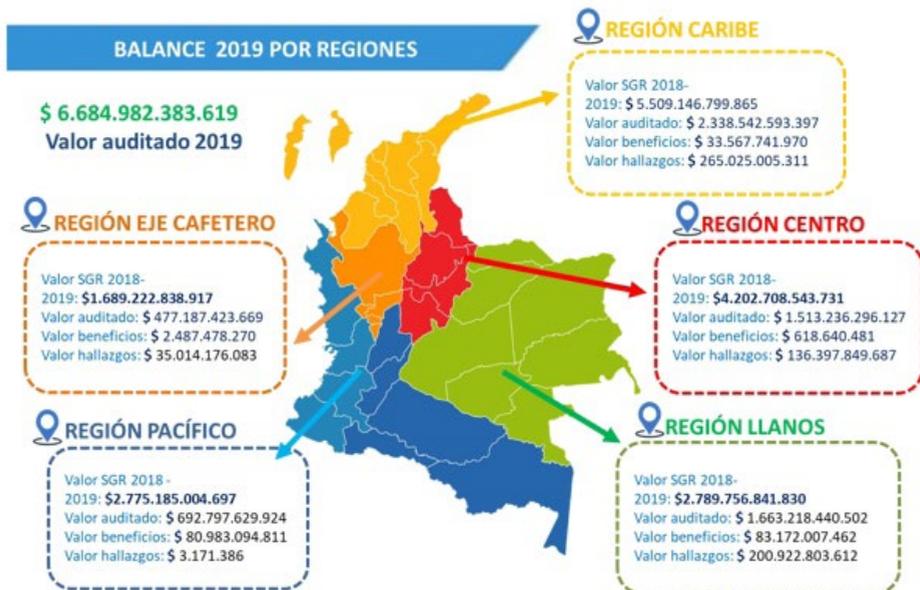
Fuente: Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías / SICA, información con corte a 31 de diciembre de 2019.

La región del Caribe fue la que presentó el mayor valor auditado con \$2,34 billones de pesos, lo que representó hallazgos por \$2.339 millones de pesos (11,33% de lo auditado) y beneficios por \$33.568 millones (1,44% de lo auditado). Le sigue la región Centro con un valor auditado de \$1,51 billones, hallazgos por \$136.398 millones de pesos (9,01% de lo auditado) y beneficios de \$618 millones de pesos (0,04% de lo auditado).

La región de los Llanos es la que presenta las mayores tasas de hallazgos y beneficios con relación al valor auditado. En efecto, la tasa de hallazgos fue del 12,08%, dado que el valor auditado fue de \$1,66 billones y el valor de los hallazgos de \$200.923 millones de pesos y para los beneficios la tasa fue del 5,00%.

La región del Eje Cafetero es la que presenta los valores más bajos, se auditaron \$0,47 billones de pesos, los hallazgos fueron de \$35.014 millones y los beneficios de \$2.487 millones, que representaron tasas frente a lo auditado del 7,34% y 0,52% respectivamente. Ver Gráfico 53:

Gráfico 53
Balance del valor auditado, los beneficios y los hallazgos por regiones (2019)



Fuente: Contraloría General de la República.

IV. RESPONSABILIDAD FISCAL

La responsabilidad fiscal procura resarcir los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia dolosa o culposa de quienes realizan la gestión fiscal. Le corresponde a la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías la dirección de los procesos de responsabilidad fiscal que se inician como consecuencia del ejercicio de la vigilancia fiscal, las denuncias ciudadanas y la información remitida por otras entidades de control y vigilancia, sobre las inversiones realizadas con recursos del Sistema General de Regalías.

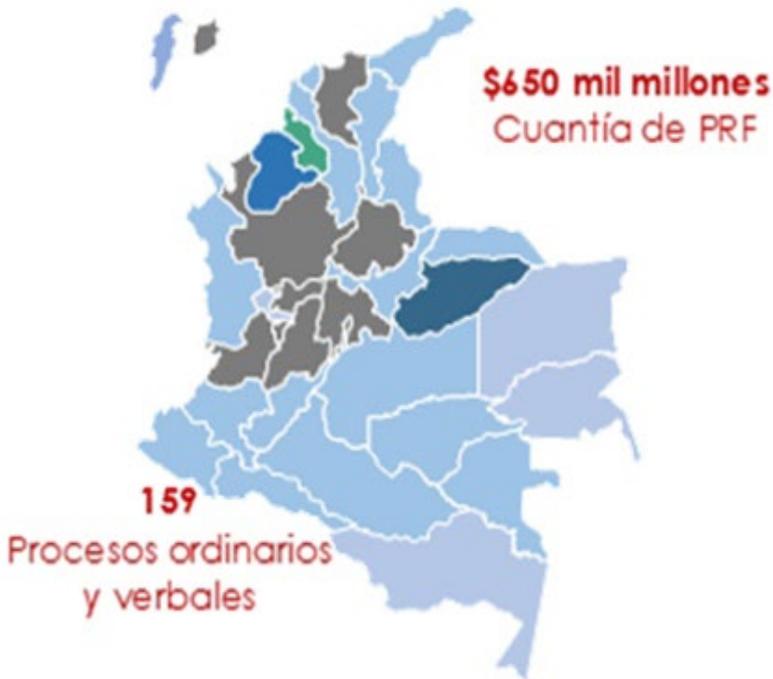
Esta Unidad ha tramitado durante el periodo, 716 procesos de responsabilidad fiscal por un valor total aproximado de \$883.901 millones (cuantía con variación debido a que existen procesos cuyo valor se encuentra por determinar), de los cuales 159 procesos son de conocimiento de los contralores delegados intersectoriales que se encuentran en el nivel central por valor total de \$650.402 millones y, 557 procesos por valor de \$233.500 millones se adelantaron en los territorios por contralores provinciales de regalías e integrantes de las colegiaturas.

A. Responsabilidad fiscal de la Unidad de Regalías adelantados por contralores delegados intersectoriales

El grupo de contralores delegados intersectoriales tramitó 159 procesos de responsabilidad fiscal distribuidos en 25 departamentos por un valor total aproximado \$650.402 millones de pesos.

Durante el período, se dio apertura a 53 procesos de responsabilidad fiscal al existir la certeza del daño y al tener identificado los presuntos responsables por una cuantía total de \$416.225 millones de pesos. Ver Gráfico 54:

Gráfico 54
Procesos de responsabilidad fiscal de los contralores delegados



Fuente: Contraloría General de la República.

El departamento del Meta ocupa el primer lugar con mayor número de procesos de responsabilidad fiscal tramitados con 29 actuaciones por un valor total aproximado de \$114.688 millones, seguido por el departamento de Sucre con 19 procesos por valor total aproximado de \$50.405 millones y Córdoba con 15 actuaciones con una cuantía superior a los \$129.806 millones de pesos. Ver Gráfico 55:

Gráfico 55
Departamentos afectados



Fuente: Unidad de Responsabilidad Fiscal - Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías.

Por otra parte, la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías en el nivel central reportó como beneficios de control fiscal, la suma de \$15.250 millones en cuatro procesos de responsabilidad fiscal ordinarios por la acción de la Contraloría General de la República.

Esta Unidad reporta dentro de las providencias, las acciones que la administración atendió luego de las observaciones de la Contraloría que dieron origen a los procesos y corrigió las irregularidades evidenciadas por esta entidad, verificando los mismos.

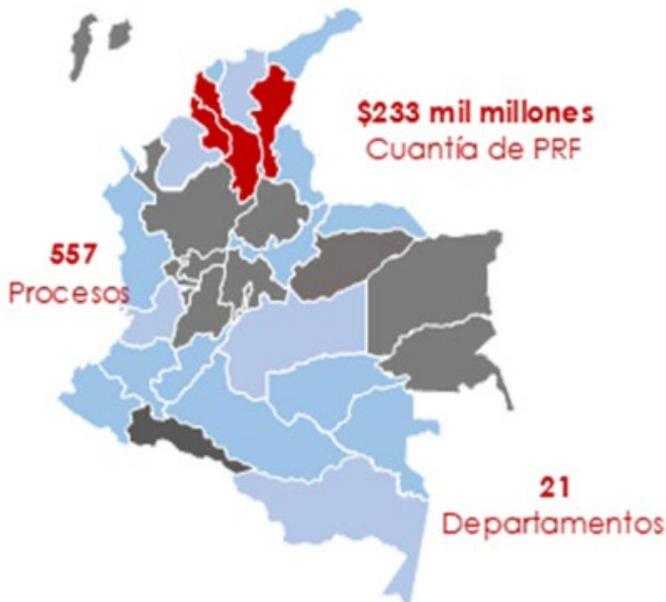
El beneficio de control fiscal, conforme a las normas ISSAI adoptadas por la Contraloría General de la República, es una forma de medir el impacto del ejercicio del control que desarrolla la Contraloría General de la República y que permite cuantificar o cualificar el valor agregado generado por el ejercicio del control fiscal, bien se trate de acciones evidenciadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en los planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos o pronunciamientos efectuados por la CGR; a su vez que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

Además, en el periodo se archivaron cuatro indagaciones preliminares por resarcimiento pleno del perjuicio, pago o reintegro del bien a la luz de lo establecido en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000⁴⁵, por una cuantía total de \$6.341 millones y nueve procesos de responsabilidad fiscal por una cuantía total de \$9.602 millones.

B. Procesos de responsabilidad fiscal Unidad de Regalías adelantados por contralores provinciales

Con relación a los procesos que son adelantados en los territorios por contralores provinciales de regalías e integrantes de las colegiaturas, se tramitaron 557 procesos por un valor total aproximado de \$233.500 millones de pesos. Ver Gráfico 56:

Gráfico 56
Procesos de responsabilidad fiscal de los contralores provinciales



Fuente: Contraloría General de la República.

45 *Diario Oficial*, n.º 44.133 de 18 de agosto de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1664595>].

Los departamentos con mayor número de procesos en trámite son los departamentos de Sucre con 102 actuaciones, Bolívar con 77 y Cesar con 51 procesos.

En cuanto al valor total de las cuantías de los procesos por departamento afectado ocupan los primeros lugares: Santander por un valor de \$37.028 millones, Sucre con un valor total de \$35.439 millones, Bolívar con un total de \$34.439 millones y el Meta por una cuantía total aproximada de \$32.592 millones de pesos. Ver Gráfico 57:

Gráfico 57
Departamentos afectados



Fuente: Unidad de Responsabilidad Fiscal - Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías.

V. COMPROMISO COLOMBIA

Compromiso Colombia es una estrategia de la Contraloría General de la República, que busca promover escenarios de participación ciudadana, acceso a la información pública y control social, con el propósito de fortalecer acciones de control fiscal participativo sobre los proyectos de inversión o contratos que presentan atrasos en su ejecución por motivos jurídicos, técnicos y económicos en los 32 departamentos del país.

En la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías entre junio y diciembre de 2019 se evaluaron 39 proyectos por más de \$750.000 millones de pesos, comprometiendo sectores como infraestructura educativa, hospitalaria y vial, agua potable y saneamiento básico, nutrición, recreación y deporte, vivienda, medio ambiente, entre otros, que benefician alrededor de dos millones de habitantes en 19 departamentos.

Gráfico 58 Resultados de la estrategia Compromiso Colombia



Fuente: Contraloría General de la República.

Como resultado de las audiencias se resalta la finalización de diez proyectos, entre los que se destacan la entrega del Parque de las Aguas beneficiando aproximadamente a 350.000 personas, con un beneficio de \$26.500 millones de pesos en el departamento de Casanare, la adecuación y optimización del sistema de alcantarillado y construcción de lagunas de estabilización en los corregimientos de Matitas y Cotoprix con un beneficio de \$1.912 millones de pesos, beneficiando alrededor de 4.527 personas en el departamento de La Guajira. En el departamento del Valle del Cauca se realizó un compromiso para beneficiar a 115 mil habitantes con la ampliación de la avenida la Alameda Señor de los Milagros en el municipio de Guadalajara de Buga, con un beneficio de \$3.216 millones de pesos. El departamento de San Andrés y Providencia con la reconstrucción adecuación y mantenimiento de la Institución Educativa Instituto Bolivariano, beneficiando a 1.900 estudiantes para una mejor calidad de vida dentro de la institución.

En el municipio de Paz de Ariporo en el departamento de Casanare, se materializó la entrega de la construcción del Centro Agroindustrial y el fortalecimiento empresarial del Casanare para casi 2.000 estudiantes, obteniendo un beneficio de \$13.506 millones de pesos, y en el municipio de Tauramena con la construcción del puente del río Sunce y mantenimiento de la vía Visinaca - Lagunitas - río Sunce, con un beneficio de \$7.839 millones de pesos a también casi 2.000 habitantes de la región.

En el departamento de San José del Guaviare se realizó la entrega de tres proyectos, beneficiando a casi 68.000 habitantes con la construcción y remodelación de comedores populares, construcción de 17 malocas en los resguardos indígenas y la construcción de 30 apartamentos de la urbanización Villa Andrea, con un beneficio para el departamento del Guaviare de casi \$9.000 millones de pesos. Por último, el departamento de Bolívar con la prevención del fenómeno de erosión en la Isla de Tierra Bomba del Distrito de Cartagena, beneficiando a 6.200 habitantes y un rendimiento de \$31.254 millones de pesos, para un total de \$95.063 millones en beneficios en los diez departamentos que de forma oficial entregaron sus proyectos en esta estrategia liderada por la Contraloría General de la Republica.

VI. SEGUIMIENTO A LOS OCADS

Desde el segundo semestre de 2019, se realizaron visitas a las secretarías técnicas de los OCAD con el fin de poder recaudar información sobre el proceso de viabilización y aprobación de proyectos financiados con los recursos del Sistema General de Regalías, y poder identificar los cuellos de botella de este proceso, como insumo para el análisis y posterior publicación de estudios sectoriales.

El seguimiento a los OCAD le permite a la CGR, tener información en tiempo real, de los proyectos que se aprueban por sectores, analizando los indicadores sociales de cada departamento y su aporte al cumplimiento de los objetivos que persigue la inversión de los recursos del Sistema General de Regalías en proyectos para las comunidades.

CAPÍTULO NOVENO

REFERENCIA DE LOS PROYECTOS DE REGALÍAS APROBADOS EN 2019

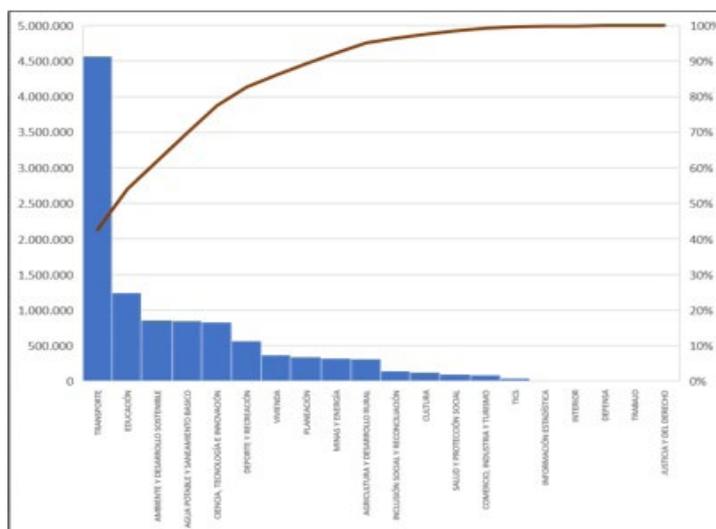
En 2019 se aprobaron 3.555 proyectos por valor de \$10,77 billones de pesos, para un valor promedio de proyecto de \$3.028 millones de pesos.

En términos generales, la estructura de las prioridades de proyectos de inversión de regalías se mantiene para el 2019. El sector transporte sigue siendo el más representativo con una participación del 42,44%, representado en 1.447 proyectos aprobados por un valor de \$4,57 billones de pesos de regalías. La educación es el segundo sector más representativo, con una participación del 11,51% y 367 proyectos aprobados por valor de \$1,24 billones de pesos. En estos dos sectores se concentró algo más de la mitad de los recursos de regalías aprobados para proyectos de inversión, los cuales corresponden al 53,85% del total del valor de los proyectos aprobados en 2019.

El segundo grupo de sectores con mayor participación son ambiente y desarrollo sostenible, que incluye los recursos de regalías asignados a las corporaciones ambientales, sector que representó el 7,97% del total, con 220 proyectos aprobados por valor de \$857.677 millones de pesos. Luego, con una participación del 7,91%, el sector de agua potable y saneamiento básico, registró 222 proyectos por valor de \$851.248 millones de pesos, y para ciencia, tecnología e innovación, con una participación del 7,66%, se aprobaron 125 proyectos por valor de \$824.085 millones de pesos.

El tercer grupo de sectores corresponden a deporte y recreación, con 393 proyectos por valor de \$561.546 millones (5,22%); vivienda con 172 proyectos por \$371.951 (3,46%); planeación con 157 proyectos por \$338.784 (3,15%); y minas y energía con 126 proyectos por \$320.931 millones de pesos (2,98%). Ver Gráfico 59:

Gráfico 59
Recursos aprobados para proyectos de inversión con recursos de regalías, desagregado por sectores (2019, millones de pesos)



SECTORES	APROBADOS (MILLONES DE PESOS)	PARTICIPACIÓN
Transporte	4.568.113	42,44%
Educación	1.239.468	11,51%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	857.677	7,97%
Agua Potable y Saneamiento Básico	851.248	7,91%
Ciencia, Tecnología e Innovación	824.085	7,66%
Deporte y Recreación	561.545	5,22%
Vivienda	371.961	3,46%
Planeación	338.784	3,15%
Minas y Energía	320.931	2,98%
Agricultura y Desarrollo Rural	308.951	2,87%
Inclusión Social y Reconciliación	144.498	1,34%
Cultura	124.215	1,15%
Salud y Protección Social	97.728	0,91%
Comercio, Industria y Turismo	88.709	0,82%
Tecnologías de la Información y la Comunicación	38.630	0,36%
Información Estadística	10.487	0,10%

Referencia de los proyectos de regalías aprobados en 2019

Interior	10.348	0,10%
Defensa	4.043	0,04%
Trabajo	2.023	0,02%
Justicia y del Derecho	1.470	0,01%
TOTAL GENERAL	10.764.911	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROX, tabulado CGR.

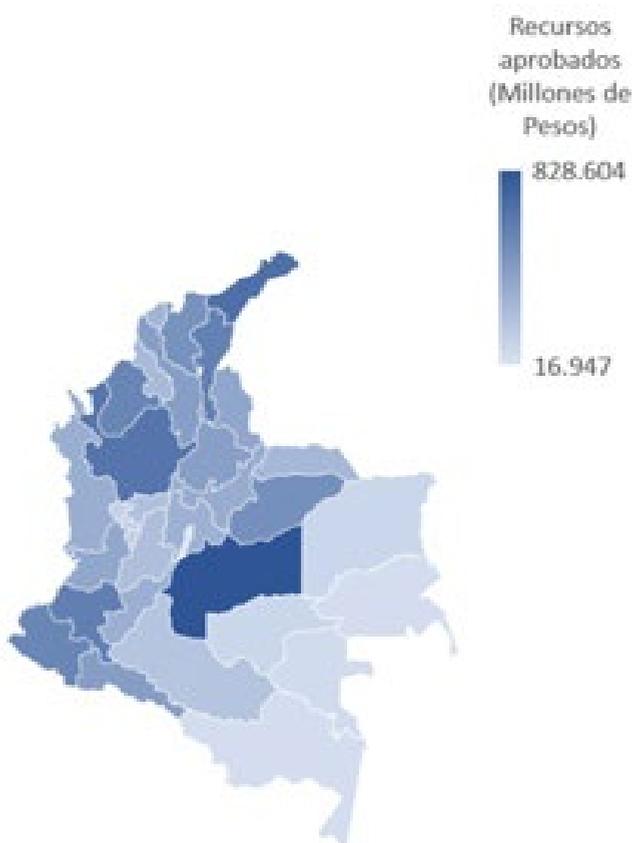
En los nueve sectores descritos antes, se concentró el 92,28% de los recursos de los proyectos aprobados en el Sistema General de Regalías en 2019. Con preocupación se registran los recursos que se aprobaron para sectores claves del desarrollo, como son la salud y protección social y las tecnologías de la información y las comunicaciones, sectores donde se aprobaron 37 proyectos por valor de \$97.728 y ocho más por valor de \$38.630 millones de pesos, ocupando la posición 13 y 15 en las prioridades de inversión de los departamentos.

De otra parte, se observan deficiencias en la articulación en términos de subsidiaridad y concurrencia, entre las necesidades territoriales y las políticas nacionales, sobre todo en proyectos de impacto regional. Sin embargo, al revisar las contrapartidas del Presupuesto General de la Nación en los proyectos aprobados en 2019, se observa una baja participación, solo diez proyectos de los 3.555 aprobados, tienen contrapartida del Presupuesto General de la Nación. Además se esperaría que las contrapartidas del PGN estuvieran asignadas en su mayoría a proyectos de impacto regional, proyectos que promuevan el desarrollo y la competitividad de los territorios, pero la gran mayoría de estos proyectos con contrapartida del PGN, son locales, por ejemplo, los tres proyectos con más recursos del PGN son de vivienda con una contrapartida de \$54.259 millones de pesos, que equivalen al 76,2% de todos los recursos de contrapartida del gobierno central. Los otros proyectos están relacionados con acueductos y alcantarillados, construcción de escenarios deportivos, construcción de puestos de salud, dotación de un hospital, transporte y un programa de innovación de las PYMES.

Es importante registrar que todos los departamentos de Colombia y el Distrito Capital aprobaron proyectos de regalías durante 2019. Meta fue el departamento que más recursos de regalías aprobó en 2019, con un valor de \$828.604 millones de pesos, representados en 148 proyectos, seguido por La Guajira, con 158 proyectos por valor de \$681.793 millones de pesos y Antioquia, con 257 proyectos por \$645.472 millones.

Por el contrario, con excepción de Bogotá, San Andrés, Providencia y Santa Catalina que registró el menor valor aprobado de proyectos por \$37.107 millones representado en siete proyectos. Sin embargo, la mayoría de los departamentos de la Orinoquía y Amazonía registran la menor cantidad de proyectos y los menores valores de recursos aprobados, como por ejemplo, Amazonas, Guainía, Vaupés, Vichada y Guaviare y que son, precisamente, algunos de los departamentos con los índices más altos de pobreza multidimensional. Ver Gráfico 60:

Gráfico 60
Recursos aprobados para proyectos de inversión con recursos de regalías, desagregado por departamentos (2019, millones de pesos)



Referencia de los proyectos de regalías aprobados en 2019

DPTOS.	RECURSOA PROBADOS (MILLONES DE PESOS)	N.º DE PROYECTOS APROBADOS	DPTOS.	RECURSOA PROBADOS (MILLONES DE PESOS)	N.º DE PROYECTOS APROBADOS
Meta	828.604	148	Atlántico	281.433	72
La Guajira	681.793	158	Arauca	264.763	86
Antioquia	645.472	257	Sucre	251.979	133
Cauca	590.400	154	Tolima	227.503	121
Cesar	579.516	126	Caldas	213.616	50
Córdoba	552.994	207	Caquetá	192.283	87
Nariño	548.558	223	Quindío	140.336	28
Casanare	492.732	117	Risaralda	127.671	31
Magdalena	482.250	99	Guaviare	93.157	28
Putumayo	416.312	103	Vichada	90.928	24
Bolívar	409.204	152	Vaupés	60.868	7
Santander	404.395	205	Guainía	50.935	7
Valle del Cauca	357.853	152	Amazonas	49.769	8
Boyacá	333.950	242	San Andrés	37.107	7
Chocó	319.659	102	Bogotá D.C.	16.947	5
Huila	311.459	121	Nacional	45.071	
Cundinamarca	301.857	154	TOTAL GRAL.	10.764.911	

Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

CAPÍTULO DÉCIMO
ANÁLISIS DE LAS INVERSIONES DE REGALÍAS
POR FONDOS Y SECTORES

I. PROYECTOS ACUERDO DE PAZ. LOS MUNICIPIOS PDET Y LOS PROYECTOS QUE FUERON APROBADOS EN MUNICIPIOS NO PDET

De conformidad con lo previsto en el punto 1.2.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se convino empezar la transformación rural de Colombia priorizando las regiones más necesitadas por sus altos niveles de pobreza, por el grado de afectación derivado del conflicto, la debilidad de la institucionalidad y la presencia de cultivos ilícitos y de otras economías ilegítimas. A la fecha se han priorizado 170 municipios, agrupados en 16 regiones y subregiones. En estas regiones se adelantan Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– que son beneficiarios de recursos del Sistema General de Regalías a través del Órgano Colegiado de Administración y Decisión PAZ –OCAD PAZ–. Ver Gráfico 61:

Gráfico 61 Municipios PDET



Fuente: Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación.

El 8 de septiembre de 2017 se sancionó el Acto Legislativo 4⁴⁶ que modificó el SGR para garantizar la financiación de proyectos que tengan por objeto la implementación del Acuerdo de Paz y la reparación de las víctimas. En el período 2017-2019, se aprobaron 319 proyectos por un valor de \$1,96 billones de pesos. El orden de mayor valor de proyectos aprobados son: Cauca con \$198.014 millones, La Guajira con \$143.823, Norte de Santander con \$132.710, Sucre con \$114.556, Nariño con \$114.365, Córdoba con \$113.581 y Antioquia con \$107.869 millones de pesos. Ver Gráfico 62:

46 *Diario Oficial*, n.º 50.350, cit.

funciones del OCAD Paz del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Departamento Nacional de Planeación y se reglamentaron los parámetros y objetivos para la aprobación de los recursos para la construcción de la paz. En este sentido, el Decreto 1426 de 2019⁴⁹, establece que:

Tratándose de proyectos de inversión que extiendan su a municipios que no forman parte las subregiones PDET, deberán cumplir con los requisitos de impacto y pertinencia que definan de común acuerdo, la Consejería para la Estabilización y la Consolidación de la Presidencia la República, Consejería Presidencial para las Regiones de la Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional de la Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación –DNP–.

No obstante, la Contraloría General de la República advierte los riesgos asociados a utilizar estos recursos para la paz en municipios no priorizados.

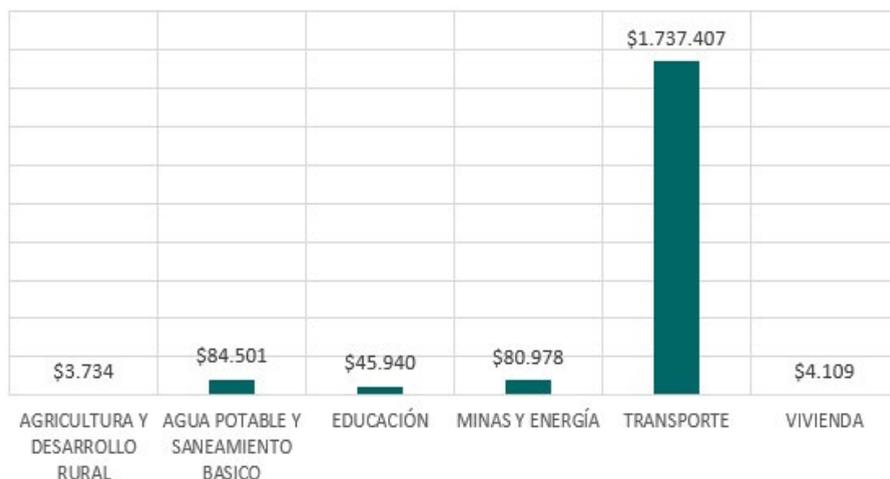
A partir de la expedición de la de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y durante su vigencia, en su artículo 119 establece que:

El Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz –OCAD PAZ– garantizará la priorización de proyectos para mejorar los índices de cobertura de agua potable, saneamiento básico, desarrollo de vías terciarias y generación y ampliación de cobertura del servicio público de energía eléctrica hasta por la suma de uno punto cinco billones de pesos discriminados así: quinientos mil millones de pesos para agua y saneamiento básico, quinientos mil millones de pesos para vías terciarias y quinientos mil millones de pesos para generación y ampliación y cobertura del servicio público de energía eléctrica. La presente partida corresponde al bienio 2019-2020 del Presupuesto del Sistema General de Regalías y se mantendrá en similar proporción para el bienio 2021-2022⁵⁰.

49 *Diario Oficial*, n.º 51.037, de 6 de agosto de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30037779>].

50 *Diario Oficial*, n.º 50.964, cit.

Gráfico 63
Valor de los proyectos aprobados en el OCAD PAZ por sectores



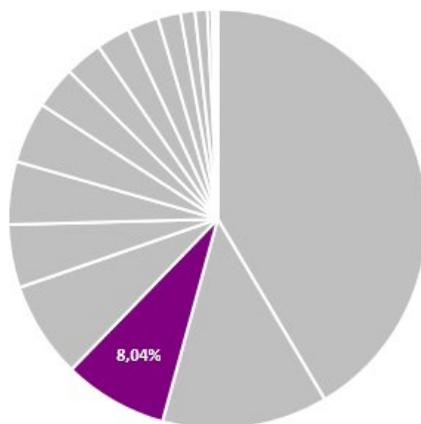
Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Los proyectos aprobados para el sector transporte en 2019 fue de \$769.869 millones de pesos, de ese valor y solo contabilizando los recursos de regalías asignación paz (no otras fuentes de regalías), \$611.154 millones están destinados para la construcción y mantenimiento de vías terciarias, superando los \$500.000 millones que estableció el artículo 119 de la Ley 1955. Por el contrario, los recursos para los sectores de agua potable y saneamiento básico como el sector de servicio público de energía no han superado los \$100.000 millones, han sido aprobados proyectos por \$71.856 y \$71.386 millones respectivamente.

II. FONDO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

En el período 2012-2019, se aprobaron proyectos de regalías del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación por valor de \$3,63 billones de pesos, representando el 8,04% del valor total de regalías de los proyectos aprobados. Ver Gráfico 64.

Gráfico 64. Participación de los recursos de regalías de ciencia, tecnología e innovación (2012-2019)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Como hecho relevante se resalta la importante aprobación de recursos que se presentó en 2019, por valor de \$0,82 billones de pesos, el segundo año con mayor nivel de aprobación, después de 2013. Por el contrario, con preocupación se observan los casos de los departamentos de Casanare que solo registró proyectos aprobados en 2013 y el caso de Guaviare que en 2018 y 2019 no registró ningún proyecto aprobado. Ver Gráfico 65.

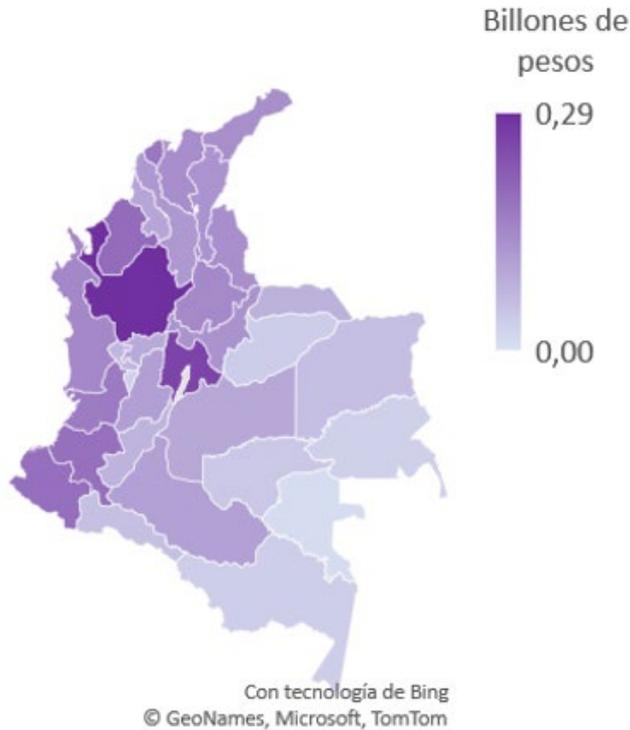
Gráfico 65
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
Valor de los proyectos aprobados 2012-2019 (billones de pesos)



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Los departamentos que presentan los mayores valores asociados a los proyectos aprobados del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación son Antioquia y Cundinamarca - Bogotá, con valores de \$0,29 y \$0,26 billones de pesos respectivamente, que equivalen al 15% del total del valor aprobado en el periodo comprendido entre 2012 y 2019. También se resalta las importantes inversiones en todos los departamentos de la Costa Pacífica, sumado a los departamentos de la Costa Atlántica de Córdoba y Atlántico. Ver Gráfico 66.

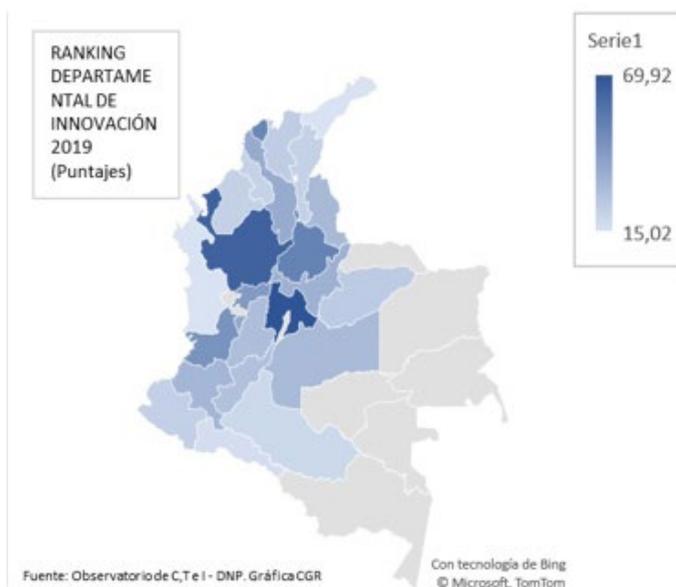
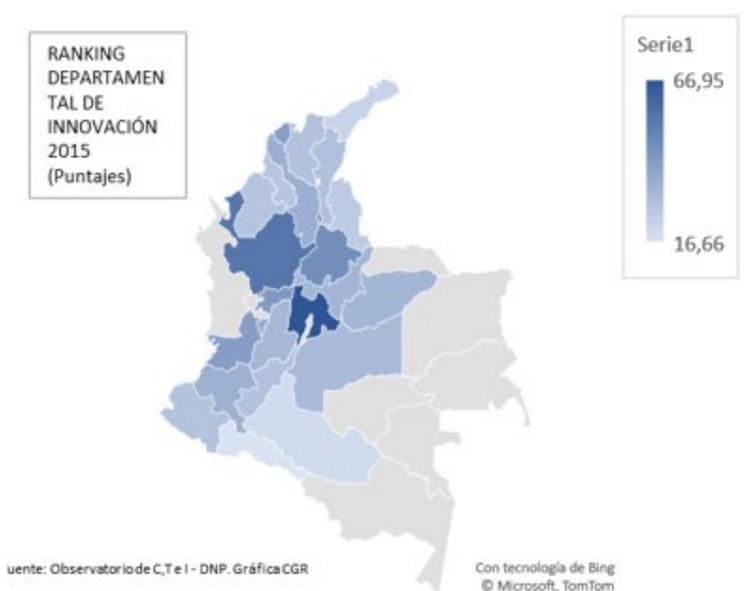
Gráfico 66
Valor de los proyectos aprobados del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2019 (billones de pesos)



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

No obstante, de acuerdo con los resultados del ranking departamental de innovación, elaborado por el Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Departamento Nacional de Planeación, se puede inferir que los importantes recursos de regalías invertidos en los departamentos, no han contribuido lo suficiente para cerrar las brechas científicas, tecnológicas y de innovación en Colombia. En el Gráfico 67 se presentan los puntajes departamentales obtenidos entre 2015 y 2019, y prácticamente los resultados son los mismos, no han variado de forma sustancial en los últimos cuatro años. En todo caso, persiste una gran desigualdad científica, tecnológica y de innovación en el país, incluso se amplió la brecha entre el departamento de mayor puntaje y el de menor, pasando la diferencia de 50,9 en 2015 a 54,9 en 2019.

Gráfico 67
Ranking departamental de innovación (2015 vs. 2019)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Observatorio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Una revisión general de los proyectos aprobados con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación permite visualizar ineficiencias, como por ejemplo, la no articulación entre diferentes proyectos de interés regional (algunos muy similares) y programas nacionales de ciencia, tecnología e innovación, sobre todo en áreas estratégicas para el desarrollo de Colombia, propiciando una cooperación entre grupos de investigación, aprovechando las potencialidades locales, teniendo como referencia los más altos estándares de investigación mundial y con un cuidado especial en la protección intelectual, que no solo genere escritos en revistas especializadas, sino que también genere nuevas patentes.

A manera de ejemplo, y como está referenciado en el artículo 29 de la Ley 1530 de 2012:

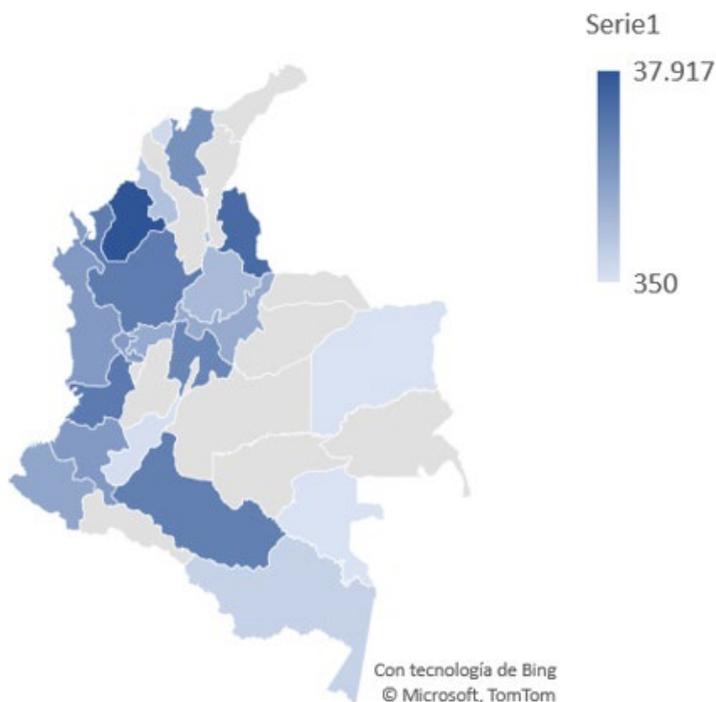
El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población⁵¹.

Entre muchos estudios y documentos, la más reciente comisión de sabios señaló lineamientos para que Colombia avanzará en la bioeconomía y las TIC.

En efecto, en el periodo 2012-2020, 20 departamentos de Colombia han aprobado proyectos que tienen relación directa con la biotecnología, por un valor de \$0,33 billones de pesos. Pero en los 47 proyectos aprobados, no se registra ningún recurso del Presupuesto General de la Nacional y muy escasa cooperación internacional. Sin embargo, los proyectos no son pequeños, el valor promedio de los proyectos, solo contando los recursos de regalías, es de \$7.090 millones de pesos, pero sumadas las otras fuentes de financiación, el valor promedio de los proyectos es de \$9.421 millones de pesos. Algo muy similar sucede con los proyectos identificados que tienen un alto componente de las tecnologías de la información y las comunicaciones, cuyo valor asciende a \$0,34 billones. Ver Gráfico 68:

51 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

Gráfico 68
Valor de los proyectos aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2019 en biotecnología (millones de pesos)



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

En el listado de proyectos de este análisis referencial de biotecnología y de las tecnologías de la información y las comunicaciones, no se incluyeron los proyectos de formación de alto nivel, ni aquellos que pueden tener alguna base tecnológica en biotecnología en sectores forestales, agrícolas o pecuarios, entre otros, que de seguro tienen alguna relación con la biotecnología, ni de base tecnológica de las TIC en sectores educativos, de apropiación social del conocimiento o de proyectos de gestión de la innovación en pequeñas y medianas empresas, entre otros.

Otro aspecto importante, que es objeto de análisis de la Contraloría General de la República, es la aprobación de proyectos que no tienen un componente fundamental de ciencia, tecnología e innovación. Por ejemplo, y aunque es una actividad central de la ciencia, tecnología e innovación, existe un porcentaje importante de proyectos clasificados como “transferencia”, “socialización” o “divulgación”, donde algunos de ellos se

pueden asociar más a una capacitación y no a la transferencia de conocimiento como resultado de una investigación o desarrollo tecnológico.

Tabla 7
Casos de proyectos que posiblemente no tienen un componente fundamental de ciencia, tecnología e innovación

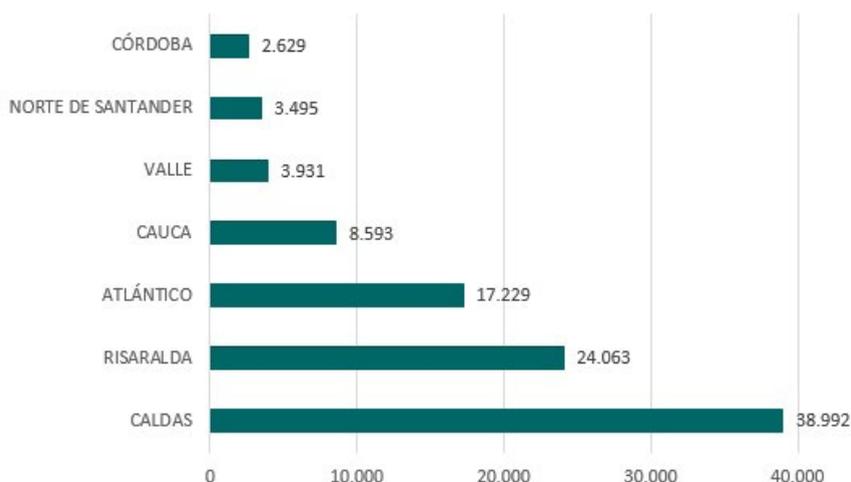
ALGUNOS EJEMPLOS: PROYECTOS APROBADOS
Apoyo fomento al cultivo de cacao especiales
Investigación y evaluación del efecto de sombra de diferentes especies arbóreas en el comportamiento agronómico y calidad de café
Desarrollo experimental para el mejoramiento de la competitividad del sector cafetero (departamento x)
Desarrollo experimental para la competitividad del sector cafetero del departamento (departamento y)
Fortalecimiento a los productores en el encademaniento productivo de fruta pequeña
Diseño e implementación de un modelo logístico como base para la integración de valor de la cadena hortofrutícola
Implementación de policultivos para la recuperación del potencial productivo
Implementación de modelos agrícolas asociativos con cultivos tradicionales para el manejo económico y ambiental
Fortalecimiento regional de la pesca y la acuicultura
Fortalecimiento del sector ganadero mediante la implementación de prácticas sostenibles en el departamento del Putumayo
Fortalecimiento de la cadena productiva de leche del distrito del norte
Fortalecimiento de los encadenamientos productivos de las subregiones
Implementación de un programa de innovación social para el fomento de una cultura ciudadana y emprendedora en la comunidad educativa
Apoyo al aprendizaje permanente y la articulación de la educación básica y media con el emprendimiento y el mundo productivo
Fortalecimiento y articulación del sistema de CCTEI a través del desarrollo de agendas integradas en el departamento
Fortalecimiento de la seguridad alimentaria a través del desarrollo de sistemas de producción de plátano, yuca y maíz en el departamento
Diseño de un modelo productivo para la seguridad alimentaria de las familias campesinas en el departamento
Análisis implicaciones sociales y económicas de las autopistas de la prosperidad

Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Así mismo, se presentan proyectos que se pueden entender como repetidos pero aplicados a departamentos distintos, como por ejemplo los proyectos de desarrollo experimental para el mejoramiento o la competitividad del sector cafetero.

Como riesgo, se identifica la sostenibilidad de algunos de los proyectos de ciencia, tecnología e innovación. Se advierte el tipo de proyectos de construcción de nuevos centros y parques tecnológicos, no porque no sean importantes, sino porque existe una experiencia acumulada de centros y parques que fueron cerrados por que no fueron sostenibles. Caldas y Risaralda son los departamentos que tienen involucrados más recursos de regalías en estudios y construcción de nuevos centros tecnológicos o de innovación, con valores de \$38.992 y \$24.063 millones de pesos respectivamente. Ver Gráfico 69:

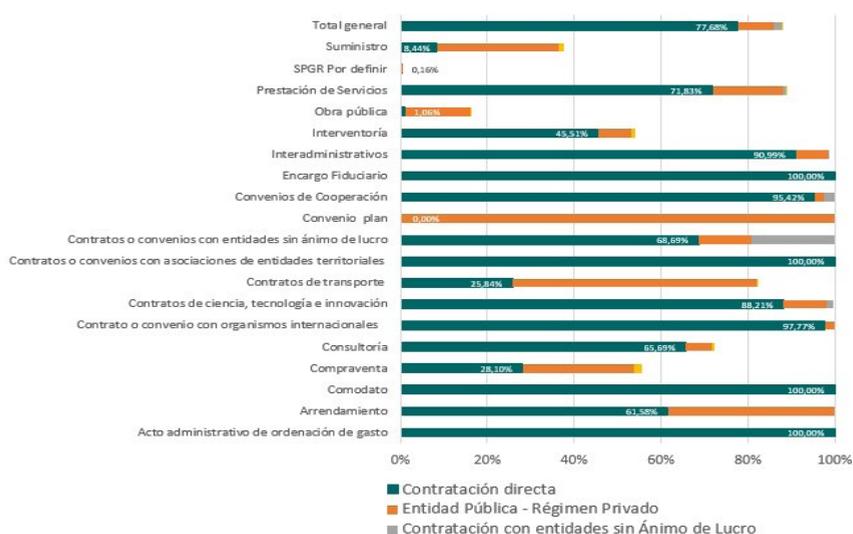
Gráfico 69
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
Valor de los proyectos aprobados para nuevos centros y parques tecnológicos (millones de pesos)



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Los proyectos de inversión que se financien con cargo a los recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación, se someterán a las normas contractuales previstas en la Ley 1286 de 2009⁵². Amparados en la Ley 1150 de 2007⁵³ y los decretos 777 de 1992⁵⁴ y 734 de 2012⁵⁵, los proyectos de ciencia, tecnología e innovación aprobados y financiados con recursos de regalías del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, presentan una excesiva concentración en contratación directa, contratos con entidades sin ánimo de lucro, con entidades públicas de régimen privado y de mínima cuantía, para la mayoría de las modalidades de contratación. En efecto, en estas tipologías se concentra el 88% del valor de la contratación para la ejecución de los proyectos, que representan \$2,6 billones del valor total contratado en el período 2012-2019 de \$2,9 billones de pesos. Ver Gráfico 70:

Gráfico 70
Porcentajes de los valores contratados de ciencia, tecnología e innovación por modalidades y tipos de contrato (2012-2019)



Fuente: DNP - contratos, tabulado CGR.

52 *Diario Oficial*, n.º 47.241, de 23 de enero de 2009, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1676840>].

53 *Diario Oficial*, n.º 46.691, cit.

54 *Diario Oficial*, n.º 40.451, de 18 de mayo de 1992, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1164502>].

55 *Diario Oficial*, n.º 48.400, de 13 de abril de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1725352>].

Sobresalen en estos tipos de contratación directa y afines, los encargos fiduciarios (100% del valor contratado), contratos o convenios con asociaciones de entidades territoriales (100%), actos administrativos de ordenación del gasto (100%) y comodatos (100%). Y también la prestación de servicios, los convenios interadministrativos, y en menor proporción, los arrendamientos, compraventas, insumos, transporte, entre otros.

Así mismo, todo tipo de modalidades de contratación como por ejemplo, transporte, insumos no especializados, servicios profesionales no relacionados con ciencia, tecnología e innovación, están siendo suministradas a través de la contratación directa.

Para mejorar y minimizar los riesgos, el gobierno nacional expidió la Ley 1923 de 2018⁵⁶ por la cual se regulan los programas y proyectos de inversión que se financian con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías. Entre otros aspectos, la ley establece convocatorias públicas, abiertas y competitivas, para presentar iniciativas en el marco de los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación. También establece que solo podrán presentar y ejecutar programas o proyectos las entidades que hagan parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Así mismo, cuando los ejecutores sean entidades de naturaleza jurídica privada, Colciencias, con cargo a los recursos del programa o proyecto, vigilará la correcta ejecución del programa o proyecto de forma directa, o a través de terceros, en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011⁵⁷.

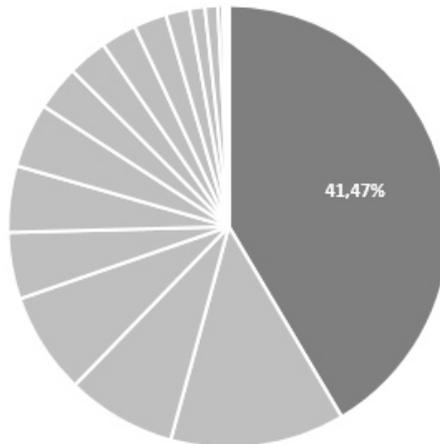
III. SECTOR DE TRANSPORTE

La conectividad física de los territorios ha sido la prioridad de las inversiones de regalías desde que se reformó el Sistema General de Regalías. Ver Gráfico 71:

56 *Diario Oficial*, n.º 50.658, de 18 de julio de 2018, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30035434>].

57 *Diario Oficial*, n.º 48.128, de 12 de julio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681594>].

Gráfico 71
Participación del valor de regalías de los
proyectos aprobados de transporte (2012-2019)



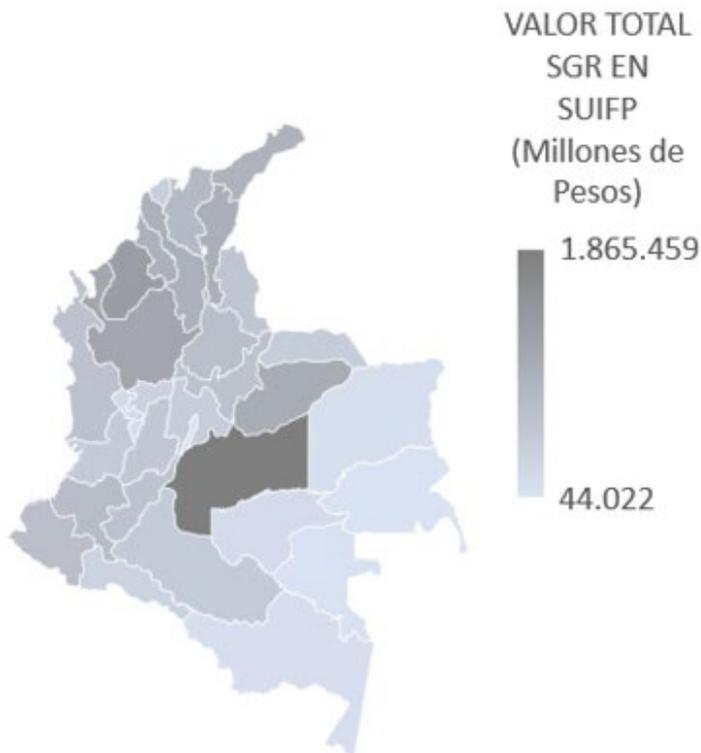
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

En efecto, desde 2012 hasta 2019, el sector transporte registra el mayor valor de los proyectos aprobados con cargo a los distintos fondos de regalías, con un valor de \$19,05 billones de pesos, representados en 6.963 proyectos y un valor promedio por proyecto de \$2.991 millones de pesos.

Solo este sector representa el 41,47% del total de los valores de regalías de proyectos aprobados. Esta tendencia de las inversiones en proyectos de transporte se conservó en 2019, con una participación del 42,44% del total del valor de los proyectos aprobados en este último año.

Al desagregar territorialmente la información de los recursos aprobados para proyectos en el período 2012-2019, sobresale el departamento del Meta que representa el 9,79% de los recursos de regalías comprometidos del sector, con un valor de \$1,87 billones de pesos, seguido por Córdoba con \$1,29 billones (6,80%), Antioquia \$1,13 (5,95%), Casanare \$1,03 (5,43%) y Cesar \$0,98 billones (5,16%). En estos cinco departamentos se concentra la tercera parte de las inversiones del sector, con el 33,13%. Ver Gráfico 72.

Gráfico 72
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de transporte por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)

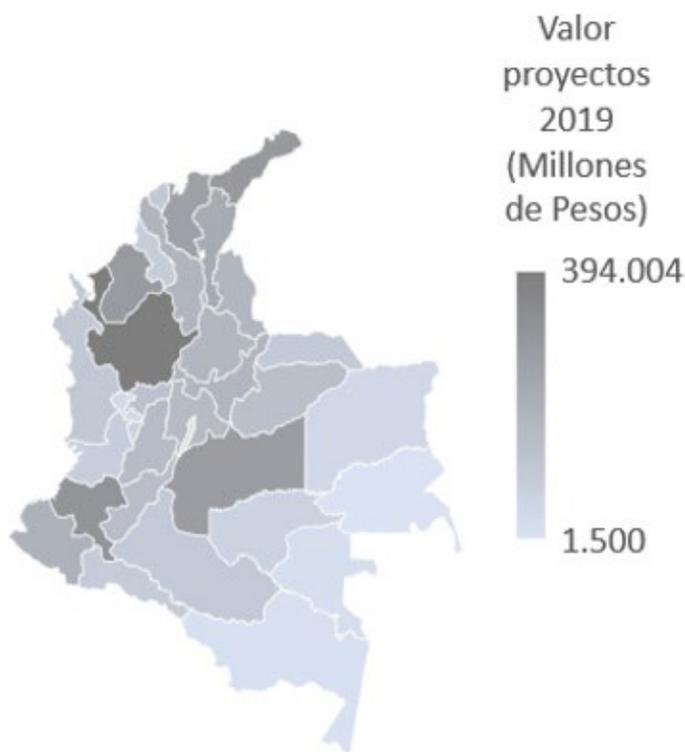


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Por el contrario, los departamentos con menor participación en las inversiones en el sector son: Vaupés con \$66.507 millones de pesos, Guainía con \$49.727 y, por último, San Andrés, Providencia y Santa Catalina con \$44.022 millones de pesos. Es preocupante que la mayoría de los departamentos de la Amazonía y la Orinoquía se encuentran entre los 12 departamentos con menor valor de proyectos aprobados en el sector transporte, sobre todo porque son regiones que requieren de manera prioritaria mayores niveles de integración con el resto del territorio nacional.

Para 2019, el departamento de Antioquia registró el mayor valor de los proyectos aprobados de regalías del sector transporte en Colombia, con un valor de \$394.004 millones de pesos, equivalente al 8,63% del total de lo comprometido para el sector. Le siguen los departamentos de Cauca y La Guajira con \$308.926 y \$287.550 millones de pesos respectivamente. Por el contrario, los departamentos con los valores más bajos en proyectos de transporte fueron Amazonas con \$8.142 y Guainía con \$1.500 millones de pesos. Ver Gráfico 73:

Gráfico 73
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de transporte por departamentos 2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

De todos los proyectos aprobados en 2019, de todos los sectores, dentro los cinco primeros, cuatro son de transporte, ellos son: la ampliación a doble calzada del sector nuevo puente Pumarejo peaje Laureano

Gómez interconexión puerto Palermo, departamento del magdalena; el mejoramiento de vías terciarias en los municipios PDET en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Paz a Nivel Nacional; la construcción de pavimento flexible del tramo cuatro de la vía 1202 Estrecho-Balboa-Argelia-El Plateado entre los municipios de Argelia y Balboa en el departamento del Cauca; y el mejoramiento de la vía Codazzi-Vía Nacional, etapa II, en el departamento del Cesar.

Solo contando los recursos de regalías, el valor de los proyectos aprobados en el sector transporte en 2019 alcanzó el mayor valor desde la reforma del Sistema General de Regalías, logrando la cifra récord de \$4,57 billones de pesos, lo que significa un crecimiento nominal del 46,74%, es decir, \$1,46 billones de pesos adicionales a los registrados en 2018. Ver Gráfico 74:

Gráfico 74
Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de transporte 2012-2019 (billones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

El segundo subsector que más contribuyó al crecimiento fueron los proyectos de inversión relacionados con la red urbana, que crecieron 39,57%, pasando de \$0,99 a \$1,38 billones de pesos en 2019. Adicional a esto, en este último año (2020), cobra alguna importancia la red férrea por la aprobación del proyecto de los estudios técnicos (factibilidad avanzada), legales y financieras para el mejoramiento de la integración de los sistemas de movilidad férrea en la región del Eje Cafetero y Antioquia, en el tramo Santo Domingo-Puerto Berrío. Solo el Sistema General de Regalías había aprobado un proyecto férreo en 2013, denominado “Estudio de prefactibilidad de infraestructura logística especializada –ILE– en la subregión norte del departamento del Cauca”, proyecto que tuvo un valor de \$690,6 millones de pesos y no hay registros que haya pasado a la siguiente fase de factibilidad.

De todas maneras, los menores recursos se encuentran en los subsectores de la red vial primaria, la red férrea, fluvial y aeroportuaria.

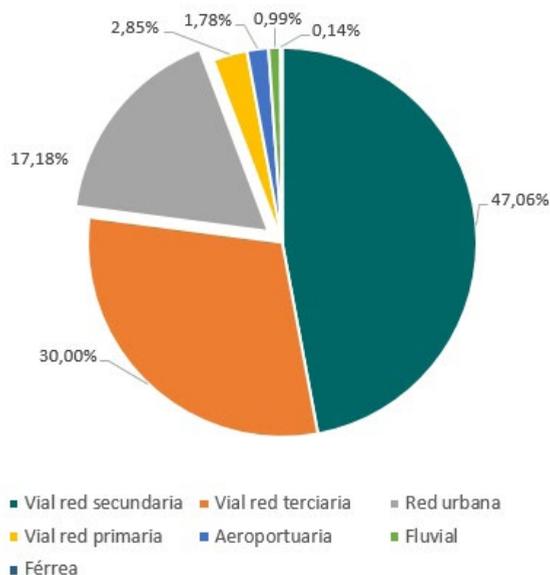
Se cuestiona que valores importantes de proyectos aprobados por el Sistema General de Regalías, de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional -60%, fondos que fueron creados para promover proyectos de desarrollo regional, como está estipulado en el artículo 33 de la Ley 1530 de 2012⁵⁸, así: “El Fondo de Desarrollo Regional –FDR– tendrá como objeto mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional”. Y en el artículo 34, así: “El Fondo de Compensación Regional –FCR– tendrá como objeto financiar los proyectos de impacto regional (FCR-60%) o local (FCR-40%) de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país”. Se destinen en un porcentaje significativo a proyectos de impacto local, que además registran altas inversiones de los fondos para la financiación de proyectos locales como las regalías directas y el fondo de compensación regional -40%.

A manera de ejemplo de las inversiones de bajo impacto que se están aprobando en los OCADS, entre 2012 y 2019, el 17,18% de los recursos comprometidos de regalías en proyectos de transporte, de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensaciones Regional -60%,

58 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

se destinaron a la red urbana, que acumulado en términos nominales equivale a \$1,29 billones de pesos. Ver Gráfico 75:

Gráfico 75
Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de transporte desagregado por subsectores (2012-2019)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

A estos recursos se suman los aportados por los otros fondos de regalías más pertinentes para este tipo de proyectos, como los Fondos de Regalías Directas, de Compensación Regional -40%, los Fondos para la Paz y los correspondientes a los incentivos a la producción, los cuales suman para la red urbana otros \$3,50 billones de pesos.

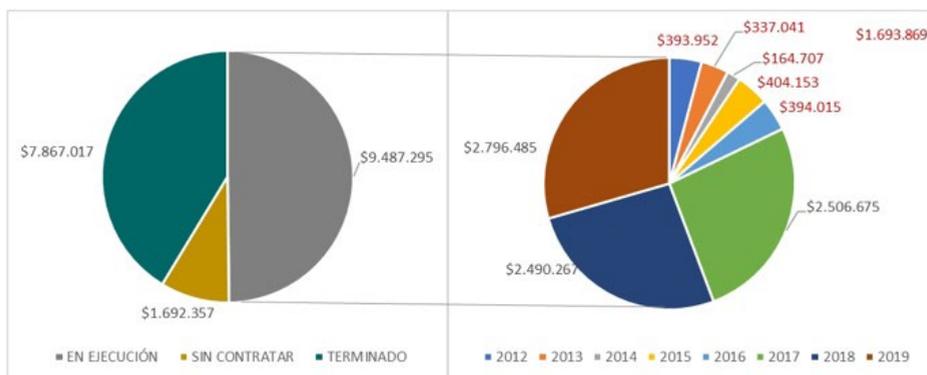
Como consecuencia de las altas inversiones, el subsector de la red urbana se consolidó como el más representativo del sector transporte, con una participación total del 35,71% y un valor acumulado de \$6,80 billones de pesos.

Aquí cabe preguntarse: ¿será la red urbana la prioridad de desarrollo de la infraestructura de transporte para el desarrollo de Colombia?

Un hecho preocupante para la Contraloría General de la República está relacionado con los retrasos en la ejecución de los proyectos de inversión de regalías en el sector transporte. De acuerdo con la información del Departamento Nacional de Planeación, con corte a 31 de diciembre de 2019, significativos proyectos de transporte se encuentran en ejecución, los cuales fueron aprobados hace más de cuatro años (entre 2012 y 2015), los cuales representan el 13,7% del valor total de los proyectos aprobados 2012-2019, equivalentes a \$1,3 billones de pesos. Y si sumamos los valores de los proyectos aprobados en 2016 y que a finales de 2019 se encontraban en ejecución, el valor asciende a \$1,69 billones de pesos. En total son 180 proyectos que presentan retrasos en la ejecución. Ver Gráfico 76:

Gráfico 76

Valor de los proyectos aprobados de transporte según estado general (2012-2019 vs. Colombia). Valor de los proyectos aprobados de transporte que se encontraban en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)

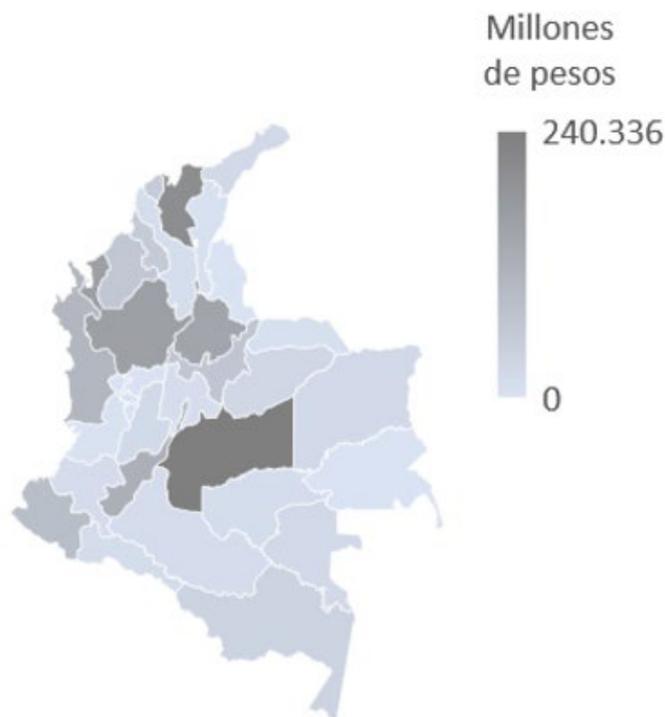


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

En cinco departamentos se concentra el 51,72% de los recursos de los proyectos aprobados del sector transporte que se encuentran con retrasos (aprobados entre 2012 y 2016 y que a 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución). Meta y Magdalena son los departamentos con los mayores valores comprometidos por \$240.336 y \$204.615 millones de pesos, que equivalen al 26,27% del valor total de los proyectos con atrasos. Le siguen los departamentos de Antioquia

con \$161.942 (9,56%), Santander con \$149.056 (8,80%) y Huila con \$120.172 millones de pesos (7,09%). Ver Gráfico 77:

Gráfico 77
Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de transporte aprobados entre el 2012 y 2016 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Sumando los recursos de regalías con las contrapartidas provenientes de los recursos del Presupuesto General de la Nación y de otras fuentes de financiación, en este sector se encuentran los tres proyectos con mayores recursos de todo el Sistema General de Regalías. Dos de estos proyectos se aprobaron hace más de seis años y a 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución. El segundo proyecto con los mayores recursos aprobados, es la vía de la prosperidad que busca el mejoramiento de la vía Salamina (Guaimaro)-Remolino-Sitio Nuevo (Palermo) en el departamento del Magdalena, el cual fue aprobado por un valor total de

\$0,46 billones de pesos (\$200.000 millones de regalías) y a pesar de haber sido aprobado en 2012, el 31 de diciembre de 2019 se encontraba en ejecución, no estaba terminado. Y el tercer proyecto, la ampliación del corredor vial primario Bucaramanga-Floridablanca sector Puerta del Sol puente Provenza del municipio de Bucaramanga, fue aprobado en 2103, por un valor de \$0,26 billones (\$124.023 millones de regalías) y seis años después se encuentra en ejecución.

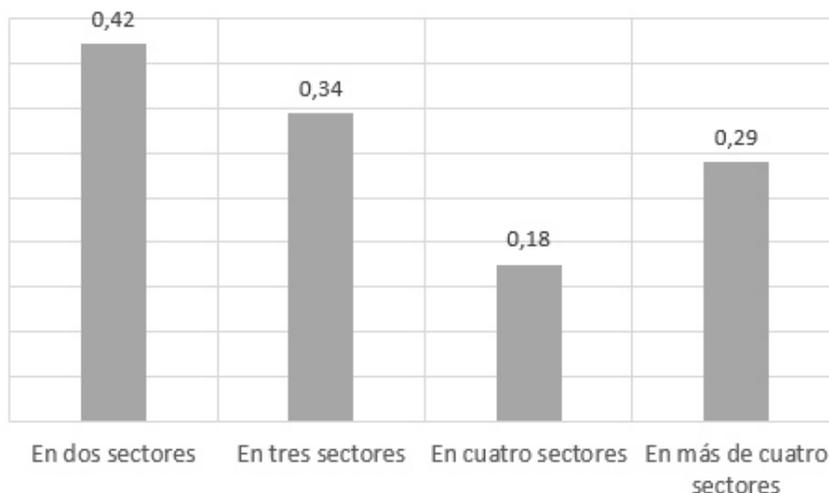
También son objeto de análisis permanente los contratistas de los recursos de regalías. La Contraloría General de la República tiene el conocimiento particular de la concentración de la contratación y de los contratistas que no tienen dentro de su objeto actividades similares por las que fueron contratados con recursos de regalías.

Por supuesto, la Contraloría entiende que existen contratistas, sobre todo instituciones, que tienen experiencia en distintos sectores, sobre todo en sectores con algún grado de afinidad, pero también se presentan contratistas que han tenido o tienen contratos en varios sectores distintos.

En términos generales, para el tipo de contratos de consultoría, prestación de servicios, contratos de obra, convenios con entidades sin ánimo de lucro y con asociaciones de entidades territoriales, más de \$1,2 billones de pesos se han contratado con entidades jurídicas o personas naturales que han tenido o tienen contratos en diferentes sectores, algunos de ellos no afines. Ver Gráfico 78:

Gráfico 78

Valores contratados con recursos de regalías, con un mismo contratista del sector transporte, según el número de sectores 2012-2019 (billones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - contratos, tabulado CGR.

De otra parte, es importante mencionar las deficiencias en la articulación de los diferentes niveles territoriales. En el periodo 2012-2019, solo 22 de 6.963 proyectos del sector transporte aprobados en el Sistema General de Regalías, recibieron contrapartidas del Presupuesto General de la Nación. Y si se descuenta, el valor del PGN del proyecto fluvial de la navegabilidad del río Magdalena por \$3,36 billones de pesos, en realidad es muy precaria la cofinanciación del gobierno nacional en dichos proyectos, solo representa el 1,82% del valor total de todos los proyectos.

Tabla 8
Fuentes de recursos de los proyectos aprobados de transporte desagregado por subsectores 2012-2019 (millones de pesos)

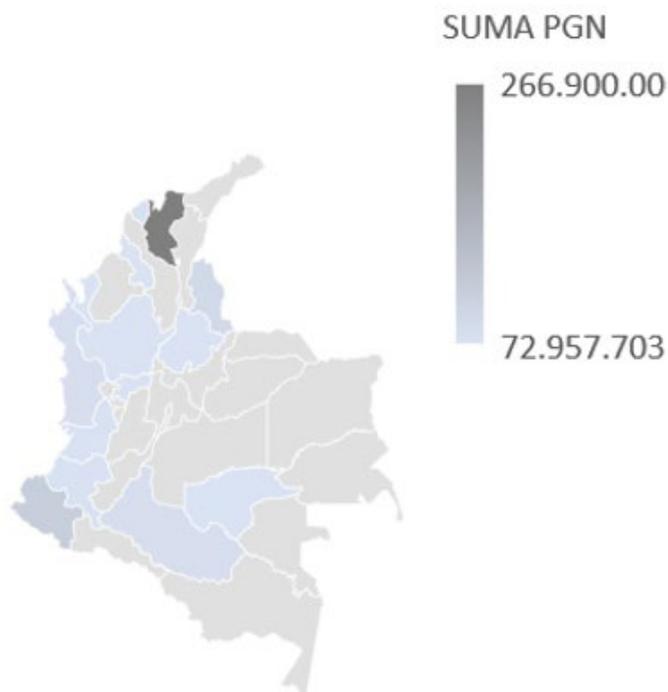
SUBSECTORES	REGALÍAS	PGN	OTROS	TOTAL
Vías terciarias	6.802.313	23.783	718.900	7.544.996
Red urbana	6.170.810	8.607	164.632	6.344.049
Aeroportuaria	5.364.770	0	232.458	5.597.228
Fluvial	151.925	3.357.443	12.726	3.522.095
Vías primarias	282.556	54.179	55.296	392.030
Férrea	264.029	0	72.506	336.536
Vías secundarias	10.267	290.520	0	300.787
TOTAL	19.046.669	3.734.533	1.256.519	24.037.721

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Así mismo, no se observa una participación equitativa territorial del gobierno central en dichos proyectos, ni tampoco se observa unos propósitos de prioridad nacional. Lo anterior se refleja en que el gobierno central cofinancia pocos proyectos y de diversos subsectores, no solo de la red primaria sino también de la secundaria, terciaria y de la red urbana, incluyendo proyectos municipales. También se refleja, en que para proyectos similares, algunos departamentos y municipios reciben cofinanciación y otros no, más relacionada con la capacidad de influencia de los mandatarios locales y departamentales en el gobierno nacional, que en la ejecución de una política nacional de desarrollo.

Solo 13 de 32 departamentos han recibido recursos de cofinanciación del gobierno central. El departamento de Magdalena ha recibido el 70,78% de los recursos del gobierno nacional como contrapartida de los recursos de regalías, que corresponde a \$0,27 billones de pesos, seguido de Nariño con \$0,05, Norte de Santander con \$0,03 y Caquetá con \$0,01 billones de pesos. Ver Gráfico 79:

Gráfico 79
Valor del PGN como contrapartida de los recursos de regalías de los proyectos de transporte aprobados por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

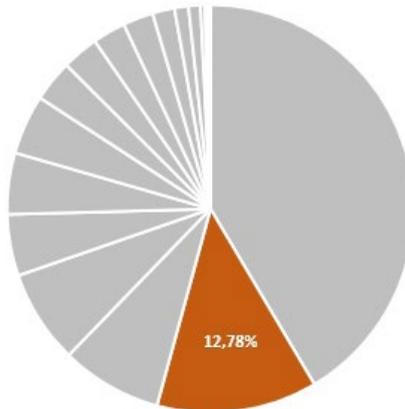
IV. SECTOR DE EDUCACIÓN

En términos acumulados, desde 2012 hasta 2019, el sector educación registra el segundo mayor valor de recursos de regalías en proyectos aprobados, por un valor de \$5,87 billones de pesos y representa el 12,78% del total.

También en número de proyectos, la educación es el segundo sector después de transporte, con 1.894 proyectos aprobados, con un valor promedio por proyecto de \$3.099 millones de pesos.

Muy similar al valor acumulado, para 2019, el sector educativo representó el 11,51% del valor de los proyectos aprobados. Ver Gráfico 80:

Gráfico 80
Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de educación (2012-2019)

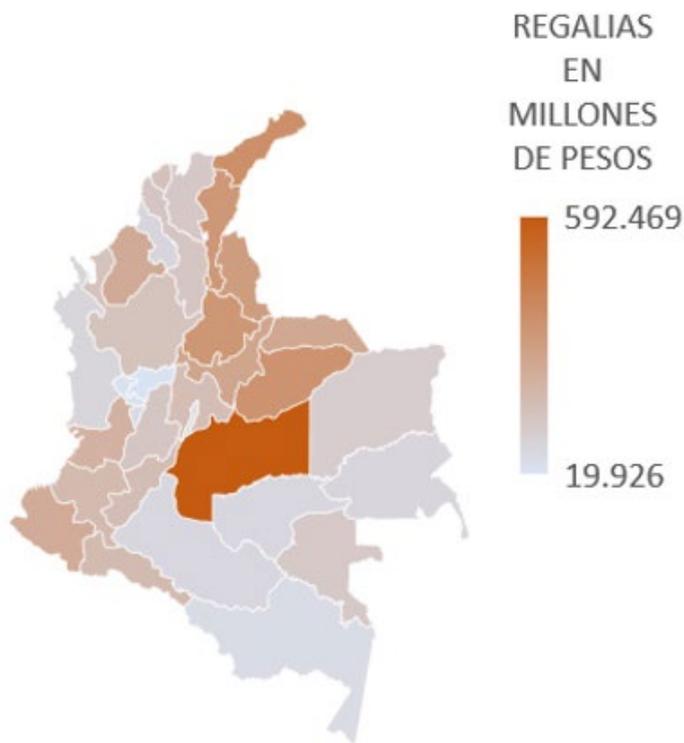


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

En el periodo 2012 y 2019, Meta sobresale como el departamento con mayores recursos de regalías comprometidos en los proyectos aprobados para el sector educativo, por un valor acumulado de \$592.469 millones de pesos, representando el 10,09% del total de las inversiones de regalías del sector en Colombia, seguido por el departamento de La Guajira con \$367.038 (6,25%) y Casanare con \$352.696 millones (6,01%).

Por el contrario, los departamentos con menores inversiones en el sector educativo son los departamentos del eje cafetero, Quindío, Risaralda y Caldas con inversiones de \$51.918, \$29.132 y \$19.926 millones de pesos respectivamente. Ver Gráfico 81:

Gráfico 81
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)



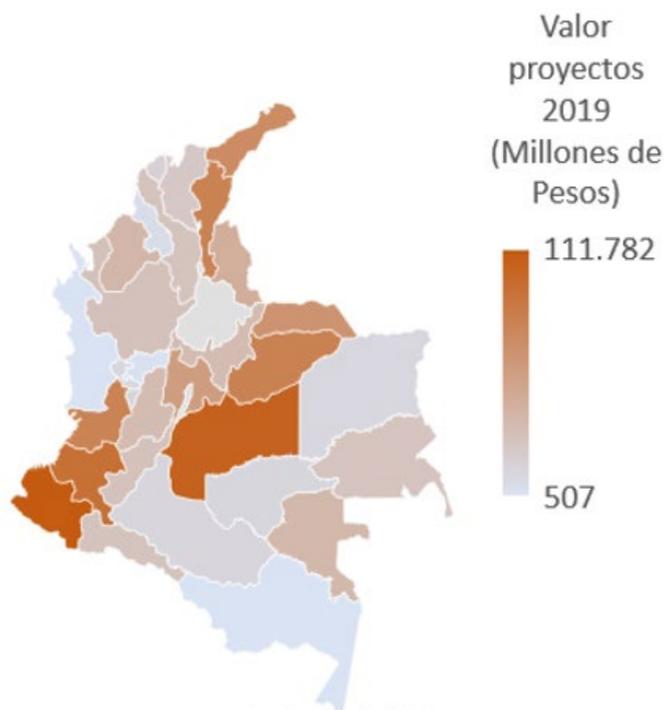
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR

Para el 2019, los valores de los proyectos aprobados, desagregados por departamentos, presentan una estructura muy similar a la registrada en el acumulado de 2012-2019.

Sobresalen los recursos aprobados de regalías en educación para el departamento de Nariño por un valor de \$111.782 millones de pesos, que representa el 9,02% de los recursos del sector. Le siguen los departamentos de Meta con \$104.927 (8,47%), Cauca con \$93.397 (7,54%), Santander con \$85.065 (6,86%), Casanare con \$79.316 (6,40%), Cesar con \$78.739 (6,35%) y el Valle del Cauca con \$78.036 millones de pesos (6,30%). En estos siete departamentos se concentró la mitad del valor aprobado del sector para 2019 (50,93%).

Los departamentos que aprobaron proyectos por debajo de los \$10.000 millones de pesos fueron Vichada con \$9.944, Sucre con \$5.430, Caldas con \$1.326, Amazonas con \$686 y Chocó con \$507 millones de pesos. Ver Gráfico 82:

Gráfico 82
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación por departamentos 2019 (millones de pesos)



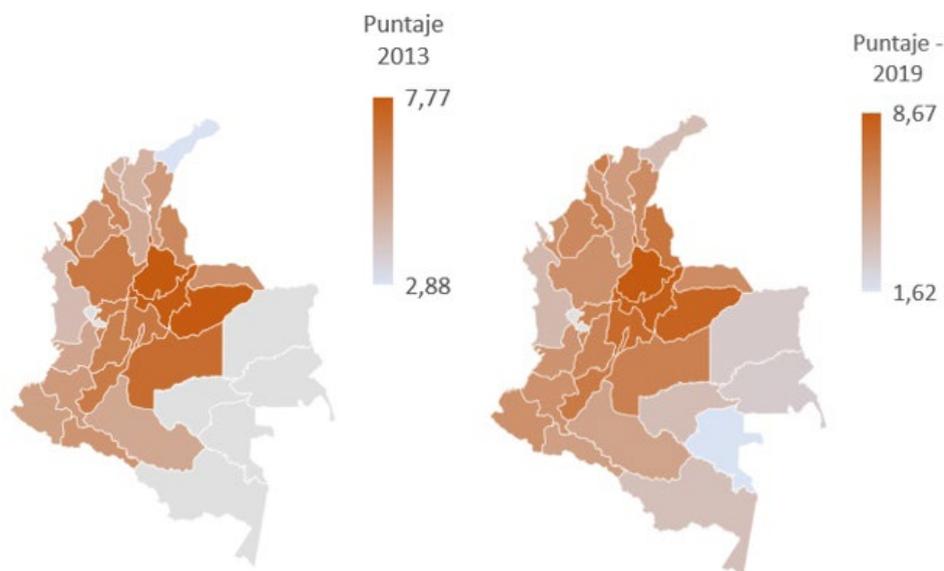
Fuente: Departamento Nacional de Planeación – GESPROY. Tabulado CGR.

San Andrés, Providencia y Santa Catalina no registró ningún proyecto aprobado en el sector educación en 2019.

En términos generales, los recursos de regalías invertidos en el sector educativo logran mejorar los puntajes de competitividad departamental, unos departamentos con más progresos que otros. No obstante, sobre todo en el componente de educación básica y secundaria (subsector donde se concentran los mayores recursos de regalías de educación), las posiciones de los departamentos en el ranking perma-

necen prácticamente iguales entre 2013 y 2019. Y es motivo de análisis que los dos departamentos con las mayores inversiones de regalías en el sector educativo son dos de los departamentos que retroceden en el ranking con respecto a la educación, como es el caso de Meta, que pasó de ocupar la cuarta posición entre 27 departamentos en 2013, a ocupar la posición 11 en la proyección del ranking en 2019 (entre 32 departamentos y Bogotá). Para el caso del departamento de La Guajira, los indicadores de competitividad del sector educativo no mejoran y sigue ocupando los últimos lugares en el componente de educación en el ranking nacional. Ver Gráfico 83:

Gráfico 83
Ranking de competitividad. Indicador de educación básica y media (2013 vs. Colombia) Ranking de competitividad. Indicador de educación básica y media (2019)



Fuente: Informes de competitividad, Universidad del Rosario, tabulado CGR.

El valor de los proyectos aprobados en el sector educativo en 2019, solo contando con los recursos de regalías, alcanzó el mayor valor desde la reforma del Sistema General de Regalías, logrando la cifra récord de \$1,24 billones de pesos, lo que significa un crecimiento de \$0,58 billones de pesos con respecto a 2018.

San Andrés, Providencia y Santa Catalina es el único departamento que no ha registrado proyectos en educación en los dos últimos años. Ver Gráfico 84:

Gráfico 84
Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación 2012-2019 (billones de pesos)

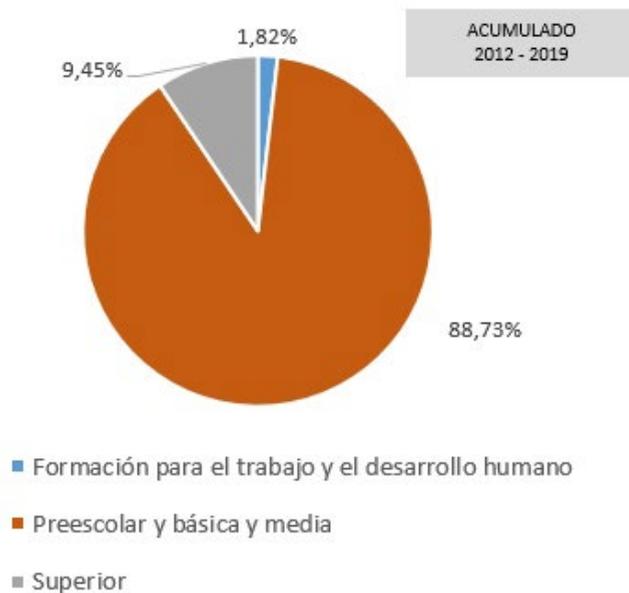


Fuente: Departamento Nacional de Planeación – GESPROY, tabulado CGR.

El incremento del valor de los proyectos en 2019 con respecto a 2018, se deben fundamentalmente al crecimiento nominal del 67,02% de las inversiones en preescolar, básica y media, pasando de aprobar proyectos por valor de \$0,62 en 2018 a \$1,04 billones de pesos en 2019. Y también, aunque menos representativo, se registra un aumento nominal de los recursos aprobados para la educación superior.

El subsector de educación superior representa el 9,45% con un valor de \$0,55 billones de pesos. Y por último, el subsector de formación para el trabajo y el desarrollo humano con una participación de 1,82% y un valor de \$0,11 billones de pesos. Ver Gráfico 85:

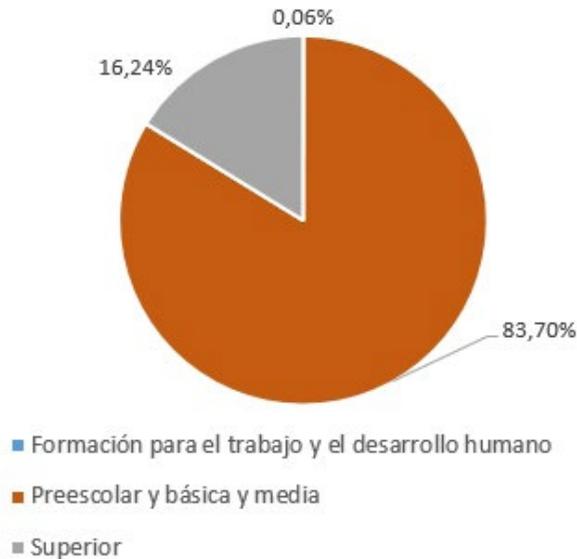
Gráfico 85
Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación desagregado por subsectores (2012-2019)



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Para el 2019, la orientación de los recursos de los proyectos aprobados muestra una ligera participación del subsector de preescolar y básica media y un aumento de los valores de los proyectos de educación superior. Para el subsector de preescolar y básica media se comprometieron \$1,04 billones de pesos, en educación superior \$0,20 billones y para la formación para el trabajo \$710 millones de pesos. Ver Gráfico 86:

Gráfico 86
Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación desagregado por subsectores (2019)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – GESPROY, tabulado CGR.

El departamento del Cesar es el único que ha aprobado proyectos de educación superior de manera continua desde 2013 hasta 2019, y en 2019 alcanzó el mayor valor de recursos para este subsector de todos los departamentos, con \$36.071 millones de pesos. En el acumulado, los valores aprobados para el departamento de Cesar, duplica al segundo departamento que es Antioquia.

Tomando como referencia los nombres de los proyectos, se puede inferir que los recursos de regalías para el sector educativo son complementarios a los programas del Ministerio de Educación, con riesgos en la duplicidad de recursos, sobre todo en los programas de infraestructura y de acceso y permanencia en el sistema educativo. En cuanto a la ampliación de la oferta se resalta la construcción de nueva infraestructura de colegios e instituciones de educación técnica (fundamentalmente del SENA) y de sedes universitarias, así mismo, y de manera importante, se construyen nuevas aulas en los establecimientos educativos de preescolar y básica primaria y media existentes. También se

resaltan los múltiples proyectos relacionados con la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema educativo oficial, como también los avances en la incorporación del bilingüismo, entre otros.

En términos generales, se observa la destinación de importantes recursos de regalías para el acceso y permanencia de los estudiantes en los centros educativos a través de los programas de alimentación escolar y de transporte. El 23% de los recursos acumulados del sector, en proyectos aprobados, hacen referencia directa a programas de alimentación escolar, que equivalen a \$1,40 billones de pesos. Pero este valor es superior porque para el cálculo no se tuvo en cuenta los proyectos integrales que no desagregan los valores destinados para la alimentación escolar. Ver Gráfico 87.

Gráfico 87
Evolución de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación para alimentación escolar 2012-2019 (millones de pesos)



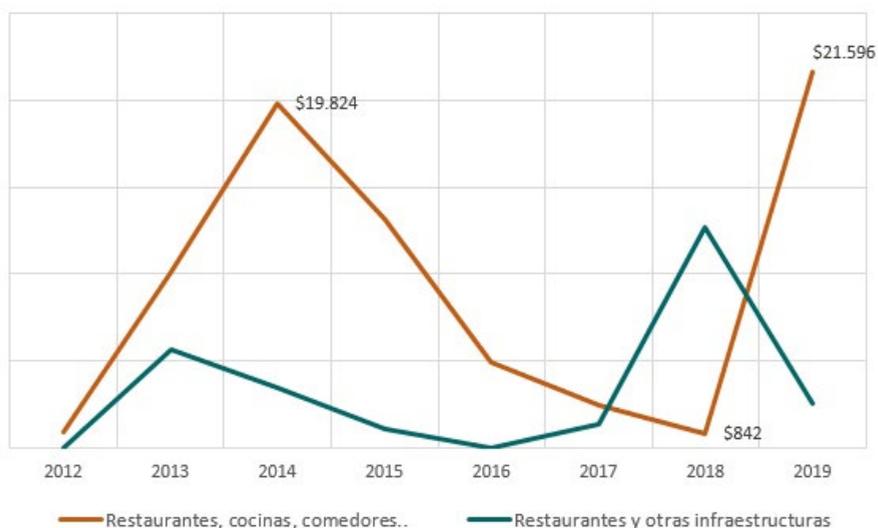
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Desde el 2016 hasta el 2019, el valor de los proyectos para la alimentación escolar ha oscilado entre los \$250.000 millones de pesos.

Como complemento a los programas de alimentación, también se registran importantes recursos para construcción, mejoramiento y dotación de restaurantes, cocinas y comedores, incluso de cafeterías.

Teniendo solo como referencia los proyectos que explícitamente hacen referencia a estos rubros, en el acumulado, se ha comprometido un valor de \$73.813 millones de pesos. Para 2019 se alcanzó el mayor valor con \$21.596 millones de pesos. Ver Gráfico 88:

Gráfico 88
Evolución de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación para restaurantes, cocinas y comedores 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – GESPROY, tabulado CGR.

Otros proyectos, que además de otras inversiones, indican que también incluyen recursos para restaurantes, cocinas y comedores suman \$26.876 millones, que para 2019 fueron de \$842 millones de pesos.

El otro programa que está relacionado con el acceso a la educación es el servicio de transporte, que en algunos casos incluye la compra de buses. Solo tomando como referencia los proyectos que exclusivamente están asociados al transporte de los alumnos, el valor acumulado de los proyectos aprobados es de \$892.744 millones de pesos. Es importante tener presente que este valor es un subregistro, porque hay

otros proyectos que incluyen el transporte asociado con otras obras de infraestructura u otros programas.

Con excepción del 2018, los recursos aprobados en proyectos de regalías para el transporte de estudiantes presentan una tendencia creciente. En 2019, se registró el segundo mayor valor con proyectos aprobados por \$187.529 millones de pesos. Ver Gráfico 89.

Gráfico 89
Evolución de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación para transporte 2012-2019 (millones de pesos)

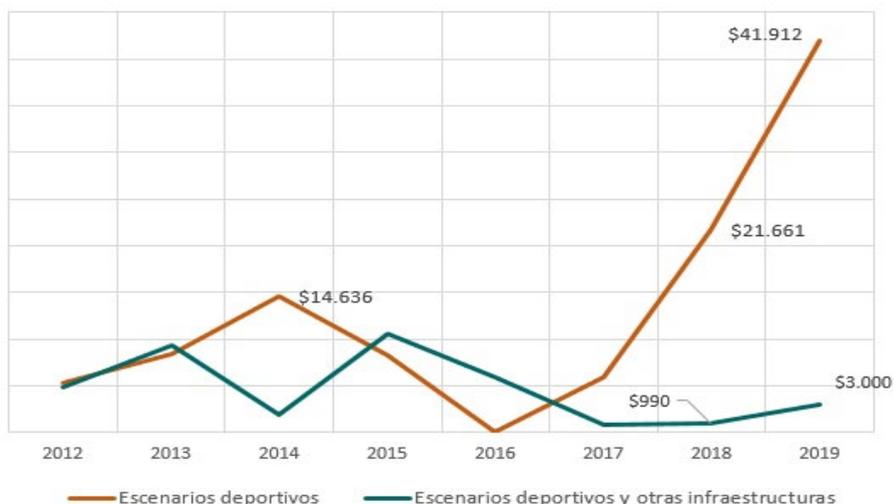


Fuente: Departamento Nacional de Planeación – GESPROY, tabulado CGR.

De otra parte, también es importante señalar los importantes recursos que se han invertido o comprometido en proyectos de construcción y mejoramiento de escenarios deportivos y patios de recreación. Solo teniendo como referencia los proyectos que tiene exclusivamente la referencia la infraestructura deportiva y recreativa, en términos acumulados 2012-2019, se registra un valor de \$105.978 millones de pesos. Y en proyectos que incluyen otras inversiones un valor de \$37.309 millones de pesos.

En los dos últimos años se ha incrementado, de manera sustancial, las inversiones explícitas en escenarios deportivos, pasando de \$21.661 millones en 2018 a casi que duplicarse en 2019, con un valor de \$41.912 millones de pesos. Ver Gráfico 90:

Gráfico 90
Evolución de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación para escenarios deportivos y patios recreativos 2012-2019 (millones de pesos)



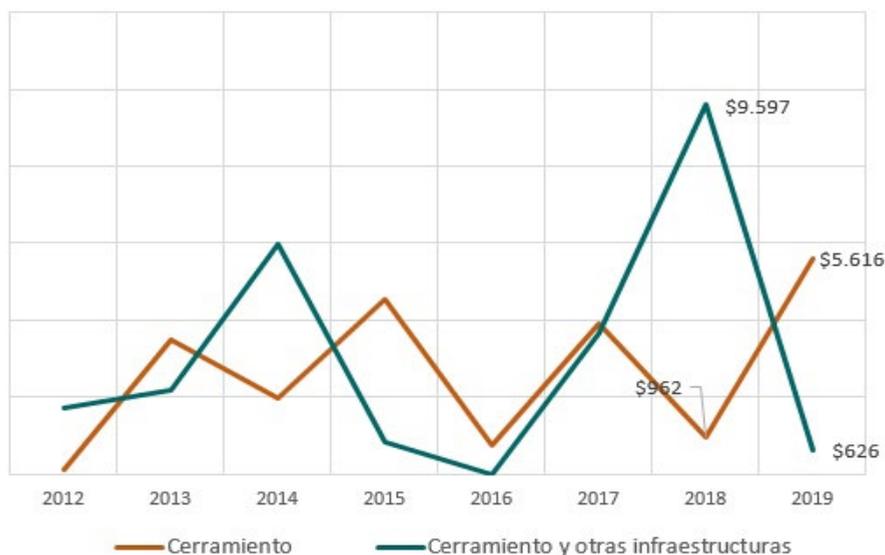
Fuente: Departamento Nacional de Planeación – GESPROY, tabulado CGR.

También se han invertido o comprometido importantes recursos de regalías para los cerramientos perimetrales y el mejoramiento del acceso a los establecimientos educativos.

Los proyectos que hacen explícito solo las inversiones en los cerramientos, equivalen en términos acumulados, a una cifra significativa de \$21.364 millones de pesos.

Aunque presenta un comportamiento irregular en la serie analizada, en 2019 alcanzó el mayor valor, con un valor de \$5.616 millones de pesos. Ver Gráfico 91.

Gráfico 91
Evolución de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación para cerramientos perimetrales 2012-2019 (millones de pesos)



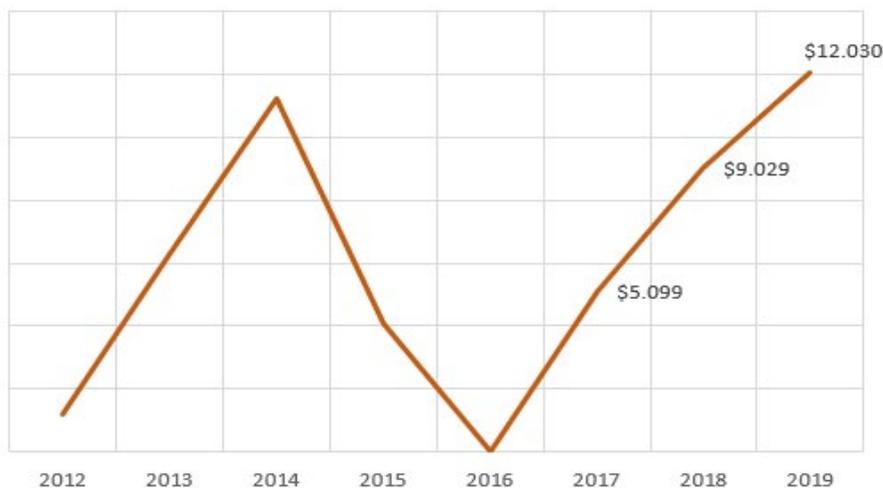
Fuente: Departamento Nacional de Planeación – GESPROY, tabulado CGR.

Así mismo, se registran importantes recursos de regalías para construir y mejorar las baterías sanitarias y los baños.

Este tipo de inversiones están asociadas a otras, lo que no permite tener desagregado un valor específico para este rubro. En general, los proyectos que incluyen baterías sanitarias suman un valor acumulado de \$48.878 millones de pesos. Ver Gráfico 92.

Gráfico 92

Evolución de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de educación para baterías sanitarias y otras infraestructuras 2012-2019 (millones de pesos)

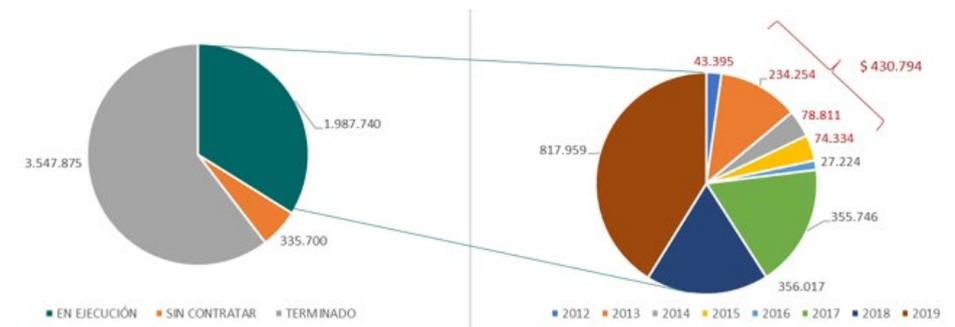


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Con corte a 31 de diciembre de 2019, se encontraban 1.404 proyectos terminados por un valor de \$3,55 billones, 90 sin contratar por \$0,34 billones y 400 en ejecución por valor de \$1,99 billones de pesos. Sin embargo, se observan retrasos importantes en la ejecución de proyectos, algunos de ellos catalogados como “elefantes blancos” en el sector educativo. En efecto, de los \$1,99 billones de pesos que se encontraban en ejecución, el 21,67% de este valor corresponden a proyectos que fueron aprobados entre 2012 y 2015, que equivalen a \$430.794 millones de pesos. Incluso si se suman los valores de los proyectos en ejecución, de proyectos aprobados en 2016 y 2017, la cifra alcanza un valor de \$813.764 millones de pesos. Ver Gráfico 93:

Gráfico 93

Valor de los proyectos aprobados de educación según estado general 2012-2019 vs. Valor de los proyectos aprobados de educación que se encontraban en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)

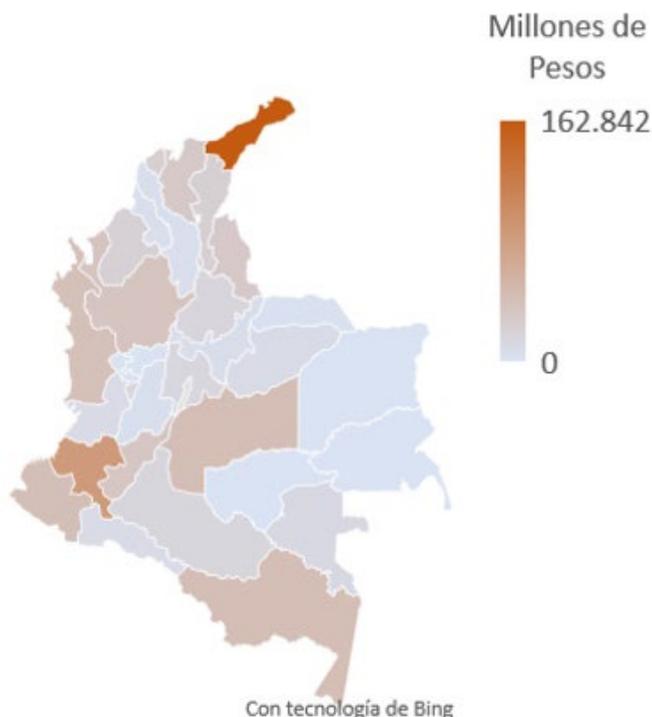


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Desagregado por departamentos, La Guajira, Cauca y San Andrés, Providencia y Santa Catalina son los que presentan los mayores valores de proyectos que se aprobaron entre 2012 y 2017, y que a 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución. En estos tres departamentos se concentra el 39,66% del valor de proyectos con evidencias de retrasos.

Para La Guajira representa un valor de \$162.842 millones, Cauca \$86.078 y San Andrés, Providencia y Santa Catalina de \$73,798 millones de pesos. Le siguen los departamentos de Amazonas, Meta, Nariño y Chocó con participaciones entre el 5% y el 6%. Ver Gráfico 94.

Gráfico 94
Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de educación aprobados entre 2012 y 2017 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Por el contrario, los departamentos que no presentan proyectos en ejecución, aprobados entre 2012 y 2019 son Caldas, Guainía, Guaviare, Risaralda y Vichada.

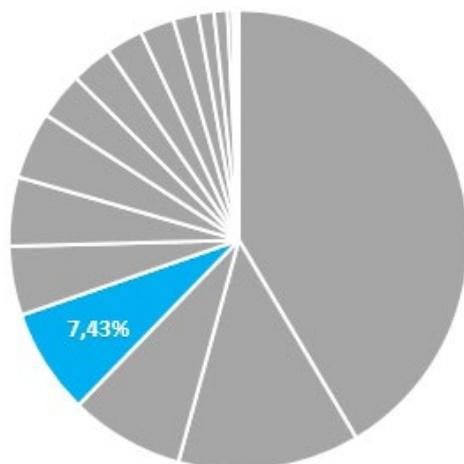
V. SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

En el período 2012-2019, se aprobaron proyectos de regalías del sector de agua potable y saneamiento básico por valor de \$3,41 billones de pesos. Representa el 7,43% del valor total de regalías de los proyectos aprobados y ocupa la cuarta posición.

En este sector se han aprobado 1.454 proyectos, con un valor promedio por proyecto de \$2.346 millones de pesos.

Muy similar al valor acumulado, para el 2019, el sector de agua potable y saneamiento básico representó el 7,91% del valor de los proyectos aprobados. Ver Gráfico 95.

Gráfico 95
Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de agua potables y saneamiento básico (2012-2019)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – GESPROY, tabulado CGR.

El valor acumulado de los proyectos aprobados con recursos de regalías, en el periodo 2012-2019, muestra que el departamento del Meta concentra el 29,78% del valor total de los proyectos, con un valor de \$1,02 billones de pesos. En términos de recursos, Meta triplica al segundo departamento, Casanare con \$364.951 millones de pesos (10,70%), Cesar con \$266.133 (7,80%), Córdoba con \$206.734 (6,06%) y La Guajira con \$197.610 millones de pesos (5,79%). En estos cinco departamentos se ha concentrado el 60,14% del valor total de los proyectos del sector.

Los tres departamentos con menos inversiones acumuladas son Guaviare con \$1.700, Caldas con \$1.686 y San Andrés, Providencia y Santa Catalina con \$1.549 millones de pesos. Ver Gráfico 96.

Gráfico 96
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)



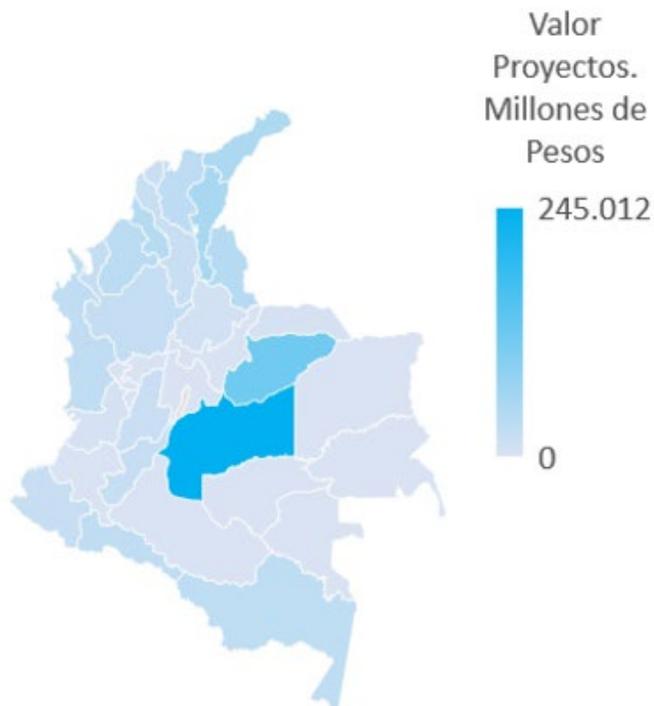
Fuente: Departamento Nacional de Planeación – GESPROY. Tabulado CGR

En 2019, se continuó con la tendencia acumulada del período de análisis. Meta, Casanare, Cesar y La Guajira concentraron el 55% del valor total de recursos aprobados para el sector.

Solo Meta aprobó proyectos por valor de \$245.012 millones de pesos, equivalentes al 28,78% del total de los recursos aprobados para 2019, le siguen Casanare con \$119.293 millones (14,01%), Cesar con \$53.842 (6,33%) y La Guajira con \$50.047 millones de pesos (5,88%). Ver Gráfico 97.

Gráfico 97

Recursos de regalías de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico por departamentos 2019 (millones de pesos)



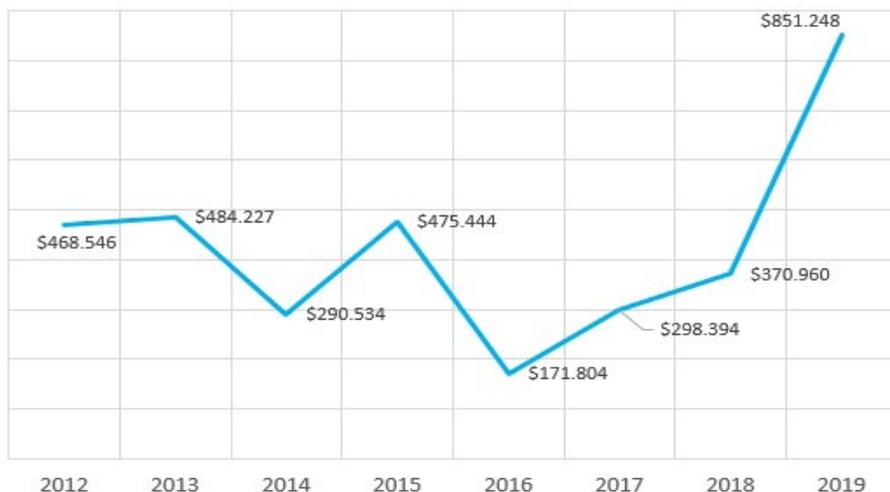
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

En 2019, al igual que la mayoría de los sectores, el valor de los proyectos aprobados para agua potable y saneamiento básico alcanzó el mayor valor desde la reforma del Sistema General de Regalías, con \$851.248 millones de pesos, creciendo más del doble de lo registrado en 2018 (129,47%).

El aumento de los recursos aprobados se explica fundamentalmente por los mayores recursos para acueducto, alcantarillado y plantas de tratamiento, que crecieron 125,9% con respecto al 2018, pasando de aprobar proyectos por \$360.397 millones de pesos en 2018 a \$814.236 en 2019 y el subsector de residuos sólidos creció en términos nominales 250,39%, pasando de \$10.563 en 2018 a \$37.012 millones de pesos en 2019. Ver Gráfico 98:

Gráfico 98

Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

En términos acumulados 2012-2019, los recursos comprometidos de regalías en el sector de agua potable y saneamiento básico se concentran fundamentalmente en los proyectos de acueductos, alcantarillados y plantas de tratamiento, con una participación del 93,65% y un valor de proyectos de \$3,19 billones de pesos.

El segundo subsector es el de residuos sólidos con unos recursos aprobados de \$211.394 millones de pesos y representa el 6,20% del total. Los otros dos subsectores, conexiones intradomiciliarias y embalses y represas, tienen una baja participación. En embalses y represas se han comprometido recursos por \$4.075 millones y en conexiones intradomiciliarias \$1.183 millones de pesos.

Para el 2019, los recursos se concentraron aún más en los proyectos de acueducto, alcantarillado y plantas de tratamiento, con una participación del 95,65% (\$814.235 millones de pesos) y el restante 4,35% (\$37.012 millones de pesos) en proyectos de residuos sólidos. Ver Gráfico 99.

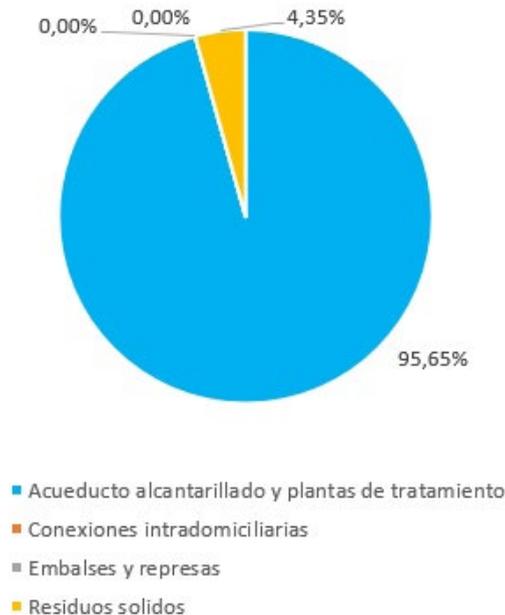
Gráfico 99
Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico desagregado por subsectores (2012-2019)



Fuente: DNP - GESPROY, tabulado CGR.

Para el 2019 no se aprobó ningún proyecto para embalses y represas, ni tampoco para conexiones intradomiciliarias. Ver Gráfico 100:

Gráfico 100
Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico desagregado por subsectores (2019)

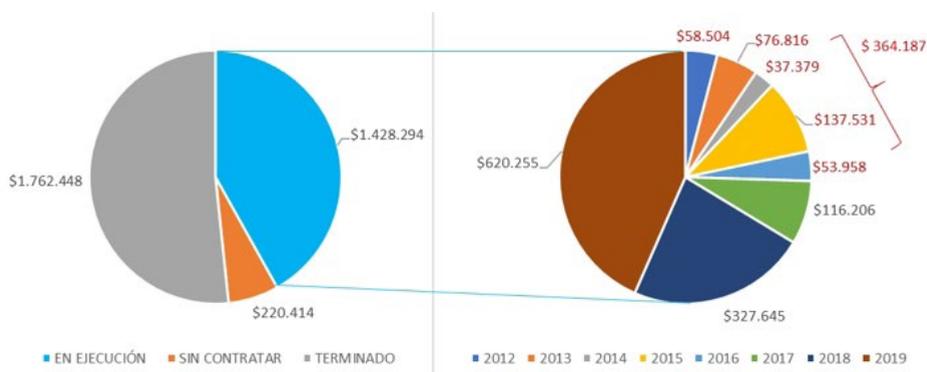


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

A corte de 31 de diciembre de 2019, se encontraban terminados proyectos de agua potable y saneamiento básico por \$1,76 billones de pesos, sin contratar \$0,22 billones y en ejecución \$1,43 billones de pesos. De los proyectos en ejecución, se advierten retrasos para los proyectos que fueron aprobados entre 2012 y 2016 y que a la fecha de corte se encontraban en ejecución. Algunos de estos proyectos se han constituido en los denominados “elefantes blancos”, cuyo valor asciende a \$346.187 millones de pesos. Ver Gráfico 101.

Gráfico 101

Valor de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico según estado general 2012-2019 vs. Valor de los proyectos aprobados de agua potable y saneamiento básico que se encontraban en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)



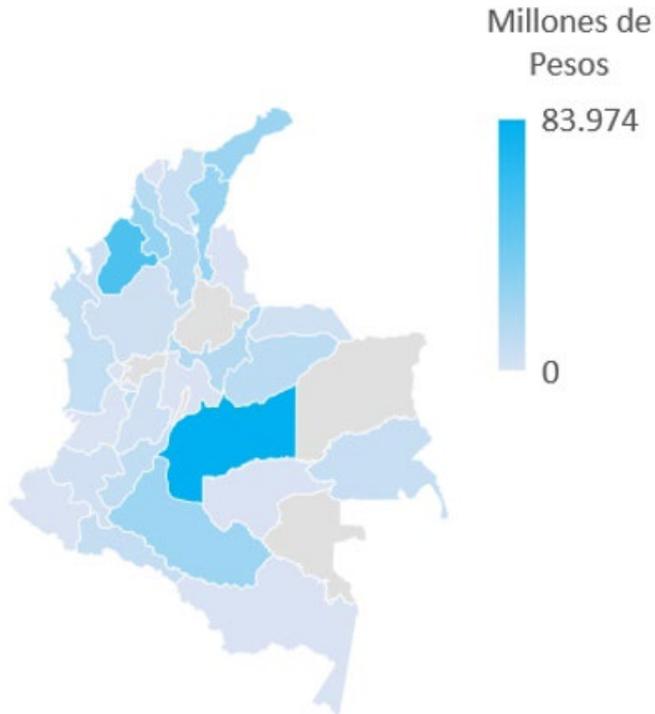
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Los departamentos que más recursos de proyectos con retrasos en su ejecución, son precisamente los departamentos que más recursos han invertido en el sector de agua potable y saneamiento básico.

En efecto, el departamento del Meta registra el mayor valor de proyectos que fueron aprobados entre 2012 y 2016 y que a corte 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución, con un valor de \$83.974 millones de pesos (representa el 23,06%), seguido de Córdoba con \$54.155 (14,87%), Sucre con \$26.507 (7,28%), Cesar con \$24.548 (6,74%) y La Guajira con \$24.472 millones de pesos (6,72%). En estos cinco departamentos se concentra el 58,67% del total del valor de los proyectos que presentan retrasos. Ver Gráfico 102.

Gráfico 102

Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de agua potable y saneamiento básico aprobados entre 2012 y 2016 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

En el período de análisis, los departamentos de Atlántico, Guaviare, Norte de Santander y Valle del Cauca no presentan ningún valor de proyectos en ejecución que se hubieran aprobado entre 2012 y 2016.

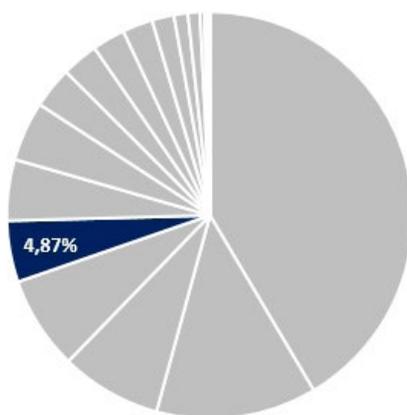
VI. SECTOR DE DEPORTE Y RECREACIÓN

En el período 2012-2019, se aprobaron proyectos de regalías del sector de deporte y recreación por valor de \$2,24 billones de pesos, representando el 4,87% del valor total de regalías de los proyectos aprobados, ocupando el quinto lugar en las prioridades de inversión de los entes territoriales, por encima de sectores como salud, vivienda y las TIC.

Se han aprobado 1.732 proyectos por un valor promedio de \$1.291 millones de pesos.

En año 2019, el sector de deporte y recreación tuvo una mayor participación en el valor de los proyectos aprobados, representó el 5,22% del total de los proyectos aprobados, con un valor de \$561.546 millones de pesos. Ver Gráfico 103.

Gráfico 103
Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de deporte y recreación (2012-2019)

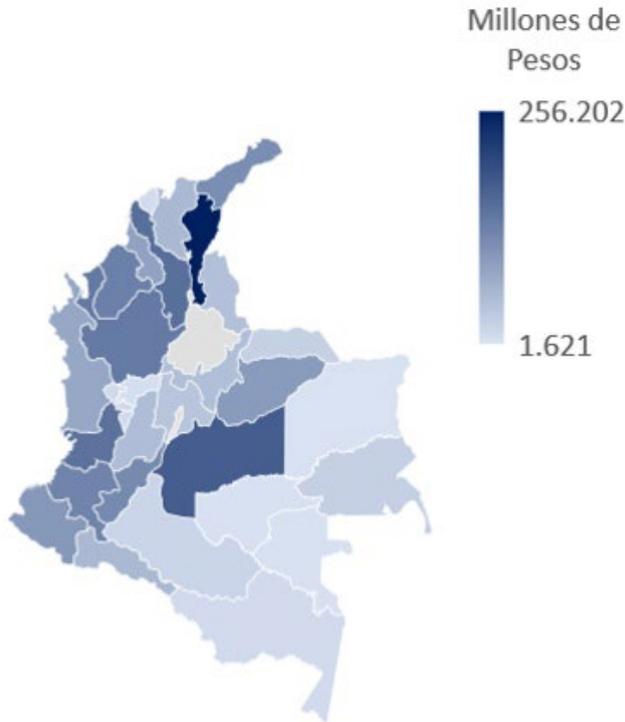


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Entre 2012 y 2019, el 50,3% del total de recursos de regalías del sector de deportes y recreación se concentró en siete departamentos. El más representativo es el departamento de Cesar con un valor acumulado de \$256.202 millones de pesos y que representa el 11,46% del total del sector, le sigue el Meta con \$175.134 (7,83%), Bolívar con \$151.971 (6,80%), Valle con \$148.027 (6,62%), Antioquia con \$138.498 (6,20%), Córdoba con \$129.595 (5,80%) y Cauca con \$124.824 millones de pesos (5,58%).

Y los departamentos con menos valores de proyectos aprobados son Caldas con \$6.645 millones, Vaupés con \$4.132, Guaviare con \$3.679, Vichada con \$3.454 y San Andrés, Providencia y Santa Catalina con \$1.621 millones de pesos. Ver Gráfico 104.

Gráfico 104
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de deporte y recreación por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Como hecho relevante se resalta la importante aprobación de recursos que se presentó en 2019, por valor de \$0,56 billones de pesos, el valor más alto registrado desde que reestructuró el Sistema General de Regalías. Con respecto al 2018, se incrementaron los valores nominales comprometidos en 28,27%, pasando de \$0,44 en 2018 a \$0,56 billones de pesos en 2019.

Por su representatividad, el valor de los proyectos para la infraestructura deportiva fue el que más contribuyó para el crecimiento del sector. El valor de los proyectos aprobados en 2019 creció nominalmente 30,08% con respecto al año anterior, pasando de \$0,41 billones en 2018 a \$0,53 billones en 2019. También creció el valor para la formación de deportistas, pasando a \$7.000 millones de pesos. Ver Gráfico 105.

Gráfico 105
Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de deporte y recreación 2012-2019 (millones de pesos)

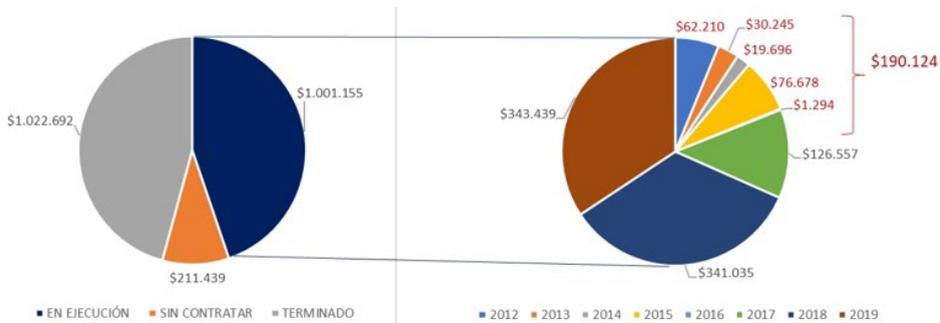


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Con corte a 31 de diciembre de 2019, los proyectos terminados sumaron \$1,02 billones de pesos, sin contratar \$211.439 millones de pesos y en ejecución por valor de \$1 billón de pesos. De los proyectos que se encuentran en ejecución y que fueron aprobados entre 2012 y 2016, suman \$190.124 millones de pesos, algunos de estos proyectos se pueden catalogar como “elefantes blancos”. Ver Gráfico 106.

Gráfico 106

Valor de los proyectos aprobados de deporte y recreación según estado general 2012-2019 vs. Valor de los proyectos aprobados de deporte y recreación que se encontraban en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)



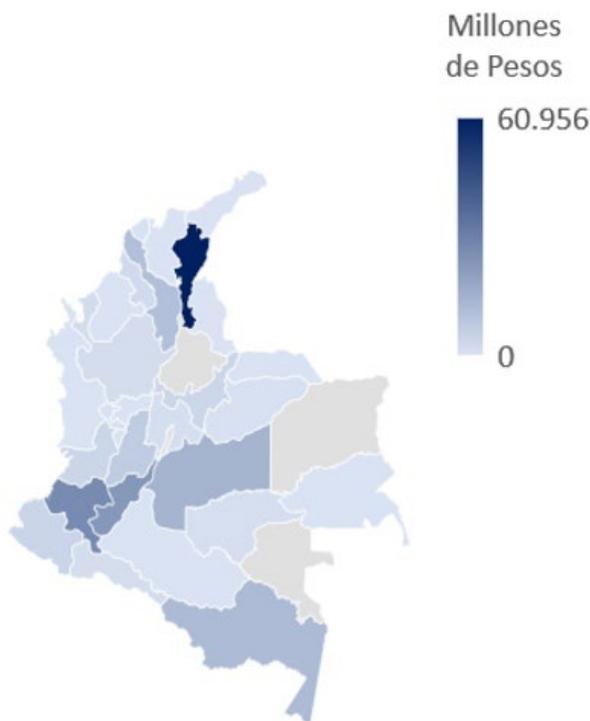
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Siete departamentos representan el 84,82% del valor de los proyectos que se encuentran con retrasos. El departamento de Cesar tiene el mayor porcentaje con un 32,06%, equivalentes a \$60.956 millones de pesos, más del doble que el segundo departamento. Cauca representa el 14,37% con un valor de \$27.312 millones, Huila con \$23.216 (12,21%), Meta con \$14.574 (7,67%), Amazonas con \$12.464 (6,56%), Santander con \$11.918 (6,27%) y Bolívar con \$10.822 millones de pesos (5,69%).

Por el contrario, diez departamentos no tienen ningún proyecto en ejecución aprobados entre 2012 y 2016, estos son Arauca, Caldas, Caquetá, Chocó, Córdoba, Guainía, La Guajira, Norte de Santander, Quindío y San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Ver Gráfico 107.

Gráfico 107

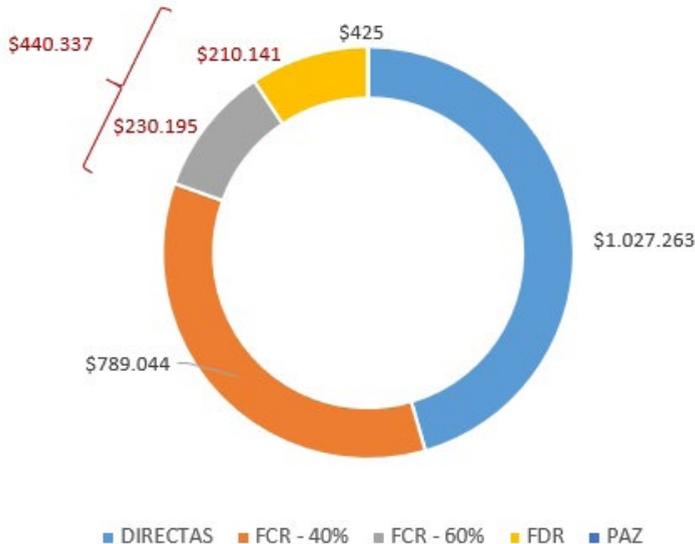
Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de deporte y recreación aprobados entre 2012 y 2016 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

En el sector de deportes y recreación se han aprobado proyectos que involucran recursos de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación -60%, que fueron creados para financiar proyectos de impacto regional y, salvo algunas excepciones de los proyectos, un porcentaje significativo podrían considerarse como proyectos municipales o departamentales. Los proyectos aprobados con dichos fondos suman \$440.337 millones de pesos. Ver Gráfico 108.

Gráfico 108
Recursos de regalías de proyectos aprobados de deporte y recreación desagregado por fondos de regalías 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

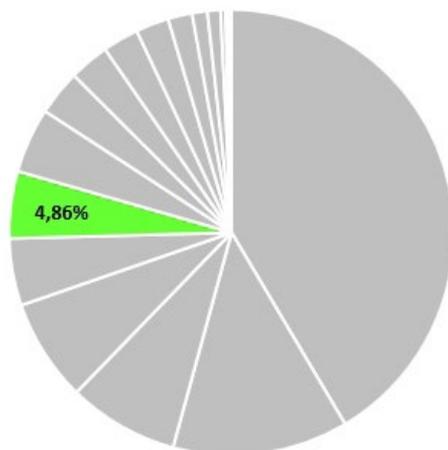
VII. SECTOR DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

De acuerdo con los valores de los proyectos aprobados en el período 2012-2019, el sector de medio ambiente y desarrollo sostenible se constituye en el sexto sector con mayores inversiones, con una participación de 4,86%. En dicho período se aprobaron proyectos por valor de \$2,23 billones de pesos.

En este sector se han aprobado 760 proyectos por un valor promedio de \$2.937 millones de pesos.

Sin embargo, las significativas aprobaciones de proyectos en este sector en 2019 y la dinámica de los otros sectores, hicieron que el sector de medio ambiente y desarrollo sostenible representara el 7,97% del total. Ver Gráfico 109.

Gráfico 109
Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de ambiente y desarrollo sostenible (2012-2019)



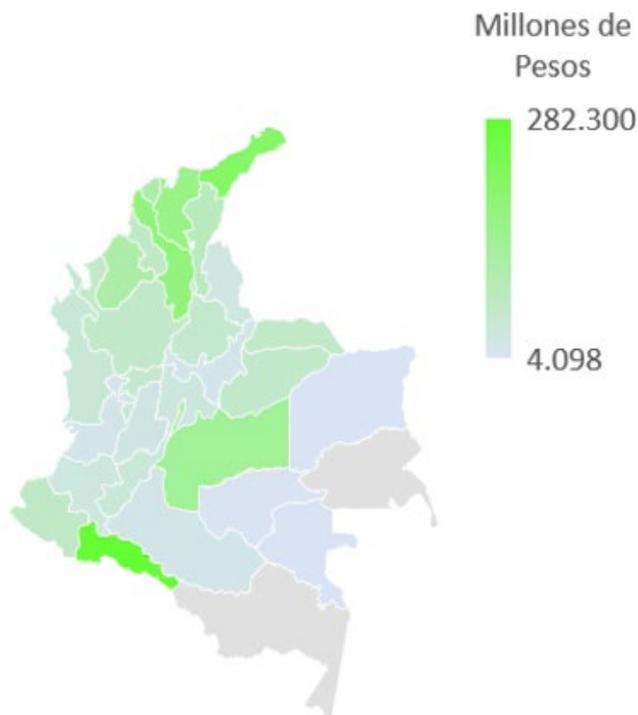
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Para el análisis de estas cifras, es importante tener presente que algunas de las corporaciones ambientales cuentan con asignaciones de recursos de regalías directas, asociadas a las regiones más productoras de hidrocarburos y minería. Para este análisis territorial se excluyen los recursos de los proyectos aprobados por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena –CORMAGDALENA–, los cuales no se encuentran desagregados por departamentos.

Teniendo en consideración lo anterior, los cinco departamentos con mayores inversiones o recursos comprometidos de distintos fondos de regalías en el sector de medio ambiente y desarrollo sostenible son: Putumayo con \$282.300 millones de pesos (representa el 12,65% del valor total de proyectos aprobados para este sector), seguido de La Guajira con \$209.139 (9,37%), Bolívar con \$175.601 (7,87%), Magdalena con \$160.323 (7,18%), Meta con \$138.010 (6,18%), Bogotá con \$126.103 (7,18%) y Atlántico con \$108.262 (4,85%). En estos ocho departamentos se concentra el 58,62% de los recursos del sector.

Para 2019, en departamentos de Putumayo, Magdalena y Bolívar se concentró el 44,88% del total del valor de los proyectos aprobados para el sector. Ver Gráfico 110.

Gráfico 110
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de ambiente y desarrollo sostenible por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Como hecho relevante, se resalta la importante aprobación de recursos que se presentó en 2019, por valor de \$0,86 billones de pesos, el año donde más recursos se han comprometido. En términos nominales, se incrementó 157,28%, pasando de \$0,33 billones de pesos en 2018 a \$0,86 en 2019.

El incremento del 2019 con respecto al 2018, se explica fundamentalmente por el significativo aumento del valor aprobado de proyectos para la prevención y adaptación al cambio climático, que pasó de \$85.535 millones de pesos en 2018 a \$646.751 en 2019. Ver Gráfico 111.

Gráfico 111

Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de ambiente y desarrollo sostenible 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

VIII. SECTOR DE VIVIENDA

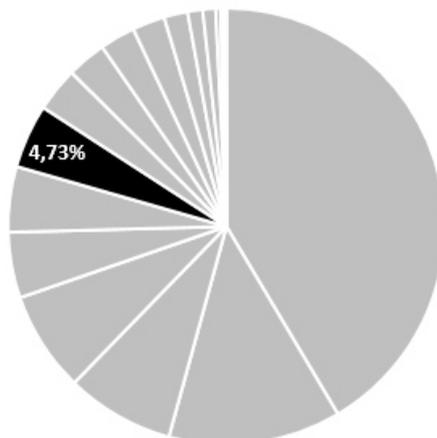
De acuerdo con el valor de los proyectos aprobados, el sector de vivienda es el séptimo en términos de prioridades de las entidades territoriales.

En el período 2012-2019, representó el 4,73% del total de los recursos aprobados de proyectos, con un valor de \$2,17 billones de pesos.

Se han aprobado 1.226 proyectos por un valor promedio de \$1.772 millones de pesos.

Por las dinámicas de los diferentes sectores, en 2019, el valor de los proyectos aprobados para el sector vivienda bajó su representación en el total, registrando una participación del 3,46%. Ver Gráfico 112.

Gráfico 112
Participación del valor de regalías de los proyectos
aprobados de vivienda (2012-2019)

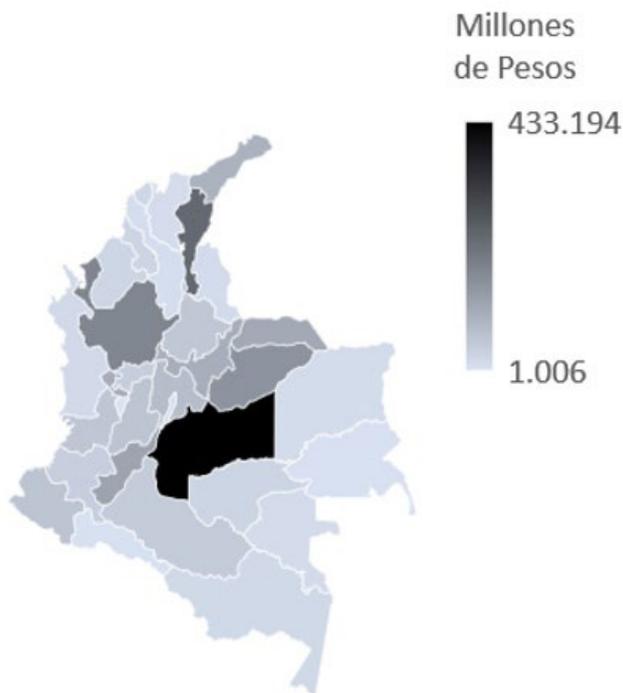


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Entre 2012 y 2019, cinco departamentos de Colombia han concentrado el 51,28% del valor de las regalías de los proyectos aprobados para vivienda.

Sobresale el departamento del Meta con recursos aprobados de \$433.194 millones de pesos, casi el doble del siguiente departamento y representó el 19,94% del total nacional. Le siguen los departamentos de Cesar con \$232.875 millones (10,72%), Antioquia con \$176.510 (8,13%), Casanare con \$150.813 (6,94%) y Huila con \$120.585 (5,55%). Ver Gráfico 113.

Gráfico 113
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de vivienda por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

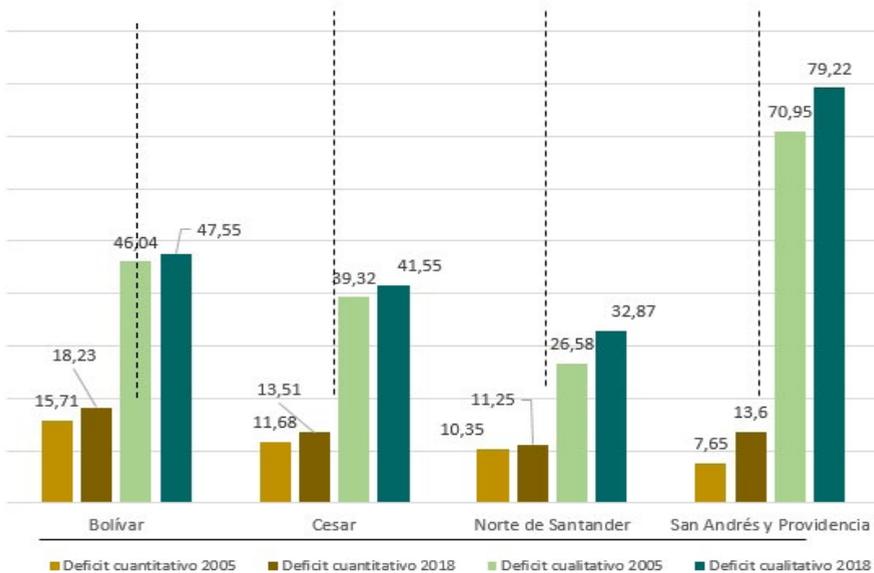
Y los departamentos con menos recursos aprobados en vivienda son Guainía con \$4.954, Putumayo \$4.624 y Quindío con \$1.006 millones de pesos.

Sin embargo, cuatro departamentos no han mejorado los indicadores de déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda, entre los censos de población y vivienda de 2005 y 2018.

El departamento de Cesar es un caso atípico, porque a pesar de ser el segundo departamento con mayores inversiones de regalías en vivienda por \$232.875 millones de pesos, sus indicadores de vivienda desmejoraron entre censos, pasando el déficit cuantitativo de vivienda de un 15,71% en 2005 al 18,23% en 2018, también el déficit cualitativo de vivienda pasó de 46,04% a 47,55% en 2018.

Aunque los recursos de regalías aprobados para proyectos de vivienda fueron menores que los del departamento de Cesar, también Bolívar, Norte de Santander y San Andrés y Providencia, sus indicadores de déficits cuantitativos y cualitativos desmejoraron entre los censos. Ver Gráfico 114.

Gráfico 114
Bolívar, Cesar, Norte de Santander, San Andrés y Providencia.
Déficit de vivienda (2005 vs. 2018)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Los recursos comprometidos en proyectos de regalías del sector de vivienda presentan dos tendencias. Una tendencia decreciente entre 2013 y 2016, siendo muy importante el valor comprometido de \$0,47 billones de pesos en 2013. Y otra tendencia creciente desde el 2016, donde se registró el menor valor con \$0,04 billones y terminó en el 2019 con una recuperación, registrando un valor de proyectos aprobados por \$0,37 billones de pesos.

De todas maneras, el 2019 fue el segundo año con el mayor valor aprobado de recursos de regalías para vivienda desde la reforma del Sistema General de Regalías. Ver Gráfico 115.

Gráfico 115
Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de vivienda 2012-2019 (millones de pesos)

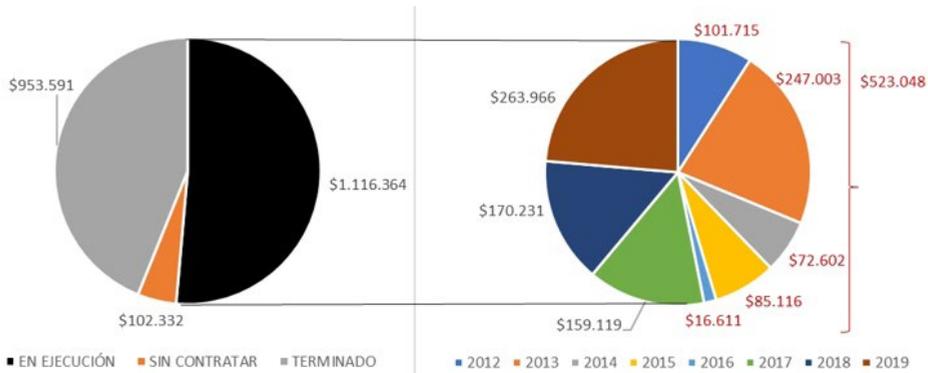


Fuente: Departamento Nacional de Planeación – GESPROY. Tabulado CGR.

De los 1.226 proyectos aprobados entre 2012 y 2019, con corte a 31 de diciembre de 2019, 828 se registraron como terminados por un valor de \$0,95 billones de pesos, 55 proyectos sin contratar por un valor de \$0,10 billones de pesos y 343 proyectos en ejecución por valor de \$1,12 billones de pesos. El mayor valor de proyectos se concentra en los que se encuentran en el estado de ejecución, sin embargo, un importante porcentaje de estos recursos se encuentran asociados a proyectos que presentan retrasos, por ejemplo, 19 proyectos que fueron aprobados en el 2012 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución, por un valor de \$101.715 millones de pesos. La cifra de los proyectos con retrasos es muy alta, sumando los valores de los proyectos que fueron aprobados entre 2012 y 2016 y que se encontraban en ejecución a finales de 2019 alcanza la cifra de \$0,52 billones de pesos, representados en 143 proyectos y si le agregamos los valores del 2017, alcanza los \$0,68 billones de pesos y 181 proyectos con retrasos. Ver Gráfico 116.

Gráfico 116

Valor de los proyectos aprobados de vivienda según estado general 2012-2019 vs. Valor de los proyectos aprobados de vivienda que se encontraban en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)

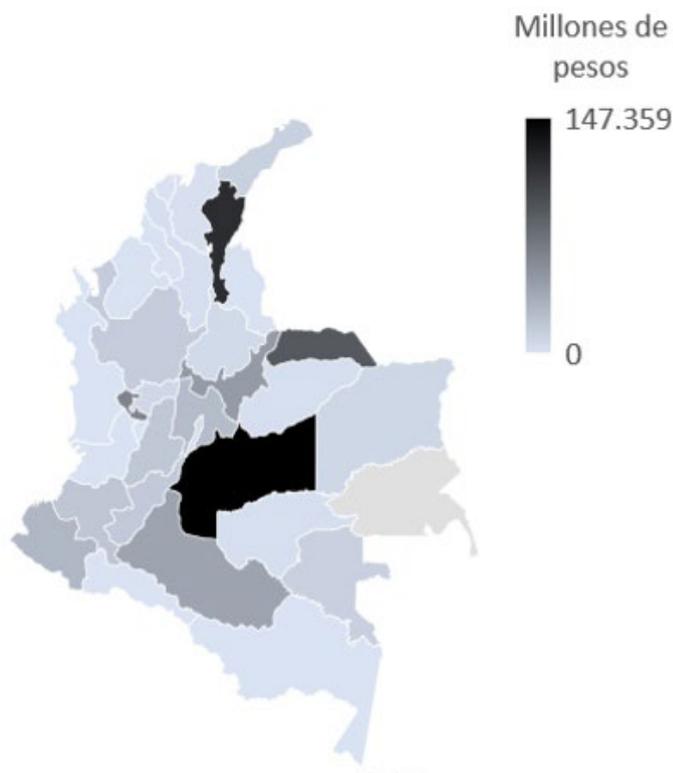


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

El departamento que presenta el mayor número de proyectos con retrasos y, así mismo, el mayor valor de recursos aprobados de regalías para el sector de vivienda con retrasos, es el departamento del Meta con 36 proyectos por un valor de \$147.359 millones de pesos, seguido por el departamento de Cesar con 14 proyectos por \$117.952 y Arauca con 12 proyectos por \$88.931 millones de pesos. En estos tres departamentos se concentra el 51,93% del valor de los proyectos con retrasos.

Los tres departamentos que no tienen proyectos con retrasos son Amazonas, Chocó y Putumayo. Ver Gráfico 117.

Gráfico 117
Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de vivienda aprobados entre el 2012 y 2016 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)



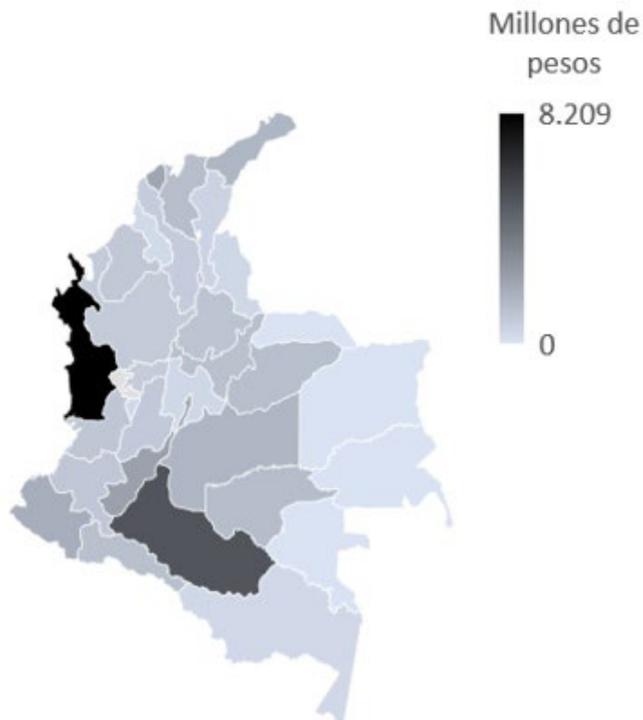
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Otro de los temas de investigación de la Contraloría General de la República es la concentración de la contratación con recursos de regalías.

A manera de ejemplo, en el período 2012-2019, la contratación de consultoría para vivienda en cada uno de los departamentos ha tenido unos índices significativos de concentración en uno o dos firmas consultoras.

Los departamentos de Chocó y Caquetá son los que presentan los mayores valores de regalías contratados a un solo consultor. Chocó ha contratado con un solo consultor el 75,43% de los contratos correspondientes a consultoría, que equivalen a \$8.209 millones de pesos y Caquetá ha contratado con un solo consultor el 86,43% equivalente a \$5.112 millones de pesos. Ver Gráfico 118.

Gráfico 118
Recursos de proyectos de vivienda contratados con un solo consultor
(2012-2019)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Sin tener en cuenta los departamentos que no registran contratos de consultorías con recursos de regalías, los departamentos que presentan menores índices de concentración de la contratación en consultoría, tomando el porcentaje acumulado en una o dos firmas consultoras, son Antioquia donde el 30,75% de los recursos contratados de consultoría se concentran en dos o menos firmas consultoras, Valle con 33,79%, Cundinamarca con 36,44% y Caldas con 47,10%.

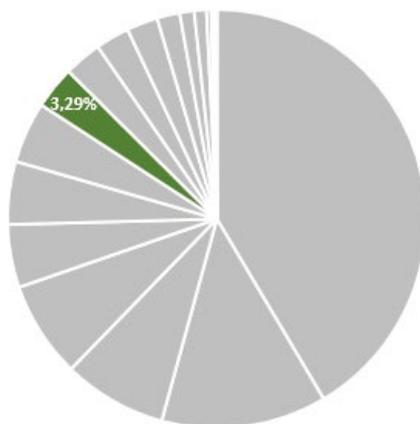
IX. SECTOR DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

En el período 2012-2019, se aprobaron proyectos de regalías del sector de agricultura y desarrollo rural por valor de \$1,51 billones de pesos, representando el 3,29% del valor total de regalías de los proyectos aprobados.

Se aprobaron 736 proyectos con un valor promedio de \$2.053 millones de pesos.

De acuerdo con el valor de los proyectos aprobados en 2019, el sector representó el 2,87% del total de proyectos aprobados. La dinámica de aprobación de proyectos en este sector fue menor que la registrada por otros sectores. Ver Gráfico 119.

Gráfico 119
Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural (2012-2019)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

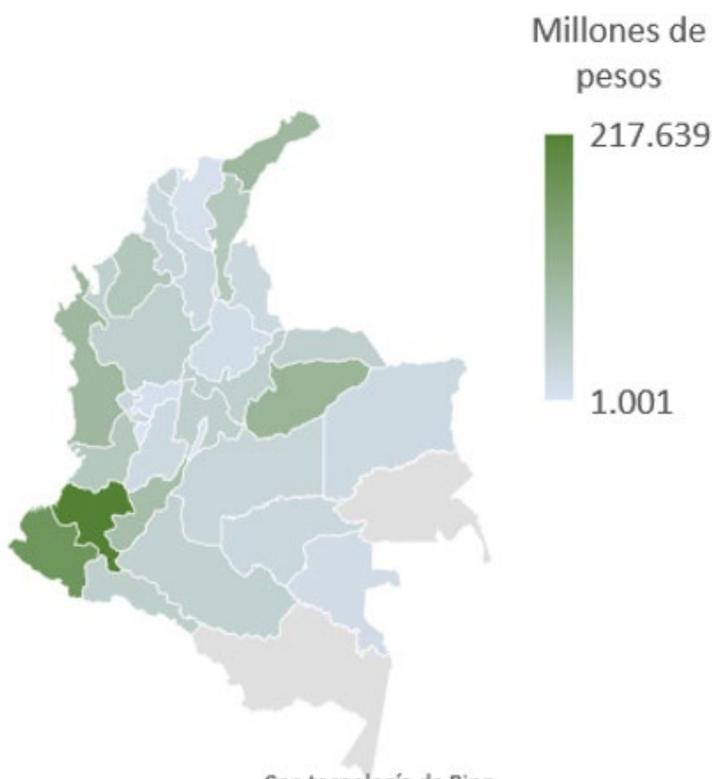
En el período 2012-2019, tres de los primeros cinco departamentos con mayores recursos aprobados en proyectos con recursos de regalías para la agricultura y desarrollo rural son de la costa pacífica. En estos tres departamentos se concentra la tercera parte del valor de los proyectos aprobados del sector (32,27%).

El Cauca es el departamento que registra el mayor valor de proyectos aprobados del sector en Colombia, con \$217.639 millones de

pesos (14,40%), le siguen Nariño con \$173.181 (11,46%), Casanare con \$103.619 (6,86%), Chocó con \$96.965 (6,41%) y La Guajira con \$96.212 millones de pesos (6,37%).

Y los departamentos que registran los menores valores de proyectos aprobados en el sector son Magdalena con \$8.721 (0,58%), Caldas con \$8.155 (0,54%), Bogotá con \$7.785 (0,52%) y Quindío con \$1.001 millones de pesos (0,07%). Ver Gráfico 120.

Gráfico 120
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

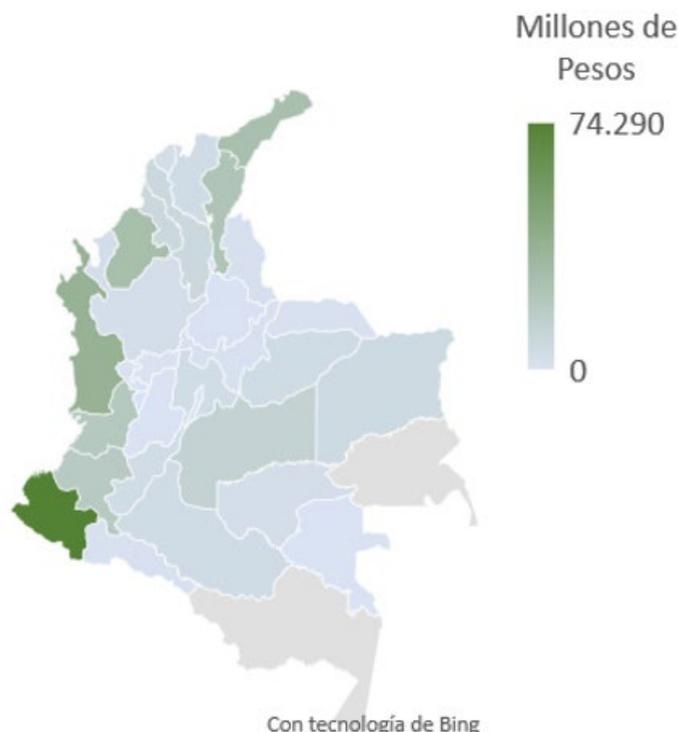
Es importante mencionar que los departamentos de Amazonas y Guainía no registran ningún proyecto aprobado en este sector desde que se reestructuró el Sistema General de Regalías.

En 2019, en el sector de agricultura y desarrollo rural se aprobaron 111 proyectos por un valor de \$308.951 millones de pesos.

Cinco departamentos concentraron el 61,23% del valor de regalías de los proyectos aprobados. En Nariño se aprobaron 19 proyectos por \$74.290 millones de pesos, equivalente a una cuarta parte del valor de los proyectos aprobados para el sector en 2019 (24,05%). En Chocó se aprobaron ocho proyectos por un valor de regalías de \$37.312 millones de pesos (12,08%), Córdoba con seis proyectos por \$27.688 (8,96%), La Guajira con diez proyectos por \$26.543 (8,59%) y Cesar con cinco proyectos por \$23.339 millones de pesos (7,55%).

El Distrito Capital y los departamentos de Quindío, Risaralda, Tolima, Vaupés y San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no aprobaron proyectos en este sector en el 2019. Ver Gráfico 121.

Gráfico 121
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural por departamentos 2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

El 2019 fue el año con el segundo valor de proyectos aprobados con recursos de regalías más alto desde que se reformó el Sistema General de Regalías, con un valor de \$308.051 millones de pesos, lo que representó un significativo crecimiento con respecto a las aprobaciones del 2018, año en el cual se aprobaron proyectos por \$148.412 millones de pesos.

El crecimiento del valor de los proyectos en el 2019 con respecto al año anterior, se explica fundamentalmente por el importante incremento del valor de los proyectos aprobados en el subsector de desarrollo rural, pasando de \$67.943 millones de pesos en 2018 a \$264.458 millones de pesos en el 2019. Ver Gráfico 122.

Gráfico 122

Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

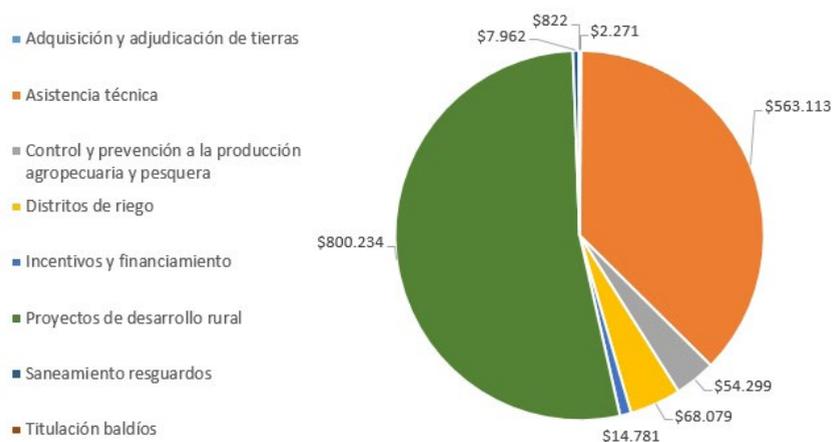
En el acumulado del valor de los proyectos aprobados 2012-2019, los recursos se han concentrado en 90,19% en los subsectores de desarrollo rural y asistencia técnica.

En desarrollo rural se han aprobado 373 proyectos por valor de \$800.234 millones de pesos y representa un poco más de la mitad de los recursos de regalías aprobados para el sector (52,94%). Y en proyectos de asistencia técnica se han aprobado 268 proyectos por \$563.113 millones de pesos (37,25%).

Si a los anteriores subsectores, le sumamos los recursos para proyectos de distritos de riego \$68.079 millones y para el control y prevención a la producción agropecuaria y pesquera de \$54.299 e incentivos y financiamiento con \$14.781 millones de pesos, se hace referencia al 99,27% del valor de regalías aprobados para el sector. Ver Gráfico 123.

Gráfico 123

Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural desagregado por subsectores (2012-2019)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Con baja participación en los recursos aprobados se registran los subsectores de saneamiento de resguardos, adquisición y adjudicación de tierras y titulación de baldíos.

En 2019, de los 111 proyectos aprobados, 84 corresponden al subsector de desarrollo rural por un valor de \$264.458 millones de pesos, representando el 85,60% del valor de los proyectos aprobados para el sector. Le sigue el subsector de asistencia técnica con 23 proyectos, por un valor de \$38.815 millones de pesos (12,56%) y con un solo proyecto aprobado para incentivos y financiamiento, por un valor de \$4.100 millones de pesos (1,33%). En estos tres subsectores se concentró el 99,49% del valor de los proyectos aprobados del sector en el 2019.

Por el contrario, en los subsectores de adquisición y adjudicación de tierras, distritos de riego y titulación de baldíos no se aprobaron proyectos con recursos de regalías. Ver Gráfico 124.

Gráfico 124

Participación de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural desagregado por subsectores (2019)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

En 2019 se aprobaron tres de los cinco proyectos que más recursos han comprometido regalías desde el 2012 hasta el 2019. En efecto, el proyecto con más recursos aprobados de regalías de la serie analizada, se aprobó a mediados de 2019 por valor de \$45.587 millones de pesos y corresponden al mejoramiento de la Plaza de Mercado “El Potrerillo” en la ciudad de Pasto. Sin embargo, este proyecto a 31 de diciembre de 2019 se encontraba sin contratar y en riesgo de liberación de recursos por la no acreditación de los mismos.

El tercer proyecto con mayores recursos de regalías fue aprobado en 2019 y corresponde a la consolidación de la cadena pesquera artesanal de la costa pacífica chocona: Juradó, Bahía Solano, Nuquí, Bajo Baudó y el Litoral del San Juan por \$26.907 millones de pesos.

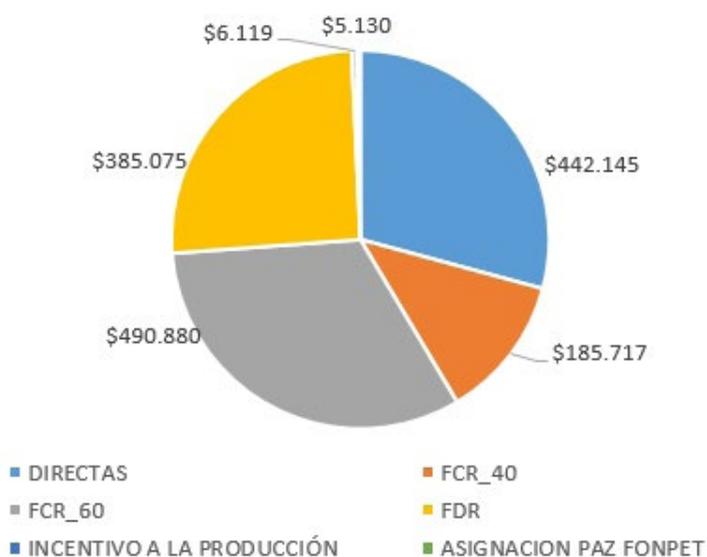
Y el quinto proyecto con más recursos de regalías de toda la serie analizada, también aprobado en 2019, para el fortalecimiento de la productividad de la ganadería bovina de carne en el departamento de Córdoba por \$23.331.

Los recursos de regalías aprobados para proyectos agrícolas y de desarrollo rural, provienen en 57,82% de los fondos de desarrollo regional y de compensación regional -60%, aplicados a proyectos locales y departamentales que pueden tener impactos regionales por la misma

producción alimentaria, hasta el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, evitando desplazamientos, entre otros aspectos.

Sin embargo, en este sector, se pueden aprovechar mejor los recursos en proyectos similares más regionales, porque por lo general las cadenas productivas o clúster no tienen límites municipales o departamentales, se consolidan en regiones, logrando mayores niveles de productividad y competitividad, donde se puedan articular de forma provechosa la producción, la distribución, la transformación y la comercialización, incluyendo pequeños agricultores y asociaciones. Ver Gráfico 125.

Gráfico 125
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de agricultura y desarrollo rural desagregado por fondos de regalías 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

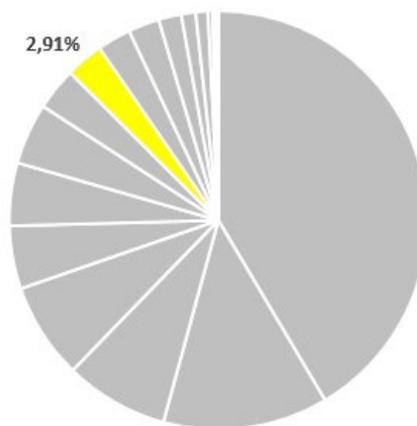
X. SECTOR DE PLANEACIÓN

En el período 2012-2019, se aprobaron 851 proyectos de regalías del sector de planeación por valor de \$1,34 billones de pesos, representando el 2,91% del valor total de regalías de los proyectos aprobados.

El valor promedio de los proyectos aprobados fue de \$1.572 millones de pesos.

De acuerdo con el comportamiento de las aprobaciones de proyectos de regalías en el 2019, el sector de planeación tuvo una mayor representación que la registrada para el acumulado 2012-2019, con el 3,15%. Ver Gráfico 126.

Gráfico 126
Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de planeación (2012-2019)



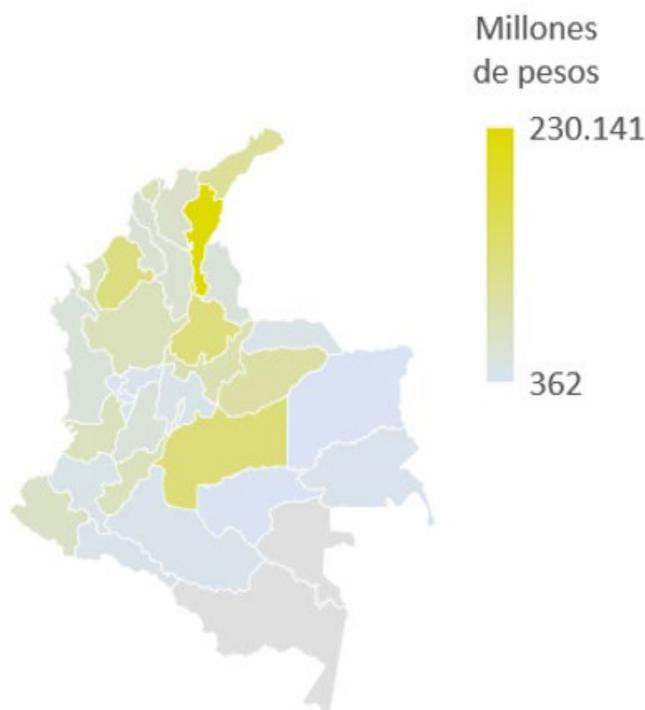
Fuente: Departamento Nacional de Planeación – GESPROY, tabulado CGR.

De acuerdo con los recursos de regalías aprobados para el sector, en el período 2012-2019, el departamento de Cesar ocupa la primera posición con 78 proyectos aprobados por valor de \$230.141 millones de pesos, representando el 17,21% del total del sector y duplicando los recursos del segundo departamento. Así mismo, Cesar es el departamento con el mayor número de proyectos aprobados.

Meta registra 31 proyectos aprobados por \$115.387 millones de pesos (8,63%), Santander 33 proyectos por \$113.536 (8,49%), Córdoba 69 proyectos por \$107.994 (8,08%), La Guajira 43 proyectos por \$83.207 (6,22%) y Casanare 27 proyectos por \$71.894 millones de pesos (54,00%).

En el periodo 2012-2019, los departamentos de Vaupés y Amazonas no registran ningún proyecto aprobado en el sector de Planeación. Ver Gráfico 127.

Gráfico 127
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de planeación por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)



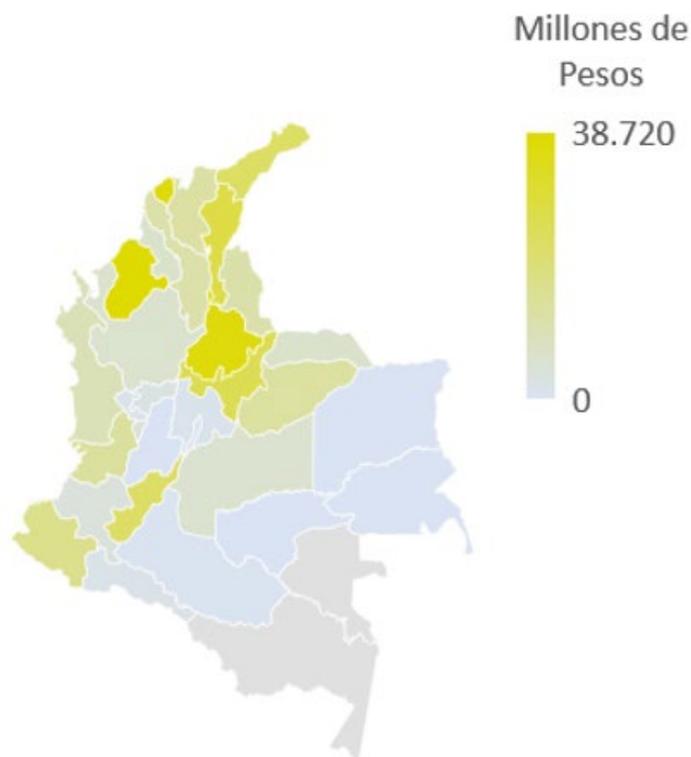
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Para el 2019, el 46,15% de los recursos aprobados del sector de planeación se concentraron en la Costa Atlántica.

En el departamento de Córdoba se aprobaron el mayor número de proyectos con 16 y el mayor valor por \$38.720 millones de pesos

(11,43%), seguido por el departamento de Santander con seis proyectos por \$36.778 (10,86%), Atlántico seis proyectos por \$36.717 (10,84%), Cesar nueve proyectos por \$27.444 (8,10%), Boyacá 14 proyectos por \$25.577 (7,55%) y La Guajira diez proyectos por \$22.782 millones de pesos (6,72%). Ver Gráfico 128.

Gráfico 128
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de planeación por departamentos 2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

El Distrito Capital y los departamentos de La Guajira, Guaviare, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Tolima y Vichada no registraron proyectos aprobados de regalías en el 2019.

Desde el 2016 se presenta una tendencia creciente de mayores recursos de regalías aprobados para los proyectos del sector de planeación, alcanzando el mayor valor en el 2019 con \$338.784 millones de pesos.

Cinco departamentos explican en gran parte el crecimiento de los recursos aprobados para este sector en 2019 con respecto al año anterior. Atlántico aumentó su valor de proyectos en \$34.185 millones de pesos y Santander en \$33.156 millones. En el segundo grupo de departamentos con crecimientos, aparecen Huila, Córdoba y Boyacá con crecimientos de \$19.305, \$18.931 y \$16.898 millones de pesos respectivamente. Ver Gráfico 129.

Gráfico 129
Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de planeación 2012-2019 (millones de pesos)

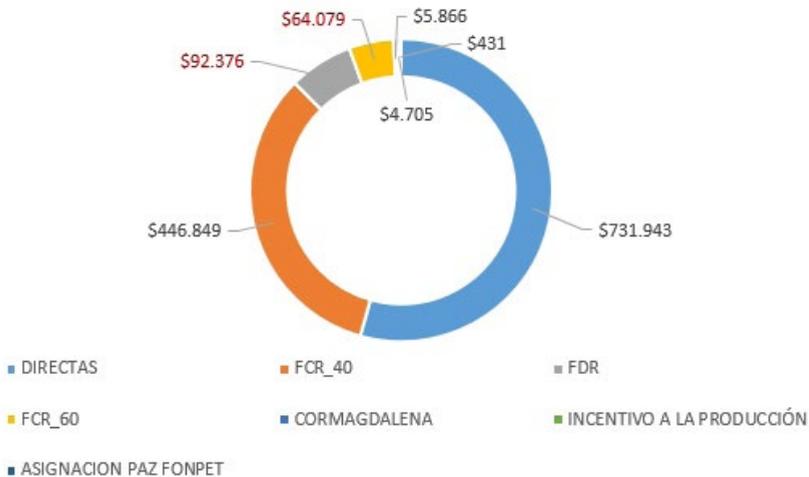


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

En este sector se encuentra una gran variedad de proyectos que no tienen ninguna relación con la planeación y deben ser clasificados en otros sectores, como por ejemplo “implementación de una estrategia de alimentación en el municipio” o la “construcción fase I parque de fútbol y pista de atletismo en la ciudad” o “elaboración estudios y diseños para la estructuración y formulación de cuatro proyectos de inversión en los sectores de transporte, agricultura y desarrollo rural y el de deporte y recreación del municipio”.

De todas maneras, se advierte la aprobación de proyectos locales o departamentales con cargo a los Fondos de Desarrollo Regional. Ver Gráfico 130.

Gráfico 130
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de planeación
desagregados por fondos de regalías 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

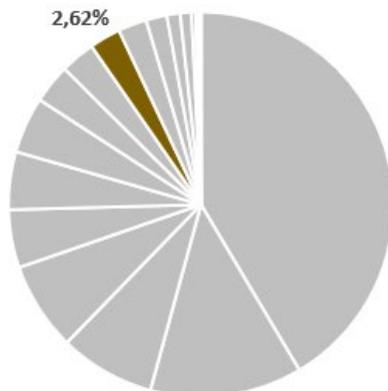
XI. SECTOR DE MINAS Y ENERGÍA

En el período 2012-2019, se aprobaron 545 proyectos de regalías del sector de minas y energía por valor de \$1,20 billones de pesos, representando el 2,62% del valor total de regalías de los proyectos aprobados.

El valor promedio de los proyectos aprobados es de \$2.207 millones de pesos.

En el 2019, la participación del sector permaneció relativamente estable, de acuerdo con los proyectos aprobados, la participación del sector fue del 2,98%. Ver Gráfico 131.

Gráfico 131
Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de minas y energía (2012-2019)

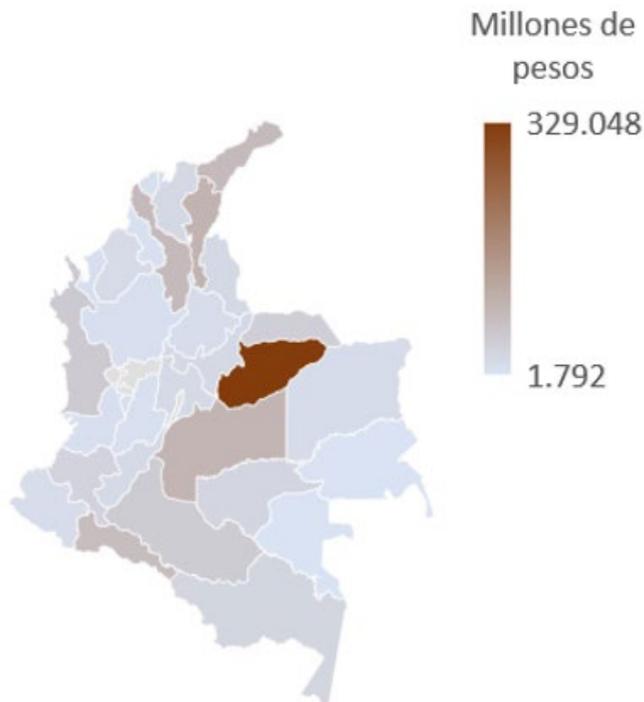


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

El 56,18% de los recursos de regalías aprobados para el sector de minas y energía, en el período 2012-2019, están concentrados en cinco departamentos. Sobresale el departamento de Casanare, donde se han aprobado 99 proyectos (cifra muy significativa porque el siguiente departamento en número de proyectos aprobados es Meta con 49) por valor de \$329.048 millones de pesos, representando el 27,36% del total del sector.

El segundo departamento con mayores recursos de regalías del sector es Cesar, con 31 proyectos por \$93.777 millones de pesos (7,80%), seguido por los departamentos de Meta con 49 proyectos por \$92.773 (7,71%), La Guajira con 34 proyectos por \$80.404 (6,69%) y Bolívar con 29 proyectos por \$79.652 (6,62%). Ver Gráfico 132.

Gráfico 132
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de minas y energía por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)



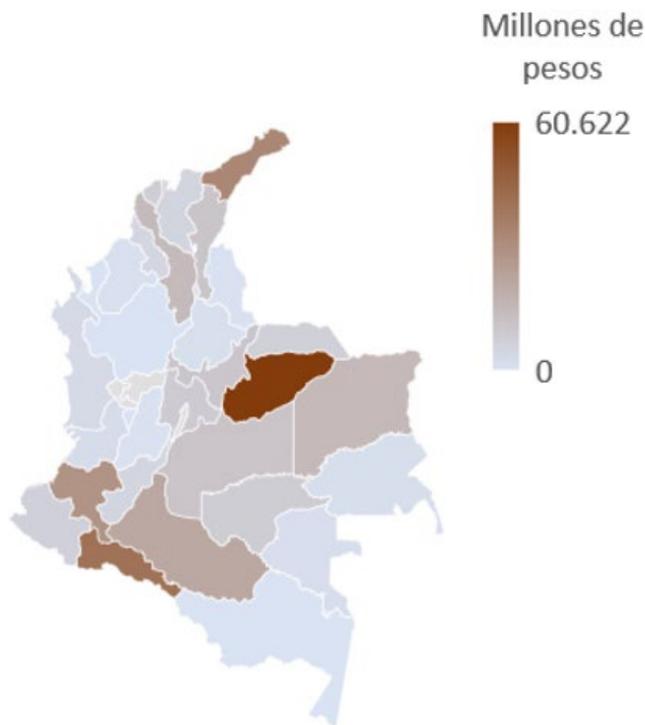
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

En 2019, en el departamento de Casanare se aprobaron aproximadamente la quinta parte de los recursos del sector, con una participación del 18,89%. En dicho departamento se aprobaron 18 proyectos por \$60.622 millones de pesos.

Le sigue Putumayo, con 13 proyectos por \$40.577 (12,64%), La Guajira con 11 proyectos por \$33.016 y Cauca con siete proyectos por \$28.681 millones de pesos. En estos cuatro departamentos se concentró la mitad de los recursos de regalías del sector en el 2019.

Los departamentos de Amazonas, Antioquia y Quindío no registran proyectos de regalías aprobados en el 2019. Ver Gráfico 133.

Gráfico 133
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de minas y energía por departamentos 2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Como hecho relevante se resalta la importante aprobación de recursos que se presentó en el 2019, por valor de \$0,32 billones de pesos, el valor más alto de la serie analizada.

Con respecto al 2018, creció en términos nominales 129,4%, pasando de \$0,14 billones de pesos en 2018 a \$0,32 en 2019.

El significativo crecimiento con respecto al año anterior, se explica por el aumento de los recursos de regalías aprobados para los departamentos de Casanare cuyo valor aumentó \$35.006 millones de pesos, Putumayo \$29.693, Cauca \$28.107 y Caquetá \$21.047 millones de pesos. Ver Gráfico 134.

Gráfico 134

Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de minas y energía 2012-2019 (millones de pesos)

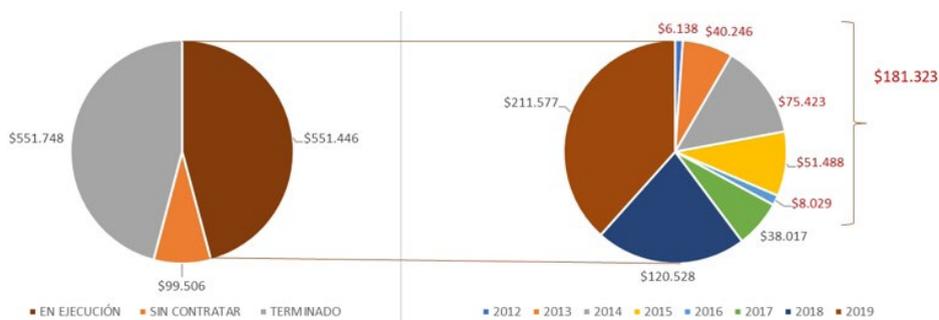


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

A 31 de diciembre de 2019, se encontraban 364 proyectos terminados por valor de \$551.748 millones de pesos, 35 proyectos sin contratar por \$99.506 y 145 proyectos en ejecución por \$551.446. De los proyectos en ejecución se advierten posibles retrasos en por los menos 22, por valor de \$181.323 millones de pesos, estos proyectos fueron aprobados entre 2012 y 2016 y a la fecha de corte seguían en ejecución. Ver Gráfico 135.

Gráfico 135

Valor de los proyectos aprobados de minas y energía según estado general 2012-2019 vs. Valor de los proyectos aprobados de minas y energía que se encuentran en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)



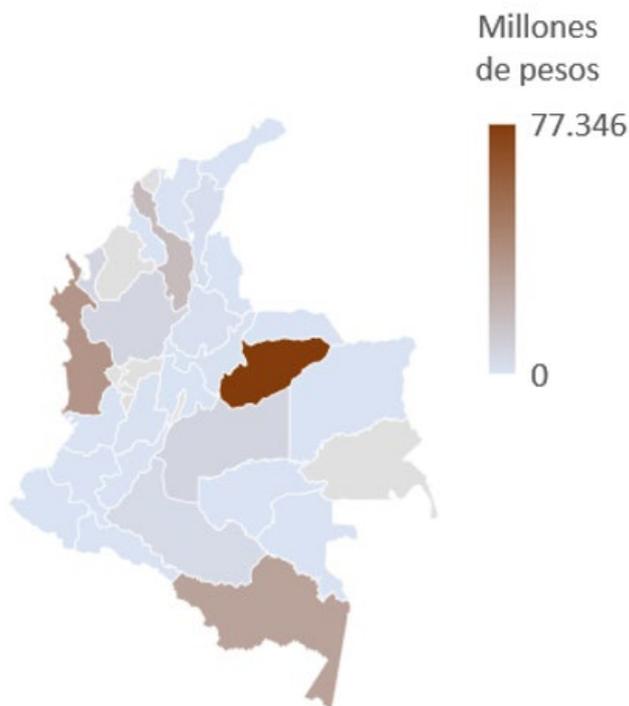
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Los seis departamentos con los mayores recursos de regalías asociados a posibles retrasos en los proyectos que fueron aprobados entre 2012 y 2016 son: Casanare, solo este departamento registra el 42,66% del total del valor con retrasos, con un valor de \$77.346 millones de pesos, seguido por el Chocó con \$35.459 (19,56%), Amazonas con \$29.746 (16,40%), Bolívar con \$18.116 (9,99%), Meta con \$6.818 (3,76%) y Antioquia con \$6.088 millones de pesos (3,36%).

En estos seis departamentos se concentra el 95,73% del valor de los posibles retrasos en su ejecución. Ver Gráfico 136.

Gráfico 136

Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de minas y energía aprobados entre el 2012 y 2016 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

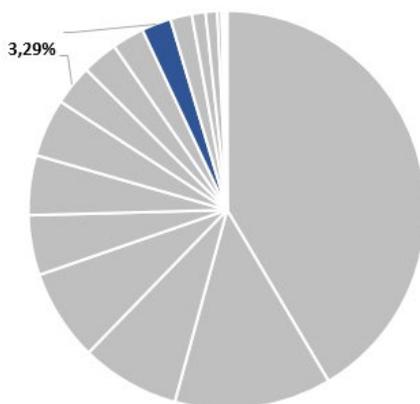
XII. SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En el período 2012-2019, se aprobaron proyectos de regalías del sector de salud y protección social por valor de \$1,11 billones de pesos, representando el 2,41% del valor total de regalías de los proyectos aprobados. Teniendo como referencia los valores de los proyectos aprobados con recursos de regalías, el sector de la salud y la protección social ocupa el undécimo lugar en las prioridades de las entidades territoriales.

Se han aprobado 431 proyectos con un valor promedio de \$2.566 millones de pesos.

En el 2019, solo el sector de salud y protección social representó el 0,91% del total de los recursos aprobados en proyectos. Ver Gráfico 137.

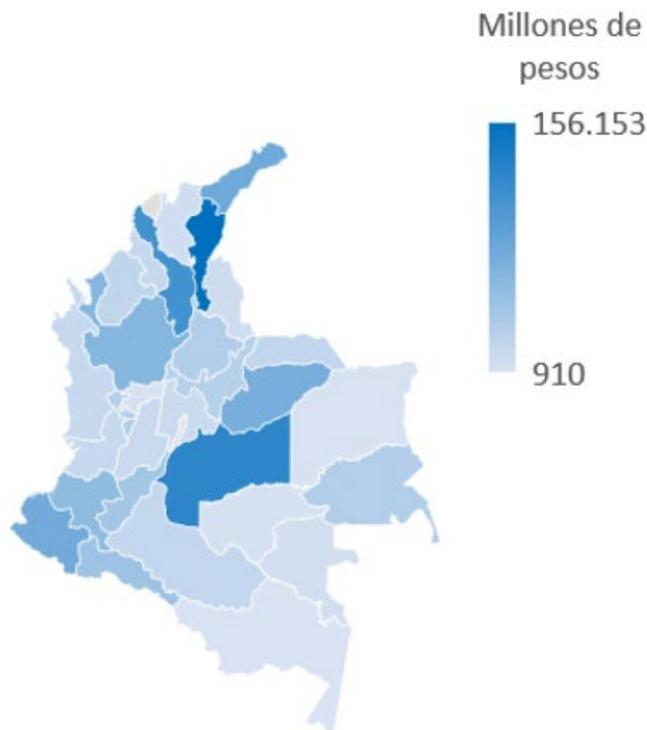
Gráfico 137
Participación del valor de regalías de los proyectos aprobados de salud y protección social (2012-2019)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

En el período 2012-2019, el 55,30% de los recursos aprobados para el sector salud y protección social se concentran en seis departamentos. El primer grupo de departamentos corresponde a Cesar, con 31 proyectos aprobados por valor de \$156.153 (14,12%), Meta con 43 proyectos por \$124.423 (11,25%), Bolívar con 18 proyectos por \$108.477 (9,81%); y el segundo grupo de departamentos lo constituyen La Guajira con 31 proyectos por \$77.503 (7,01%), Nariño con 25 proyectos por \$74.514 (6,74%) y Casanare con 14 proyectos por \$70.460 millones de pesos (6,37%). Ver Gráfico 138.

Gráfico 138
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de salud y protección social por departamentos 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

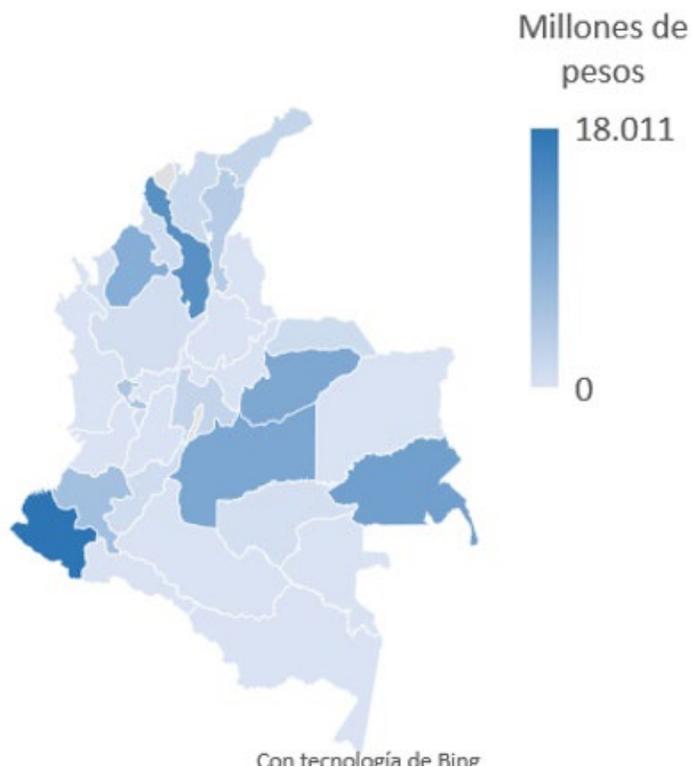
Por el contrario, los departamentos con menos recursos aprobados son dos proyectos de Gaviare por \$3.506 millones, un proyecto de Vichada por \$2.545, cuatro proyectos en Caldas por \$2.534, un proyecto en San Andrés y Providencia por \$1.101 y dos proyectos en Amazonas por \$910 millones de pesos.

Se resaltan dos departamentos atípicos, el departamento del Atlántico no registra ningún proyecto aprobado y el departamento del Amazonas solo registra dos proyectos aprobados en el 2013, por valor de \$910 millones de pesos, pero los dos proyectos corresponden a “estudios y diseños” y no hay registros que pasaron a la fase 3 de construcción.

Para el 2019, en cuatro departamentos se concentraron los recursos de regalías aprobados para salud y protección social. Para Nariño se aprobaron cuatro proyectos por \$18.011 (18,43%), Bolívar con cuatro proyectos por \$13.451 (13,76%), Guainía con dos proyectos por \$10.989 (11,24%) y Meta con dos proyectos por \$9.823 (10,05%).

De los 32 departamentos y el Distrito Capital, 12 no reportaron proyectos aprobados en el 2019, como Atlántico, Bogotá D. C., Amazonas, Boyacá, Caldas, Chocó, Caquetá, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Tolima, Valle, Vaupés y Vichada. Ver Gráfico 139.

Gráfico 139
Recursos de regalías de los proyectos aprobados de salud y protección social por departamentos 2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Los recursos de regalías para los proyectos de salud y protección social presentan una tendencia negativa, pasando en el 2013 de tener proyectos aprobados por \$277.322 millones de pesos a registrar \$97.562 millones en el 2019.

La caída de recursos de regalías relacionados con proyectos aprobados de 11 departamentos en 2019 con respecto al 2018, se compensó con el crecimiento de los departamentos de Nariño, que tuvo un incremento de \$17.961 millones, Bolívar \$13.451, Guainía \$10.989 y Meta por \$9.823 millones de pesos. Ver Gráfico 140.

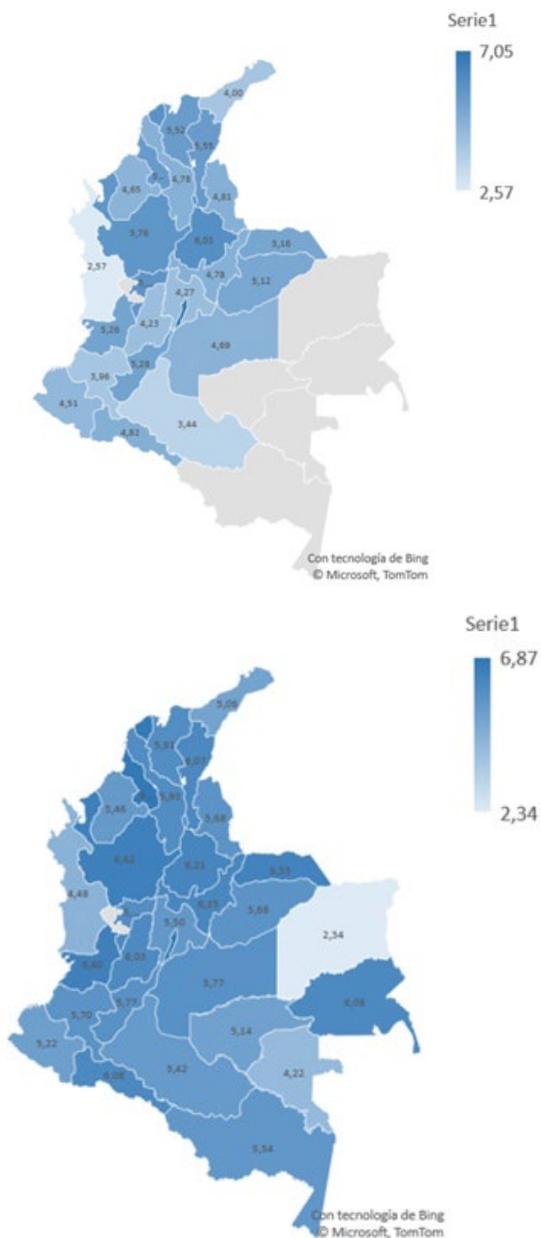
Gráfico 140
Evolución anual de los recursos de regalías de los proyectos aprobados de salud y protección social 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

De acuerdo con el ranking departamental de competitividad elaborado por la Universidad del Rosario, la evaluación del pilar de salud, que incluye indicadores de cobertura, calidad y resultados, registra una evolución positiva entre 2013 y 2019. No obstante, los cambios en la metodología de medición, la brecha entre Bogotá (el que ocupa el primer lugar), y Chocó (uno de los menores puntajes) era de 4,48 puntos en 2013 y en 2019 fue de 2,39. Incluso departamentos como Sucre, Arauca, Guainía y Putumayo, con importantes recursos de regalías en proyectos de salud por habitante, lograron tener posiciones relativamente satisfactorias en el ranking departamental del 2019, en el pilar de salud, en las posiciones 2, 6, 10 y 11 respectivamente. Ver Gráfico 141.

Gráfico 141
Ranking de competitividad departamental. Puntaje pilar de salud 2013 vs. ranking de competitividad departamental.
Puntaje pilar de salud 2019

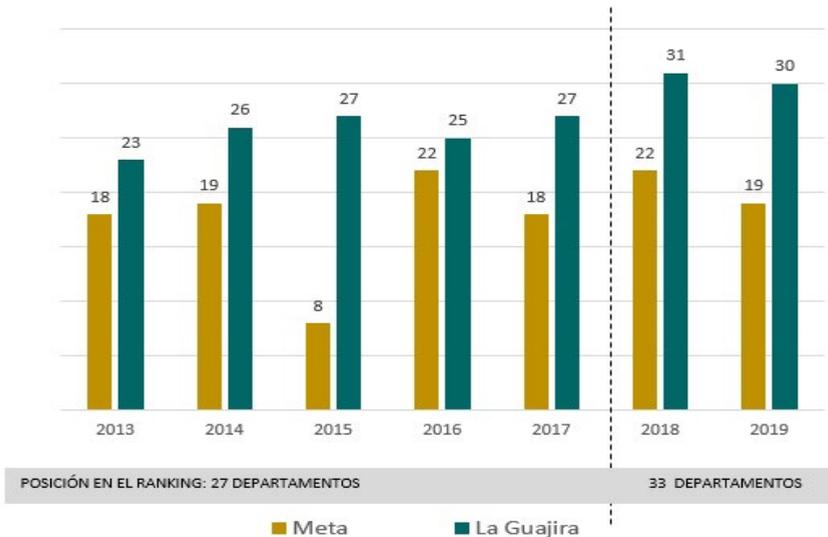


Fuente: Informes de Competitividad, Universidad del Rosario, tabulado cgr.

Dos casos emblemáticos corresponden a los departamentos de Meta y La Guajira ya que registran importantes inversiones de regalías en salud, pero sus indicadores no han mejorado lo suficiente. En cuanto al Meta, es el segundo departamento con mayores inversiones en salud por \$124.422 millones de pesos entre 2012 y 2019 y es el sexto con mayor inversión de regalías per cápita con \$118.259 por habitante y su posición en el ranking departamental de salud, a pesar de su variabilidad, en términos generales ha permanecido en la posición 19. De manera similar, La Guajira ha invertido recursos de regalías en salud por \$81.141 millones y per cápita (es el cuarto departamento con mayores inversiones) y es el séptimo en inversiones per cápita con \$87.483 por habitante, ubicándose en las últimas posiciones en el ranking departamental. Ver Gráfico 142.

Gráfico 142

Departamentos de Meta y La Guajira. Evolución de la posición en el ranking departamental de competitividad - pilar de salud (2013-2019)



Fuente: ranking de competitividad departamental, Universidad del Rosario, tabulado CGR.

Las inversiones con recursos de regalías en proyectos de construcción de nueva infraestructura de prestadores de servicios de salud representan el 36,7% del total de los valores de los proyectos aprobados

en el periodo 2012-2019, que equivalen a \$0,4 billones de pesos. Lo anterior refleja las necesidades acumuladas de infraestructura para la prestación adecuada de los servicios médicos, y en especial, la ampliación de la cobertura de la red de atención. Sin embargo, la Contraloría General de la Nación advierte sobre los riesgos asociados a la sostenibilidad de esta nueva infraestructura.

En el 2019, la Contraloría encontró hallazgos fiscales por \$89.899 millones en 13 hospitales públicos. Ver Gráfico 143.

Gráfico 143
Sector de salud y protección social.
Porcentaje de inversiones por categorías (2012-2019)



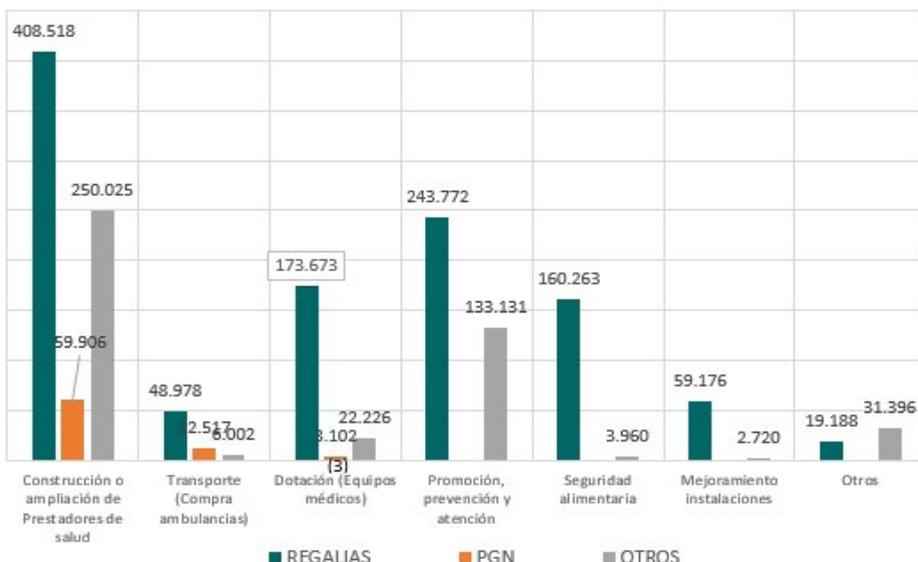
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

La Contraloría advierte ineficiencias en la concurrencia y subsidiariedad de las necesidades territoriales con las políticas nacionales en salud. Las ineficiencias radican en la escasa participación de recursos del Presupuesto General de la Nación en los proyectos aprobados con recursos de regalías. Solo 20 proyectos, de 433 que se han aprobado en el sistema general de regalías, entre 2012 y 2019, tienen cofinanciación del Presupuesto General de la Nación.

También se observa que proyectos similares que tienen recursos de contrapartida del PGN no reciben estos recursos en otras regiones colombianas. Por ejemplo, en proyectos de construcción de nueva infraestructura hospitalaria, de 98 proyectos aprobados en regalías, solo ocho tienen contrapartida del PGN, así mismo, la solución de movilidad generalmente asociado a la adquisición de ambulancias, solo nueve de

35 proyectos han recibido contrapartida nacional y así mismo para la dotación de equipos médicos, solo tres proyectos. Los \$75.525 millones aportados del PGN solo representan el 4,6% del total de los valores de los proyectos aprobados. Ver Gráfico 144.

Gráfico 144
Sector salud y protección social.
Valores de los proyectos aprobados por subsectores.
Desagregado por fuentes 2012-2019 (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

También se hace referencia a posibles incumplimientos en la aprobación de proyectos de inversión que tienen más características de programas que se pueden entender como recurrentes y necesarios hacerlos de manera periódica, los cuales están prohibidos de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Ley 1530 de 2012, así: "... en todo caso, no podrán financiarse gastos permanentes..."⁵⁹.

En este sentido, una estimación realizada por la Contraloría muestra proyectos o programas recurrentes de programas promoción, pre-

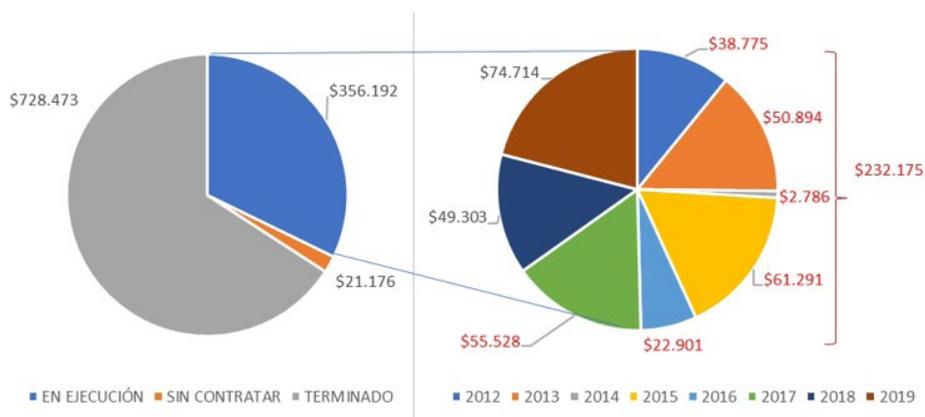
59 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

vención y atención en salud que suman \$243.772 millones. También se registran proyectos, aunque en menor proporción, de mantenimiento de infraestructura, vigilancia y de capacitación en salud.

Con corte a 31 de diciembre de 2019, 353 proyectos se encontraban terminados por un valor de \$728.473 millones de pesos, 11 proyectos sin contratar por valor de \$21.176 millones y 67 proyectos en ejecución por valor de \$356.192 millones de pesos. Al desagregar la información de los proyectos que se encuentran en ejecución, se encuentra que todavía se hay proyectos en ejecución que fueron aprobados entre 2012 y 2017, en una clara situación de retraso, que suman \$232.175 millones de pesos y representados en 33 proyectos. Ver Gráfico 145.

Gráfico 145

Valor de los proyectos aprobados de salud y protección social según estado general 2012-2019 vs. valor de los proyectos aprobados de salud y protección social que se encontraban en ejecución a 31 de diciembre de 2019. Desagregado por años de aprobación del proyecto (millones de pesos)



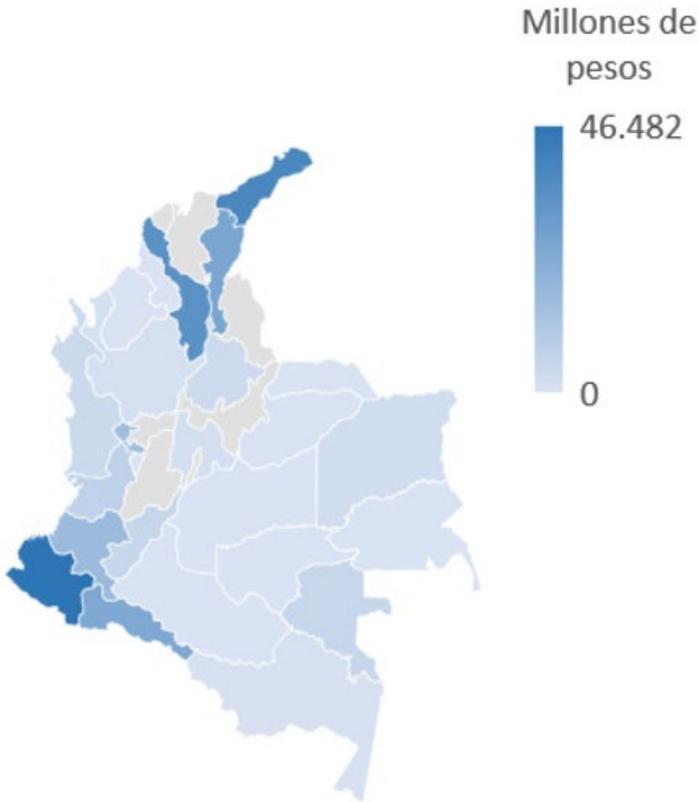
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - GESPROY, tabulado CGR.

Los recursos asociados a proyectos con retrasos en su ejecución se concentran en un 80% en seis departamentos.

Nariño es el departamento que más recursos tiene en proyectos que fueron aprobados entre 2012 y 2017 y que a 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución. En Nariño se registran ocho proyectos por valor de \$46.482 millones de pesos (20,02%), en La Guajira dos

proyectos por \$38.579 millones (16,62%), en Bolívar dos proyectos por \$33.990 millones, en Cesar tres proyectos por \$25.847 millones (11,13%), en Putumayo dos proyectos por \$24.611 millones y en Cauca cuatro proyectos por \$16.713 millones (7,20%). Ver Gráfico 146.

Gráfico 146
Recursos de regalías por departamentos de los proyectos de salud y protección social aprobados entre 2012 y 2017 y que al 31 de diciembre de 2019 se encontraban en ejecución (millones de pesos)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – GESPROY. Tabulado CGR.

CONCLUSIONES

Con la aprobación del Acto Legislativo 5 del 26 de diciembre de 2019⁶⁰ se esperan cambios en la inversión territorial con un aumento del porcentaje destinado a los municipios con un índice de necesidades básicas insatisfechas. Es decir que se aumenta el 50% para los territorios productores en los que se practica la extracción de recursos naturales no renovables y en aquellos con puertos marítimos y fluviales por donde se transportan, se hace una asignación de recursos para la conservación de áreas ambientales estratégicas se aprueba la asignación del 10% para ciencia, tecnología e innovación, y la posibilidad de adelantar regalías destinadas a los órganos colegiados de administración y decisión para la aprobación de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto (OCAD PAZ), los cuales serán invertidos durante los próximos dos años en planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET).

La distribución entonces se hará como se muestra en la siguiente tabla:

60 *Diario Oficial*, n.º 51.178, cit.

Tabla 10
Distribución

Proyectos de inversión regional	34%
Territorios en los que se explotan recursos naturales no renovables y con puertos marítimos o fluviales por donde se transportan	20%
Municipios con necesidades básicas insatisfechas	15%
Inversión en ciencia, tecnología e innovación	10%
Funcionamiento, operatividad y administración del sistema	2%
Participación adicional para municipios que explotan recursos naturales no renovables	5%
Conservación de áreas ambientales estratégicas. Acuíferos, parques naturales, lucha contra la deforestación	1%
Operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control	1%

Fuente: Contraloría General de la República.

Sin lugar a dudas, la atención a la pandemia en el estado de emergencia traerá cambios en los procedimientos y en los proyectos de inversión en el 2020, aplazando aquellos que no tengan surtido todo el trámite o reorientando las prioridades. Así mismo, los cambios en los fondos FAE (Fondo de Ahorro y Estabilización), que son recursos que alimentaran el Fondo para la Atención de la Pandemia y los recursos prestados del FONPET (Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales). Lo anterior se suma las posibles afectaciones en los ingresos del SGR relacionados con el bajo precio del petróleo y la disminución de la producción, así como la disminución del precio del carbón, los cambios previsible por la utilización de los indicadores para la distribución de los recursos como son la población, las necesidades básicas insatisfechas y las tasas de desempleo que cambiaron con la aplicación del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Hay que tener presente que la evolución de las condiciones de vida y de población se venían proyectando con datos del censo de 2005.

Conclusiones

La Ley 1530 de 2012⁶¹ establece los criterios para la distribución de los recursos de regalías del Fondo de Desarrollo Regional, entre los departamentos de Colombia, sustentados en la proporción de población y el indicador de necesidades básicas insatisfechas. En Cundinamarca incluyendo el Distrito Capital, se ha concentrado el 16,1% del presupuesto acumulado de regalías del Fondo de Desarrollo Regional entre el 2012 y el bienio 2019-2020, que equivalen a \$1,27 billones de pesos, seguido por los departamentos del Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico con presupuestos acumulados de \$0,68, \$0,67 y \$0,56 billones de pesos respectivamente.

De acuerdo con el Acto Legislativo 5 de 2011⁶², las regalías directas disminuirían de forma proporcional desde el 50% (del 50% de los ingresos del Sistema General de Regalías) en el 2012 hasta el 20% a partir del 2015. No obstante, la reducción de las regalías directas para las entidades productoras y comercializados, el total de regalías directas ha permanecido estable en los últimos tres bienios, con ligeras variaciones. Dicho comportamiento se explica porque en los recursos de regalías directas y compensaciones se incluyen recursos por otros conceptos.

En el bienio 2018-2019, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1942 del 27 de diciembre de 2018⁶³, el presupuesto para regalías directas alcanzó la cifra de \$2,08 billones de pesos, cifra que incluye recursos por mayor recaudo del bienio anterior por \$0,48 billones, por la comercialización de minerales sin identificación del origen por \$0,04 billones, los recursos de desahorro por \$0,73 y por diferencias limítrofes por \$0,01 billones de pesos. Sin embargo, para el bienio 2019-2020 se presenta una reducción de las regalías directas y compensaciones, en términos nominales, de 7,63% con respecto al bienio anterior 2017-2018.

En los primeros meses de 2019, la Contraloría General de la República estructuró el Plan de Vigilancia y Control para ese mismo año. En este plan se determinaron los proyectos que se debían fiscalizar. Por supuesto, el Plan de Vigilancia y Control no es estático y se incorporaron o salieron proyectos en la medida de la evolución de las variables de riesgo, algunos generaron actuaciones especiales.

61 *Diario Oficial*, n.º 48.433, cit.

62 *Diario Oficial*, n.º 48.134, cit.

63 *Diario Oficial*, n.º 50.819, cit.

En el desarrollo de la labor de monitoreo a los recursos del SGR que se destinan para ahorro pensional territorial, a través del FONPET, realizado por el Departamento Nacional de Planeación, se encontraron 44 hallazgos por presunta utilización indebida en la ejecución de recursos del SGR por valor de \$5,5 billones de pesos, en 40 entidades beneficiarias. El mayor valor reportado corresponde al departamento de Guaviare con \$1 billón de pesos, seguido por Magdalena, Chocó, La Guajira y Caquetá.

De acuerdo con el informe de la Dirección de Vigilancia de Regalías del Departamento Nacional de Planeación, correspondiente al iv trimestre de 2019, en la página 9, establece que a 31 de diciembre de 2019 se han realizado 5.304 visitas y se encontraron 8.740 hallazgos en minería y en hidrocarburos se realizaron 1.068 visitas y 11.996 hallazgos.

De acuerdo al Plan de Vigilancia y Control Fiscal –PVCF– del período a auditar, se ha contado con los perfiles profesionales competentes para cada asignación pericial.

A nivel regional, gracias a la presencia de asesores de despacho en las regiones y a la asignación de un contralor delegado sectorial para cada departamento, no solo se adelantaron los procesos del PVCF, sino que se realizó un monitoreo, gestión y seguimiento a las denuncias y programas de participación ciudadana, al igual que se realizó seguimiento a los procesos de los OCAD regionales y departamentales. El resultado de esos informes tiene seguimiento semanal.

Con el equipo de trabajo con el que se contó durante el 2019, se logró el diseño de herramientas de seguimiento y gestión de la información, relacionadas con las cifras de proyectos, avances físicos y financieros, valores de contratos, estado de criticidad de proyectos. Lo anterior, ha permitido contar con mayores criterios para la definición del PVCF anual.

Como plan de mejoramiento para el bienio 2019-2020, se implementaron Mesas de Calidad, en las cuales se trabajó de manera transversal con los equipos auditores, buscando minimizar errores en la información, optimizando los tiempos y mejorando el contenido de la información que se registra de cada proyecto durante el proceso auditor; incluyendo traslado de hallazgos a la Unidad de Responsabilidad Fiscal con documentos completos para iniciar los procesos fiscales a los presuntos responsables.

Conclusiones

Como resultado de lo anterior, se encontraron 375 hallazgos con incidencia fiscal por valor de \$718.342.929.505, pertenecientes a la atención de solicitudes ciudadanas y al Plan de Vigilancia Fiscal 2019. El número de beneficios fue de 30 por valor de \$119.849.039.570, para un total de \$838.191.969.076.

Crecimiento del 132% en hallazgos con incidencia fiscal, respecto al período anterior como resultado del proceso auditor del 2019, el valor de los hallazgos con incidencia fiscal, supera las cifras que se obtuvieron para el período 2018 en un 132%, ya que para ese entonces, se tuvo como resultado un total de 309 hallazgos con incidencia fiscal, por valor de \$309.036 millones.

La responsabilidad fiscal procura resarcir los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia dolosa o culposa de quienes realizan la gestión fiscal. Le corresponde a la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías la dirección de los procesos de responsabilidad fiscal que se inician como consecuencia del ejercicio de la vigilancia fiscal, las denuncias ciudadanas y la información remitida por otras entidades de control y vigilancia, sobre las inversiones realizadas con recursos del Sistema General de Regalías.

Esta Unidad ha tramitado durante el periodo 716 procesos de responsabilidad fiscal por un valor total aproximado de \$883.901 millones (cuantía con variación debido a que existen procesos cuyo valor se encuentra por determinar), de los cuales 159 procesos son de conocimiento de los contralores delegados intersectoriales que se encuentran en el nivel central, por valor total de \$ 650.402 millones y, 557 procesos por valor de \$233.500 millones se adelantaron en los territorios por contralores provinciales de regalías e integrantes de las colegiaturas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acto Legislativo 5 de 2011, *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>].
- Acto Legislativo 4 de 2017, *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>].
- Acto Legislativo 5 de 2019, *Diario Oficial*, n.º 51.178, de 26 de diciembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30038679>].
- AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS. ANH en datos, 2019, página oficial [www.anh.gob.bo].
- AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA. Minería en cifras, 2019, página oficial [<https://anm.gov.co>].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2018 y perspectivas del bienio 2019-2020.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-035 de 8 de febrero de 2016, M. P: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>].
- Decreto 777 de 1992, *Diario Oficial*, n.º 40.451, de 18 de mayo de 1992, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1164502>].
- Decreto 734 de 2012, *Diario Oficial*, n.º 48.400, de 13 de abril de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1725352>].
- Decreto 1949 de 2012, *Diario Oficial*, n.º 48.558, de 19 de septiembre de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1375288>].
- Decreto 414 de 2013, *Diario Oficial*, n.º 48.730, de 12 de marzo de 2013, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1851095>].

Riesgos y hechos en el ciclo de las regalías 2019 y perspectivas 2020

Decreto 92 de 2017, *Diario Oficial*, n.º 50.125, de 23 de enero de 2017, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030321>].

Decreto 413 de 2018, *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>].

Decreto 1942 de 2018, *Diario Oficial*, n.º 50.819, de 27 de diciembre de 2018, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1942_2018.html].

Decreto 1426 de 2019, *Diario Oficial*, n.º 51.037, de 6 de agosto de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30037779>].

Decreto 444 de 2020, *Diario Oficial*, n.º 51.263, de 21 de marzo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038993>].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Indicadores de desarrollo territorial, 2019, página oficial [www.dane.gov.co].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Informe IV trimestre de 2019. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, Bogotá, DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Informe consolidado de gestión financiera de los recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR). Bienio 2019-2020 (enero-diciembre 2019)*, Bogotá, DNP, marzo de 2020, disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pbllicas/Documentos%20GFT/Informe%20FTO_Consolidado%20vigencia%202019%20V26_02_2020.pdf].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Circular externa 019-4 del 15 de julio de 2021. *Lineamientos para la optimización y articulación de la oferta de instrumentos de política pública para la competitividad y la innovación*, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Circular-019-4-Lineamientos-optimizacion-y-articulacion-de-la-oferta-instrumentos-politica-para-competitividad-innovacion.pdf>].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. “Comunicado. Medidas de transición para la aplicación de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, con el propósito de mitigar los efectos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP 2020”, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pbllicas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/Comunicado%20de%20Distribuci%C3%B3n%20SGP%202020.pdf>].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Índices departamentales de innovación 2013-2019, página oficial [<https://www.dnp.gov.co>].

Bibliografía

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación – GESPROY, 2019, página oficial [<https://www.dnp.gov.co>].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR. SICODIS. Instrucciones mensuales de Abono a Cuenta, 2019, página oficial [<https://www.dnp.gov.co>].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación - Contratos, 2019, página oficial [<https://www.dnp.gov.co>].
- 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 610 de 2000, *Diario Oficial*, n.º 44.133, de 18 de agosto de 2000, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html].
- Ley 1150 de 2007, *Diario Oficial*, n.º 46.691, de 16 de julio de 2007, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1674903>].
- Ley 1286 de 2009, *Diario Oficial*, n.º 47.241, de 23 de enero de 2009, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1676840>].
- Ley 1474 de 2011, *Diario Oficial*, n.º 48.128, de 12 de julio de 2011, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html].
- 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 1923 de 2018, *Diario Oficial*, n.º 50.658, de 18 de julio de 2018, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30035434>].
- Ley 1942 de 2018, *Diario Oficial*, n.º 50.819, de 27 de diciembre de 2018, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036063>].
- 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].
- Resolución 18-0241 de 2012, *Diario Oficial*, n.º 48.353, de 24 de febrero de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=4030017>].
- Resolución 45 de 2012, *Diario Oficial*, n.º 48.483, de 6 de julio de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/4007264>].
- Resolución 1789 de 2013, *Diario Oficial*, n.º 48.831, de 24 de junio de 2013, disponible en [http://normograma.supersalud.gov.co/normograma/docs/resolucion_dnp_1789_2013.htm].

Riesgos y hechos en el ciclo de las regalías 2019 y perspectivas 2020

Resolución 2596 de 2013, *Diario Oficial*, n.º 48.915, de 16 de septiembre de 2013, disponible en [<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70806>].

UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA UPME. *Datos estadísticos sobre la producción y precios de referencia para la liquidación de regalías de minerales*, disponible en [<https://www1.upme.gov.co/Paginas/default.aspx>].

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO – CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. Rankings departamentales de competitividad 2013-2019, página oficial [<https://www.urosario.edu.co>].



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