

Sistema General de Regalías

PROYECTOS DE INVERSIÓN FINANCIADOS CON EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, APROBADOS Y NO CONTRATADOS

Diciembre de 2019



República de Colombia
Contraloría General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

Ricardo Rodríguez Yee
Vice Contralor General de la República (E)

José Fredy Arias Herrera
Contralora Delegada Sectorial
Coordinadora Unidad de Seguimiento y Auditoria de Regalías

Revisión y elaboración del Informe:

David Isaac Botero
Contralor Delegado Sectorial
Coordinador Grupo Interno de Estudios Sectoriales de Regalías
Erika Dulcey Martínez
Contratista Grupo de Estudios Sectoriales
Aníbal José Quiroz Monsalvo
Asesor Despacho

Participación en la elaboración del Informe:

Oscar Gonzalez Valencia
Johana C. Rojano Rodriguez

Comunicaciones y Publicaciones

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Ángela María Clavijo
Diagramación, elaboración de gráficos, edición fotográfica

Contraloría General de la República
Carrera 69 No# 44 – 35
PBX: 518 7000
Bogotá D.C., Colombia
Octubre de 2019

PROYECTOS DE INVERSIÓN FINANCIADOS CON EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, APROBADOS Y NO CONTRATADOS

PRESENTACIÓN

El Sistema General de Regalías-SGR en gran medida, fue constituido para superar los problemas que históricamente se venían presentando relacionados con el manejo deficiente e indebido de las regalías provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

Así las cosas, se vio la necesidad de introducir principios de buen gobierno orientados principalmente a promover la eficiencia en términos de concurrencia y subsidiaridad, transparencia en la aprobación de proyectos y una selección idónea de ejecutores en el marco de principios de eficiencia y racionalidad. Estos principios crearon mecanismos de toma de decisiones como los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD y el Sistema de Monitoreo, Evaluación y Control SMEC, sobre los cuales, en términos generales, recae la responsabilidad de aprobar y administrar los proyectos más pertinentes para el desarrollo regional y hacerle un seguimiento detallado en la ejecución de los mismos.

Sin embargo, los resultados obtenidos hasta la fecha no parecen mostrar los mejores resultados y los recursos de regalías, siguen presentando riesgos que son objeto de la Contraloría General de la República. Los riesgos más comunes identificados hacen referencia a los asociados al ciclo del proyecto, que van desde la identificación y aprobación hasta la ejecución y sostenimiento, como por ejemplo, la deficiente estructuración de proyectos, la aprobación de proyectos de bajo impacto en el desarrollo de las regiones, las ineficiencias representadas en las demoras en la aprobación y ejecución de los proyectos, la inobservancia de los principios rectores de la contratación y la falta de sostenibilidad de muchos proyectos. En todo caso, son cuantiosos recursos que no se están traduciendo en beneficios para las comunidades, especialmente para aquellas que presentan los mayores niveles de pobreza multidimensional y monetaria.

Este documento analiza y llama la atención sobre los bajos niveles de eficiencia de las entidades territoriales por el alto porcentaje de proyectos que a la fecha aún no han sido contratados, luego del tortuoso proceso de aprobación por parte de los OCAD. Así mismo, el presente informe busca realizar un acercamiento jurídico sobre el grado de responsabilidad que se le podría endilgar a los actores involucrados en este tema, al no

cumplir con los tiempos legales que exige la contratación, una vez aprobados los proyectos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

ANÁLISIS JURÍDICO

Los principios y valores constitucionales forman la estructura axiológico-jurídica sobre la cual se construye todo el sistema normativo. El Estado Social de Derecho exige que los Órganos Estatales construyan y articulen una sólida *realidad institucional*, fundada en una íntima relación de colaboración entre la esfera estatal y la social, que responda a los principios fundamentales de una organización social justa para dar solución a las necesidades básicas de los ciudadanos. En este sentido, es dable afirmar que todas las instituciones estatales tienen el mismo norte y, por lo mismo, coadyuvan a la construcción del Estado Social de Derecho. Dicho de otro modo, al Estado colombiano, en todas sus expresiones y ramificaciones, le corresponde buscar la justicia social, la dignidad humana y el bienestar general mediante la sujeción de las autoridades a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional.¹

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

De acuerdo al artículo 3 de la ley 600 de 2.000, la gestión fiscal es:

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

En ese mismo sentido, el artículo cuarto, establece que:

“la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes

¹ Corte Constitucional, Sentencias T-505 de 1992, SU-747 de 1998 y C-1064 de 2001.

realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

PARAGRAFO 1o. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.”

La ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías, dispone en lo que respecta a las atribuciones y competencias del Órgano Colegiado de Administración y Decisión – (en adelante OCAD), lo siguiente: “ARTÍCULO 3o. ÓRGANOS. Son órganos del Sistema General de Regalías la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y los órganos colegiados **de administración y decisión, todos los cuales ejercerán sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por la presente ley.**”

DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDAD

Posteriormente, la ley 1530 de 2012 en su artículo sexto, establece ***la definición de los proyectos de inversión, evaluación, viabilización, aprobación y priorización***, señalando que, funciones deben ceñirse por el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales y atender las características de: pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y el deber de articulación con los planes y políticas de orden nacional y territorial.

La anterior disposición es concordante y se desarrolla en el artículo 2.2.4.4.4. del decreto 1082 de 2015, el cual señala:

***“Artículo 2.2.4.4.4. Responsabilidad de los miembros de los órganos colegiados de administración y decisión. De conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1744 de 2014, los miembros de los órganos colegiados de administración y decisión solamente son responsables de viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión teniendo en cuenta su pertinencia, relevancia, impacto y coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo o los planes de desarrollo de las entidades territoriales. En ningún caso son responsables por la ejecución de los proyectos de inversión.*”**

En este punto es importante ver, como el Decreto enmarca las funciones señaladas en la ley 1530, en el marco de la responsabilidad, e insiste en la responsabilidad que genera la viabilización, priorización y aprobación de los proyectos de inversión, y reitera que, estos tres verbos rectores, se deben desarrollar, teniendo en cuenta su pertinencia,

relevancia, impacto y coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo o los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Ahora bien, esa definición es concordante con el artículo 23 de esa misma ley que señala, además de la concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y los principios de Buen Gobierno, la verificación de las siguientes características en los proyectos de inversión:

1. **Pertinencia**, entendida como la oportunidad y conveniencia de formular proyectos acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales.
2. **Viabilidad**, entendida como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos.
3. **Sostenibilidad**, entendida como la posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto con ingresos de naturaleza permanentes.
4. **Impacto**, entendido como la contribución efectiva que realice el proyecto al cumplimiento de las metas locales, sectoriales, regionales y los objetivos y fines del Sistema General de Regalías.
5. **Articulación con planes y políticas nacionales de las entidades territoriales**, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo *Rom* o Gitano de Colombia.

A su turno, señala el artículo 57 que los OCAD, cuentan, con los comités consultivos con los que puede analizar la conveniencia, oportunidad o solidez, financiera y ambiental de los proyectos de inversión, cuyas recomendaciones le servirán de soporte para la toma de decisiones, tal como lo señala el artículo 57 de la norma en estudio.

En cuanto a la responsabilidad en la designación del ejecutor del Proyecto de Inversión y de la entidad que contrate la Interventoría, el artículo 28 ibídem, dispuso que: ***“los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías, serán ejecutados por quien designe el respectivo OCAD, como también decidirá la instancia que adelante la contratación de la interventoría en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, atendiendo la importancia, naturaleza o cuantía del proyecto de inversión.”***

1. El alcance de la evaluación del OCAD, se enmarca de acuerdo al artículo 2.2.4.2.2.3.1, a:
 - Verificar la gestión, productos y resultados del proyecto que fueron definidos en la formulación del mismo, en **términos de eficacia, eficiencia y calidad**.
 - Evaluar el **impacto** generado por la inversión de recursos del Sistema General de Regalías.

De acuerdo a lo anterior, es válido determinar si el alcance de la responsabilidad se concreta en estas tres etapas y si atiende a una responsabilidad sujeta de control fiscal.

A- EVALUACIÓN PRECONTRACTUAL

De acuerdo al numeral 4 del artículo 2.2.4.2.2.3.2, la evaluación precontractual, puede verse reflejada en el análisis de los cambios en las condiciones de vida de la población objeto y en el desarrollo local y regional como consecuencia de la ejecución e implementación de proyectos financiados con recursos de regalías, así como de los resultados científicos que pueda realizar la comunidad académica y científica del país en los proyectos financiados con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

B- EVALUACIÓN CONTRACTUAL:

De acuerdo al numeral 1 del artículo 2.2.4.2.2.3.2, la evaluación será de gestión cuando se practica durante la ejecución del proyecto para verificar la eficacia en la gestión del mismo.

C- EVALUACIÓN POSTCONTRACTUAL

De acuerdo al numeral 2 y 3 del artículo 2.2.4.2.2.3.2, la evaluación postcontractual puede enmarcarse en:

i. Evaluación de resultados:

Entendida como la verificación y análisis que se realiza al finalizar la ejecución del proyecto respecto del cumplimiento del propósito, metas, productos, resultados y beneficios generados con la ejecución del proyecto en la población beneficiada.

ii. Evaluación de operación de las inversiones:

Entendida como la verificación in situ de la operación del proyecto al finalizar su ejecución y dentro de los dos años siguientes a su terminación.

LEGISLACIÓN VIGENTE APLICABLE A LA MATERIA OBJETO DE ESTUDIO

Definidas estos tres escenarios susceptibles de verificación de la responsabilidad fiscal en la gestión de los proyectos financiados con recursos de regalías, es importante analizar la responsabilidad fiscal que se pueda generar, en la transición que existe entre, la aprobación del proyecto por el OCAD y la contratación por parte de la entidad ejecutora del proyecto, atendiendo a la temporalidad establecida en la legislación vigente, para lograr satisfacer con la debida inmediatez, la necesidad planteada por el ente territorial que sometió a consideración del OCAD el proyecto aprobado, y el alcance de la responsabilidad de la entidad ejecutora, en razón a la inmediatez que merece su contratación, al tratarse de proyectos que por su naturaleza son proyectos prioritarios por su impacto en la entidad territorial.

A saber, la ley 1942 de 2018, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 27. *Los miembros de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión son responsables de evaluar, viabilizar, **aprobar**, priorizar los proyectos observando la pertinencia de los mismos, su relevancia, el impacto y su coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo o los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales, así como decidir sobre los ajustes que se sometan a su consideración. **En consecuencia, los miembros de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión no son responsables por la ejecución de los proyectos.**”*

Ahora bien, una vez aprobados dichos proyectos por el OCAD, esa misma disposición legal consagró para el ejecutor del proyecto, la responsabilidad de contratación en un término prudencial, luego de su aprobación, es decir, atendiendo a la prioridad que demanda la ejecución de los proyectos de inversión a financiarse con recursos de regalías, debido al impacto social que ofertan en las entidades territoriales, y que requiere que, una vez aprobados, se proceda con celeridad a la realización de todas las actuaciones administrativas subsiguientes que generan su ejecución y consecuente contratación, para así satisfacer la necesidad presentada ante el OCAD, con celeridad y eficacia, principios rectores de las actuaciones administrativas.

Es así, como el parágrafo del artículo 30 de la ley de presupuesto, señala el deber legal del OCAD, **de reportar ante el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control y Evaluación, como a los órganos de control, sí la entidad ejecutora designada para ejecutar el proyecto inversión, dentro de los (6) seis meses siguientes a la aprobación del proyecto, no ha iniciado el proceso de contratación, término que se interrumpe con cualquiera de las siguientes actuaciones administrativas:**

1. *Con la expedición del acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección.*

2. *Con el acto administrativo unilateral que ordena el gasto con cargo a los recursos asignados.*

Posteriormente, establece una prórroga de doce (12) meses, al término inicial de (6) meses, sí la entidad ejecutora, no logra completar los requisitos previos al inicio de la ejecución del proyecto, por causas imputables a terceros.

A continuación, se cita el mencionado artículo:

“ARTÍCULO 30. DESIGNACIÓN DE EJECUTOR. *Para los efectos previstos en el artículo 22 de la presente ley y en concordancia con el parágrafo del artículo 60 y el artículo 28 de la Ley 1530 de 2012 y las normas vigentes, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión designarán los ejecutores de los proyectos de inversión y la*

entidad pública designada para adelantar la contratación de la interventoría considerando, entre otros criterios, la zona de influencia del proyecto y la entidad territorial formuladora del mismo. De conformidad con el parágrafo 5 y parágrafo 10 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política el Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación (FCTel) y las entidades beneficiarias se regirán por la normatividad que les sea aplicable.

PARÁGRAFO. 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 casos.

Ahora bien, para efectos de los reportes realizados ante la Contraloría General de la República, en relación con el estado denominado “proyectos en proceso de contratación”, y en concordancia con lo anterior, el artículo 18 establece la obligación de publicación de los contratos en SECOP, **al momento de afectar las apropiaciones en el Sistema de Presupuesto y Giros de Regalías (SPGR)**, lo siguiente:

“ARTÍCULO 18. PUBLICACIÓN DE CONTRATOS EN EL SECOP. Con el propósito de garantizar la eficacia en la utilización de los recursos del Sistema General de Regalías, las entidades ejecutoras y los beneficiarios de recursos de funcionamiento del mismo, **al momento de afectar las apropiaciones en el Sistema de Presupuesto y Giros de Regalías (SPGR)**, que administra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberán publicar el proceso de contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop.”

- **TÉRMINO DIFERENCIAL PARA LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN FORMULADOS EN EL MGA WEB:**

Ahora bien, de acuerdo al artículo 50 de la ley de presupuesto vigente, es de tener en cuenta que el término perentorio señalado en el artículo 30 ibídem, no puede desconocer la verificación previa de la Secretaría de Planeación territorial o quien haga sus veces, frente a los proyectos de inversión que se encuentren formulados en el **MGA WEB**, y que cuenten con proceso de viabilización y registro en los bancos de proyectos territoriales o en el Banco Único de Proyectos.

A continuación, se transcribe la norma que establece dicha aprobación:

***“ARTÍCULO 50. PROYECTOS DE INVERSIÓN FORMULADOS EN MGA WEB. Los proyectos de inversión que se encuentren formulados en MGA Web y hayan surtido proceso de viabilización y registro en los Bancos de Proyectos territoriales o en el Banco Único de Proyectos podrán financiarse con recursos del Sistema General de Regalías, una vez se verifique por el Secretario de Planeación o quien haga sus veces, el cumplimiento de los requisitos de viabilización señalados por la Comisión Rectora del SGR. El Gobierno nacional reglamentará lo aquí dispuesto.*”**

PARÁGRAFO. Lo dispuesto en el presente artículo no aplica para los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Presupuesto General de la Nación.”

DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES CON ANTERIORIDAD A LA LEY 1942 DE 2018

Es pertinente resaltar que la normatividad señalada en el punto anterior, es de carácter temporal, al tratarse de una disposición legal contenida en la ley presupuestal vigente, que pierde vigencia el próximo 31 de Diciembre de 2020, por lo que es pertinente en el caso objeto de consulta, conocer la norma que se encontraba vigente para el tema objeto de estudio antes de la ley 1942 de 2018, esto es, con anterioridad al 27 de Diciembre de 2018, y que de no promulgarse una nueva disposición legal sobre la materia, cobraría nuevamente vigencia.

El plazo perentorio establecido en la ley anterior a la ley presupuestaria que eventualmente podría cobrar vigencia, para la contratación de proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, una vez aprobados por OCAD, se compone de dos términos, que sumados, establecen, un término de nueve (9) meses, así:

- A) El primero de seis (6) meses: Establecido para el cumplimiento de los requisitos previos para el inicio de la ejecución del proyecto, término que fue contemplado en el Decreto 1082 de 2015. Término prorrogable hasta por seis (6) meses más, para los proyectos de inversión presentados en fase tres (3), que como requisito previo al inicio de la ejecución requieran licencias definitivas y permisos.
- B) Tres (3) meses: Contados a partir de la expedición de la certificación de cumplimiento de los requisitos, para la apertura del proceso de selección, con el que se da inicio al proceso de contratación. Acuerdo 45 del 14 de noviembre de 2017.

Al respecto, se citan las normas que lo establecen:

A) Término inicial de seis (6) meses:

“Artículo 2.2.4.1.1.6.1., del Decreto 1082 de 2015. Requisitos previos al inicio de la ejecución de proyectos de inversión. Modificado por el artículo 2° del Decreto 1544 de 2017. La ejecución de un proyecto de inversión se adelantará por la entidad pública designada para tal fin por el respectivo órgano colegiado de administración y decisión.

Los proyectos de inversión aprobados por los órganos colegiados de administración y decisión requerirán para su ejecución e inicio de procesos de contratación, el pleno cumplimiento de los lineamientos y requisitos definidos para tales efectos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. La certificación del cumplimiento de los requisitos previos al inicio de la ejecución será responsabilidad de la secretaría técnica del órgano colegiado de administración y decisión que haya aprobado el mayor monto de recursos del SGR

Si a los seis (6) meses de la aprobación del proyecto el ejecutor no ha cumplido los requisitos previos al inicio de la ejecución y no cuenta con el respectivo certificado de cumplimiento expedido por la Secretaría Técnica, los recursos aprobados para el proyecto deben ser liberados.

Tratándose de proyectos de inversión presentados en fase III que como requisito previo al inicio de la ejecución requieran licencias definitivas y permisos, se podrá solicitar, antes del vencimiento, la prórroga de dicho plazo, hasta por seis (6) meses adicionales. Corresponde al órgano colegiado de administración y decisión que haya aprobado el mayor monto de recursos del SGR decidir sobre dicha solicitud.

Parágrafo. *En los proyectos de inversión donde concurren recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Compensación Regional, de asignaciones directas o de la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena, se contará el término de seis (6) meses a partir de la suscripción del último acuerdo de aprobación.”*

B) Término posterior de tres (3) meses:

*“Artículo 4.4.3.3, del Acuerdo 45 de 2017: Liberación de recursos posterior a la expedición del cumplimiento de requisitos previos al inicio de la ejecución. **Si dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la certificación de cumplimiento de los requisitos** previos al inicio de la ejecución por parte de la secretaría técnica del OCAD, la entidad pública designada ejecutora no expide el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección o para el caso de regímenes especiales, no expide el acto administrativo unilateral que decreta el gasto con cargo a los recursos del proyecto, se entenderán liberados los recursos del proyecto.”*

En conclusión, es de señalar que, para los proyectos regidos durante la vigencia de la ley presupuestal 1942 de 2018, es del todo aplicable la normativa señalada en dicha disposición legal. Sin embargo, los hechos acaecidos hasta el 27 de diciembre de 2018, fecha en la que cobró vigencia la ley presupuestal de este bienio, como los hechos que

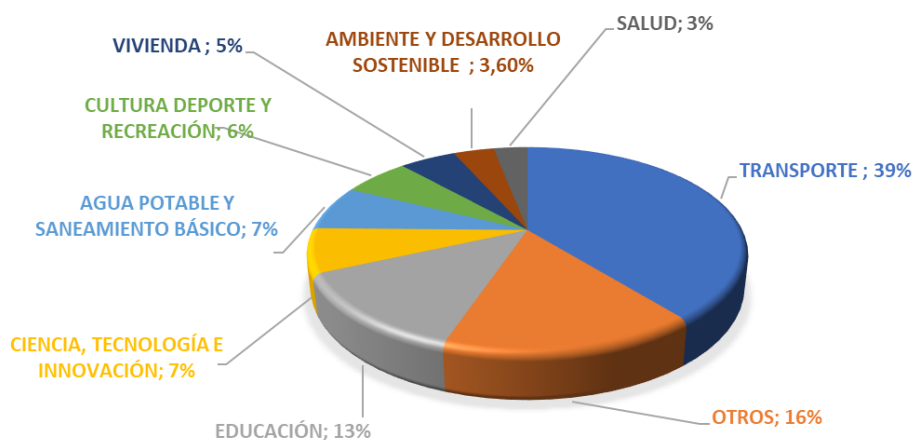
ocurran con posterioridad al 31 de diciembre de 2020 (si no se promulga otra disposición que contenga la materia objeto de consulta), estarán cobijados por lo señalado en el numeral tercero de este concepto esto es, lo establecido en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional No. 1082 de 2015.

COMPORTAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS 2012-2019

Cuando se hace un análisis histórico desde la creación del nuevo Sistema y se georreferencia la inversión realizada 2012-2018 con recursos SGR, se observa una amplia cobertura de inversiones en todo el territorio nacional y en una gran variedad de sectores. En efecto, con la creación del Sistema General de Regalías desde el año 2102, se han aprobado 15.775 proyectos de inversión a julio 15 de 2019 por valor de \$40,9 billones de pesos (incluyendo inflexibilidades), implicado la realización de 69.476 contratos por más de \$33 billones.

Los recursos de regalías se han destinado fundamentalmente a la financiación de proyectos en el sector transporte, principalmente en infraestructura vial, que equivalen al 39% del valor total, seguido por educación con el 13%, ciencia, tecnología e innovación con el 7%, agua potable y saneamiento básico (7%), cultura, deporte y recreación (6%) y el sector de vivienda (5%), que sumados concentran el 93% de los recursos de regalías, como se aprecia en la gráfica a continuación:

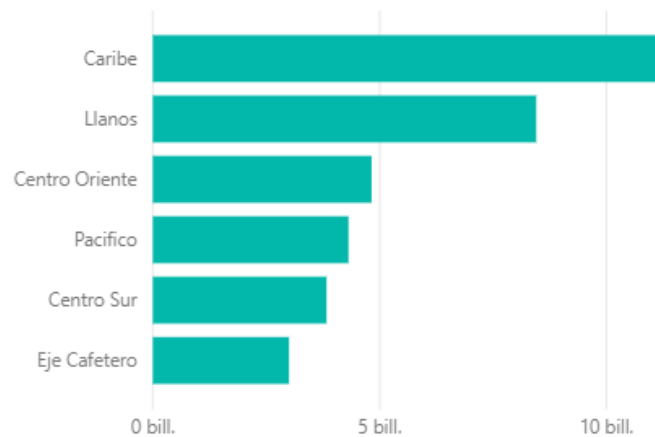
Gráfica No. 1. Distribución sectorial del SGR 2012 a Julio 15 de 2019



Fuente: CGR Grupo Interno de Trabajo de Estudios Sectoriales de Regalías, con datos DNP-Gesproy y Plataforma Océano.

Con la puesta en marcha de la herramienta tecnológica Océano-Regalías, con un primer corte a 31 de marzo de 2019, se pudo evidenciar la relación de proyectos aprobados y su posterior contratación por regiones, en donde se identificaron 14.279 proyectos por valor de \$35,7 billones, representados en 63.558 contratos por una cuantía superior a los \$31 billones, distribuida regionalmente de la siguiente forma:

Grafica No. 2. Distribución contractual por Regiones SGR 2012- 2019 (marzo)



Fuente: CGR Grupo Interno de Trabajo de Estudios Sectoriales de Regalías, con datos Plataforma Océano.

Como era de esperarse por la presencia de recursos naturales no renovables, asociado las Asignaciones Directas, las regiones productoras, Caribe y Llanos, concentran la mayor cantidad de recursos y proyectos comprometidos, así como de procesos contractuales, como se observa en los siguientes mapas de calor:

Mapa de Calor No. 1. Valor Proyectos Vs Numero de proyectos SGR 2012-2019

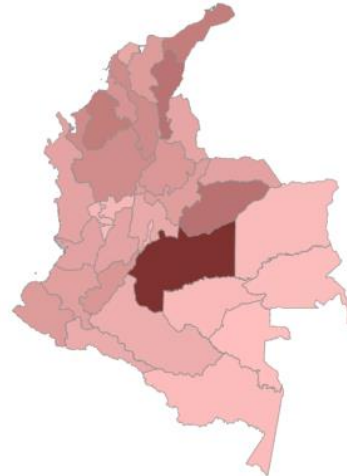
Valor de Proyectos

35.2 bill.

Número de Proyectos

14025

MAPA CALOR PROYECTOS



Fuente: CGR Grupo Interno de Trabajo de Estudios Sectoriales de Regalías, con datos Plataforma Océano.

Mapa de Calor No. 2. Valor Contratos Vs Número de Contratos SGR 2012-2019

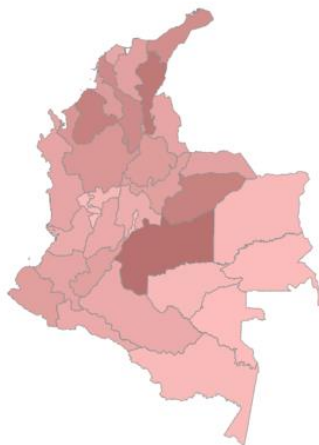
Valor de Contratos

\$ 28.8 bill.

Número de Contratos

62018

MAPA CALOR CONTRATACIÓN



Fuente: CGR Grupo Interno de Trabajo de Estudios Sectoriales de Regalías, con datos Plataforma Océano.

EFICIENCIA EN LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGR 2012-2019

Proyectos Sin Contratar 2012-2019²

Los cuantiosos recursos sin contratar luego de ser aprobados por los OCAD, se han convertido en uno de los indicadores de eficiencia más críticos del Sistema de Regalías. A junio 15 de 2019, cerca de \$4,3 billones se encontraban sin contratar, y de los cuales cerca de \$2,3 billones se encuentran en riesgo de ser desaprobados, como lo muestra la gráfica a continuación:

Grafica No. 3. Recursos en riesgo de desaprobación por año a 15 de junio de 2019



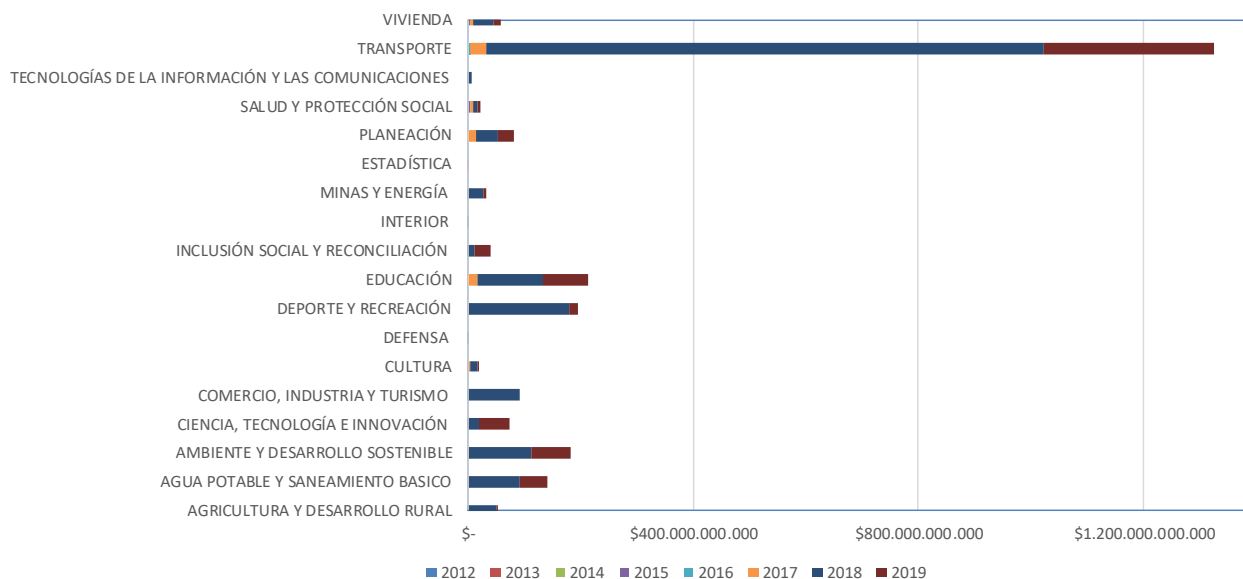
Fuente: CGR Grupo Interno de Trabajo de Estudios Sectoriales de Regalías, con datos Plataforma Océano.

Según el Artículo 4.4.3.3. *“Liberación de recursos posterior a la expedición del cumplimiento de requisitos previos al inicio de la ejecución. Si dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la certificación de cumplimiento de los requisitos previos al inicio de la ejecución por parte de la secretaría técnica del OCAD, la entidad pública designada ejecutora no expide el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección o para el caso de regímenes especiales, no expide el acto administrativo unilateral que decreta el gasto con cargo a los recursos del proyecto, se entenderán liberados los recursos del proyecto”*. En este sentido, al depurar la información a febrero de 2019, se determinó que 2.5 billones están sin contratar y se encuentran en riesgo de desaprobación.

² Información reportada por el Sistema de Información Integrado de Regalías junio 15 de 2019.

De acuerdo con el análisis sectorial del comportamiento de los proyectos sin contratar, causa mucha preocupación el sector de infraestructura vial, el cual cuenta con proyectos por más de \$1,2 billones sin contratar (Grafica No. 4)

Gráfica No. 4. Distribución sectorial de proyectos sin contratar SGR 2012-2019

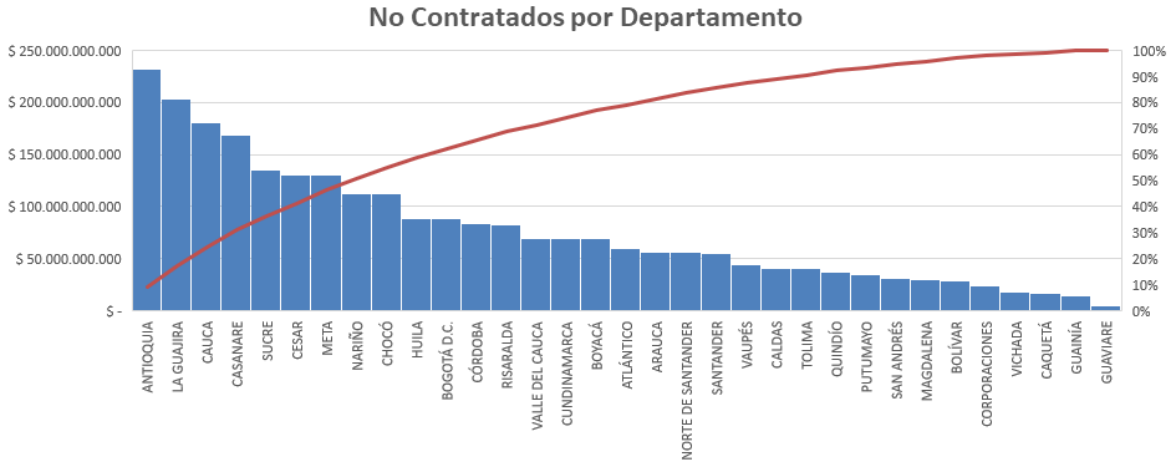


Fuente: CGR Grupo Interno de Trabajo de Estudios Sectoriales de Regalías, con datos Plataforma Océano.

Como de suponer, las anualidades 2018 y 2019 se encuentran la mayor cuantía de recursos sin contratar, sin embargo, llama la atención situaciones como proyectos con más de dos años, hasta cuatro, aún se encuentran sin contratar.

En relación al comportamiento por departamentos, el ente territorial que cuenta con los mayores recursos sin contratar, es 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.

Grafica No5. Valor de Proyectos sin contratar por departamento SGR 2012-2019



Fuente: CGR Grupo Interno de Trabajo de Estudios Sectoriales de Regalías, con datos Plataforma Océano.

Finalmente se realizó un análisis comparativo de recursos sin contratar versus índice de pobreza multidimensional, en donde se presentan como principales resultados:

Departamentos con mayor nivel de incidencia de la pobreza multidimensional

La Guajira: 51,4% Recurso sin ejecutar 202 mil mill
 Choco: 45,1% Recurso sin ejecutar 112 mil mill
 Norte de Santander: 31,5% Recurso sin ejecutar 55 mil mill

Departamentos con mayor pobreza monetaria

Choco: 61,1% Recurso sin ejecutar 112 mil mill
 La Guajira: 53,7% Recurso sin ejecutar 202 mil mill
 Cauca: 50,5% Recurso sin ejecutar 180 mil mill
 Magdalena: 46,6% Recurso sin ejecutar 29 mil mill
 Córdoba: 44,2% Recurso sin ejecutar 83 mil mill

Finalmente, es importante resaltar como ya se manifestó que la normatividad señalada es de carácter temporal, al tratarse de una disposición legal contenida en la ley presupuestal vigente, que pierde vigencia el próximo 31 de Diciembre de 2020, por lo que es pertinente en el caso objeto de consulta, conocer la norma que se encontraba vigente para el tema de estudio antes de la ley 1942 de 2018, esto es, con anterioridad al 27 de Diciembre de 2018, y que de no promulgarse una nueva disposición legal sobre la materia, cobraría nuevamente vigencia.

Recapitulando. El plazo perentorio establecido en la ley anterior a la ley presupuestaria que eventualmente podría cobrar vigencia, para la contratación de proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, una vez aprobados por OCAD, se compone de dos términos, que sumados, establecen, un término de nueve (9) meses, así:

- C) El primero de seis (6) meses: Establecido para el cumplimiento de los requisitos previos para el inicio de la ejecución del proyecto, término que fue contemplado en el Decreto 1082 de 2015. Término prorrogable hasta por seis (6) meses más, para los proyectos de inversión presentados en fase tres (3), que como requisito previo al inicio de la ejecución requieran licencias definitivas y permisos.

- D) Tres (3) meses: Contados a partir de la expedición de la certificación de cumplimiento de los requisitos, para la apertura del proceso de selección, con el que se da inicio al proceso de contratación. Acuerdo 45 del 14 de noviembre de 2017.

Al respecto, se citan las normas que lo establecen:

Término inicial de seis (6) meses:

“Artículo 2.2.4.1.1.6.1., del Decreto 1082 de 2015. Requisitos previos al inicio de la ejecución de proyectos de inversión. *Modificado por el artículo 2° del Decreto 1544 de 2017.* *La ejecución de un proyecto de inversión se adelantará por la entidad pública designada para tal fin por el respectivo órgano colegiado de administración y decisión.*

Los proyectos de inversión aprobados por los órganos colegiados de administración y decisión requerirán para su ejecución e inicio de procesos de contratación, el pleno cumplimiento de los lineamientos y requisitos definidos para tales efectos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. La certificación del cumplimiento de los requisitos previos al inicio de la ejecución será responsabilidad de la secretaría técnica del órgano colegiado de administración y decisión que haya aprobado el mayor monto de recursos del SGR

Si a los seis (6) meses de la aprobación del proyecto el ejecutor no ha cumplido los requisitos previos al inicio de la ejecución y no cuenta con el respectivo certificado de

cumplimiento expedido por la Secretaría Técnica, los recursos aprobados para el proyecto deben ser liberados.

Tratándose de proyectos de inversión presentados en fase III que como requisito previo al inicio de la ejecución requieran licencias definitivas y permisos, se podrá solicitar, antes del vencimiento, la prórroga de dicho plazo, hasta por seis (6) meses adicionales. Corresponde al órgano colegiado de administración y decisión que haya aprobado el mayor monto de recursos del SGR decidir sobre dicha solicitud.

Parágrafo. *En los proyectos de inversión donde concurran recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Compensación Regional, de asignaciones directas o de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se contará el término de seis (6) meses a partir de la suscripción del último acuerdo de aprobación.*

Término posterior de tres (3) meses:

*“Artículo 4.4.3.3, del Acuerdo 45 de 2017: Liberación de recursos posterior a la expedición del cumplimiento de requisitos previos al inicio de la ejecución. **Si dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la certificación de cumplimiento de los requisitos** previos al inicio de la ejecución por parte de la secretaría técnica del OCAD, la entidad pública designada ejecutora no expide el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección o para el caso de regímenes especiales, no expide el acto administrativo unilateral que decreta el gasto con cargo a los recursos del proyecto, se entenderán liberados los recursos del proyecto.”*

En conclusión, es de señalar que, para los proyectos regidos durante la vigencia de la ley presupuestal 1942 de 2018, es del todo aplicable la normativa señalada en dicha disposición legal. Sin embargo, los hechos acaecidos hasta el 27 de diciembre de 2018, fecha en la que cobró vigencia la ley presupuestal de este bienio, como los hechos que ocurran con posterioridad al 31 de diciembre de 2020 (si no se promulga otra disposición que contenga la materia objeto de consulta), estarán cobijados por lo señalado en el numeral tercero de este concepto esto es, lo establecido en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional No. 1082 de 2015.

Luego de analizar la normatividad colombiana que exige la contratación en términos razonables para materializar la inversión en las entidades territoriales, es pertinente revisar el comportamiento de las entidades ejecutoras de los proyectos, una vez aprobados, y sí se está cumpliendo con los tiempos de ley. La gráfica No 7 muestra el comportamiento por unidad territorial año a año:

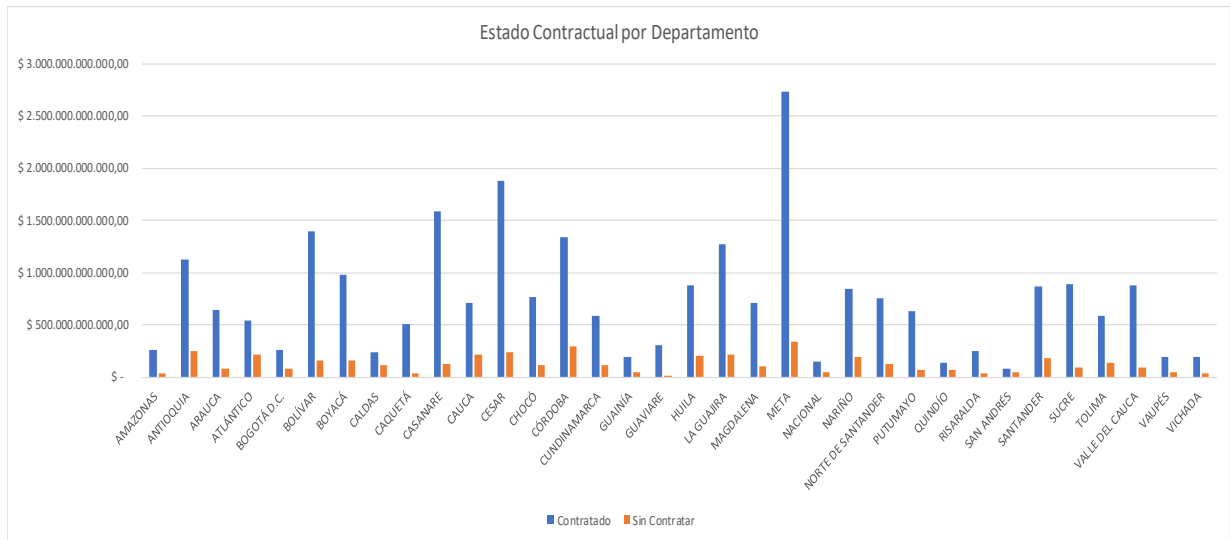
Gráfica No. 6



Fuente: CGR Grupo Interno de Trabajo de Estudios Sectoriales de Regalías, con datos DNP-Gesproy y Plataforma Océano.

De la gráfica No 8 se puede verificar la cantidad de proyectos que una vez aprobados quedaron congelados debido a la no contratación por los entes ejecutores.

Gráfica No. 7



Fuente: CGR Grupo Interno de Trabajo de Estudios Sectoriales de Regalías, con datos DNP-Gesproy y Plataforma Océano.

Por todo lo anterior, es claro para esta Contraloría, la responsabilidad que endilga el no cumplimiento de los tiempos legales que exigen la contratación, una vez aprobados los proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, estableciendo la legislación vigente para la entidad ejecutora del proyecto de inversión, la responsabilidad de contratación en un término prudencial, luego de su aprobación, atendiendo a la prioridad que demanda la ejecución de los proyectos a financiarse con recursos de regalías, debido al impacto social que demandan las comunidades de los entes territoriales, y que requiere que, una vez aprobados, se proceda con celeridad a la realización de todas las actuaciones administrativas subsiguientes que generan su contratación, para así satisfacer la necesidad presentada ante el OCAD, bajo los principios rectores de las actuaciones administrativas de celeridad, economía y eficacia³, no es dable admitir el mantenimiento de esos recursos de manera indefinida, sin ser invertidos, más aún cuando existen necesidades urgentes por cumplir en los entes territoriales que tienen suspendida la contratación, como en otros que se encuentran con proyectos en lista de espera ante los OCAD, en suma, la situación socioeconómica del país demanda una inversión eficiente y de corto plazo a lo largo de su territorio, y no es lógico con los índices de pobreza que mantiene Colombia, se

³ Ley 1437 de 2011- Artículo 3 “...” 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

detenga el desarrollo económico por falta de ejecución de proyectos definidos y con recursos disponibles.
