



POLÍTICA GENERAL DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – SGR

**Comisión Rectora del Sistema General de
Regalías**

Bogotá, diciembre de 2016

Tabla de contenido

Contenido

1.	Antecedentes	1
2.	Definición de la política general del SGR	7
3.	Objetivos de la política general del SGR	7
3.1.	Objetivo General	7
3.2.	Objetivos Específicos	7
4.	Principios rectores	8
5.	Ejes de la política general del SGR.....	9
5.1.	Eje – Ahorro y estabilidad económica	10
5.2.	Eje – Desarrollo ambiental, económico y social sostenible en los territorios donde se explore y explote RNNR	18
5.3.	Eje – Inversión para la equidad y la competitividad	36
5.4.	Eje – Buen Gobierno.....	58
6.	Plan de acción para fortalecer la política general del SGR.....	71
7.	Recomendaciones.....	76
8.	Esquema de seguimiento y evaluación de la política general del SGR.....	77

Tablas

Tabla 1.	Distribución Constitucional de los Ingresos de Regalías	11
Tabla 2.	Entidades y funciones delegadas.....	18
Tabla 3.	Indicadores de gestión del conocimiento Geo científico.....	23
Tabla 4.	Distribución Recursos Restantes AD, FCR, FDR	38
Tabla 5.	Tablero de Control Presupuestal del OCAD	68
Tabla 6.	Plan de acción	71
Tabla 7.	Recomendaciones y acciones	76

Ilustraciones

Ilustración 1. Conformación de Grupos FAE.....	13
Ilustración 2. Ciclo Regalías y Compensaciones	20
Ilustración 3. Fiscalización de yacimientos mineros e hidrocarbúferos	29

Gráficos

Gráfico 1. Tasas de crecimiento inversión e ingresos	12
Gráfico 2. Impacto del SGR en el ahorro pensional Fonpet	17
Gráfico 3. Sectorización proyectos financiados con recursos del incentivo a la producción vigencia 2015.....	34

Abreviaturas

Colciencias	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
CR	Comisión Rectora del Sistema General de Regalías
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DVR	Dirección de Vigilancia de las Regalías
EFON	Entidades Financieras del Orden Nacional
FAE	Fondo de Ahorro y Estabilización
FCTeI	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
FCR	Fondo de Compensación Regional
FDR	Fondo de Desarrollo Regional
FNR-L	Fondo Nacional de Regalías en Liquidación
Fonpet	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
IAC	Instrucción de abono a cuenta
IES	Instituciones de Educación Superior acreditadas institucionalmente
MGA	Metodología General Ajustada
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MME	Ministerio de Minas y Energía
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCAD	Órgano colegiado de administración y decisión
PAED	Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales
PBC	Plan Bienal de Caja
PIB	Producto Interno Bruto
PGN	Presupuesto General de la Nación
RNNR	Recursos naturales no renovables
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SGR	Sistema General de Regalías
Sicodis	Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR
Simco	Sistema de Información Minero Colombiano
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SMSCE	Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación
SPGR	Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías
SUIFP-SGR	Banco de Programas y Proyectos de Inversión del SGR
UPM	Unidades Productivas Mineras
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética

1. Antecedentes

Las regalías son una contraprestación económica a favor del Estado, producto de la explotación de los recursos naturales no renovables (RNNR), frente a la cual las entidades territoriales tienen el derecho de participación¹. Es así como las regalías se han convertido en una fuente importante de financiación del gasto público territorial, al representar en promedio para el periodo 2000-2014 entre el 6 % y el 11 % de sus ingresos totales, lo que equivale a cerca del 1 % del Producto Interno Bruto (PIB).

A pesar de la importancia de las regalías en la economía colombiana como fuente de financiación del gasto público territorial y pese al aumento de la inversión de estos recursos en los departamentos, existen una serie de problemas suscitados en el régimen anterior al año 2012 con respecto a temas de inequidad, pobreza, ineficiencias en las inversiones, bajos impactos y resultados de su distribución, incorrecta utilización de los recursos y debilidad institucional en la administración de los mismos².

Debido a estos problemas y a la necesidad de aprovechar mejor los recursos de regalías derivados de la extracción de recursos naturales no renovables (RNNR), el Gobierno nacional trabajó en el desarrollo de una reforma constitucional al régimen de regalías que tuvo como propósito reemplazar el esquema vigente hasta el 31 de diciembre de 2011 por el Sistema General de Regalías (SGR), texto que fue presentado al Congreso de la República.

El Acto legislativo 05 de 2011 modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, se fundamentó en principios encaminados a generar acciones determinantes para solucionar las problemáticas suscitadas en el régimen anterior al año 2012.

1. Generar ahorro para el futuro.
2. Lograr equidad regional, social e intergeneracional.
3. Mejorar la competitividad regional.
4. Fortalecer el buen gobierno.

De esta forma, la reforma avanzó en una propuesta para la regulación de las regalías y compensaciones, orientando el uso de estos recursos en inversiones más incluyentes y de mayor impacto, con el fin de garantizar mejores decisiones a través de los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD).

Es así como la Ley 1530 de 2012 determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destino de los ingresos provenientes de la explotación de los RNNR definiendo las condiciones de participación de los beneficiarios desarrollando el Sistema General de Regalías y se crea el SGR.

Así mismo, la mencionada ley 1530 estableció un nuevo mecanismo de distribución los recursos del SGR marcando un hito en la distribución equitativa de la riqueza proveniente de la explotación de RNNR en el país.

¹ Sentencia C-427 de 2002 Corte Constitucional. Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo dos mil dos (2002). Gaceta de la Corte Constitucional.

² Estos problemas están referenciados en la exposición de motivos del Acto Legislativo 05 de 2011.

Frente a lo anterior, es importante señalar que antes de esta reforma cerca del 80% de las regalías eran distribuidas únicamente entre los departamentos y municipios productores, donde el 95% de estos recursos se concentraba en 180 entidades territoriales de 9 departamentos. El 20% restante se destinaba al Fondo Nacional de Regalías en liquidación (FNR), al que tenían acceso las demás entidades territoriales.

Con el nuevo SGR, los recursos se redistribuyen entre todos los municipios, distritos y departamentos del país, es decir, hoy las regalías pueden ser aprovechadas en todo el territorio nacional y por todos los colombianos a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI), el Fondo de Desarrollo Regional (FDR), el Fondo de Compensación Regional (FCR) y las asignaciones directas.

De otra parte, los artículos 4 y 5 de la Ley 1530 crearon la Comisión Rectora (CR) del SGR, que define su composición y establece, entre otras, las siguientes funciones:

La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, es el órgano encargado de definir la política general del Sistema General de Regalías, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema [...].

De esta forma la CR en cumplimiento del mandato citado establece líneas y estrategias a desarrollar, así como el esquema de evaluación de las mismas. Estas determinaciones son desarrolladas en el presente documento.

Referencias normativas

Leyes

- 1744 de 2014: Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.
- 1753 de 2015: Por la cual se expide el "Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país".
- 1530 de 2012: Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Decretos

- 1515 de 2016: Se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015 en lo relacionado con plazos y la información para estimar las tasas de crecimiento total anuales de los ingresos del SGR, para la elaboración del Plan de Recursos.
- 1297 de 2016: Por el cual se modifica el Decreto 1082 de 2015 con el fin de reglamentar el giro y reintegro de los recursos del SGR.
- 1296 de 2016: Por el cual se ajusta el presupuesto del bienio 2015 -2016 del SGR, trasladando recursos del Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas.
- 173 de 2016: Por el cual se adiciona al Decreto 1082 de 2015.

- 1082 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del sector administrativo Planeación Nacional.
- 1490 de 2015: Por el cual se ajusta el presupuesto bienal 2015-2016 del Sistema General de Regalías, trasladando recursos del Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas.
- 1450 de 2015: Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2015-2016.
- 1121 de 2015: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1744 de 2014.
- 724 de 2015: Por el cual se ajusta el presupuesto del bienio 2015-2016 del Sistema General de Regalías.
- 722 de 2015: Por lo cual se realiza el cierre presupuestal de la vigencia 2013-2014 y se adelantan los ajustes al presupuesto del SGR para el bienio 2015-2016.
- 1118 de 2014: Por el cual se modifican los decretos 3517 de 2009 y 1832 de 2012 y se dictan otras disposiciones.
- 817 de 2014: Por el cual se modifican parcialmente los decretos 1949 de 2012 y 414 de 2013 y se dictan otras disposiciones, en relación con el Sistema General de Regalías.
- 745 de 2014: Por el cual se ajusta el presupuesto bienal 2013-2014 del SGR trasladando recursos del Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas.

Acuerdos

- 40 de 2016: Por el cual se adoptan lineamientos relacionados con el proceso de los proyectos de inversión con enfoque diferencial SGR.
- 39 de 2016: Por el cual se definen las líneas programáticas indicativas para los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR.
- 38 de 2016: Por el cual se establecen los requisitos generales y sectoriales, para la viabilización y previos al inicio de la ejecución, para proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR.
- 37 de 2016: Por el cual se dictan normas sobre ajustes y liberación de recursos de los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías, y se dictan otras disposiciones.
- 36 de 2016: Por el cual se adopta el reglamento único de los OCAD.
- 35 de 2016: Por el cual se adopta el reglamento interno de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.
- 34 de 2015: Por el cual se modifica el Acuerdo 0019 de 2013 y se deroga el Acuerdo 0025 de 2014.
- 33 de 2015: Alcance, requerimientos y condiciones para rendición de cuentas de OCAD.
- 32 de 2015: Se implementa el Sistema de Evaluación por Puntajes de Inversión financiados con SGR.
- 31 de 2015: Por el cual se establecen los términos y las condiciones para la destinación del incentivo a la producción creado por el artículo 38 de la Ley 1744 de 2014.
- 30 de 2015: Por el cual se asignan recursos de funcionamiento del SGR del bienio 2015-2016 para el fortalecimiento de algunos ministerios y Coldeportes.

- 29 de 2015: Por el cual se hace una asignación de recursos de funcionamiento del SGR para financiar "Programa fortalecimiento de capacidades en estructuración de proyectos a los entes territoriales".
- 28 de 2015: Por el cual se modifica el Acuerdo 016 de 2013.
- 26 de 2014: Por el cual se modifica el Acuerdo No. 0021 de 2014.
- 24 de 2014: Por el cual se determina la compatibilidad de la proyección de recursos contenida en el presupuesto del SGR con el comportamiento de recaudo de ese sistema.
- 23 de 2014: Por el cual se fijan las condiciones, las características, los estándares, los procedimientos y la metodología para el registro en MapaRegalías del SGR.
- 21 de 2014: Por el cual se adoptan los formatos para la elaboración de acuerdos y actas por parte de los OCAD.
- 19 de 2014: Por el cual se hace una asignación de recursos del funcionamiento del SGR al Icetex.
- 16 de 2013 Por el cual se fija la política de inversión de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR.
- 05 de 2012 Por el cual se establecen los lineamientos para la administración del porcentaje asignado para el funcionamiento del SGR.
- 03 de 2012 Por la cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del SGR, y se dictan otras disposiciones.

Resoluciones

- 3680 de 2016: Por la cual se desagregan recursos asignados por la Comisión Rectora del SGR para las Entidades Territoriales que la conforman y se ordena su giro.
- 445 de 2015: Por la cual se adoptan los lineamientos generales de los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en CTeI.
- 2697 de 2016: Por la cual se desagregan y ordena el giro de recursos distribuidos y asignados por la Comisión Rectora del SGR destinados al fortalecimiento de las secretarías técnicas de los OCAD Regionales.
- 004 del 6 de abril de 2016: Por la cual se resuelve una reclamación frente a la jornada de elección realizada el día 09 de febrero de 2016, en los escrutinios del OCAD Departamental de Tolima. Boletín 32. Resultados definitivos Tolima.
- 3778 de 29 de octubre de 2015: Por el cual se establecen las metodologías de seguimiento y evaluación a los proyectos financiados con recursos del SGR.
- 1602 del 25 de junio de 2015: Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo primero de la Resolución 1308 de 2015.
- 1308 del 12 mayo de 2015: Por la cual se desagregan los recursos de funcionamiento destinados al fortalecimiento de las secretarías técnicas o de planeación municipales, secretarías técnicas de los OCAD regionales, departamentales, de las CAR y nacional de CTI.
- 1177 del 30 de abril de 2015: Por la cual se distribuyen y asignan recursos destinados a funcionamiento del SGR para el bienio 2015-2016 y se dictan disposiciones.

Definiciones

Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional: sistema de información sobre programas y proyectos de inversión pública, viabilidad técnica, financiera, económica, social, institucional y ambientalmente, susceptibles de ser financiados con recursos públicos.

Beneficiarios: todas las entidades territoriales del país que reciben recursos del SGR, ya sea porque en su jurisdicción se exploten RNNR, o a través de los fondos del SGR.

Distribución: aplicación de los porcentajes señalados en la Constitución Política y en la Ley 1530 de 2012 para cada una de las destinaciones del SGR.

Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE): tiene como finalidad absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías, con el propósito de reducir la volatilidad en los ingresos de los beneficiarios a lo largo y ancho del país; es decir, generar ahorro que permita estabilizar gastos cuando los recursos de las regalías sean más escasos.

Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI): creado para incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, con proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en la economía y en la sociedad en general, como también los proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones.

Fondo de Compensación Regional (FCR): tiene como propósito financiar proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país; también tiene destinación para iniciativas con enfoque diferencial para comunidades indígenas y para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Este fondo tiene el fin de promover la equidad social y regional, con énfasis en las regiones fronterizas, costaneras y de periferia de Colombia, que concentran una porción fundamental de la pobreza del país.

Fondo de Desarrollo Regional (FDR): tiene como propósito mejorar la competitividad de la economía, así como el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional. Este fondo del SGR busca la integración de las entidades territoriales en grupos relativamente homogéneos, de manera que los proyectos de desarrollo respondan a necesidades regionales, generen rendimientos a escala y eviten limitaciones derivadas de la división política de municipios y departamentos y del fraccionamiento de recursos.

Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet): creado por la ley como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) a través de patrimonios autónomos que se contratan, previa licitación, con entidades financieras, tales como: sociedades fiduciarias, fondos de pensiones y cesantías o compañías de seguros. Tiene por objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de las entidades territoriales y administrar los aportes nacionales y territoriales para coadyuvar a la financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales.

Instrucción de Abono a Cuenta (IAC): comunicación que realiza el Departamento Nacional de Planeación (DNP) al Ministerio de Hacienda y Crédito Público mensualmente con la distribución de las asignaciones directas, fondos y beneficiarios del SGR.

Órganos colegiados de administración y decisión (OCAD): son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que pretendan ser financiados con recursos del SGR, así como de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos.

Plan Bienal de Caja (PBC): herramienta a través de la cual se determinan los flujos de recursos del presupuesto del SGR. Está integrado por la estimación mensual del recaudo y las asignaciones mensuales para cada vigencia del presupuesto.

Plan de Recursos: es un anexo al proyecto de la ley de presupuesto del Sistema que contiene las proyecciones de las fuentes de financiamiento del SGR a diez años, discriminada por cada uno de los ingresos.

Para su elaboración, el Ministerio de Minas y Energía (MME) remite al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y al DNP dichas proyecciones y sus supuestos. Hacienda y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) ponen a disposición del DNP la información relevante para que éste calcule e informe la distribución entre fondos y beneficiarios del Sistema en un periodo de tiempo determinado en el año en el cual se programe su presupuesto bienal.

El Plan de Recursos (PR) se remite a la CR para que ésta conceptúe sobre el mismo y puede ser ajustado para su presentación como anexo al proyecto de ley de presupuesto a radicarse en el Congreso de la República.

Proyecto de inversión: iniciativa que contempla actividades limitadas en el tiempo, que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado.

Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE): es el conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno.

Sistema General de Regalías (SGR): conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones que interactúan para determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los RNNR precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

2. Definición de la política general del SGR

Es un conjunto de objetivos, estrategias e instrumentos que buscan garantizar un manejo responsable y eficiente de los recursos que el Estado percibe por concepto de regalías y compensaciones, propiciando la estabilización del entorno económico, la equidad e inclusión en su distribución, el desarrollo regional del país, el buen gobierno y la coordinación intergubernamental.

3. Objetivos de la política general del SGR

3.1. Objetivo General

Garantizar el manejo responsable y eficiente de los recursos que el Estado percibe por concepto de regalías y compensaciones para la estabilidad del entorno económico del país y el fortalecimiento del desarrollo regional, el buen gobierno y la coordinación intergubernamental.

3.2. Objetivos Específicos

En desarrollo de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1530, los objetivos y fines de la política general del SGR son:

- 1) Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los RNNR, con el fin de generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.
- 2) Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero - energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social.
- 3) Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios, dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado.
- 4) Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.
- 5) Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.
- 6) Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno.
- 7) Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos.
- 8) Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de RNNR,

así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que les asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación.

4. Principios rectores

Con base en la exposición de motivos del Acto Legislativo 05 de 2011, los objetivos, estrategias e instrumentos propuestos en este documento de política, están encaminados a garantizar los principios rectores del SGR, a través de dos pilares:

- a) Transformación de RNNR en inversiones con visión de largo plazo en pro del bienestar de todos los colombianos.
- b) Equidad regional, social e intergeneracional.

Partiendo de reconocer que los recursos no renovables generados de regalías son finitos y su vocación es transformadora, se estableció desde la exposición de motivos del acto legislativo que los recursos generados por la explotación de los RNNR deben contribuir al desarrollo regional del país, privilegiando a las regiones más pobres, mediante la financiación de proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura e inversiones en ciencia, tecnología e innovación y ahorro, con una visión de largo plazo en pro del bienestar de todos los colombianos.

Así las cosas, el Sistema procura la *equidad regional* que se traduce en la desconcentración de la asignación de los recursos de regalías y compensaciones para beneficiar de manera equitativa a todas las entidades territoriales del país, mediante el apoyo de proyectos de inversión que impulsen el desarrollo regional, la competitividad y el incremento en los niveles de calidad de vida a través de la creación de los Fondos de Desarrollo Regional y de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la Constitución Política mantuvo el derecho de las entidades territoriales de participar y ejecutar directamente los ingresos de regalías y compensaciones, siempre que en sus territorios se exploten RNNR o a través de las cuales se transporten los mismos.

Por su parte, la *equidad social* se materializa principalmente, para el SGR, mediante la creación del Fondo de Compensación Regional (FCR), que tiene como objeto financiar proyectos de desarrollo en las entidades territoriales más rezagadas y pobres del país, para así cerrar las brechas de desarrollo social y territorial existentes. Su duración de conformidad con la ley es de 30 años contados a partir de la entrada en vigencia del SGR.

Y finalmente, para garantizar la *equidad intergeneracional*, la Constitución Política creó el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y definió un mecanismo de distribución de los ingresos del SGR mediante el cual se garantiza un ahorro para el futuro en épocas de crecimiento de los ingresos de regalías y en épocas de caída de los ingresos del SGR, se

amortigua la reducción de los recursos destinados a la inversión regional y local, garantizando así la estabilidad del gasto regional y social.

5. Ejes de la política general del SGR

Con el propósito de articular las acciones de los órganos y demás actores del SGR alrededor de los principios rectores, objetivos y fines del SGR, la política del SGR se estructura en cuatro ejes, cada uno de los cuales se enfoca en el cumplimiento de un conjunto de objetivos, así:

Tabla 1. Ejes y objetivos de la política general del SGR

Ejes de la política general del SGR	Objetivos que persigue
<i>Ahorro y estabilidad económica</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los RNNR, en función de generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.
<i>Desarrollo sostenible en los territorios donde se exploren y exploten RNNR</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal. • Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de RNNR, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que les asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben llevar a cabo acciones de conservación y recuperación.
<i>Inversión para la equidad y la competitividad</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social. • Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios, dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado. • Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes, promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo. • Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos.
<i>Buen Gobierno</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno.

Fuente: construcción definida por el DNP-MHCP-MME

5.1.Eje – Ahorro y estabilidad económica

Este eje de la política general del SGR parte de reconocer la volatilidad y el carácter temporal de los ingresos que por concepto de la explotación de RNNR percibe el Estado y los retos que esto conlleva para lograr niveles estables de inversión pública en el mediano y largo plazo, para aprovechar la oportunidad de elevar los niveles de calidad de vida y competitividad del país y alcanzar un desarrollo ambiental, económico y social sostenible en el tiempo.

Este eje encamina sus acciones al cumplimiento del primer objetivo del SGR, enfocado en generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la economía y mantener la estabilidad del gasto público con cargo a estos recursos.

5.1.1. Objetivo – Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los RNNR, en función de generar ahorro para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo

Sin importar que tan sólida sea una economía, ésta tiene un carácter cíclico en el cual después de un periodo de auge, se entra en un periodo de recesión y posteriormente se regresa a su etapa inicial. Los tiempos de transición entre los periodos de auge y recesión son inciertos, por lo cual es necesario definir mecanismos contra cíclicos que generen una estabilidad económica a través del tiempo para continuar con el desarrollo del país.

El SGR es especialmente vulnerable al carácter cíclico de la economía, pues sus ingresos dependen de las condiciones del mercado de RNNR, en el cual los precios de estos productos y la tasa representativa del mercado están determinados por factores externos de alta volatilidad.

Por lo anterior, la reforma constitucional que creó el SGR estableció que un porcentaje de los ingresos debe ir a conceptos de ahorro público que permitan aprovechar los recursos finitos de las regalías en el mediano y largo plazo, así como estabilizar los niveles de inversión con cargo a estos ingresos fluctuantes.

Es así como hasta un 30 % de los ingresos del SGR se destinan al FAE para mantener una senda estable de gasto con el fin de crear una mayor sostenibilidad y una mejor planificación de las inversiones regionales. Esto contribuye a su vez a estabilizar el entorno económico y el empleo, particularmente el de la población menos favorecida económicamente, que es la más vulnerable a las fluctuaciones de la economía y de los ingresos minero - energéticos.

Adicionalmente, en épocas de crecimiento de ingresos provenientes de actividades minero-energéticas, el ahorro que realice el SGR contribuye a moderar las presiones a la apreciación

del peso colombiano, y con ello ayuda a prevenir las distorsiones que conduzcan a un fenómeno del tipo de "enfermedad holandesa"³.

Por otra parte, un 10 % de los ingresos del SGR se destina al ahorro pensional territorial, el cual se canaliza a través del Fonpet y contribuye a la sostenibilidad y responsabilidad fiscal de las finanzas públicas territoriales.

Para cumplir con el objetivo de contribuir con la estabilidad de los recursos de inversión del SGR y la estabilidad de económica del país, esta política plantea las siguientes estrategias:

1. Desarrollo de los mecanismos de ahorro y estabilización.
2. Contribución del SGR a la cobertura del pasivo pensional territorial.

A continuación, se describe cada una de las estrategias mencionadas, en conjunto con una serie de instrumentos que permitirán el correcto desarrollo de las mismas.

5.1.1.1. Estrategia - Desarrollo de los mecanismos de ahorro y estabilización

Atendiendo el comportamiento fluctuante e incierto de los ingresos de regalías provenientes de la explotación de los RNNR, el artículo 361 de la Constitución Política incorpora una regla de distribución de los mismos que permite mantener una senda más estable de inversión pública:

Tabla 1. Distribución Constitucional de los Ingresos de Regalías⁴

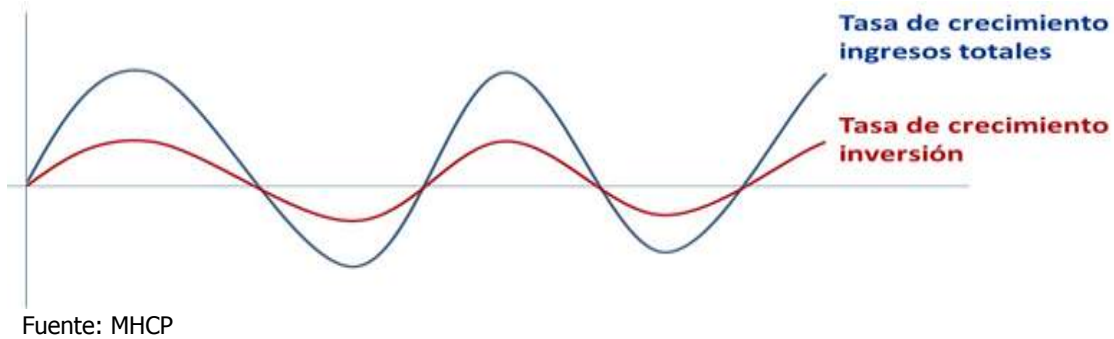
Concepto	Regla de distribución
Fondo de Ciencia, Tecnología e innovación	10 % de los ingresos
Ahorro pensional territorial	10 % de los ingresos
Asignaciones directas + Fondo de Desarrollo Regional + Fondo de Compensación Regional	Crecerán a la mitad de la tasa a la que crecen los ingresos totales
Fondo de Ahorro y Estabilización	La diferencia entre los ingresos totales y los demás conceptos

Cuando los recursos destinados a inversión territorial a través de los FCR y FDR y las asignaciones directas a entidades productoras y portuarias crecen a la mitad de la tasa de los ingresos totales, estos últimos del SGR pueden sufrir grandes alteraciones y la fluctuación en los niveles de inversión puede ser mucho menor.

³ Fenómeno de expansión del ingreso de divisas por auges en la exportación de recursos naturales (petróleo y minerales) que, sin las medidas adecuadas, genera revaluación de la moneda local y contracción y pérdida de empleos en otros sectores productivos y efectos negativos finales en la economía como un todo (Emilio Sardi)

⁴ Adicionalmente, el artículo 361 de la Constitución Política y artículos 11, 103 y 154 de la Ley 1530 de 2012 establecieron que se deben descontar proporcionalmente del total de los ingresos distribuidos: un 2 % para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento geológico del subsuelo; un 0,5 % para asignaciones de los municipios ribereños del río grande de la Magdalena y Canal del Dique; un 1 % para la administración del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y un 2 % para el funcionamiento del SGR.

Gráfico 1. Tasas de crecimiento Inversión e Ingresos



A su vez, esta regla de distribución lleva a que en épocas de bonanza se asigne una mayor proporción de los ingresos al FAE, con el propósito de contar con recursos que contrarresten la caída de la inversión en épocas de escasez o de agotamiento de estos RNNR.

Es así como el principal instrumento para alcanzar el objetivo de “generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo”, es el adecuado flujo de recursos del SGR hacia el FAE y desde éste hacia la inversión en épocas de caídas sustanciales de los ingresos del Sistema.

Por tanto, esta estrategia está encaminada a la definición de los criterios, lineamientos y mecanismos para una adecuada administración de estos recursos y desarrollo de los mecanismos previstos para estabilizar los niveles de inversión.

5.1.1.1.1. Instrumento – Definir la política de inversión de los recursos del FAE

La Ley 1530 de 2012 en sus artículos 45 y 50 señala que con los recursos del FAE se constituirá un patrimonio autónomo denominado “Fideicomiso FAE”, en dólares americanos, administrado por el Banco de la República, el cual tiene como objetivo maximizar la rentabilidad de los recursos fideicomitados, con un manejo de los activos de un inversor prudente.

Los recursos son ahorrados y administrados de acuerdo con la política y lineamientos de inversión dictados por el Comité de Inversiones, el cual está conformado por el MHCP, que lo preside, el MME y el DNP, y cuenta con la asistencia de dos gobernadores (uno de los cuales corresponderá a uno de los departamentos productores) y dos alcaldes (uno de los cuales corresponderá a uno de los municipios productores), entre otros invitados permanentes. Sus principales funciones son determinar las políticas y criterios de inversión y supervisar la política de inversiones.

Así las cosas, el objetivo de la política de inversión del FAE es contar con un portafolio que tenga un riesgo bajo que permita maximizar la rentabilidad, siempre y cuando se cumpla con la restricción de no tener retornos negativos en un horizonte de un año con un nivel de confianza del 95%. Para ello, el Comité se apoya en las recomendaciones técnicas y

financieras de dos grupos: el Grupo Financiero Asesor (GFA) del MHCP y el Grupo Técnico de Apoyo (GTA) de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN).

Ilustración 1. Conformación de Grupos FAE



Fuente: MHCP

El GFA del MHCP en sus reuniones periódicas, evalúa y monitorea el desempeño del Fondo efectuando recomendaciones al Comité de Inversiones y al administrador, orientadas a fortalecer su gestión y sus procesos operativos, teniendo en cuenta el contexto de mercado internacional en el que se desenvuelve la inversión de los recursos.

Obedeciendo a buenas prácticas adoptadas por fondos soberanos de diferentes países e implementando políticas de transparencia y divulgación de la información, el GTA de la DGCPTN elabora reportes mensuales y trimestrales del FAE, en donde se detalla la composición del portafolio de inversiones, así como sus principales indicadores de desempeño, los cuales son publicados con la periodicidad respectiva en la página web del SGR del MHCP.

Este esquema de gobierno corporativo ha permitido que el FAE mantenga una política prudente de inversión, logrando el objetivo establecido e incluso generando una rentabilidad moderada.

No obstante, para desarrollar el objetivo de maximizar la rentabilidad de los recursos fideicomitidos, se requiere definir una política de inversión del FAE que permita fijar objetivos de riesgo y retorno más precisos. Para ello, se desarrollará una asesoría en políticas de inversión por parte de expertos en fondos soberanos a nivel internacional.

A partir de las recomendaciones que resulten de esa asesoría, el Comité de Inversiones definirá una política de inversiones del Fideicomiso FAE, con objetivos de riesgo y retorno del Fideicomiso, para su implementación en el siguiente bienio.

5.1.1.1.2. Instrumento – Desahorro FAE

En desarrollo del inciso 6 del artículo 361 de la Constitución Política, la Ley 1530 de 2012 define dos reglas adicionales para evitar que caídas importantes o drásticas de los ingresos del SGR afecten la estabilidad de los niveles de inversión con cargo a estos recursos, así:

El artículo 48 de la Ley 1530 de 2012 establece:

En el evento en que en un año fiscal los ingresos por regalías y compensaciones del Sistema General de Regalías sean inferiores a la suma de los montos que corresponde al ahorro pensional territorial, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Compensación, Fondo de Desarrollo y a las asignaciones directas a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución, el Fondo de Ahorro y Estabilización desahorará los recursos para cubrir esta diferencia. El desembolso del Fondo de Ahorro y Estabilización en un año fiscal no podrá ser superior al diez por ciento (10%) del saldo del mismo al último día del año inmediatamente anterior.

A su vez, el artículo 55 de la Ley 1530 de 2012 define que:

[...] si los ingresos anuales de regalías del Sistema General de Regalías disminuyen en un 50% o más con respecto al año anterior, se estimará que la reducción correspondiente en la suma de los recursos destinados al Fondo de Compensación Regional, al Fondo de Desarrollo Regional y a las asignaciones directas a que se refiere el inciso segundo del citado artículo 361, corresponda a la tercera parte de la tasa de caída de los ingresos del Sistema, con el fin de mitigar sus efectos [...]

Adicionalmente, el artículo 49 de la Ley 1530 de 2012 define lineamientos generales para la distribución de los recursos por desahorro así:

A los departamentos se les distribuirán los recursos del desahorro, en la misma proporción en que participen en el saldo del Fondo de Ahorro y Estabilización en el momento en que dicho desahorro tenga lugar. Los recursos se canalizarán a través del Fondo de Compensación Regional, el Fondo de Desarrollo Regional y las asignaciones directas, proporcionalmente con respecto a su participación en los ingresos del Sistema General de Regalías en el año correspondiente.

En todo caso, respecto de las asignaciones directas y los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, los recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización en períodos de desahorro, se destinarán, en primer lugar, a financiar los compromisos contraídos con cargo a vigencias futuras que aún se hallen

pendientes de financiación y pago o cancelación con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.

Desde finales del año 2014 se presenta una caída constante de los precios del crudo y, por ende, de los ingresos de regalías que se recaudan por este concepto. Es así como se requiere evaluar si el impacto de la caída en los ingresos sobre los niveles de inversión en el bienio vigente (2015-2016) conlleva o no la necesidad de desahorrar del FAE, bajo las reglas anteriormente mencionadas.

Adicionalmente, es necesario que el Gobierno nacional precise los lineamientos, criterios y procedimientos frente a la estimación, distribución, presupuestación, asignación, transferencia y giro a los beneficiarios de estos recursos. Todo ello para garantizar que dicho desahorro se destine oportuna y adecuadamente a los fondos y entidades que lo requieren. En el caso particular de las asignaciones directas, se deben determinar criterios de distribución de los recursos del desahorro entre entidades territoriales de un departamento, para canalizarlos a aquellas que presenten las mayores caídas en sus ingresos.

5.1.1.2. Estrategia – Contribución del SGR a la cobertura del pasivo pensional territorial

La Ley 100 de 1993, entre otros temas, ordenó a las entidades territoriales estimar la magnitud de la deuda con sus trabajadores activos, pensionados y retirados, con el fin de evidenciar el tamaño de su pasivo pensional y así comenzar a provisionar las respectivas reservas pensionales, pues no tener definido este pasivo pensional ni su financiación, implica elevados riesgos frente a su viabilidad financiera de la entidad territorial.

La Ley 549 de 1999⁵ dispuso que las entidades territoriales deberían cubrir el valor de los pasivos pensionales a su cargo en un término no mayor de 30 años a partir de la expedición de esa norma. Para apoyar el logro de este propósito, esta misma ley creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), el cual ha sido un instrumento indispensable para la constitución de las reservas pensionales, la elaboración y actualización de los cálculos actuariales, el apoyo a las entidades territoriales en materia pensional y en la atención de las obligaciones pensionales de los sectores de propósito general, educación y salud.

De acuerdo con el MHCP, para alcanzar esta meta el Fonpet cuenta con 11 fuentes de financiación, incluyendo ingresos del orden departamental, distrital, municipal y de la Nación originados en rubros específicos de ingresos. Con todo, a 31 de diciembre de 2011, el pasivo pensional actuarial total ascendía a 80,7 billones de pesos y sólo 97 entidades habían alcanzado la cobertura total de su pasivo pensional.

Con la reforma constitucional que creó el SGR se estableció que el 10 % de los ingresos del Sistema se deben destinar al ahorro pensional territorial, con lo cual se sustituyó la contribución proveniente de las regalías directas e indirectas que dispuso el artículo 48 de

⁵ (Ley 549 de 1999) Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.

la Ley 863 de 2003⁶. Adicionalmente, el artículo 56 de la Ley 1530 de 2012 definió que este porcentaje será manejado a través del Fonpet.

Con esta estrategia, a partir de los recursos del SGR asignados al ahorro pensional territorial, se pretende contribuir al cumplimiento de las metas cobertura de las entidades territoriales, en el tiempo previsto por la norma. El mecanismo central para ello ha sido la definición de la distribución de estos recursos, teniendo como criterio el principio rector del SGR: la equidad.

5.1.1.2.1. Instrumento – Distribución del ahorro pensional territorial bajo criterios de equidad

Con el propósito de avanzar tanto en la meta global de cubrimiento del pasivo pensional territorial del país, como en la de lograr que todas las entidades territoriales puedan cumplir con este cubrimiento, se ha establecido una metodología de distribución del 10% de los recursos del SGR destinados al ahorro pensional territorial centrada en el principio de equidad, la cual quedó establecida en el artículo 2.2.4.5.2 del Decreto 1082 de 2015.

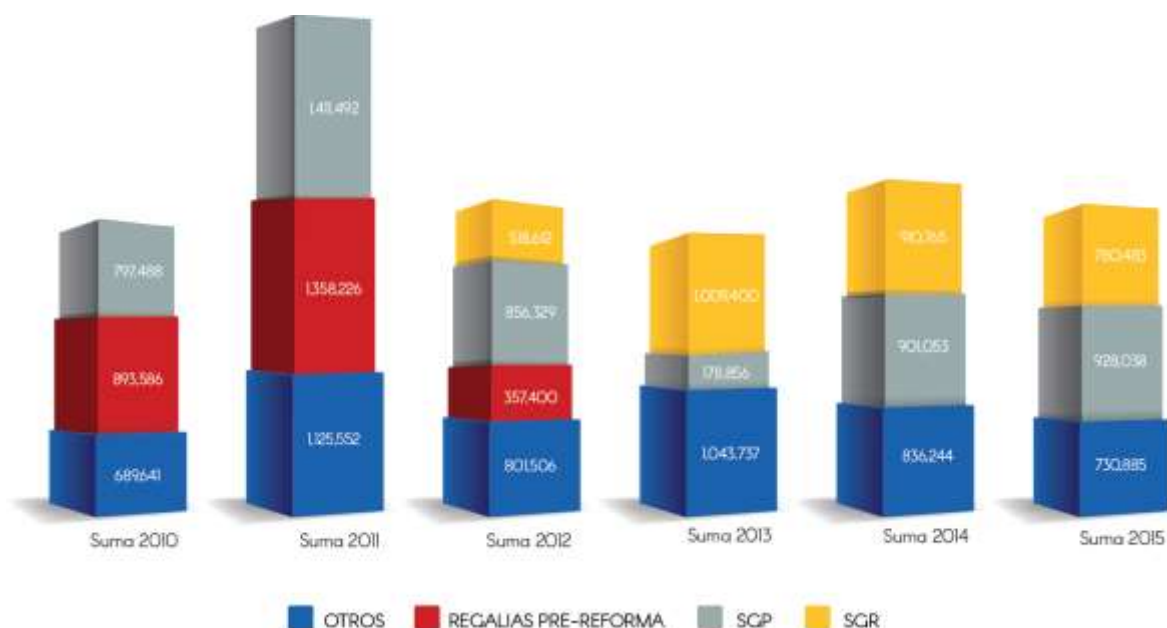
Toda vez que pocas entidades territoriales concentran un porcentaje significativo del pasivo pensional actuarial total del país, en la distribución de los recursos se dividen las entidades que cuentan con pasivo pensional en dos grupos: uno conformado por los departamentos y el Distrito Capital y otro conformado por los municipios y demás distritos. A cada grupo se le asigna un porcentaje equivalente a la participación porcentual en el monto total de pasivos pensionales no cubiertos. Con ello, se focalizan los recursos hacia las mayores necesidades en términos de cobertura.

Ahora, al interior de cada grupo, los recursos se distribuyen en función de la pobreza relativa y la participación de la entidad territorial en la población total del grupo respectivo, garantizando así el principio de equidad social en la distribución.

De esta manera, el SGR se ha constituido en la segunda fuente de ingreso más importante para el Fonpet después del SGP y ha contribuido a que el número de entidades que cuentan con un cubrimiento del 125 % de su pasivo pensional haya pasado de 97 en el año 2011 a 741 en el 2015, habilitándolas para el desahorro de otras fuentes de recursos que alimentan este fondo, en los términos que prevé la norma.

⁶ (Ley 863 de 2003, 2003) Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

Gráfico 2. Impacto del SGR en el ahorro pensional Fonpet



Fuente: MHCP

Teniendo en cuenta que el pasivo pensional a 31 de diciembre de 2015 asciende a \$63,4 billones de pesos, resulta fundamental mantener esta provisión de recursos, para que las entidades territoriales ahorren en el futuro esta obligación.

5.1.1.2.2. Instrumento – Lineamientos para promover uso de recursos en pago de mesadas y demás pasivos pensionales

Como se señaló anteriormente, el 10 % de los ingresos del SGR destinados al ahorro pensional territorial ha contribuido a que un número importante de entidades territoriales alcancen un cubrimiento del 125 % de su pasivo pensional. Es así como se plantea la pregunta frente al aprovechamiento de los excedentes del Fonpet de estas entidades territoriales que han alcanzado el cubrimiento de su pasivo.

Frente a los recursos del SGR para ahorro pensional territorial, se estableció en la Ley 1744 de 2014, la posibilidad de financiar el costo de las mesadas pensionales y atender los compromisos pensionales corrientes.

La reglamentación expedida por el MHCP ha precisado el uso de estos excedentes del SGR en el Fonpet, e igualmente desarrolla la posibilidad de canalizar estos recursos al cubrimiento del pasivo pensional en los sectores de educación y salud cuando el pasivo del sector central se encuentre cubierto.

De esta manera, se busca optimizar el uso de esta importante fuente de recursos para asegurar la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales.

5.2.Eje – Desarrollo ambiental, económico y social sostenible en los territorios donde se explore y explote RNNR

El SGR establece en los numerales 4 y 8 del artículo 2 de la Ley 1530 de 2012, objetivos y fines encaminados a la generación de inversión para la restauración y desarrollo económico, social y ambiental de los territorios donde se desarrollan actividades de explotación y exploración de RNNR.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”, señala que el sector minero-energético es y debe continuar siendo uno de los motores de desarrollo del país a través de su aporte al crecimiento económico, al aparato productivo, al empleo rural y a la inversión privada, y debe aprovechar al máximo su potencial en recursos naturales, bajo altos estándares ambientales y sociales, articulándose con las demás políticas sectoriales, las autoridades territoriales y la sociedad civil. El Plan reconoce que este sector aporta recursos significativos que garantizan el funcionamiento de distintos programas y planes públicos, dentro de los cuales se encuentran las regalías.

El MME, con el fin de cumplir eficientemente estos lineamientos de ley, delegó algunas funciones que se ejecutan con recursos provenientes del SGR por los conceptos de fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano, así:

Tabla 2. Entidades y funciones delegadas

ENTIDADES DELEGADAS	FUNCIONES
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos
Agencia Nacional de Minería (ANM)	
Gobernación de Antioquia	
Servicio Geológico Colombiano (SGC)	Conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano.

En este sentido, este eje reconoce que la explotación de RNNR genera impactos en los territorios productores, por lo tanto, busca en estos:

1. Promover el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.
2. Generar entornos favorables para realizar la actividad extractiva, de tal manera que permita el cumplimiento de los objetivos económicos del país.
3. Alcanzar un desarrollo ambiental, económico y social sostenible en el tiempo.

Para la ejecución de esta estrategia que contribuye definitivamente a la estabilidad económica del SGR, se plantean dos objetivos:

1. Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.

2. Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de RNNR, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que les asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación.

A continuación, se desarrollan cada uno de estos objetivos, sus estrategias y una serie de instrumentos que permitirán dar cumplimiento a estos lineamientos.

5.2.1. Objetivo – Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal

Para el desarrollo de este objetivo, de sus estrategias e instrumentos, se tomó como referencia, entre otros:

1. La Política Minera de Colombia – Bases para la minería del futuro, expedida por MME en abril de 2016, que describe el contexto nacional minero, traza los retos institucionales, y la visión, pilares, líneas estratégicas y plan de implementación de la Política Minera.
2. Los informes públicos de gestión semestral técnico y financiero de la vigencia 2015. Mediante estos, el MME, en cumplimiento de la ley⁷, presenta la gestión semestral técnica y financiera ante las comisiones económicas del Congreso de la República. En esta gestión semestral se consolidan los informes emitidos por las entidades a las cuales se les ha delegado la función de fiscalización y conocimiento del subsuelo (ANH, ANM, SGC y Gobernación de Antioquia) y que, para el desarrollo de las funciones delegadas, ejecutan recursos provenientes del SGR bajo el concepto de fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano.

Este objetivo busca, de un lado, impulsar el desarrollo de la producción minero-energética como pilar para el mantenimiento de los ingresos del SGR, entendiendo que sólo a través de la promoción de la exploración y explotación de RNNR, se pueden conseguir las metas de recaudo y cumplir los objetivos en inversión. Por otro lado, procura promover la estructuración de proyectos de inversión para el desarrollo de la minería pequeña, mediana y artesanal, la cual constituye la actividad minera más numerosa y en ella laboran los mineros con ingresos reducidos.

Finalmente, busca fortalecer la actividad de fiscalización en el ciclo de las regalías, que propende por un adecuado aprovechamiento del recurso minero-energético.

Para conseguir este objetivo se plantean las siguientes estrategias, que con una serie de instrumentos permitirán el correcto desarrollo de este objetivo:

⁷ Parágrafo del artículo 41 de la Ley 1744 de 2014.

1. Fortalecimiento de la exploración y explotación de los RNNR.
2. Estructuración de proyectos de inversión para el desarrollo de la minería pequeña, mediana y artesanal.
3. Fortalecimiento de la actividad de fiscalización en el ciclo de las regalías.

5.2.1.1. Estrategia – Fortalecimiento de la exploración y explotación de los RNNR

Para efectos de la política general del SGR, se entiende por etapa de generación en el ciclo de regalías lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1530 de 2012, que define el ciclo de las regalías y compensaciones así:

[...] Para los efectos previstos en el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política, el ciclo de generación de regalías y compensaciones comprende las actividades de fiscalización, liquidación, recaudo, transferencia, distribución y giros a los beneficiarios de las asignaciones y compensaciones directas.

Ilustración 2. Ciclo Regalías y Compensaciones



Fuente: Ilustración realizada con base en la Ley 1530 de 2012

Para el fortalecimiento de la exploración y explotación de RNNR, que corresponde a todas aquellas actividades que permiten asegurar el conocimiento del subsuelo para incrementar las posibilidades de nuevos hallazgos de RNNR para producción, el Acto Legislativo 05 de

2011 estableció que para las actividades de fiscalización y conocimiento y cartografía del subsuelo colombiano, se destinará el 2 % del total de los ingresos del SGR, con el propósito de identificar el potencial de recursos mineros e hidrocarbúferos del país.

Como se mencionó en la descripción de este eje, el MME a través del Servicio Geológico Colombiano delegó la función de realizar las actividades necesarias encaminadas al conocimiento y cartografía del subsuelo colombiano⁸, y el 14 de septiembre de 2012 se suscribió el Convenio Interadministrativo 134 de 2012 entre estas dos entidades para definir los derechos y obligaciones derivados de la delegación⁹.

El SGC está encargado de:

1. La investigación científica básica y aplicada del potencial de recursos del subsuelo (minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y geotermia).
2. El seguimiento y monitoreo de amenazas de origen geológico.
3. La administración de información del subsuelo.
4. Garantizar la gestión segura de los materiales nucleares y radiactivos en el país.
5. Coordinar proyectos de investigación nuclear.

Con los recursos que prevé el SGR en la distribución para el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, el SGC adelanta actividades en las siguientes líneas temáticas:

- A. **Geología básica:** busca obtener información geológica del país para generar conocimiento geo científico integral mediante estudios e investigaciones regionales y especiales para contribuir al desarrollo social y económico del país, a través de la elaboración de la cartografía geológica, geofísica y geoquímica regional, investigaciones básicas y cartografía temática en estratigrafía y paleontología, tectónica, vulcanología, hidrogeología y geotermia.
- B. **Recursos del subsuelo:** genera conocimiento geo científico empleando estudios e investigaciones geológicas, geoquímicas y geofísicas para evaluar el potencial de recursos minerales metálicos, energéticos, y no metálicos e industriales en el territorio colombiano, como aporte al desarrollo económico y social del país, generando conocimiento sobre el potencial de recursos minerales en áreas de interés del Estado.

Lo anterior se concreta en la producción de mapas metalogenéticos, mapas de anomalías geoquímicas y geofísicas, que son base para identificar áreas promisorias para alojar mineralizaciones para Colombia. La aplicación de esta información generada está orientada a satisfacer la necesidad de promover áreas para desarrollar proyectos mineros sustentables y adicionalmente a proveer información específica de alta calidad para la planeación de uso del territorio incluyendo agricultura, energía, medio ambiente, salud, e infraestructura, entre otros.

- C. **Amenazas geológicas:** la esquina Noroccidental de Suramérica tiene una complejidad tectónica importante, debido a que es el resultado de la interacción de tres placas

⁸ Con excepción de las funciones delegadas en la Agencia Nacional de Hidrocarburos, que administra el Banco de Información Petrolera y la realiza los estudios regionales para la exploración de hidrocarburos hasta el 30 de noviembre de 2016

⁹ Resolución No. 41361 del 15 de diciembre de 2015.

tectónicas principales, las placas Suramericana, Nazca y Caribe. La interacción de estas placas hace que nuestro país esté caracterizado por la ocurrencia de cadenas montañosas jóvenes donde se presentan sismos, erupciones volcánicas y procesos de remoción en masa, eventos favorecidos por lluvias intensas, pendientes fuertes, materiales fracturados y meteorizados. Estos son algunos de los procesos de origen geológico que producen amenazas, cuya ocurrencia ha causado pérdida de vidas humanas, de medios de vida, de infraestructura y ha frenado el desarrollo del país. Por tal motivo, la función es investigar, identificar, caracterizar, monitorear, evaluar, diagnosticar y modelar los fenómenos geológicos generadores de amenazas que puedan generar afectación sobre territorio nacional.

D. De forma transversal se realizan actividades que contribuyen a la obtención de los productos de conocimiento geo científico a través del desarrollo de:

1. Laboratorios de recepción y preparación de muestras geológicas: se encarga de la recepción, preparación, entrega de muestras a los laboratorios y el almacenamiento de las muestras preparadas y testigos.
2. Laboratorios de ensayos en rocas, suelos, sedimentos, minerales, aguas y gases: proporciona resultados analíticos de las muestras obtenidas en el marco de los proyectos de cartografía geológica, cartografía geoquímica (áreas estratégicas mineras), programa de exploración de aguas subterráneas y exploración de recursos geotérmicos, empleando e implementando técnicas analíticas aplicadas en el ámbito geo científico mundial.
3. Gestión de la información geo científica: procedimientos específicos de acompañamiento y control en la definición de estándares y de oficialización de la información, acompañados estos por el diagnóstico y formulación de soluciones para el establecimiento de mecanismos eficientes de almacenamiento, organización, integración y divulgación de información.

Para desarrollar esta estrategia se contará con dos instrumentos que permitirán su correcto desarrollo:

1. Seguimiento al levantamiento de cartografía geológica.
2. Seguimiento al levantamiento de información para el conocimiento del potencial de los recursos del subsuelo.

5.2.1.1.1. Instrumento – Seguimiento al levantamiento de cartografía geológica

A través del levantamiento de la cartografía geológica, geofísica y geoquímica regional, investigaciones básicas y cartografía temática en estratigrafía y paleontología, tectónica, vulcanología, hidrogeología y geotermia, el SGC genera conocimiento geo científico integral que incrementa el conocimiento del territorio nacional, y mediante estudios e investigaciones regionales y especiales contribuye al desarrollo social y económico del país.

5.2.1.1.2. Instrumento – Seguimiento levantamiento de información para el conocimiento potencial de los recursos del subsuelo

Este instrumento tiene como objeto generar conocimiento geo científico mediante levantamiento de información, estudios e investigaciones geológicas, geoquímicas y geofísicas para evaluar el potencial de recursos minerales metálicos, energéticos y no metálicos e industriales en el territorio colombiano, que permitan decidir sobre su desarrollo, planificación e inversión, y aporten al desarrollo económico y social del país.

La información producida aporta conocimiento del territorio para proyectar usos del suelo y aprovechamiento de recursos del subsuelo, planear actividades productivas y evaluar en qué condiciones se promoverá su desarrollo. Los principales indicadores de gestión se presentan a continuación:

Tabla 3. Indicadores de gestión del conocimiento Geo científico.

Indicador
Avance en la cobertura de cartografía geológica regional a escala 1:100.000 en el territorio Nacional
Áreas evaluadas en su potencial para recursos minerales.

Fuente: Servicio Geológico Colombiano

5.2.1.2. Estrategia – Estructuración de proyectos de inversión para el desarrollo de la minería pequeña, mediana y artesanal

La Política Minera de Colombia¹⁰, con base en lo señalado en el artículo 21 de la Ley 1753 de 2015, señala que debido a que la actividad minera en Colombia no es uniforme ni homogénea se clasifica según su tamaño y producción, en minería de subsistencia, pequeña, mediana y gran minería, e indicando que el Gobierno nacional definirá y establecerá los requisitos respectivos teniendo en cuenta el número de hectáreas o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral. A continuación, se describe en términos generales cada una de ellas:

Minería de pequeña escala: es la más numerosa cuando se habla de unidades de producción, cuenta con algunas deficiencias en su desempeño, se trata de una actividad con bajo conocimiento de los recursos y las reservas, lo que impacta negativamente sus procesos de planificación, con elevados costos de producción y transacción y con limitado uso de tecnología en sus procesos, reúne a los mineros de menores ingresos, cuenta con gran capacidad para generar empleo y en algunos casos, como las esmeraldas, el oro y el carbón metalúrgico, dar valor agregado al mineral explotado.

Minería de mediana escala: estos proyectos se caracterizan porque obtienen mayor conocimiento de los recursos y reservas, lo que fortalece su planeación minera, cumplen con las normas laborales y de seguridad e higiene minera, efectúan un buen

¹⁰ Política Minera de Colombia – Bases para la minería del futuro; Republica de Colombia, Bogotá D.C. abril de 2016.

aprovechamiento del mineral y manejan los impactos que se podrían generar en el medio ambiente y su entorno social.

Minería de subsistencia: es la actividad minera que no requiere título minero para su ejecución, desarrollada por personas naturales que dedican su fuerza de trabajo a la extracción a cielo abierto de metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, materiales de arrastre y arcillas en cualquiera de sus formas, utilizando herramientas manuales.

Minería de gran escala: corresponde a proyectos mineros que se realizan bajo las mejores condiciones y estándares técnicos, económicos, ambientales y sociales, los cuales son muy importantes para la economía del país no solo por su generación de ingresos, sino por su impacto social y regional.

Igualmente, señala que en muchas regiones existe la actividad extractiva ilícita, cuyos efectos son nefastos para el ambiente, la sociedad y la economía del país: no paga impuestos, regalías, ni las contraprestaciones legales; emplea menores de edad, financia grupos criminales, contamina el medio ambiente y destruye ecosistemas al no cumplir las normas ambientales; y explota anti-técnicamente los yacimientos, esterilizando recursos mineros.

Por otro lado, esta política muestra que, de acuerdo con las estadísticas del Censo Minero del año 2010, de las 14.353 Unidades Productivas Mineras (UPM) censadas en 23 departamentos del país:

- a) El 63% (9.045 UPM) trabajan sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional o sin el amparo del mismo, de las cuales el 75% son de pequeña escala, el 24% de mediana minería y únicamente el 1 % de gran minería. El 14 % llevan contabilidad y el 77% no cuentan con ninguna herramienta empresarial.
- b) El restante 37% (5.312 UPM) trabajan bajo el amparo de un título minero, sin embargo, no tienen instrumento ambiental, o si lo tienen, no desarrollan la actividad minera conforme al plan de trabajo y obras.
- c) De las 14.353 UPM identificadas, aproximadamente el 65% se encuentra en la ilegalidad y un porcentaje similar no paga las regalías, un 70% no implementa acciones de seguridad, higiene y salud ocupacional, el 61% de los mineros cuenta apenas con educación básica primaria, el 23% con educación secundaria y únicamente el 6% con algún grado de educación superior.

Así mismo, se desarrollan seis pilares estratégicos¹¹ dentro de los cuales se encuentra el pilar *Condiciones competitivas* que busca incrementar la competitividad de la industria minera colombiana en los mercados nacionales e internacionales, y señala que el Gobierno nacional buscará financiar con recursos públicos y privados, la pequeña y mediana minería, ya que uno de los principales retos del sector minero es mejorar el desempeño técnico,

¹¹ 1) Seguridad jurídica; 2) Condiciones competitivas; 3) Confianza legítima; 4) Infraestructura; 5) Información; y 6) Institucionalidad minera fortalecida y eficiente.

ambiental, laboral, social y tributario de los proyectos de la minería de pequeña y mediana escala.

Por estas razones uno de los fines del SGR es apoyar la estructuración y financiación de proyectos de desarrollo minero, en especial para la minería mediana, pequeña y artesanal y el MME, como encargado de la política pública de formalización minera y en coordinación con las entidades del orden nacional, adelantará la asistencia técnica, jurídica y financiera requerida por las entidades territoriales para la estructuración de proyectos de inversión dirigidos al fortalecimiento de grupos asociativos de minería de pequeña y mediana escala así como la de subsistencia, en etapa de explotación, en las siguientes líneas:

- a) Fortalecimiento en temas de capacitación relacionados con la formalización minera, trabajo minero, manejo de explosivos, riesgos laborales, seguridad e higiene de las explotaciones mineras, buenas prácticas mineras y procesos de beneficio de oro con tecnologías limpias.
- b) Transferencia de tecnología, comercialización, desarrollo de valor agregado, desarrollo empresarial, estructuración de estrategias en mercadeo, integración de operaciones mineras, cierre y abandono de la explotación minera.
- c) Investigación e innovación en las fases de beneficio y transformación de minerales.

Estos proyectos de inversión que se formulen deben propender por el desarrollo de la actividad minera con altos estándares técnicos, ambientales, económicos, laborales y sociales, e ir de la mano de una fuerte articulación institucional para hacer una mejor gestión y administración de los recursos mineros del país, generar desarrollo regional y nacional de tal manera que soporte la diversificación de la oferta de minerales.

En todo caso, los proyectos de inversión para el fomento de la producción minera podrán estar enmarcados en las líneas estratégicas de la Política Nacional de Formalización, esto es:

- Formación para el trabajo.
- Inclusión diferencial y desarrollo social.
- Tecnologías de la información.
- Fortalecimiento asociativo y empresarial.

Para el caso, se podrá hacer uso del mecanismo previsto en el artículo 197 de la Ley 1753 de 2015, que permite la destinación de recursos del SGR para la estructuración técnica, legal y financiera proyectos por parte de entidades financieras del orden nacional con participación estatal de proyectos de inversión.

Para desarrollar esta estrategia se contará con dos (2) instrumentos, como son:

1. Proyectos tipo formulados del sector minero energético
2. Proyectos que promuevan la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el sector minero energético.

5.2.1.2.1. Instrumento – Formulación de proyectos tipo para el sector minero energético

El Conpes 3856 de 2016¹² define la estrategia para estandarizar proyectos que contribuyan a solucionar las debilidades que enfrentan las entidades públicas de los distintos niveles de gobierno, y establece los lineamientos de política para su implementación, y permite a las entidades del orden nacional y territorial:

1. Formular y estructurar proyectos de una manera más eficiente y rápida, agilizando las tareas de formulación y diseño, reduciendo los riesgos asociados a la planeación y ejecución de los proyectos y ahorrando costos y tiempos de estudios innecesarios.
2. Unificar estándares mínimos de prestación de servicio, dotación y calidad en todo el territorio nacional, en el marco de una política incluyente que permita a los habitantes de todas las regiones del país acceder a bienes públicos en igualdad de condiciones.
3. Permitir que el diseño final tenga en cuenta todos los aspectos técnicos necesarios para realizar este proyecto, y finalmente.
4. Facilitar la formulación con el fin de ayudar a conseguir los recursos necesarios para su implementación.

Con la estrategia de estandarización de proyectos se pondrá a disposición de alcaldes y gobernadores un portafolio de proyectos para que puedan hacer uso de los mismos. Estos proyectos responden a las necesidades existentes en las entidades territoriales de acuerdo con la demanda de proyectos de los últimos dos años, y se encuentran en el marco de las prioridades de inversión definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Para el caso del sector minero energético, con el apoyo de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) se viene trabajando en la estructuración de un proyecto tipo que consiste en la instalación de celdas solares individuales en Zonas No Interconectadas (ZNI), para generar energía eléctrica a través de paneles solares, con el objetivo de que en zonas alejadas que carecen de energía eléctrica, una vez analizadas y estudiadas sus características propias, puedan contar con su suministro de fuente solar. Este proyecto permitirá definir aspectos para su diseño y montaje como son:

1. Identificar y dimensionar el problema.
2. Estimar la demanda de energía.
3. Identificar alternativas de prestación del servicio como redes cercanas de interconexión, solución eólica, biomasa, entre otras.
4. Análisis de las alternativas de solución y el por qué se elige la energía solar.
5. Conocer el detalle técnico de la alternativa propuesta y su costo.

Tendrá como principal objetivo identificar las principales necesidades o problemáticas energéticas comunes en diferentes regiones del país, a partir de las cuales se formulen proyectos de inversión que sirvan de referencia a las entidades territoriales para buscar soluciones ajustadas a las realidades y características propias de cada zona donde se implementarán.

¹² "Estrategia de estandarización de proyectos 2016-2018".

5.2.1.2.2. Instrumento - Acompañamiento a la formulación de proyectos que promuevan la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el sector minero energético

La política minera de Colombia señala que en el contexto minero se ha identificado como uno de los principales cuellos de botella que dificultan el desarrollo eficaz de la actividad minera la poca competitividad, ya que, con algunas excepciones, el sector minero formal colombiano presenta bajos niveles de inversión en innovación, tecnología y desarrollo, tanto al interior de las empresas como en centros de investigación y academia.

Como se mencionó anteriormente¹³, el pilar de *Condiciones Competitivas* propuesto en la Política Minera de Colombia¹⁴ busca, entre otras, incrementar la competitividad de la industria minera colombiana a través de la introducción de innovación y tecnología en la minería y la transferencia de tecnología.

Por otro lado, la Ley 1753 de 2015¹⁵, señala en su artículo 7 que todos los departamentos y el Distrito Capital, estructurarán Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales (PAED) en ciencia, tecnología e innovación, a los cuales se ajustarán los proyectos a ser financiados o cofinanciados con recurso del SGR. Por lo anterior, se tiene previsto que el MME acompañe y asesore a los departamentos para que incluyan en sus respectivos PAED líneas programáticas, focos y proyectos de inversión del sector minero energético, y contribuir a la competitividad del sector minero energético.

Estos proyectos deberán estar enmarcados en el Acuerdo 016 de 2013 de la Comisión Rectora¹⁶, que define como una política de inversión proyectos del sector minero energético que tengan por objeto:

1. Exploración de alternativas de extracción y aprovechamiento de los RNNR, buscando que sean más sostenibles ambiental y socialmente, y construyendo cadenas de valor agregado.
2. Investigación e implementación de nuevas alternativas o técnicas de extracción, beneficio y transformación de los minerales estratégicos definidos por el MME y el ordenamiento minero.
3. Seguridad de las explotaciones mineras con énfasis en labores subterráneas procurando que sean competitivas y responsables con el entorno social y ambiental.
4. Promoción de eficiencia energética por parte de los usuarios del servicio público de energía eléctrica.
5. Generación de energía con promoción de fuentes de energía renovables o no convencionales.

¹³ Estrategia - Estructuración de proyectos de inversión para el desarrollo de la minería pequeña, mediana y artesanal.

¹⁴ 1) Seguridad jurídica; 2) Condiciones competitivas; 3) Confianza legítima; 4) Infraestructura; 5) Información; y 6) Institucionalidad minera fortalecida y eficiente.

¹⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país.

¹⁶ Por el cual se fija la política de inversión de recursos del Fondo de Ciencia, tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.

5.2.1.3. Estrategia - Fortalecimiento de la actividad de fiscalización en el ciclo de las Regalías

Para efectos de la política general del SGR, la etapa de fiscalización dentro del ciclo de las regalías, está definida en el artículo 13 de la Ley 1530 de 2012 de la siguiente forma:

Artículo 13. Fiscalización. *Se entiende por 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 RNNR, 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.*

El Gobierno Nacional definirá los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de RNNR técnica, económica y ambientalmente eficiente, así como los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización. Para la tercerización de la fiscalización, conforme lo determine el reglamento, se tendrá en cuenta entre otros, la experiencia en metrología en el sector de minerales e hidrocarburos, idoneidad en labores de auditoría, interventoría técnica, administrativa y financiera o revisoría fiscal y solvencia económica.

El porcentaje destinado a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, será administrado en la forma señalada por el Ministerio de Minas y Energía, directamente, o a través de las entidades que este designe.

Como se mencionó en la descripción de este eje, el Ministerio de Minas y Energía, delegó en la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Gobernación de Antioquia las funciones de fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, las cuales se ejecutan parcialmente con recursos del SGR.

La fiscalización además de determinar los volúmenes de producción, busca el mejoramiento continuo de la actividad extractiva a través del cumplimiento de las mejoras prácticas en la exploración y explotación, y el cumplimiento de las normas y contratos que permitan la sostenibilidad de los proyectos de explotación de hidrocarburos y minerales.

Ilustración 3. Fiscalización de yacimientos mineros e hidrocarburíferos



Teniendo en cuenta las particularidades que tiene la actividad de fiscalización de acuerdo al tipo de recurso natural no renovable explotado, se presentan a continuación las actividades que buscan el cumplimiento de los objetivos de la función de fiscalización.

Fiscalización en hidrocarburos:

El 2 de enero de 2015 se suscribió el Convenio Interadministrativo 001 de 2015 entre el MME y la ANH, para definir los derechos y obligaciones de la delegación, que en términos generales consiste en:

1. La fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.
2. La determinación y ejecución de los procedimientos y plazos para la liquidación de las regalías y compensaciones generadas por la producción de hidrocarburos en los términos señalados en la Ley 1530 de 2012.

La ANH ha desarrollado e implementado procesos de mejora a nivel técnico, estratégico y gerencial para el ejercicio de la fiscalización, los cuales han permitido avanzar en el conocimiento de esta función y en el desarrollo de la estrategia para cubrir los principales componentes de la misma.

Se destacan las siguientes acciones:

1. Estudio de la normatividad internacional sobre medición que incluyó 8 países (Noruega, México, Brasil, Venezuela, Perú, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos), que hace referencia a aspectos como objetivos, incertidumbre, condiciones de referencia (base), frecuencia de calibración, auditoría, estándares principales, gerencia de medición, documentación y conclusiones.
2. En línea con lo anterior, se está trabajando en una propuesta de Reglamento Técnico de Medición de Hidrocarburos que tuvo como insumos principales: i) la

normatividad expedida, ii) las normas internacionales vigentes aplicables a la medición de hidrocarburos, iii) el inventario de equipos y procedimientos de medición de hidrocarburos, iv) el estudio comparativo de normatividad internacional sobre medición de hidrocarburos, v) la experiencia en el ejercicio de la función de fiscalización, y vi) las actividades necesarias para iniciar las Auditorías de Medición de cantidad y calidad de Hidrocarburos.

3. En relación con los sistemas de información utilizados para el ejercicio de la función delegada, se han adelantado las siguientes acciones: i) plan piloto para la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado de Pozos (SIP), que facilitará los procesos de cargue, transmisión, revisión y aprobación de las formas ministeriales presentadas a la ANH por parte de las compañías operadoras de petróleo y gas; y ii) análisis y creación de reportes del comportamiento de producción de crudo, gas y agua a través de los datos operacionales recolectados diariamente a través del sistema de información.
4. Visitas de verificación a campos de producción y plataformas de pozos, que consisten en inspecciones integrales en temas como inicio de perforación, pruebas iniciales, pruebas extensas, inicios de explotación, auditorías integrales al operador, configuración de facilidades AVM, pruebas de inyektividad, pruebas especiales, suspensión, taponamiento y abandono, visitas aleatorias y selectivas, entre otros.

Fiscalización en minería:

El 26 de abril de 2013 se suscribió el Convenio Interadministrativo 052 de 2013 entre el MME y la ANM, para definir los derechos y obligaciones de estas dos entidades derivados de la delegación¹⁷, que comprende la fiscalización de la minería en el territorio nacional, con excepción del Departamento de Antioquia.

La ANM ha implementado el proceso de fiscalización como un ciclo que inicia con la evaluación documental del expediente, pasa por las inspecciones de campo y finaliza con las decisiones y actuaciones administrativas que, como autoridad minera, debe tomar de acuerdo con las no conformidades y las políticas en materia de seguimiento y mejoramiento de la actividad.

A través de la fiscalización, los titulares mineros, en especial los de pequeña minería y los mineros de subsistencia, tienen la oportunidad de someterse a políticas de mejoramiento y al acompañamiento de la autoridad minera, además de fortalecerse en la formalidad ante el Estado y la sociedad, y lograr el desarrollo de una minería bien hecha que aporte al crecimiento del país y que sea responsable con las comunidades y con el medio ambiente. Es importante resaltar que la fiscalización abarca 5 componentes que cubren los aspectos técnicos, económicos, ambientales, jurídicos y de seguridad e higiene minera. En el caso de los aspectos económicos, se revisan las obligaciones como canon superficiario, regalías y otras contraprestaciones de acuerdo a la obligación que tenga cada título.

¹⁷ Resolución 9 1818 de 2012. Modificado posteriormente por la Resolución 9 0692 del 28 de agosto de 2013 y esta última prorrogada con la Resolución 4 0452 de abril de 2015.

Es en ese sentido que la ANM ejecuta actividades orientadas a:

1. Verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los títulos mineros.
2. Inspeccionar los títulos mineros para validar aspectos relacionados con los planeamientos mineros. Esto permitirá verificar las condiciones de operación como parte de las funciones de seguimiento y control
3. Visitar los títulos mineros identificados con aspectos críticos en temas de seguridad e higiene minera, para verificar el estado de las operaciones como insumo para las actividades de fiscalización. Las prioridades son los títulos de los Proyectos de Interés Nacional (PIN), los títulos en explotación, los no visitados en el trimestre inmediatamente anterior y aquellos con aspectos críticos de seguridad minera.

Departamento de Antioquia

El 30 de agosto de 2013 se suscribió el Convenio Interadministrativo 131 de 2013 entre MME y el Departamento de Antioquia, con el objeto de definir los derechos y obligaciones de cada entidad, derivados de la delegación¹⁸ y que tiene por objeto la fiscalización de la exploración y explotación de minería de ese departamento. Para la evaluación documental de los títulos mineros a cargo del Departamento, se realizó un proceso de articulación en el cual se apoyó la etapa de sistematización de expedientes y se brindó información para realizar las visitas de fiscalización a los títulos mineros.

Adicionalmente, la ANM implementó una plataforma tecnológica para tramitar los informes de fiscalización minera integral y se inició el proceso para cargar la información en este sistema por parte de la Gobernación de Antioquia, con el fin de dar trámite a los siguientes aspectos:

1. Jurídicos: evaluación de todo el conjunto de actividades adelantadas por los beneficiarios de títulos mineros tendientes a dar cumplimiento a las estipulaciones contractuales de carácter jurídico.
2. Técnicos: seguimiento de las actividades de carácter técnico con soporte en el planeamiento minero presentado por el titular, de conformidad con los términos y condiciones pactadas en el contrato de concesión minera.
3. Económicos: verificación de las obligaciones de carácter económico que se desprenden del título minero tales como el canon superficiario, el pago de regalías, compensaciones y otras contraprestaciones económicas.
4. Seguridad e higiene: verificación del cumplimiento de las disposiciones que regulan las condiciones de seguridad e higiene industrial para el desarrollo de las actividades en cada una de las etapas contractuales.
5. Ambientales: comprobar que los trabajos en cada etapa contractual cuenten con los permisos y autorizaciones correspondientes expedidas por la autoridad.

¹⁸ Resoluciones números 18 0876 de 7 de junio de 2012 y 18 1016 de 28 de junio de 2012, modificada por la Resolución 18 1492 del 30 de agosto de 2012 y 9 1818 del 17 de diciembre de 2012, posteriormente por la Resolución 9 0692 del 28 de agosto de 2013 y esta última prorrogada con la Resolución 4 0452 de abril de 2015.

5.2.1.3.1. Instrumento – Seguimiento a la información que soporte la actividad de fiscalización

En ejercicio de las funciones delegadas anteriormente expuestas, las diferentes entidades a cargo realizan informes periódicos que contienen las actividades desarrolladas en un periodo determinado. La información reportada es objeto de revisión y análisis por parte del MME y sirve como insumo para los reportes al Congreso de la República, al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del DNP y a los órganos de control.

Este instrumento, busca que el MME realice un seguimiento de acuerdo con la metodología que adopte, para continuar realizando la función de manera más ágil, eficiente y confiable, y que le permita, como entidad rectora de la política del sector minero-energético, tomar decisiones oportunas que impacten en tiempo real la ejecución de la actividad de fiscalización y las decisiones frente a las funciones delegadas.

5.2.1.3.2. Instrumento - Supervisión de procesos y procedimientos de la actividad fiscalización en el ciclo de las regalías

Como resultado de la revisión permanente de los procesos y procedimientos que realizan las entidades que tienen funciones delegadas, las direcciones técnicas del MME realizan diversas observaciones y sugerencias, con el fin de implementar acciones de mejora y ajustes que propendan por un mejor ejercicio de la actividad de fiscalización y que se verán reflejados en futuros informes presentados al Ministerio.

5.2.2. Objetivo – Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de RNNR, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que les asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación

Como se mencionó al inicio de la descripción de este eje¹⁹, el SGR establece como uno de sus objetivos y fines el incentivo a la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de RNNR, así como en la protección y recuperación ambiental.

La reforma al régimen de las regalías generó una distribución regionalmente más equitativa de los recursos. Sin embargo, las entidades territoriales productoras, en especial los municipios, redujeron sus ingresos por este concepto de manera sustancial. Al respecto, y con el propósito de compensar el impacto de la disminución de los recursos del SGR, en especial para las entidades territoriales productoras, el artículo 38 de la Ley 1744 de 2014²⁰ establece lo siguiente:

¹⁹ Desarrollo ambiental, económico y social sostenible en los territorios donde se explore y explote RNNR

²⁰ Ley 1744 de 2014 Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 10 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016.

[...] *El Ministerio de Minas y Energía, en ejercicio de sus funciones, incentivará el aprovechamiento y la explotación integral de los RNNR. Para este efecto, la Comisión Rectora, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1530 de 2012, distribuirá los recursos de funcionamiento de que trata dicho artículo, asignando un porcentaje especial al Ministerio de Minas y Energía como órgano del Sistema.*

El Ministerio de Minas y Energía, definirá el esquema de incentivos propuesto y establecerá la metodología para su aplicación y asignación. Las entidades territoriales beneficiarias de este esquema de incentivos, incorporarán los recursos respectivos en su capítulo presupuestal independiente como recursos de funcionamiento y en el presupuesto de gastos como una apropiación adicional dentro de los gastos operativos de inversión, los cuales deberán destinarse al fin previsto en el numeral 8 del artículo 2º de la Ley 1530 de 2012, en los términos y condiciones que señale la Comisión Rectora.

En cumplimiento de esta normativa, la Comisión Rectora del SGR expidió en la vigencia 2015 la Resolución 1177²¹ y el Acuerdo 31²² con el propósito de reglamentar este mandato legal. Además, se asignó el monto con cargo a los recursos de funcionamiento del SGR del presupuesto para el bienio 2015-2016 y se definieron los términos y condiciones para la destinación de los recursos del incentivo a la producción.

Por otro lado, el MME expidió la Resolución 4 0659 de 2015²³ en la cual se estableció la metodología de acceso por parte de las entidades territoriales beneficiarias y se asignaron los recursos para la vigencia 2015, de acuerdo con la producción de crudo, carbón, gas y níquel, que certificada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, representan el 98 % de los ingresos al SGR. Adicionalmente, se estableció la producción representada en asignaciones directas (mayor a 0,03 % del total de asignaciones directas en los municipios productores)²⁴ y se fijaron reglas para validar las metas de producción para la asignación de los recursos en la vigencia 2016.

En el Gráfico 3 se observan los sectores y el porcentaje total de la asignación en los cuales se presentaron proyectos de inversión con recursos en la vigencia 2015.

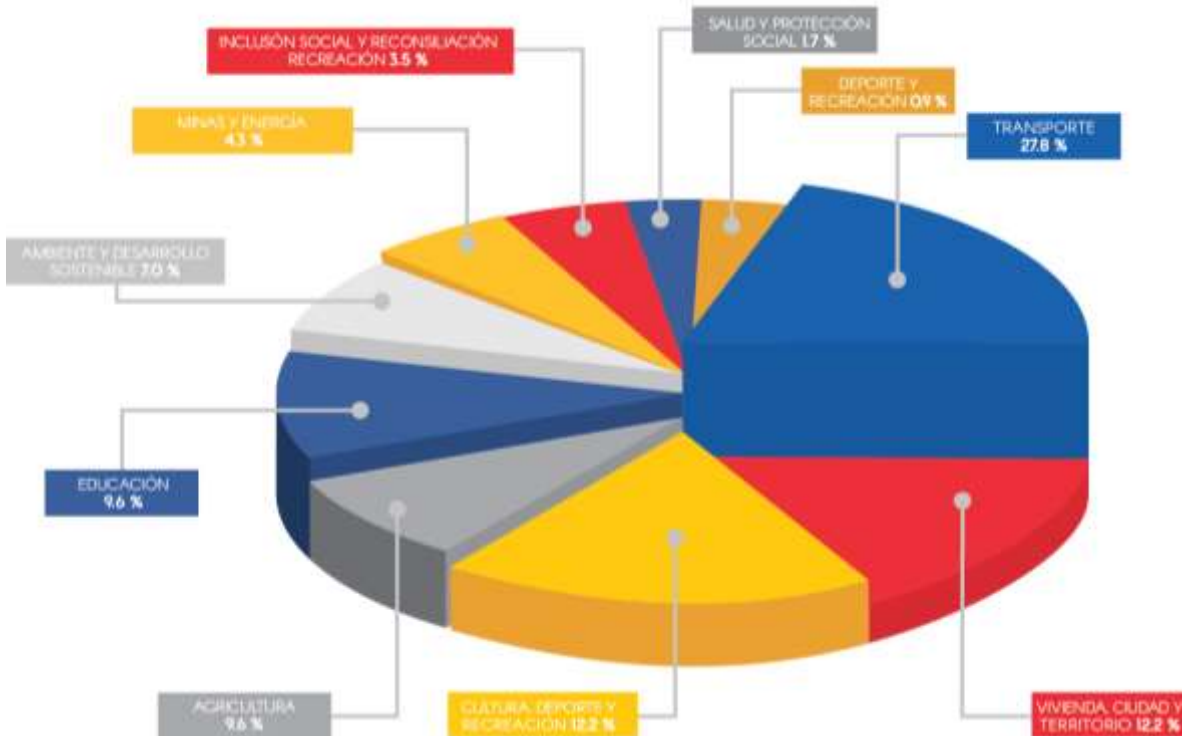
21 Resolución 1177 de 2015 de la Comisión Rectora Por la cual se distribuyen y asignan recursos destinados a funcionamiento del SGR para el bienio 2015-2016 y se dictan disposiciones.

22 Acuerdo 0031 de 2015 de la Comisión Rectora Por el cual se establecen los términos y condiciones para la destinación del incentivo a la producción creado por el artículo 38 de la ley 1744 de 2014.

23 Resolución 4 0659 de 2015 del Ministerio de Minas y Energía Por el cual se define el esquema de incentivos por el aprovechamiento y la explotación integral de los recursos naturales no renovables y se establece la metodología de para su aplicación, para la vigencia 2015.

24 Artículo 3. Producción a incentivar, y artículo 4. Entidades territoriales beneficiarias del incentivo, Resolución 4 0659 de 2015 del Ministerio de Minas y Energía Por el cual se define el esquema de incentivos por el aprovechamiento y la explotación integral de los recursos naturales no renovables y se establece la metodología de para su aplicación, para la vigencia 2015

Gráfico 3. Sectorización de proyectos financiados con recursos del incentivo a la producción Vigencia 2015



Fuente: MME.

Debido a que la sostenibilidad del SGR depende de los entornos favorables para la exploración y explotación de RNNR, es prioritario propender por:

1. Incentivar el aprovechamiento y la explotación integral de los RNNR.
2. Contribuir al desarrollo sostenible de los territorios donde se realiza exploración y explotación de RNNR.
3. Propender por el cumplimiento de los ingresos proyectados en el plan de recursos y en el presupuesto del SGR, que cuente con el compromiso por parte de los gobernantes locales y que ayude a generar entornos favorables para el logro de las metas de producción y el adecuado recaudo de regalías.
4. Mejorar la relación de los mandatarios locales y el sector minero-energético, a través del acompañamiento permanente permitirá dar mayor celeridad en los procesos de formulación, contratación y ejecución de proyectos.

Para alcanzar este objetivo, se plantea la estrategia de estructuración de proyectos para la restauración social, económica y ambiental en los territorios donde se adelante la exploración y explotación de RNNR.

5.2.2.1. Estrategia – Estructuración de proyectos para la restauración social, económica y ambiental en los territorios donde se adelante la exploración y explotación de recursos naturales no renovable

Los lineamientos ya expuestos en relación con el presupuesto del SGR para el bienio 2015-2016, permitieron a la CR la distribución de recursos de funcionamiento del SGR para incentivar el aprovechamiento y la explotación integral de los RNNR. Por otro lado, el MME, ha podido desarrollar las metodologías pertinentes para la aplicación y asignación de dichos recursos, que constituyen un recurso adicional importante para las entidades territoriales productoras y que compensan aún más y de forma equitativa la exploración y explotación de sus RNNR.

El MME ha venido realizando las acciones necesarias para la asignación, acceso y giro de los recursos asignados para ejecutar el esquema de incentivos por el aprovechamiento y la explotación integral de los RNNR durante los años 2015 y 2016. Sin embargo, se hace necesario continuar con la estrategia de formulación de proyectos de restauración social, económica y ambiental por parte de las entidades territoriales productoras de RNNR.

Para desarrollar esta estrategia se contará con el acompañamiento a la formulación de proyectos para la recuperación social, económica y ambiental en los territorios donde se exploren y exploten RNNR.

5.2.2.1.1. Instrumento – Acompañamiento a la formulación de proyectos para la recuperación social, económica y ambiental en los territorios donde se explore y explote RNNR

La política general del SGR debe continuar generando instrumentos técnicos y financieros que permitan la formulación de proyectos de inversión en los territorios donde se exploren y exploten RNNR, pues estos permitirán materializar el desarrollo sostenible en armonía con una explotación integral de los recursos minero-energéticos.

Este instrumento realizará el acompañamiento de cada entidad territorial en la gestión de trámites desde la formulación del proyecto hasta su ejecución, promoviendo la participación ciudadana en estos territorios y las capacitaciones a las entidades territoriales priorizando las iniciativas que promuevan su desarrollo sostenible. Para ellos es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. La restauración económica busca la diversificación de la vocación económica local, el mejoramiento de los perfiles ocupacionales de la población mediante la capacitación para el trabajo y el incremento de la competitividad.
2. La restauración social hará énfasis en el aumento de la cobertura en los servicios públicos en general para contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de estas zonas.
3. La restauración ambiental buscará la protección y recuperación ambiental, la recuperación y conservación de cuencas hidrográficas, el control y prevención de

la contaminación ambiental, la preservación, ordenación manejo y restauración de ecosistemas, la lucha contra la degradación de tierras, desertificación y sequía, y la prevención, mitigación y restauración de áreas afectadas por eventos naturales y antrópicos.

5.3.Eje – Inversión para la equidad y la competitividad

El SGR garantizará equidad en la distribución de los recursos no sólo desde su acceso por parte de las entidades territoriales, sino también desde la inclusión de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas.

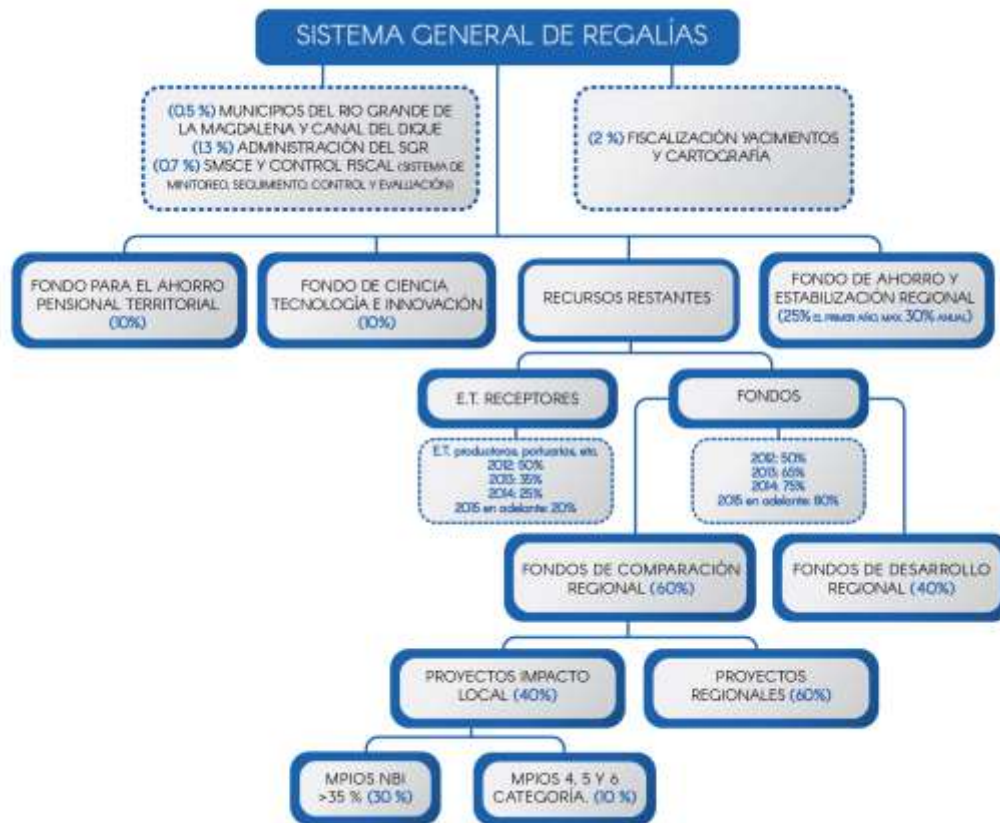
La equidad en el acceso de las entidades territoriales es garantizada mediante la administración de los recursos a través de un sistema de manejo de cuentas conformado por los siguientes fondos, beneficiarios y conceptos de gasto, de acuerdo con los porcentajes definidos por el artículo 361 de la Constitución Política y la Ley:

- Fondo de Ahorro y Estabilización.
- Departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de RNNR, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
- Ahorro Pensional de las entidades territoriales.
- Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Fondo de Desarrollo Regional.
- Fondo de Compensación Regional.
- Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.
- SMSCE.
- Administración del SGR (funcionamiento).
- Recursos para los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y el canal de dique.

De conformidad con los preceptos constitucionales y legales de los recursos del SGR, las regalías se asignan prioritariamente con base en criterios de población y pobreza y las asignaciones directas, en proporción a la participación en la producción. Para el caso de los recursos del FCR es necesario tener en cuenta la tasa de desempleo. La política del SGR prevé mitigar el impacto de la reducción de las asignaciones directas producto de la fórmula constitucional, a través de la destinación de recursos del FDR para compensar el promedio anual histórico 2007-2010 y mediante la entrega de otros recursos del Sistema que la Ley de Presupuesto del SGR precise a favor de las entidades beneficiarias de asignaciones directas.

El SGR es un sistema interdependiente e interrelacionado de fondos y porcentajes, con periodos de transición entre 2012 y 2015:

Ilustración 4. Porcentajes de distribución del SGR



Fuente: DNP-DIFP-GFP.

La distribución de los recursos del SGR es realizada por el DNP en cumplimiento de lo señalado en la Ley 1530 de 2012²⁵ de acuerdo a los diferentes parámetros, porcentajes y reglas de distribución contenidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011, la Ley 1530 de 2012 y sus decretos reglamentarios que, en términos generales, se sintetizan de la siguiente manera:

Municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y del Canal del Dique: Se asigna el 0,5% de los ingresos del Sistema General de Regalías para proyectos de inversión de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, incluidos, los del Canal del Dique²⁶.

FDR: Corresponde a los porcentajes señalados en el inciso 4 del artículo 361 de la Constitución Política²⁷ y artículo 33 de la Ley 1530 de 2012. Se distribuye entre los departamentos y Bogotá teniendo en cuenta las variables de población y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El 60 % de los recursos del FDR se distribuyen en

25 Artículo 9. Funciones del Departamento Nacional de Planeación: (...) 5. Calcular e informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la Distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre los fondos y los diferentes beneficiarios (...).

26 Artículo 154 de la Ley 1530 de 2012.

27 Modificado por el Artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011.

proporción a la participación de cada departamento en la población total del país y el restante 40 %, según la pobreza relativa medida con el NBI.

Para estos efectos, se utilizan las proyecciones oficiales de población suministradas por el DANE. El NBI, en todos los casos, es el suministrado por el DANE según el Censo 2005. Este fondo busca mejorar la competitividad de la economía, así como el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional.

FCR: Corresponde a los porcentajes señalados en el inciso 4 del artículo 361 de la Constitución Política²⁸ y artículo 34 de la Ley 1530 de 2012, en él se conforma por dos bolsas. La primera, equivalente al 60%, se distribuye de la siguiente manera: 50% para los departamentos con un NBI mayor a 30% y 50% para departamentos con municipios de NBI mayor a 35%. A su vez, los recursos se distribuyen así: 40% de estos recursos según la proporción de participación de cada departamento en la población total del país, 50% según la pobreza relativa, medida con el índice de NBI y el 10% restante según la tasa de desempleo departamental.

La segunda bolsa es del 40% para la financiación de proyectos de impacto local, la cual se distribuye así: i) 30% para proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país con un NBI mayor a 35% en proporción a la población, y ii) 10% restante para financiar proyectos presentados por municipios de categorías 4, 5 y 6 que no reciban recursos del 30% y que tengan NBI menor o igual al 35 %. Para estos efectos, se usan las proyecciones oficiales de población, el NBI y las cifras de desempleo suministrados por el DANE.

Del total de los recursos para financiar proyectos de impacto local se destinarán recursos para iniciativas con enfoque diferencial como en las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Respecto a la distribución de los recursos del FCR, del FDR y de las asignaciones directas, la Constitución estableció un régimen de transición ²⁹ hasta el año 2014 así:

Tabla 4. Distribución Recursos Restantes AD, FCR, FDR

Año	ET Productoras AD	FCR y FDR
2012	50 %	50 %

²⁸ Modificado por el Artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011.

²⁹ Parágrafo 2 transitorio. Respecto de los recursos que se destinarán a las asignaciones directas de que trata el inciso 2 del presente artículo y a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, su distribución durante los tres primeros años será así: durante el primer año corresponderá a un porcentaje equivalente al 50 % para las asignaciones directas de que trata el inciso 2 del presente artículo y un 50 % para los fondos enunciados en este parágrafo; de la misma forma, durante el segundo año se destinará un porcentaje equivalente al 35 % y al 65 % respectivamente; y durante el tercer año se destinará un porcentaje equivalente al 25 % y el 75 %, respectivamente.

En el evento en que durante el período comprendido entre los años 2012 y 2014, las asignaciones directas de que trata el inciso 2 del presente artículo, sean inferiores al 50 % del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de Ley entre los años 2007 y 2010; y durante el período comprendido entre los años 2015 y 2020, sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, lo que ocurra primero.

2013	35 %	65 %
2014	25 %	75 %
2015 en adelante	20 %	80 %

Fuente: DNP-DIFP-GFP.

FCTeI: Corresponde a un 10% de los ingresos del SGR después de descontar lo correspondiente a la fiscalización, funcionamiento, SMSCE y de los municipios ribereños del río Grande de la Magdalena y del Canal del Dique. Este es asignado entre los departamentos y Bogotá en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos los recursos de los FCR y FDR.

Este fondo se crea para incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, a través de proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en la economía y a la sociedad en general, especialmente, aquellos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Asignaciones directas³⁰: Está destinado a los departamentos, municipios y distritos en los que se adelanten explotaciones de RNNR, así como a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados. Por medio de estos recursos, se financiarán proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.

En relación con la información sobre las entidades receptoras de asignaciones directas y compensaciones (productores y puertos), los datos son suministrados por el MME y corresponden a los porcentajes señalados en el parágrafo 2 transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011, relacionados con la aplicación de las variables técnicas asociadas con la producción y comercialización de hidrocarburos y minerales en un período determinado, tales como: los volúmenes de producción; los precios base de liquidación, la tasa representativa del mercado y los porcentajes de participación de regalías por recurso natural no renovable según las condiciones establecidas en la Ley y en los contratos. Para el caso de la distribución de asignaciones directas, los datos corresponden a las distribuciones enviadas por la ANH y la ANM.

5.3.1. Objetivo – Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social

³⁰ Las Corporaciones Autónomas Regionales recibirán las compensaciones en los términos establecidos en los artículos 40, 41, 46, 47 y 48 de La Ley 141 de 1994.

Uno de los puntos clave para el surgimiento y desarrollo del SGR y el cambio del antiguo régimen al actual, fue la necesidad de hacer una mejor distribución y apropiación de los recursos para permitir un desarrollo social y económico equitativo en los territorios, especialmente, aquellos con condiciones desfavorables tanto económica como socialmente.

Basado en esto, los fondos pertenecientes al SGR (como lo son FDR y FCR) se reparten según la priorización de los territorios de acuerdo a su población y el porcentaje de NBI de su territorio buscando así que lleguen a la población más pobre y alcanzar una equidad social.

Para que esto ocurra, es necesario crear herramientas que permitan a los OCAD, priorizar y aprobar los proyectos a través de una correcta evaluación según los criterios estipulados en el artículo 27 de la Ley 1530 de 2012 y a través de dos estrategias:

1. Priorización de la inversión.
2. Fortalecimiento institucional diferenciado.

5.3.1.1. Estrategia – Priorización de la inversión

Proyectos como mecanismos de inversión. A diferencia de otros sistemas de asignación de recursos para inversión pública, los recursos del SGR no se asignan mediante cupos específicos por municipio (salvo las asignaciones específicas que corresponden a un 40% del FCR), sino que se destinan a la financiación de proyectos de inversión que pueden combinar recursos de las diferentes fuentes para su financiación.

Gracias a los recursos de regalías, se pueden financiar y estructurar proyectos de inversión que incluyan fases de operación y mantenimiento definidas en los mismos horizontes de realización. No se pueden financiar gastos corrientes que perduran luego de la terminación del proyecto.

Los proyectos de inversión pública, son iniciativas que contemplan actividades limitadas en el tiempo y que utilizan total o parcialmente los recursos públicos con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado.

De conformidad con las metodologías y lineamientos que defina el DNP y la CR, todas las personas naturales o jurídicas públicas o privadas, pueden formular proyectos de inversión para ser financiados con recursos del SGR. Posteriormente, estas iniciativas deben ser radicadas ante las entidades habilitadas³¹ o antes los representantes de los grupos étnicos reconocidos, a fin de que estos puedan presentarlos ante los OCAD para la viabilización, priorización y aprobación.

³¹ La Ley 1530 de 2012, señaló las entidades territoriales y CAR, la Ley 1744 de 2014 a las entidades del orden nacional, así como los Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico de carácter público reconocidos por Colciencias podrán presentar proyectos susceptibles de ser financiados con cargo a los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (art. 26), y la Ley 1753 de 2015, facultó al DNP (art. 196).

Antes de la viabilización de los proyectos, los representantes legales de estas entidades remiten a la secretaría de planeación territorial, Colciencias o DNP en el caso de los OCAD Regionales, para la verificación del cumplimiento de los requisitos dispuestos por la Comisión Rectora. Una vez esto ocurra, se comunica su cumplimiento a la instancia viabilizadora³² con el fin de que se continúe el trámite de viabilización. Posteriormente, el OCAD decide sobre la, priorización y aprobación de los proyectos, y designa la entidad ejecutora y la responsable de contratar la interventoría, cuando haya lugar³³.

5.3.1.1.1. Instrumento – Criterios de Inversión

La Ley 1530 de 2012, en su artículo 27, establece los criterios que deben ser considerados por los OCAD para la priorización de proyectos:

1. Impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental.
2. Cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales.
3. Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o gitano de Colombia.
4. Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza.
5. Conformación de esquemas asociativos consagrados a través del mecanismo de contratos Plan.
6. Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera.
7. Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables.
8. Contribución a la culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional.
9. Destinación de recursos para inversiones físicas y el desarrollo de infraestructura para mejorar la calidad en educación.
10. Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas.
11. Para la extensión, ampliación y utilización de energías no convencionales, tales como la eólica, solar, geotérmica o de iguales características, que sean renovables y sustentables ambientalmente.

De igual manera, los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR deberán cumplir con los siguientes criterios de ejecución:

- **Celeridad:** se entiende como la necesidad de ejecutar de manera oportuna todas las acciones, procesos o procedimientos jurídicos y técnicos requeridos para iniciar y terminar física y financieramente los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR.

³² El OCAD o el DNP para los proyectos cofinanciados con PGN, de conformidad con el Decreto 1082 de 2016.

³³ Artículo 28 de la Ley 1530 de 2012. Para que las comunidades étnicas minoritarias, sean ejecutoras de proyectos de inversión, deben acreditar el acto administrativo de reconocimiento expedido por la autoridad competente, en concordancia con el artículo 6° de la presente ley.

- **Transparencia:** es la obligación de la entidad territorial y del ejecutor de los proyectos de inversión de proporcionar y facilitar el acceso a la información sobre la ejecución de los proyectos al público mediante el uso de las plataformas tecnológicas destinadas por el Departamento Nacional de Planeación para dicho propósito.
- **Funcionalidad:** es la obligación del ejecutor de los proyectos de inversión cumplir con las metas y productos establecidos en la formulación, para que las comunidades puedan acceder a los bienes y servicios derivados de la ejecución de los proyectos.
- **Idoneidad del ejecutor:** entendida como la capacidad objetiva de una determinada entidad pública para realizar los procesos contractuales necesarios para la ejecución física y presupuestal de los proyectos de inversión financiado con recursos del SGR.

En ese sentido, el ejecutor del proyecto debe propiciar que la contratación seleccionada permita optimizar la forma en que se pactan los riesgos del proyecto (de manera tal que se adopten modelos similares a los de asociaciones público privadas).

5.3.1.1.2. Instrumento – Sistema de evaluación por puntajes

En desarrollo del artículo 40 de la Ley 1744 de 2014, la CR aprobó, mediante el Acuerdo 032 de 2015, un sistema de puntajes para la priorización y aprobación de proyectos orientado a mejorar y apoyar la toma de decisiones del proceso de selección, evaluación, viabilización, priorización y aprobación de proyectos de inversión financiables con recursos del SGR que sean sometidos a consideración de los OCAD. La administración de este, está a cargo del DNP.

Este sistema se basa en los criterios del artículo 40 de la Ley 1744 de 2014: i) relevancia: oportunidad de satisfacer una necesidad real de la población afectada; ii) objetividad: característica que deben tener los criterios con los que se asignen puntos a los criterios evaluados y basarse en información imparcial y verificable, y iii) consistencia: coherencia del proyecto propuesto con los planes de desarrollo territorial y las condiciones de desarrollo propias de las entidades territoriales beneficiarias. Asimismo, el Sistema aprobado por la CR tuvo en cuenta las características definidas en el artículo 23 de la Ley 1530 de 2012; y los criterios de priorización establecidos en el artículo 27 de la Ley 1530 de 2012.

La aplicación del sistema de evaluación es de carácter obligatorio para los proyectos de inversión que se presenten a consideración de los OCAD y el puntaje derivado de su aplicación es uno de los insumos para la toma de decisiones por parte de sus miembros. Sin embargo, en ningún caso el puntaje que resulte de la aplicación del Sistema de Evaluación reemplaza la competencia de los OCAD para evaluar, viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del SGR.

Las secretarías técnicas de los OCAD son las encargadas de aplicar y remitir los resultados del sistema de evaluación basado en los puntajes de los proyectos que se presentarán en el OCAD junto con la convocatoria para la sesión respectiva, así como de presentarlos en el transcurso de la misma.

5.3.1.1.3. Instrumento – Proyectos tipo

Mediante la elaboración de proyectos tipo, el DNP busca mejorar la provisión de servicios para que se presten bajo los mismos estándares de calidad en todo el territorio. A través del desarrollo de estos proyectos (que incluyen modelos de diseño, planos, presupuesto, especificaciones técnicas y mobiliario, además de contratos y pliegos de condiciones tipo, entre otros instrumentos), se brinda a las entidades territoriales soluciones estándar de alta calidad requeridas para atender una problemática específica de manera ágil y eficiente, además de poder ser implementados fácilmente.

La aplicación de proyectos tipo puede generar ahorros hasta del 70% del valor de los costos previstos de pre inversión y representa una disminución de cuatro meses en su formulación y estructuración, además de anticipar la obtención de beneficios para las comunidades.

De esta manera, el DNP promueve su uso bajos lineamientos establecidos en el Conpes 3856 y por el Gobierno nacional. Además, se encarga de realizar el seguimiento a su correcta aplicación y definir los proyectos que son susceptibles de ser estandarizados, promocionando la aplicación de los mismos por parte de las entidades territoriales.

En el caso de los proyectos de CTeI, Colciencias expidió la Resolución 048 de 2016, que establece la creación y adopción de los proyectos tipo de inversión en CTeI, los cuales facilitarán los ejercicios de formulación y estructuración de proyectos en ciencia, tecnología e innovación.

Los proyectos tipo definidos son:

- a) Formación de Alto Nivel
- b) Convocatorias Regionales de I+D+i
- c) Nexo Global
- d) ONDAS
- e) Jóvenes Investigadores e Innovadores

Estos instrumentos apuntan a fortalecer las capacidades y vocaciones de la población de las regiones del país, focalizando la inversión en estrategias y programas dirigidos a niños, jóvenes e investigadores que asegurará una masa crítica de personal dispuesto a movilizar el aparato científico y productivo de los departamentos.

El contenido de los documentos, cuenta con información referente a definiciones, lineamientos, objetivos, acciones, indicadores, entre otros conocidos por Colciencias, pero también requieren del insumo de las entidades territoriales en aspectos claves como la definición de la justificación y necesidades de ejecución de las iniciativas en los territorios, así como aspectos relacionados con la sostenibilidad de la inversión.

Con la implementación de estos “proyectos tipo”, se busca agilizar los tiempos de formulación de proyectos, al igual que minimizar la incertidumbre en el desarrollo de alternativas de solución de poco impacto en términos de desarrollo y fortalecimiento de

capacidades científicas, tecnológicas y de innovación. También brindan la posibilidad de aterrizar en los territorios el conocimiento adquirido, o *know how*, del DNP, de Colciencias, y de las entidades del orden nacional involucradas en este proceso, lo cual se presenta como un insumo de gran importancia que aseguren el apalancamiento de recursos del SGR.

5.3.1.2. Estrategia – Fortalecimiento institucional diferenciado

El SGR busca fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para la formulación, estructuración y gestión de proyectos de inversión y desarrollo de otras competencias requeridas para cumplir con las responsabilidades asignadas por la Constitución y la ley. Es por esto que el DNP brinda asistencia técnica para promover la realización de procesos educativos en este sentido.

Así mismo, a través de los recursos de funcionamiento del SGR, se continuará fortaleciendo a las secretarías técnicas de los OCAD, a las secretarías de planeación de los municipios más pobres del país y a las dependencias de planeación municipal, departamental, regional y de las CAR.

5.3.1.2.1. Instrumento – Formación a secretarías de planeación y secretarías técnicas de los OCAD

La Comisión Rectora del SGR, a través de los Acuerdos 19 de 2013 y 34 de 2015, implementó una estrategia llamada "Regalías para Educar", que busca, a través de créditos condonables, financiar estudios a nivel de diplomado, especialización y maestría en las que pueden participar personas de todas las regiones del país que cumplan con unas características puntuales. Se busca entonces que las personas a cargo del funcionamiento del SGR, en los departamentos y municipios del país, desarrollen un conocimiento más sistemático y especializado acerca de la estructuración y la administración de proyectos.

Asimismo, desde el DNP se ofrece espacios de formación a través de jornadas y cursos sobre los diferentes aspectos relacionados con el ciclo de inversión tales como la formulación de proyectos, uso de la MGA, uso de instrumentos como el SUIFP – SGR, GESPROY y actualización normativa, entre otros.

5.3.1.2.2. Instrumento – Asignación de recursos de funcionamiento

La Comisión Rectora distribuye alguna parte de los recursos de funcionamiento del SGR para el fortalecimiento de las secretarías técnicas o de planeación municipales y de las secretarías técnicas de los OCAD. Estas asignaciones, permiten a las entidades beneficiarias cumplir con las obligaciones contempladas en la normativa existente; principalmente en las dos primeras etapas del ciclo de los proyectos de inversión pública: i) viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de inversión; ii), priorización y aprobación.

5.3.1.2.3. Instrumento – Formación a secretarías de planeación y secretarías técnicas de los OCAD.

El DNP contribuye en el fortalecimiento de las capacidades territoriales a través de asistencia técnica dirigida a los equipos de trabajo que participan en las diferentes etapas del ciclo del proyecto para que estos conozcan y hagan uso de las diferentes herramientas propuestas para la formulación, presentación y puesta en marcha de proyectos de inversión. Es por eso que este es un instrumento transversal a los ejes de política “buen gobierno” e “inversión para la equidad y la competitividad”.

5.3.1. Objetivo – Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios; dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado

El SGR busca el desarrollo, equidad y competitividad dentro de todos los departamentos y municipios de Colombia en el ámbito económico, social, ambiental e institucional y en ese sentido, se cuenta con un esquema de inversión de recursos basado en la formulación y ejecución de proyectos que siguen una serie de metodologías, lineamientos y parámetros preestablecidos y garantizan la eficaz y correcta utilización de los recursos.

Para conseguir este objetivo, esta política general plantea las siguientes estrategias

1. Lineamientos de ciencia y tecnología.
2. Estructuración de proyectos.

A continuación, se desarrollan cada una de las estrategias mencionadas en conjunto con una serie de instrumentos que permitirán el correcto desarrollo de estas.

5.3.2.1. Estrategia – Lineamientos de ciencia y tecnología

Con el fin de fijar la política de inversión de los recursos del FCTeI del SGR, la Comisión Rectora del SGR emitió los Acuerdos 016 de 2013³⁴ y 028 de 2015³⁵ que establecen los lineamientos de los programas y proyectos de CTeI que buscan ser financiados con recursos de dicho fondo. En este sentido, los proyectos que se presenten deberán seguir los siguientes lineamientos:

1. Impacto regional y redes temáticas.
2. Articulación con los planes y agendas nacionales, departamentales y sectoriales.
3. Aprovechamiento de las vocaciones, oportunidades y capacidades instaladas.
4. Articulación e inclusión de actores.
5. Respuesta integrada los problemas.
6. Disminución de brechas de conocimiento de ciencia, tecnología e innovación.
7. Complementar con otras iniciativas de orden nacional o regional.

³⁴ Por el cual se fija la política de inversión de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.

³⁵ Por el cual se modifica el Acuerdo 016 de 2013.

De la misma manera, los acuerdos de la Comisión establecen las políticas de inversión e indican que los recursos del FCTeI del SGR podrán invertirse de conformidad con los lineamientos conceptuales y exclusiones para identificar programas y proyectos de CTeI – dados por Colciencias en la Guía Sectorial-, y en concordancia con lo señalado en los lineamientos para la viabilización de programas y proyectos de inversión de ciencia, tecnología e innovación señalados por la Comisión Rectora del SGR mediante el Acuerdo 38 de 2016.

Por otro lado, los PAED son una herramienta de articulación de actores del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación y en el mecanismo para la priorización de los proyectos que serán financiados con recursos del FCTeI del SGR.

5.3.2.1.1. Instrumento - Documento CONPES con la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación

La Política de Ciencia, Tecnología e Innovación se orienta a dar respuesta a los desafíos sociales, económicos y ambientales del país, los primeros, relacionados con la construcción de una paz estable y duradera, los segundos, enfocados en la competitividad del aparato productivo y por último aquellos relacionados con el crecimiento sostenible de la economía colombiana.

Adicionalmente, la política en CTeI es uno de los principales lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que tiene por objetivo lograr una Colombia en paz, equitativa y convertirla en la más educada de América Latina. Con este fin, y como parte de la estrategia de Competitividad e Infraestructura Estratégica, se definió que el país debe contar con una visión de largo plazo de CTeI.

Los componentes de la política son:

- Capital humano para la ciencia, tecnología e innovación.
- Investigación y desarrollo.
- Innovación y emprendimiento.
- Transferencia de conocimiento y tecnología.

Adicionalmente, la política incluye las condiciones habilitantes, es decir, cultura y apropiación y el sistema e institucionalidad para la CTeI.

5.3.2.1.2. Instrumento - Guía Sectorial de Programas y Proyectos de CTeI.

La Guía Sectorial de Programas y Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación fue construida entre Colciencias y el DNP, con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN); la guía fue adoptada finalmente por Colciencias a través de la Resolución 740 de 2015, que orienta la identificación, formulación y evaluación de proyectos de CTeI.

Este instrumento define los lineamientos conceptuales y las exclusiones para identificar programas y proyectos de CTeI. Para ello, identifica 10 tipologías de programas y proyectos de inversión macro y 29 subtipos, construidas a partir de las definiciones internacionales en CTeI, la política del sector y las experiencias aprendidas en el marco del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR.³⁶

Tabla 5. Tipología de Proyectos CTeI

TIPOLOGÍA	SUB - TIPOLOGÍAS		
Investigación y desarrollo experimental	Investigación básica.		
	Investigación Aplicada		
	Desarrollo Experimental		
Centros de investigación	Fortalecimiento de Centros de Investigación		
	Creación de Centros de Investigación		
Centros de desarrollo tecnológico	Fortalecimiento de Centros de desarrollo tecnológico		
	Creación de Centros de desarrollo tecnológico		
Parques científicos, tecnológicos y de innovación	Creación de Parque científicos, tecnológicos y de innovación		
	Fortalecimiento de parques científicos, tecnológicos y de innovación		
Formación y capacitación científica y tecnológica del capital humano para fortalecimiento de capacidades en ciencia, tecnología e innovación	Formación Doctoral		
	Formación en Maestrías incluyendo especializaciones clínicas		
	Becas Post-Doctorales		
	Entrenamiento Especializado para Científicos Investigadores		
	Entrenamiento Especializado para Ingenieros y Técnicos		
Apropiación social de ciencia, tecnología e innovación	Centros de ciencia	Creación de Centros de Ciencia	
		Fortalecimiento de Centros de Ciencia	
	Formación temprana de vocaciones científicas para niños y jóvenes	Ondas	
		Jóvenes Investigadores	
		Nexo Global	
Innovación	Innovación de producto		
	Innovación de Procesos		
	Innovación de Comercialización		
	Innovación de Organizacional		
	Innovación de Social		
	Servicios de Apoyo a la Innovación		
	Centros de Innovación	Creación de centros de innovación	
		Fortalecimiento de centros de innovación	

³⁶ Estas tipologías se encuentran detalladas en la Guía Sectorial No. 2 de Programas y Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación.

TIPOLOGÍA	SUB - TIPOLOGÍAS
Unidades de investigación desarrollo tecnológico o innovación empresariales	No Aplica
Transferencia de conocimiento y tecnología	Spin – off
Fortalecimiento del sistema regional de ciencia y tecnología	Estudios y diagnósticos para la intervención del sistema de CTeI
	Formulación y estructuración de proyectos ACTI
	Regionalización de convocatorias del orden nacional

Fuente: elaborado con base a Guía N° 2 de programas y proyectos de ciencia, tecnología e innovación DNP y COLCIENCIAS

Por lo anterior, este instrumento facilitará la unificación de criterios y definiciones en materia de ciencia, tecnología e innovación, haciendo que los diferentes actores del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, articulen esfuerzos para incrementar el desarrollo del país, desde la óptica del sector, movilizando diferentes fuentes de financiación, entre ellas, las del SGR.

5.3.2.1.3. Instrumento - Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en CTeI

El funcionamiento y la gestión del FCTeI ha permitido fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, principalmente a través del estímulo para el surgimiento de sinergias entre los departamentos, la academia, el sector privado, la sociedad civil y el Gobierno nacional en torno a proyectos de CTeI en las regiones.

Con el objetivo de robustecer este proceso, se aprobó el artículo 7 de la Ley 1753 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Todos por un nuevo país”, el cual señala que:

Colciencias, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, los departamentos y el Distrito Capital, estructurarán Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación, a los cuales se ajustarán los proyectos que se presentarán al OCAD del FCTeI del SGR. Para efectos de lo previsto en el presente artículo se podrá contar con la participación de los demás actores del Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Es así, como los PAED en CTeI, se convierten en el instrumento a través del cual los departamentos, el Distrito Capital y el Gobierno nacional, articulan esfuerzos e identifican y priorizan proyectos estratégicos y de impacto financiados con recursos del FCTeI para el cumplimiento de las metas que el país ha fijado en CTeI.

5.3.2.2. Estrategia – Estructuración de proyectos

El Gobierno nacional, a través del DNP, desarrolla una estrategia para fortalecer las capacidades de estructuración en proyectos por parte de las entidades territoriales, la cual se ejecutará por medio de la elaboración y puesta en marcha de un marco metodológico

integral para la estructuración de proyectos y a través del establecimiento de lineamientos de estandarización de los mismos.

Asimismo, en el marco del artículo 141 del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”, modificatorio del artículo 51 de la Ley 1450 de 2011, la Nación y sus entidades descentralizadas, podrán destinar y asignar recursos para financiar la realización de estudios de identificación, pre inversión y estructuración de proyectos de carácter estratégico, del orden nacional y territorial necesarios para dar cumplimiento al presente Plan Nacional de Desarrollo. Estos podrán ser canalizados a través de entidades públicas de carácter financiero definidas por el DNP, de reconocida capacidad técnica, administrativa y operativa, y administrados en coordinación con las entidades correspondientes.

De igual forma, con esta estrategia se busca propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos.

5.3.2.2.1. Instrumento - Red de Estructuradores de proyectos

Dentro del SGR se ha concebido la creación de alianzas con actores del sector público y privado con el fin de fortalecer a las entidades territoriales en la formulación y estructuración de proyectos, de manera que se decidió dar inicio a la estrategia de la Red de Estructuradores.

Esta iniciativa, de carácter público y que busca el involucramiento de organizaciones tanto del sector público como del sector privado, está regida por los principios de colaboración, participación, enfoque territorial, interés general, asociatividad, responsabilidad social y complementariedad.

El objetivo es consolidar una alianza que permita articular esfuerzos para fortalecer las capacidades técnicas de las entidades territoriales, brindando asistencia técnica y acompañamiento especializado en la identificación, formulación y estructuración de proyectos identificados por ellas como prioritarios para el desarrollo local y regional, que pueden ser financiados por el SGR.

Los miembros de la Red de Estructuradores contribuirán con el soporte en la estructuración de proyectos en los territorios y con la promoción de iniciativas de impacto regional en conjunto con las gobernaciones y alcaldías. No obstante, las acciones que realicen deberán ser concertadas y estar registradas en un plan de acompañamiento que será llevado por el DNP.

Se busca también la vinculación de organizaciones comprometidas con el desarrollo del país, dispuestas a aportar su conocimiento en el desarrollo de estrategias de formulación de proyectos que ayuden a las entidades territoriales a mejorar su desarrollo y que les permitan generar impacto regional.

Se espera la participación de organizaciones con liderazgo y fortaleza regional, tanto del sector público como del sector privado, para potenciar el modelo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de estructuración de proyectos.

La participación de los miembros de la red puede hacerse dentro de tres líneas de trabajo:

1. Acompañamiento a las entidades territoriales en la estructuración de proyectos.
2. Estructuración aplicada de proyectos.
3. Apoyo en la implementación de proyectos tipo.

5.3.2.2.2. Instrumento – Programa Fortalecimiento de capacidades en estructuración de proyectos

Con el objetivo de desarrollar y fortalecer la capacidad institucional de las entidades territoriales para la estructuración de proyectos que promuevan la competitividad regional y contribuir al mejoramiento de la calidad de aprobaciones por parte de los OCAD, se creó el "*Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Estructuración de proyectos a los entes territoriales*".

Los beneficiarios del programa son las entidades territoriales que recibirán acompañamiento y asistencia técnica aplicada en cada una de las etapas de estructuración de proyectos a partir de un marco metodológico y unos criterios de estandarización de procesos. Se busca disponer de proyectos exitosamente estructurados, aportar a la capacidad instalada en las secretarías de planeación de las entidades territoriales beneficiarias del programa y contar con productos estandarizados para todo el Sistema.

Este programa, se desarrolla a través de dos mecanismos:

1. Marco metodológico integral para la estructuración de proyectos: herramienta de consulta permanente que busca orientar a los municipios en la estructuración de proyectos y establecer lineamientos de estandarización de los mismos. Este marco se desarrolla mediante las siguientes actividades: a) generación de una metodología general de estructuración, b) provisión de un portafolio multisectorial de proyectos estándar, y c) capacitación a las entidades territoriales en el uso de las herramientas generadas.
2. Asistencia técnica aplicada en estructuración de proyectos: El DNP realiza un acompañamiento a los municipios para fortalecer sus capacidades en la estructuración de proyectos de inversión, a través de la asistencia técnica aplicada y la generación de capacidad instalada para estructurar futuros proyectos. Lo anterior, a través de las siguientes etapas: a) análisis de la necesidad, b) planteamiento de alternativas efectivas de solución c) selección de la mejor alternativa, d) generación de estudios y diseños y e) estructuración financiera y legal.

Para el FCTeI, Colciencias, ha dispuesto una estrategia que permite fortalecer las capacidades regionales en formulación y estructuración de proyectos en CTeI, para

garantizar que las entidades territoriales tengan acceso a los recursos disponibles. Esta estrategia contempla:

- a) La conformación y el seguimiento de una *Red de Estructuradores* de proyectos en CTeI, con el objetivo de contar con una red de personas idóneas para formular y estructurar proyectos de CTeI con presencia en todas las regiones del país.
- b) La estructuración y estandarización de procesos de funcionamiento, diagnóstico e identificación de capacidades, respecto de proyectos de CTeI que sirvan como marco de implementación posterior de proyectos regionales concretos, ajustados con los PAED, entre los cuales se han definido:
 - Unidades de transferencia de resultados de investigación y tecnología.
 - Centros de investigación.
 - Centros de innovación.
 - Centros de ciencia.
- c) Asistencia técnica aplicada en estructuración de proyectos que promuevan el crecimiento, desarrollo e innovación empresarial, la generación de mejoras competitivas del sector productivo e incorporen componentes de ciencia, tecnología o innovación.

Para lograrlo, Colciencias ha articulado esfuerzos, recursos y competencias técnicas con actores del Gobierno nacional como DNP y el Gobierno británico, mediante la suscripción de convenios y contratos de cooperación y apoyo a la ejecución de la estrategia.

5.3.2.2.3. Instrumento – Reconocimiento de costos de estructuración proyectos

Con base en el artículo 22 de la Ley 1530 de 2012, el artículo 197 de la Ley 1753 de 2015 y lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015, el DNP pretende dinamizar la estructuración de proyectos para superar las ineficiencias en materia de subutilización de recursos y las demoras al inicio de los proyectos mediante el establecimiento de mecanismos de reinversión de recursos que permitan escenarios futuros de sostenibilidad financiera para la estructuración de proyectos.

Para ello, las entidades financieras del orden nacional (EFON) y las instituciones de educación superior acreditadas institucionalmente (IES), podrán estructurar proyectos por cuenta y riesgo propios siempre de la mano con las entidades territoriales con el fin de que los OCAD respectivos aprueben su ejecución y reconozcan los costos de la estructuración, en los términos de la normativa vigente y aplicable.

Sumado a lo anterior, para asegurar la continuidad de esta buena práctica, los recursos reconocidos a las EFON y las IES, sin incluir aquellos que corresponden a la contraprestación por el servicio prestado, deben reinvertirse en la estructuración de nuevos proyectos para el SGR.

Se trata de un mecanismo que garantiza eficiencia en el ciclo de los proyectos, ya que las entidades territoriales podrán presentar ante los OCAD proyectos estructurados integralmente por operadores de calidad y con la aprobación del OCAD se reconoce la inversión de las EFON y las IES.

Con esto se asegura calidad en materia de las estructuraciones (al utilizar los vehículos idóneos para tal fin), y la reinversión de recursos con destinación específica para nuevas estructuraciones de proyectos de forma que esta actividad esencial se convierta en un vehículo para que la planeación y el desarrollo se dinamice en el país.

5.3.3. Objetivo - Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo

Uno de los puntos clave, que se plantea como objetivo para el SGR, es lograr un desarrollo y equidad en la distribución de las regalías por medio de la utilización del concepto de nivel territorial y de asociación, es decir, mediante la agrupación de territorios que conforman una región con una dinámica similar entre sus pobladores de tal manera que su agrupación permita también formular proyectos de amplio impacto en la unidad regional.

Con este enfoque regional, se permite el acceso a recursos específicamente determinados para el desarrollo conjunto de los territorios para mejorar económica, social, institucional y ambientalmente las entidades territoriales que integran la región, mediante su acceso a recursos del FDR y el FCR.

Así, con base en una unidad de planificación regional, que permite el planteamiento y ejecución de soluciones a nivel regional se consolida la articulación y armonización de las iniciativas de los territorios con el Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de generar un fortalecimiento en la equidad regional en la utilización de los recursos.

Para conseguir este objetivo que contribuye a la inversión para la equidad y competitividad de las regiones, se plantean las siguientes estrategias:

1. Promover la planificación regional.
2. Subregionalización.

5.3.3.1. Estrategia - Promover la planeación regional

El SGR se pensó y se constituyó como una nueva forma de articulación de niveles de gobierno, en el que autoridades regionales y nacionales se unen para definir la ejecución de proyectos de inversión para impulsar el crecimiento regional, la equidad entre regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país.

En efecto, la exposición de motivos del Acto Legislativo³⁷ 05 de 2011 señala como una de las 3 dimensiones de distribución de la riqueza minera:

[...] el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad de todos los colombianos, debe favorecer el desarrollo regional de todos sus departamentos y municipios. Este concepto de equidad regional fortalece la integración de diversas entidades territoriales mediante proyectos comunes; promueve, además, la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.

Atendiendo al criterio de equidad regional, el Acto Legislativo 05 de 2011 partió de la noción de que el subsuelo de la Nación pertenece a todos los colombianos y los ingresos que se generen por su explotación también deberán ser distribuidos entre toda la población. Desde luego, buscando que los recursos generados por estas actividades contribuyan al desarrollo regional del país privilegiando a las regiones más pobres.

En ese sentido, el legislador creó la estructura del SGR y la Comisión Rectora plantea una opción de organización regional para que las entidades territoriales opten por la mejor alternativa de gestión de los recursos que se generen por cuenta de las regalías en beneficio del desarrollo regional y del país. Se plantean entonces, escenarios flexibles que promueven el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones para generar economías de escala que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos y recalcando en los principios de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen gobierno.

Las regiones para el SGR se materializaron mediante el Acuerdo 003 del de 2012 de la Comisión Rectora, regionalizando las decisiones sobre inversión en los OCAD para cada una de estas: Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Llano, Pacífico y Centro Sur.

Gráfico 1. Regiones del Sistema General de Regalías

³⁷ Proyecto Acto Legislativo 013 de 2010, Senado. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. En Gaceta del Congreso: 577 de 2010.



Fuente: GFT - DIFP - DNP con base en Acuerdo 003 de la Comisión Rectora de 2012

Durante el primer año de operación del Sistema se conformaron seis OCAD regionales, así:

- i) **OCAD Caribe:** compuesto por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, la Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia, y Sucre.
- ii) **OCAD Centro Oriente:** compuesto por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Santander, Norte de Santander y Bogotá D.C.
- iii) **OCAD Centro Sur:** compuesto por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Huila, Tolima, y Putumayo.
- iv) **OCAD Eje Cafetero:** compuesto por los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda.
- v) **OCAD Llano:** compuesto por los departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés, Vichada.
- vi) **OCAD Pacífico:** compuesto por los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.

5.3.3.1.1. Instrumento – Ejercicios de planeación regional de la inversión

El Sistema General de Regalías propone el desarrollo de ejercicios de planeación para la identificación y priorización de iniciativas y proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de regalías por parte de los OCAD. En estos ejercicios, con enfoque participativo,

concurrer los comités técnicos consultivos a que se refiere el artículo 57 de la Ley 1530 de 2012, asimismo, buscan articular el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y los planes de vida de las comunidades indígenas y los de etnodesarrollo de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Como resultado de estos ejercicios, los OCAD deben priorizar los sectores que serán tenidos en cuenta en el Sistema de Evaluación por Puntajes –del que se habla en el presente documento- y constituirán un insumo para la preparación del anexo indicativo del presupuesto bianual del SGR.

5.3.3.1.2. Instrumento – Ejercicio de planeación intermunicipal

Uno de los elementos novedosos del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país” corresponde a la identificación y definición de cursos de acción concretos para cerrar brechas de desarrollo existentes a partir de un enfoque subregional, en el que se reconocen 145³⁸ subregiones que agrupan municipios bajo diferentes criterios (proximidad geográfica, estructura económica, etc.), para tener mejor conocimiento de las realidades dispares que se presentan al interior de cada uno de los departamentos.

Algunas de las ventajas de un enfoque subregional corresponden a:

- Realizar diagnósticos más precisos sobre las disparidades y las potencialidades de los territorios, identificando entornos de desarrollo y brechas en materia de educación, salud, agua, entre otros.
- Definir soluciones diferenciadas para las necesidades de cada territorio, a través de intervenciones y políticas públicas con acciones específicas según las condiciones de cada subregión.
- Fomentar sinergias entre diferentes actores, públicos y privados, para aunar esfuerzos alrededor de problemáticas comunes que afectan a cada territorio y que exigen soluciones estructurales.
- Promover economías de escala para hacer más costo eficiente la inversión pública del nivel territorial, pues con una misma intervención pública subregional se puede resolver una problemática compartida.

Teniendo en cuenta este enfoque subregional, en el marco del artículo 1 del Acuerdo 36 de 2016 de la Comisión Rectora, desde el DNP, se lleva a cabo una estrategia para la realización de ejercicios de planeación estratégica para cada una de las subregiones, a través de los cuales se identifican y priorizan iniciativas o proyectos de inversión de índole subregional, susceptibles de financiación con recursos del SGR.

Estos ejercicios de planeación subregional, se llevan a cabo periódicamente con la participación de actores con capacidad de decisión al nivel territorial y con insumos para orientar eficientemente la inversión público – privada o en representación de la comunidad involucrada. En particular, dentro de estos ejercicios de planeación se cuenta con

³⁸ En el primer semestre del año 2016 se realizaron unos ejercicios de planeación subregional donde se identificaron 163 subregiones para efectos del SGR.

representantes de las alcaldías municipales, el gobierno departamental, las Comisiones Regionales de Competitividad, los grupos étnicos, el Gobierno nacional, entre otros.

En estos espacios se realiza un diálogo entre los involucrados de cada subregión para conformar un portafolio de proyectos de inversión en diferentes etapas (perfil, pre-factibilidad, factibilidad), para el beneficio de la misma subregión. Dichos proyectos priorizados, son susceptibles de financiación con recursos privados y públicos como los del SGR, y son objeto de gestión del DNP a través de:

- Asistencia técnica en las diferentes etapas del ciclo del proyecto en el marco del SGR.
- Utilización de Proyectos "Tipo" para reducir costos y tiempos de estructuración
- Apalancamiento de fuentes de financiación de Gobierno nacional, sector privado, entidades multilaterales, cooperación internacional, entre otros.

5.3.3.2. Estrategia – Subregionalización

De conformidad con lo señalado en el Acuerdo 36 de 2016, el DNP, en el marco de sus competencias, podrá implementar una estrategia subregional de acompañamiento y apoyo a las entidades territoriales y a los OCAD, en desarrollo de lo señalado por la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y de acuerdo con el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", que forma parte integral de la mencionada ley.

En ese sentido, y en complemento las diferentes estrategias y complementos aquí descritos, se pretenden desarrollar las medidas mencionadas a continuación.

5.3.3.2.1. Instrumento - Sesiones conjuntas OCAD municipales

En el marco de la estrategia, se propone la unificación de sesiones de los OCAD municipales para cada subregión. En ese sentido, se promueve la programación de sesiones simultáneas y conjuntas entre municipios mediante el establecimiento de un cronograma conjunto y adoptado por los miembros del OCAD en la primera sesión del año.

5.3.3.2.2. Instrumento - Presentación de proyectos conjuntos entre municipios

El DNP brinda acompañamiento en la estructuración y presentación de las iniciativas que sean el resultado de ejercicios de planeación subregional y que optimicen la inversión de los recursos. Además, el DNP promueve la presentación de proyectos donde concurren

diferentes fuentes de financiación y exista coordinación y articulación entre las entidades públicas.

5.3.4. Objetivo – Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos

Para este objetivo, dentro del enfoque diferencial del SGR, se plantean dos iniciativas:

- En el ciclo de proyectos de inversión.³⁹
- Participación de los recursos del FCR y asignaciones directas.

Este último punto, es la herramienta principal mediante la cual las comunidades étnicas pueden participar en la apropiación de recursos del SGR para generar un desarrollo que se encuentre acorde con sus planes de vida o etnodesarrollo.

La Ley 1530 de 2012 en su artículo 34 estipula:

[...] Del total de los recursos para financiar proyectos de impacto local se destinará hasta un 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y hasta otro 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades indígenas [...].

Asimismo, esta ley señala en el artículo 40:

[...] En todo caso, los municipios con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smmv recibidos el año inmediatamente anterior, donde se encuentren asentadas comunidades indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras debidamente acreditadas por la autoridad competente, destinarán al menos el 3% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en esa población. Así mismo, los departamentos con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smmv recibidos el año inmediatamente anterior, destinarán al menos el 1% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en las comunidades indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras [...].

Es por este reconocimiento a las comunidades en el SGR, que es prioritario brindar atención a los recursos y a su gasto en las mismas a través de los proyectos de inversión; de igual forma, es importante hacer un seguimiento a la ejecución, el progreso y a los resultados de los mismos para verificar que se está cumpliendo con el objetivo de generar inclusión, participación, equidad y desarrollo integral a las comunidades étnicas del país.

³⁹ Título V, Capítulo I Ley 1530 de 2012.

Para conseguir este objetivo que contribuye a la inversión para la equidad y competitividad del SGR, esta política general plantea la siguiente estrategia:

1. Asistencia técnica diferencial para mejorar la inversión de estos recursos.

A continuación, se desarrollan esta estrategia y una serie de instrumentos que permitirán el correcto desarrollo de la misma:

5.3.4.1. Estrategia – Asistencia técnica diferencial para mejorar la inversión de estos recursos

A través del instrumento de Fortalecimiento de Capacidades Territoriales –mencionado más arriba, el DNP brinda asistencia técnica en formulación y presentación de proyectos, y acompañamiento con el fin de propender por la participación de las comunidades étnicas en los OCAD (como invitados permanentes) y en la presentación de proyectos de inversión con enfoque diferencial.

5.3.4.1.1. Instrumento – Acompañamiento a las organizaciones étnicas reconocidas y entidades territoriales

Desde el DNP se desarrollan procesos de diálogo y asistencia a las organizaciones étnicas y de sensibilización con los mandatarios y administraciones locales sobre el enfoque diferencial previsto en el marco del SGR.

El objetivo principal es capacitar a los miembros de los grupos étnicos para que puedan ejercer su rol como invitados permanentes en las sesiones de los OCAD y presentar proyectos de inversión, y apoyar a las secretarías técnicas de los OCAD de las entidades territoriales donde hay grupos asentados para que se cumplan las obligaciones relacionadas con la destinación de los porcentajes de recursos, el control de saldos y la rendición de cuentas sobre proyectos con enfoque diferencial⁴⁰.

5.4. Eje – Buen Gobierno

Para garantizar el buen gobierno, el SGR ha creado un marco institucional para que la inversión de recursos sea transparente eficiente y eficaz en la atención de los objetivos del Sistema.

Órganos para la dirección del sistema: El SGR está constituido por elementos jurídicos que lo identifican y le dan forma y características propias. El artículo 1 del Acto Legislativo No 5 de 2011, que modifica el artículo 360 de la Constitución Política, lo define como “el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones”.

⁴⁰ Los lineamientos con respecto a estas obligaciones recientemente fueron dados a través del Acuerdo 40 de 2016.

De igual forma, el artículo 3 de la Ley 1530 de 2012 prevé los siguientes órganos del SGR:

- Comisión Rectora.
- Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Minas y Energía.
- Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).
- Banco de la República.
- Órganos colegiados de administración y decisión.

A continuación se presentan en términos generales las funciones de cada uno de los órganos.

Comisión Rectora (CR): es la autoridad del Sistema que señala la política general del SGR y se encarga de evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema.

Esta comisión es presidida por el Director General del DNP y será integrada por los Ministros de Hacienda, Crédito Público y de Minas y Energía, por dos gobernadores, uno de los cuales, debe pertenecer a los departamentos productores y es elegido por los mismos y el otro que es escogido por la Asamblea de Gobernadores durante un período de 1 año. Además, la Comisión cuenta con la participación de dos alcaldes, uno de los municipios productores, elegido por los mismos, y el otro seleccionado por la Asamblea de Alcaldes para un periodo de un año.

Entre los invitados permanentes de la Comisión se encuentran un Senador y un Representante a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes y que son elegidos por un período de un año para asistir a las reuniones de la CR, con voz, pero sin voto.

La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías es el máximo órgano político administrativo del SGR y es la encargada de definir las directrices generales, procesos, lineamientos, metodologías y criterios para el funcionamiento del Sistema; además, se encarga de emitir conceptos previos no vinculantes sobre i) el proyecto de ley del presupuesto del SGR y ii) la autorización de expedición de vigencias futuras con cargo a los recursos del Sistema, de acuerdo con las reglas establecidas en la Ley 1530 de 2012 y la ley de presupuesto vigente.

Adicionalmente la Comisión Rectora debe estudiar los informes de evaluación general del SGR con el propósito de proponer cambios de política relacionados con los objetivos y funcionamiento del Sistema; también debe presentar al Congreso de la República los estados financieros y de resultados del SGR en conjunto con los demás informes que se requieran; y, finalmente, debe organizar y administrar el Sistema de información que permita disponer y dar a conocer los datos acerca del funcionamiento, operación y estado financiero del SGR, además de expedir su propio reglamento⁴¹ y cumplir con las demás funciones que al respecto señale la ley.

⁴¹ Hoy, el reglamento de la CR está plasmado en el Acuerdo 35 de 2015.

DNP: Las principales funciones que cumple el DNP en el marco del SGR son las siguientes: presidir la CR, ejercer la secretaría técnica de la misma, administrar el Banco de proyectos del SGR, calcular e informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la distribución de los recursos del SGR entre los fondos y los diferentes beneficiarios, viabilizar integralmente los proyectos de inversión que cuenten con cofinanciación del PGN, y la de administrar el SMSCE –creado por el parágrafo 3 del artículo 361 de la Constitución Política tal como fue modificado por el artículo 2 del Acto legislativo No 5 de 2011. El DNP realiza también la verificación del cumplimiento de los requisitos para la aprobación de los proyectos de inversión por los OCAD financiados con recursos del FCR y el FDR. Asimismo, el DNP participa en los OCAD, dónde el presidente de la república lo ha designado para este fin⁴².

Las funciones del DNP, relacionadas con la viabilización de los proyectos que cuenten con cofinanciación del PGN y la administración del banco de proyectos del SGR, se fundamentan en su condición de entidad nacional de planeación que, en desarrollo de lo establecido en el numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994, se encarga de organizar las metodologías, los criterios y los procedimientos para el funcionamiento de los sistemas de información necesarios para la planeación.

MHCP: Es el encargado de administrar el SGR en todo lo relacionado con la asignación, administración y giro de los recursos del Sistema. En esa calidad se le asignan funciones especiales para todo lo relacionado con la formulación y presentación del presupuesto bienal del SGR que debe ser aprobado por el Congreso de la República cada dos años. Además, elabora los estados financieros del Sistema General de Regalías.

MME: Se encarga principalmente de realizar las proyecciones de ingresos del SGR necesarias para la elaboración del plan de recursos, determinar las asignaciones directas entre los beneficiarios, fiscalizar de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.

Banco de la República: Su función respecto del SGR está determinada por la administración de los recursos que integren el FAE y que serán invertidos en el exterior para poder acudir a ellos en épocas de desahorro debido a una reducción sustancial de las regalías y compensaciones, todo de conformidad con lo que el Gobierno defina de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Colciencias: Su función respecto del SGR consiste en verificar directamente o a través de terceros que los proyectos de inversión a financiarse con recursos del FCTeI cumplan con los requisitos establecidos por la CR para la aprobación de los proyectos por el OCAD del FCTeI y ejercer la secretaría técnica de ese OCAD.

5.4.1. Objetivo – Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno

El SGR en concordancia con una de las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo⁴³ busca el desarrollo de prácticas y mecanismos en las diferentes etapas

⁴² De conformidad con los artículos 2.2.4.3.1.3 y 2.2.4.4.2. del Decreto 1082 de 2015.

⁴³ Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, "Todos por un nuevo país", Capítulo V Buen Gobierno.

relacionadas con el ciclo de las regalías que permitan alcanzar el correcto desarrollo, ejecución y manejo de los recursos del SGR por medio de la implementación del Buen Gobierno.

El Buen Gobierno requiere de acciones concretas en el mejoramiento de la justicia, la lucha contra la corrupción, la observancia de los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la protección a la ciudadanía, incluyendo el sector público, el sector privado por medio de la participación ciudadana y el sector empresarial con las manifestaciones de capital social e iniciativas de responsabilidad.

La política general del SGR busca en sus objetivos implantar prácticas de transparencia por medio de: rendición de cuentas, trabajo colectivo interinstitucional estatal, implementando y ejecutando esquemas de medición, seguimiento, e información y el desarrollo de actores capacitados para el manejo del SGR y el apoyo e incentivación de la participación y control ciudadano.

Para conseguir este objetivo que contribuye al desarrollo y practica del Buen Gobierno en la ejecución y acciones del SGR, esta política general plantea 4 estrategias:

1. Rendición de cuentas.
2. Coordinación intergubernamental.
3. Interoperabilidad de sistemas de información.
4. Promoción de la participación ciudadana a través del control social.

A continuación, se desarrollan cada una de las estrategias mencionadas en conjunto con una serie de instrumentos que permitirán el correcto desarrollo de estas:

5.4.1.1. Estrategia – Rendición de cuentas

La rendición cuentas, como expresión de control social y mecanismo de transparencia debe ser un ejercicio de los OCAD –en los términos establecidos en el Acuerdo 033 de 2015- y de los ejecutores, contratistas e interventores o supervisores, quienes informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, a otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

5.4.1.1.1. Instrumento – Informes de los OCAD

Semestralmente, los OCAD rinden cuentas a través de un informe público de fácil comprensión, actualizado, oportuno, disponible y completo. Para su elaboración y divulgación, las secretarías técnicas pueden tener en cuenta el Manual Único de Rendición de Cuentas del DNP y del Departamento Administrativo de la Función Pública publicado en la página web de esas entidades. El informe es publicado a través de MapaRegalías y señala el número de proyectos aprobados, los puntajes obtenidos, su estado de ejecución, el impacto y la pertinencia de los mismos, así como la destinación de recursos del SGR para proyectos de inversión con enfoque diferencial.

5.4.1.2. Estrategia - Coordinación intergubernamental

La coordinación intergubernamental refleja la interacción de los órganos del Sistema, la participación de las entidades territoriales y los niveles de gobierno en la preparación y toma de decisión colegiada, y la administración de los sistemas de información.

Estos se pueden graficar de la siguiente manera:

Ilustración 5. Instrumentos y herramientas del SGR



Fuente: DNP-DIFP-GFP.

A continuación, se describen los instrumentos asociados a esta coordinación.

5.4.1.2.1. Instrumentos – Triangulo del buen gobierno

Triangulo del buen gobierno - OCAD: es el eje fundamental del SGR para la regionalización y descentralización de los recursos de regalías y compensaciones, y en lo que tiene que ver con la toma de decisiones sobre los proyectos a ser financiados con estos recursos.

Así, por mandato constitucional, los OCAD son los únicos competentes para definir y aprobar cada uno de los proyectos de inversión que serán financiados con los recursos del SGR. Su

importancia en el engranaje de este sistema es tal, que son los encargados de evaluar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión que se sometan a su consideración; así como designar su ejecutor. La decisión final sobre la destinación de los recursos, como se ve, queda en sus manos.

En su integración siempre deben tener mayoría las autoridades regionales (departamentales y municipales) respecto de las autoridades nacionales (último inciso del párrafo 2 del artículo 361 de la Constitución Política, tal como quedó modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011).

Su integración constitucional varía según la clase o modalidad del recurso. Es decir, si se trata de regalías directas de un departamento productor de RNNR, el OCAD está integrado por dos ministros o sus delegados, el gobernador o su delegado y un número representativo de alcaldes; si se trata de regalías directas de un municipio o distrito portuario o productor de RNNR y de municipios con asignaciones del FCR (40%), el OCAD está integrado por un delegado del Gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el respectivo alcalde⁴⁴.

Para el caso de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional (60%), estos están integrados por cuatro ministros o sus delegados, un representante del DNP, los gobernadores respectivos y un número representativo de alcaldes. Para el FCTeI, ese único órgano está integrado por tres ministros o sus delegados, un representante del DNP o su delegado, un representante Colciencias, un gobernador por cada una de las instancias de planeación regional, cuatro representantes de universidades públicas y dos representantes de universidades privadas.

Para el caso de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y del Canal del Dique, la conformación del órgano colegiado de administración y decisión es: dos ministros o sus delegados, un representante del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, dos gobernadores en representación de los trece departamentos que agrupan los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, y dos alcaldes en representación de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena. Los alcaldes y gobernadores son elegidos por periodos anuales.

Para el caso de los OCAD de las corporaciones autónomas regionales, estos están integrados por dos ministros o sus delegados, el gobernador del departamento en que la corporación autónoma regional tenga su jurisdicción o su delegado⁴⁵, y el número equivalente al diez por ciento de los alcaldes del departamento o de cada departamento en el que la corporación autónoma regional tenga su jurisdicción, o sus delegados.

Existen los siguientes tipos de OCAD: municipal, departamental, corporaciones autónomas, Río grande de la Magdalena, regional y nacional (CTeI) que se pueden ilustrar así:

⁴⁴ Es importante mencionar que, en el evento en que el alcalde municipal así lo decida, los proyectos de inversión podrán ser definidos, evaluados, viabilizados, priorizados y aprobados por los órganos colegiados administración y decisión departamentales, para los municipios beneficiarios del 40% del Fondo de Compensación Regional destinado a proyectos de impacto local. (...) según el artículo 2.2.4.3.4.2 del Decreto 1082 de 2015.

⁴⁵ Si la corporación tiene más de un gobernador en su jurisdicción, los gobernadores elegirán entre ellos su representante, de acuerdo con el artículo 2.2.4.3.5.1. del Decreto 1082 de 2012.

Ilustración 6. Conformación OCAD

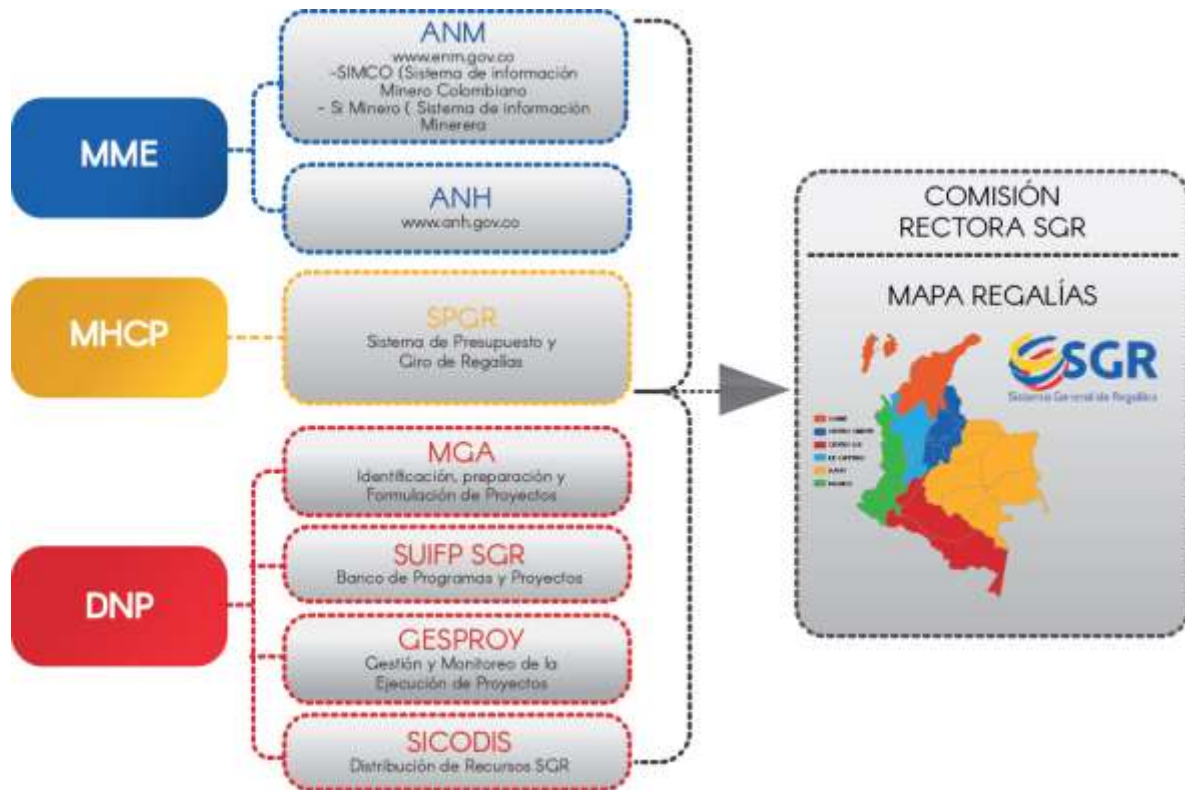


Fuente: DNP

5.4.1.3. Estrategia – Interoperabilidad de los sistemas de información

Los diferentes órganos que conforman el SGR, han dispuesto de un grupo de herramientas tecnológicas que permiten la gestión de información relacionada con la producción, fiscalización, distribución de recursos, presupuestos y giros a las entidades beneficiarias de los recursos del Sistema, así como para la formulación y seguimiento a los proyectos de inversión que son financiados con recursos de las regalías en Colombia. Estas herramientas, además de brindar y soportar la información para cada uno de los procesos y procedimientos del SGR, generan información que es dispuesta a todos los colombianos para su consulta, en la plataforma MapaRegalías.

Ilustración 7. Herramientas de información SGR



Fuente: DNP-DIFP-GFP.

5.4.1.3.1. Instrumento - Sistemas de Información

A continuación, se presentan las principales herramientas tecnológicas dispuestas por los órganos del SGR para el procesamiento y gestión de la información.

SIMCO: Sistema de Información Minero Colombiano, en el cual es posible acceder a información de reservas, producción y comercio exterior de minerales, así como una serie de datos de precios de los mismos. Cuenta además, con acceso al registro minero nacional, información georreferenciada del catastro minero nacional y mapas temáticos con información de reservas, calidad, y producción de carbones y otros minerales. Esta aplicación puede ser consultada por todos los colombianos en <http://www.simco.gov.co/>

SI.MINERO: Desarrollo tecnológico del Sector Minero del MME que permite el apoyo de los diferentes procesos y procedimientos que adelanta el sector, dentro de los que se encuentra el registro, control y seguimiento a las regalías, puede acceder todos los colombianos desde la página web del Ministerio de Minas y Energía, en www.mme.gov.co

SPGR: Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías, herramienta informática a través de la cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desarrolla las funciones que le fueron otorgadas por la Constitución Política y las leyes en relación con el SGR, especialmente en

lo concerniente a la consolidación, asignación, administración y giro de los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del SGR, la formulación y presentación del proyecto de presupuesto del SGR ante el Congreso de la República y la elaboración de los estados financieros del SGR.

La infraestructura de información del SPGR pretende reflejar la gestión relacionada con las transferencias de recursos a la cuenta única del SGR y su distribución entre fondos y beneficiarios, los giros efectuados de acuerdo con las precondiciones y requisitos previstos para los distintos componentes de gasto, garantizando que las cuentas para abono están previamente validadas en el sistema financiero bancario, la información presupuestal actualizada, más allá del presupuesto aprobado inicialmente, incluyendo también los distintos tipos de modificaciones que se presenten, tales como adiciones de presupuesto por ley, asignaciones a proyectos, distribuciones de recursos, ajuste por cierre de vigencia y cálculo de disponibilidades iniciales, y los estados financieros derivados de los hechos económicos considerados en el sistema. Esta información ofrece un insumo fundamental para nutrir la plataforma informática completa del SGR, aportando elementos que permitan evaluar la eficiencia en la administración de recursos en el nuevo modelo del SGR. Se puede acceder a la aplicación SGPGR desde la página del Ministerio de Hacienda: www.minhacienda.gov.co.

MGA: Metodología General Ajustada (MGA), herramienta informática que ayuda de forma esquemática y modular al desarrollo de los procesos de identificación, preparación, evaluación y programación de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR. Esta herramienta está conformada por diferentes módulos en los que se debe registrar la información del proyecto de inversión en su formulación. Todo proyecto de inversión debe ser formulado de conformidad con las metodologías y lineamientos que defina el DNP.

SUIFP - SGR: Banco de Programas y Proyectos de Inversión del SGR, constituye la herramienta para el registro y disposición de proyectos de inversión considerados como viables para su financiamiento con cargo a los recursos de los FCTeI, de FDR, de FCR y demás beneficiarios. Se puede acceder a la aplicación SUIFP SGR, desde la página web del SGR (www.sgr.gov.co) o directamente desde <https://suifp-sgr.dnp.gov.co>

Gesproy-SGR: Es una aplicación dispuesta por el DNP que permite al ejecutor gestionar y monitorear la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR, a partir de los objetivos, productos, metas e indicadores planteados en su formulación y registrados en el SUIFP-SGR. Se puede acceder a la aplicación GESPROY desde la página web del SGR: www.sgr.gov.co

Aplicativo Cuentas: Permite reportar la información de los movimientos y saldos de la cuenta autorizada o registrada para el manejo de recursos del SGR, así como las inversiones financieras de los excedentes de liquidez vigentes y las constituidas en el periodo informado, con los recursos girados por concepto de regalías por asignaciones directas, funcionamiento y asignaciones específicas. Se puede acceder a la aplicación desde la página web del SGR: www.sgr.gov.co

Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR (SICODIS): La aplicación SICODIS, es una aplicación que brinda información sobre las distribuciones del SGR e Instrucciones Mensuales de Abono a Cuenta (IAC), por entidad o grupo de entidades (Departamentos o Regiones SGR). Se puede acceder a la aplicación SICODIS desde la página web del SGR: www.sgr.gov.co, o directamente desde <https://sicodis.dnp.gov.co>

MapaRegalías: Herramienta tecnológica georreferenciada, dispuesta por la Comisión Rectora del SGR donde se consolida por cada beneficiario, toda la información del ciclo de las regalías, desde la producción y fiscalización, hasta la ejecución y seguimiento de los proyectos que son financiados con recursos del SGR.

Esta aplicación es administrada por el DNP y consolidada con la información proveniente de todos los demás órganos del SGR y en la cual los colombianos pueden obtener información sobre la producción y extracción de recursos, la fiscalización, los recursos presupuestados y efectivamente distribuidos y girados a las entidades beneficiarias y los proyectos que financia el gobierno con recursos del SGR, su estado de avance y toda la información necesaria, que permite a los usuarios, hacer un seguimiento a los recursos del SGR. En esta herramienta también se visualizan los informes de rendición de cuentas de los OCAD. MapaRegalías puede ser accedida desde <http://maparegalias.sgr.gov.co>

Herramientas y prácticas para el control presupuestal y de caja a nivel de OCAD

El artículo 32 de la Ley 1744 de 2014, mediante el cual se expidió el presupuesto bienal 2015-2016, reitera que el presupuesto del SGR es de caja y que, en esta medida, es necesario que las decisiones de los OCAD tengan en cuenta tanto la apropiación vigente como el recaudo efectivo de regalías.

Igualmente, el artículo 2.2.4.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015, que versa sobre la aprobación de proyectos del SGR, señala que “corresponderá a la secretaría técnica de cada órgano colegiado de administración y decisión, controlar la aprobación de proyectos y su concordancia con la estimación de disponibilidad y el Plan Bienal de Caja”.

En este sentido, el DNP y el MHCP han desarrollado herramientas que buscan poner a disposición de los OCAD de manera oportuna, información clave para la toma de decisiones de inversión, acorde con el comportamiento del recaudo efectivo.

De esta manera, en el marco de esta estrategia, se ha avanzado en el desarrollo de las siguientes herramientas:

- A. Sicodis.
- B. Módulo Decisión – Sesión.
- C. Tablero de control presupuestal del OCAD.

A partir de la información de presupuesto, recaudo y aprobaciones, el MHCP propone la elaboración y presentación en cada sesión de OCAD de un tablero de control presupuestal, con seis indicadores que apoyan una toma de decisiones de inversión, consultando presupuesto y recaudo:

Tabla 5. Tablero de Control Presupuestal del OCAD

Fuente	Variable / Indicador	Fórmula	Fuente
Variables	Presupuesto vigente	Presupuesto expedido por Ley y sus modificaciones mediante decreto	MHCP
	Caja acumulada	Caja acumulada sin girar de vigencias anteriores más la caja distribuida durante el bienio	MHCP
	Valor aprobado antes de la sesión	Valor aprobado por el OCAD con cargo al presupuesto vigente	MHCP
	Valor a aprobar en la sesión	Valor a aprobar por el OCAD	OCAD
Indicadores	% del presupuesto aprobado	Valor aprobado antes de la sesión / Presupuesto vigente	Cálculo OCAD
	% de financiación del presupuesto vigente	Caja acumulada / Presupuesto vigente	MHCP
	% de cumplimiento Plan Bienal de Caja	Caja asignada durante el bienio / Plan Bienal de Caja acumulado al mes respectivo	MHCP
	Promedio mensual caja	Promedio de ingresos efectivos a caja de los últimos tres meses del bienio	MHCP
	% del valor aprobado financiado	Caja acumulada / Valor aprobado antes de la sesión de OCAD	Cálculo OCAD
	% del valor aprobado financiado después de sesión OCAD	Caja acumulada / (Valor aprobado antes de la sesión de OCAD + valor a ser aprobado en el OCAD)	Cálculo OCAD

Fuente: MHCP

A partir de 2016, cada mes, tres de las cuatro variables clave que son la base para la construcción del tablero de control y el cálculo de tres de los seis indicadores son publicadas en la página web del MHCP. Para completar el tablero de control, la secretaría técnica del OCAD debe diligenciar las dos variables restantes –valor aprobado en OCAD antes de la sesión y valor a ser aprobado en la sesión respectiva, en los campos dispuestos para tal fin, y serán estimados automáticamente los tres indicadores restantes.

D. Implementación del cronograma de flujos del OCAD

Una segunda herramienta para planear el flujo efectivo de los recursos a los proyectos de inversión, acorde con el comportamiento de la caja, es el cronograma de flujos. Este cronograma registra para cada mes, cuáles son las necesidades de giro al conjunto de proyectos de inversión financiado con cargo a un determinado recurso.

En efecto, el artículo 2.2.4.1.2.1.9 del Decreto 1082 de 2015 señala que “en concordancia con el Plan Bienal de Caja comunicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cada

órgano colegiado de administración y decisión deberá manejar su cronograma de flujos, con base en el cual establecerá los giros para cada uno de los proyectos que aprueba”.

Para facilitar el cumplimiento de esta disposición, el MHCP ha avanzado en la definición y desarrollo de un módulo del Sistema de Presupuesto y Giros del SGR (SPGR), para que las secretarías técnicas de los OCAD puedan registrar y gestionar su cronograma de flujos.

Próximamente esta herramienta se pondrá a disposición de las secretarías técnicas de los OCAD de CTeI, los OCAD Regionales y el OCAD de los municipios Ribereños del Rio Grande de la Magdalena el Canal del Dique y será la herramienta central para la planeación del uso de la caja de cada recurso presupuestal y como base para los giros que debe llevar a cabo el MHCP a los ejecutores de los proyectos de dichos fondos.

Es importante señalar que el tablero de control y el cronograma de flujos contienen información que se complementa, para una toma de decisiones de inversión acorde con el comportamiento efectivo de los ingresos. Lo anterior, en la medida en que en el caso en que el valor total de los proyectos de inversión sometidos a consideración del OCAD no se encuentra respaldado en su totalidad por los recursos ya recaudados, para tomar la decisión de aprobar su financiación, la información sobre el horizonte del proyecto y la precisión sobre en cuánto tiempo requerirá para el pago efectivo es información valiosa para evaluar la oportunidad de su financiación.

5.4.1.4. Estrategia – Promoción de la participación ciudadana

Uno de los fundamentos del Buen Gobierno es la participación ciudadana. Dentro del SGR se estipula en el artículo 58 de la Ley 1530 que “las entidades territoriales promoverán la participación ciudadana para el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión financiados con los recursos del SGR”.

Dicha promoción busca generar una mayor concordancia y aceptación de los proyectos de inversión ejecutados en los diferentes niveles territoriales involucrando a los actores locales en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión financiados con los recursos del SGR.

En ese sentido, se busca implementar una estrategia enfocada de un lado, en el fortalecimiento de los comités consultivos y de otro, en disponer de información sobre los proyectos de inversión a través de MapaRegalías.

5.4.1.4.1. Instrumento – Fortalecimiento de los comités consultivos

Con el fin de mejorar la participación de los comités consultivos en el marco del SGR, y en aras de que puedan realizar los análisis de conveniencia, oportunidad o solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados a consideración de los OCAD, se establecerá el reglamento de éstos y sensibilizará a sus miembros con respecto al uso de la plataforma dispuesta en el SGR sobre proyectos de inversión.

En ese mismo sentido, se incentiva la participación de los comités consultivos en los ejercicios de identificación y priorización de iniciativas o proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de regalías, mencionados en la estrategia relacionada con la planeación regional.

5.4.1.4.2. Instrumento – Socialización y participación ciudadana en los proyectos de inversión

Debido a la importancia de la socialización de los proyectos de inversión se continuarán implementando diferentes medios de difusión como MapaRegalías, vallas⁴⁶ y páginas web de las entidades territoriales⁴⁷. Sin embargo, la socialización de proyectos de inversión, se realiza sobre el principal instrumento dispuesto para este fin, y de acuerdo con los lineamientos de la Comisión Rectora (Acuerdo 23 de 2014), mediante MapaRegalías.

Como se mencionó MapaRegalías es una herramienta para la gestión transparente de la actividad minero - energética, desde la explotación de los recursos naturales, hasta la financiación y ejecución de los proyectos de inversión que benefician a todos los colombianos y sirve como instrumento visual de rendición de cuentas de los OCAD.

⁴⁶ Por último, como indica la Circular 006 del 5 de marzo de 2014, todos los proyectos de inversión que se financien con recursos del SGR requieren sea instalada una valla en la que se relacione la información general sobre el mencionado proyecto y la obra que se realizaría.

⁴⁷ En coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la información y la comunicación se crearon campos predeterminados

6. Plan de acción para fortalecer la política general del SGR

Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos propuestos en esta política, el plan de acción de esta política se realizará anualmente, con base a las metas que cada órgano establezca, siguiendo este esquema:

Tabla 6. Plan de acción

Eje	Objetivo	Estrategia	Instrumentos	Responsable
Eje 1.- Ahorro y estabilidad económica	Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los RNNR, en orden a generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.	Desarrollo de los mecanismos de ahorro y estabilización	Definir la Política de inversión de los recursos del FAE	MHCP
			Desahorro FAE	MHCP
		Contribución del SGR a la cobertura del pasivo pensional territorial.	Distribución del ahorro pensional territorial bajo criterios de equidad	MHCP
			Lineamientos para promover uso de recursos en pago de mesadas y demás pasivos pensionales	MHCP
Eje. 2 Desarrollo ambiental, económico y social sostenible en los territorios donde se explore y explote RNNN	Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal	Fortalecimiento de la exploración y explotación de los RNNR	Seguimiento al levantamiento de Cartografía Geológica	MME
			Seguimiento levantamiento de información para el conocimiento potencial de los recursos del Subsuelo.	MME

Eje	Objetivo	Estrategia	Instrumentos	Responsable
		Estructuración de proyectos de inversión para el desarrollo de la minería pequeña, mediana y artesanal.	Formulación de proyectos tipo del sector minero-energético	MME
			Acompañamiento a la formulación de proyectos que promuevan la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el sector minero energético	MME
		Fortalecimiento de la actividad de fiscalización en el ciclo de las Regalías	Seguimiento a la información que soporte la actividad	MME
			Supervisión de procesos y procedimientos, de la actividad fiscalización en el ciclo de las regalías	MME
	Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de RNNR, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que les asiste a las empresas que adelanten dichas	Estructuración de proyectos para la restauración social, económica y ambiental en los territorios donde se adelante la exploración y explotación de RNNR	Acompañamiento a la formulación de proyectos para la recuperación social, económica y ambiental en los territorios donde se explore y explote RNNR.	MME

Eje	Objetivo	Estrategia	Instrumentos	Responsable
	actividades, en virtud de la cual deben adelantarse acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades.			
Eje 3 - Inversión para la equidad y la competitividad	Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social	Priorización de la inversión	Criterios de Inversión	DNP
			Sistema de evaluación por puntajes	DNP
			Proyectos Tipo.	DNP
		Fortalecimiento institucional diferenciado	Formación a secretarías de planeación y secretarías técnicas de los OCAD	DNP
			Asignación de recursos Funcionamiento	DNP
			Fortalecimiento de capacidades territoriales	DNP
	Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios; dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado.	Lineamientos de ciencia, tecnología e innovación	Documento CONPES con la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación	Colciencias
			Guía Sectorial de Programas y Proyectos de CTeI	Colciencias
			Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en CTeI (Ley 1753 de 2015- Artículo 7)	Colciencias

Eje	Objetivo	Estrategia	Instrumentos	Responsable
		Estructuración de proyectos	Red de Estructuradores de Proyectos	DNP
			Programa Fortalecimiento de Capacidades en Estructuración de proyectos	DNP
			Reconocimiento de costos de estructuración proyecto	DNP
	Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.	Promover la planeación regional	Ejercicios de planeación regional de la inversión	DNP
			Ejercicio de Planeación intermunicipal	DNP
		Subregionalización	Sesiones conjuntas OCAD Municipales	DNP
			Presentación de proyectos conjuntos entre Municipios	DNP
Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo	Asistencia técnica diferencial para mejorar la inversión de estos recursos	Acompañamiento a las organizaciones étnicas reconocidas y entidades territoriales	DNP	

Eje	Objetivo	Estrategia	Instrumentos	Responsable
	y planes de vida respectivos.			
Eje 4 -Buen Gobierno	Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno	Rendición de cuentas	Informes de los OCAD	DNP
		Coordinación intergubernamental	Triangulo del buen gobierno	DNP
		Interoperabilidad de los sistemas de información	Sistemas de Información	Colciencias, MHCP, MME, DNP
		Promoción de la participación ciudadana	Fortalecimiento de los Comités Consultivos	DNP
			Socialización y participación ciudadana en los proyectos de inversión	DNP

Fuente: Comisión Rectora del SGR

7. Recomendaciones

Producto de las evaluaciones contratadas por el DNP desde la perspectiva institucional y de procesos con énfasis en el ciclo de proyectos del SGR⁴⁸ se identificaron áreas de trabajo para fortalecer la inversión de recursos del SGR que constituyen el eje de trabajo del plan de acción para el fortalecimiento del sistema para elevar la calidad de la inversión pública realizada con estos recursos a partir de las siguientes recomendaciones y acciones a desarrollar:

Tabla 7. Recomendaciones y acciones

N°	Recomendación	Acciones a desarrollar
1	Fortalecer institucionalmente y generar capacidades	Destinar más tiempo para los procesos de asistencia técnica
		Hacer capacitaciones más prácticas, con énfasis en la formulación de proyectos.
		Incluir los temas de GESPROY, manejo presupuestal de la ejecución del SGR y normatividad sobre ejecución y contratación cuando se ofrezca asistencia técnica.
		Articular, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial, la asistencia técnica que brinda DNP en torno al SGR.
2	Implementar mejoras al funcionamiento de los sistemas de información del SGR	Mejorar la capacidad de carga de los sistemas de información del SGR Procurar que el SUIFP arroje una línea de tiempo con los aspectos más importantes de cada proyecto
		Diseñar una nueva versión de ficha para mejorar la presentación de la información en el sistema
		Mejorar la captura de variables de información y la búsqueda eficiente de información en el SUIFP. Gestionar mejor la información que se consigna en el SUIFP, presentándola de manera más estratégica. Permitir que otras Secretarías distintas de la Secretaría de Planeación carguen información al GESPROY. Aprovechar el FUT-CHIP para el reporte de información y evitar así duplicidades en esta tarea.
		Socializar estos cambios en las entidades territoriales con el fin de no generar traumatismos en el manejo del sistema de información
3	Implementación de una estrategia de asociatividad para las Entidades Territoriales	Diseñar e implementar una estrategia de asociatividad para entidades territoriales en todos los niveles de gobiernos (nacional, departamental, municipal y regional), a partir de las agendas regionales de desarrollo y sus bancos de proyectos.
		Visibilización de los beneficios de asociación entre entidades (talleres y capacitaciones para dar a conocer la estrategia de asociatividad).
4	Participación, inclusión ciudadana	Reivindicar el papel de los ciudadanos dentro del SGR en varios aspectos. Por una parte, la ciudadanía es fundamental dentro de los

⁴⁸ Levantamiento de la línea de base de los fondos de desarrollo y compensación regional Producto 5- Informe final de línea de base de impacto UT Econometría Consultores – SEI SA. septiembre 10 de 2014: En Línea: <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/ec47304f-55be-4ed0-a15d-2c397d9543a3/Informe%20Final%20Linea%20Base%20FONDOS%20SGR.pdf> y Evaluación institucional y de procesos con énfasis en el ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías. Informe final. Fedesarrollo, septiembre de 2014. 463 Páginas. En línea: <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/3514e8b7-e8d4-4499-8923-fc2659df24a4/Informe%20Final%20Evaluaci%C3%B3n%20SGR.pdf>

N°	Recomendación	Acciones a desarrollar
	y rendición de cuentas	<p>procesos de control social y veeduría de proyectos. Por otra parte, es imprescindible su participación en las decisiones acerca de la inversión de los dineros de regalías.</p> <p>Desarrollar un ciclo de charlas o capacitaciones de sensibilización en inclusión ciudadana y de comunidades en el que se brinden herramientas metodológicas sobre los mecanismos más adecuados para socializar y consultar a las comunidades acerca de las inversiones de los dineros de regalías. Es conveniente que las charlas o capacitaciones no se realicen exclusivamente en Bogotá, por lo cual, se recomienda que éstas se realicen en las ciudades más importantes de cada región.</p> <p>Legitimar la función de la ciudadanía como veedores y garantes de la transparencia de los procesos y de la ejecución de los dineros de regalías; para esto será posible considerar herramientas existentes como las estrategias de presupuesto participativo, la campaña "Ponte abeja".</p> <p>Promover el desarrollo de auditorías ciudadanas, audiencias públicas de rendición de cuentas, entre otros. Esta recomendación se dirige entonces a instar al DNP a desarrollar jornadas de capacitación y emitir circulares informativas en las que se les recuerde a las entidades territoriales las herramientas a su disposición para desarrollar procesos de rendición de cuentas eficientes</p> <p>Aprovechar el sistema de información GESPROY como una herramienta clave en procesos de seguimiento para el DNP, las entidades territoriales y los OCAD en el país. Incentivar el uso de tal sistema, como una herramienta de gestión, seguimiento y control interno para las entidades territoriales. GESPROY puede ser útil dentro de los OCAD que quieran hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos aprobados. Las secretarías técnicas pueden usar la información que genera Gesproy para presentar informes a los miembros.</p>

Fuente: DNP GFT – DIFP

8. Esquema de seguimiento y evaluación de la política general del SGR

Esta política cuenta con un esquema de seguimiento y evaluación. De un lado, el seguimiento de la política general del SGR corresponderá a cada órgano, de conformidad con las competencias señaladas en la Ley y al plan de acción anual que cada uno fije. De otro lado, la evaluación de la política del SGR, se realizará de conformidad con los lineamientos y metodologías establecidas por el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, la cual permite analizar alguno de los eslabones de la cadena de valor: procesos, productos y resultados, de conformidad con el artículo 2.2.7.3.1.2 del Decreto 1082 de 2015.

La selección del eslabón a evaluar será establecida a través de la agenda de evaluación que establezca Comisión Rectora, para lo cual se pueden implementar diferentes tipos de evaluación: i) operaciones, ii) institucional, iii) resultados y iv) impacto.

Las definiciones de los tipos de evaluación son:

Cuadro 1. Tipos de evaluación

- 1. Operaciones o procesos:** Analiza de manera sistemática la forma en que opera una intervención pública y cómo sus procesos conducen al logro de sus objetivos. Identifica las relaciones que cada una de las actividades requiere para producir un bien o servicio.
- 2. Evaluación institucional:** Permite analizar y valorar un programa tomando como marco de referencia el arreglo institucional en el que opera. Estudia las razones por las cuales falla la capacidad institucional en los programas de una intervención, para brindar los insumos para mejorar la gestión y proveer de manera más efectiva los bienes o servicios.
- 3. Evaluación de resultados:** Determina los efectos intencionales o no de la intervención pública, una vez se han consumido los productos. Estos efectos deben estar relacionados con la intervención pública.
- 4. Evaluación de impacto:** Permite identificar los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública. La medición de impactos permite cuantificar y verificar la relación de causalidad entre la intervención pública y el resultado.

Fuente: DNP (2014). Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas.

Es pertinente resaltar que el SMSCE del SGR tiene origen constitucional, por lo que los lineamientos relacionados con el mismo, no pueden ser parte integral del documento en el que se dicta la política general del SGR, entre otras razones, debido a que esta será adoptada mediante Acuerdo de la Comisión Rectora, instancia esta que, a su vez, es uno de los sujetos pasivos de monitoreo por el SMSCE. No obstante, la Comisión Rectora del SGR considera, para el mejoramiento continuo de la ejecución de la política y en el marco de la evaluación de la misma deben ser tenidos en cuenta las acciones y resultados que desde el DNP como administrador del SMSCE se adelantan en materia de control y vigilancia del SGR, en particular las alertas tempranas del *monitoreo*, *los resultados* de las visitas de seguimiento y evaluación, las medidas impuestas por el componente de control a los ejecutores del SGR, así como los reportes realizados a las entidades de control, resultados que se consolidan en los informes trimestrales del SMSCE.

9. Bibliografía

- Acuerdo 40 de 2016: Por el cual se adoptan lineamientos relacionados con el proceso de los proyectos de inversión con enfoque diferencial SGR.
- Acuerdo 39 de 2016: Por el cual se definen las líneas programáticas indicativas para los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR.

- Acuerdo 38 de 2016: Por el cual se establecen los requisitos generales y sectoriales, para la viabilización y previos al inicio de la ejecución, para proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR.
- Acuerdo 37 de 2016: Por el cual se dictan normas sobre ajustes y liberación de recursos de los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías, y se dictan otras disposiciones.
- Acuerdo 36 de 2016: Por el cual se adopta el reglamento único de los OCAD.
- Acuerdo 35 de 2016: Por el cual se adopta el reglamento interno de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.
- Acuerdo 34 de 2015: Por el cual se modifica el Acuerdo 0019 de 2013 y se deroga el Acuerdo 0025 de 2014.
- Acuerdo 33 de 2015: Alcance, requerimientos y condiciones para rendición de cuentas de OCAD.
- Acuerdo 32 de 2015: Se implementa el Sistema de Evaluación por Puntajes de Inversión financiados con SGR.
- Acuerdo 31 de 2015: Por el cual se establecen los términos y las condiciones para la destinación del incentivo a la producción creado por el artículo 38 de la ley 1744 de 2014.
- Acuerdo 30 de 2015: Por el cual se asignan recursos de funcionamiento del SGR del bienio 2015-2016 para el fortalecimiento de algunos ministerios y Coldeportes.
- Acuerdo 29 de 2015: Por el cual se hace una asignación de recursos de funcionamiento del SGR para financiar "Programa fortalecimiento de capacidades en estructuración de proyectos a los entes territoriales".
- Acuerdo 28 de 2015: Por el cual se modifica el Acuerdo 016 de 2013.
- Acuerdo 26 de 2014: Por el cual se modifica el Acuerdo No. 0021 de 2014.
- Acuerdo 24 de 2014: Por el cual se determina la compatibilidad de la proyección de recursos contenida en el presupuesto del SGR con el comportamiento de recaudo de ese sistema.
- Acuerdo 23 de 2014: Por el cual se fijan las condiciones, las características, los estándares, los procedimientos y la metodología para el registro en MapaRegalías del SGR.
- Acuerdo 21 de 2014: Por el cual se adoptan los formatos para la elaboración de acuerdos y actas por parte de los OCAD.

- Acuerdo 19 de 2014: Por el cual se hace una asignación de recursos del funcionamiento del SGR al Icetex.
- Acuerdo 16 de 2013: Por el cual se fija la política de inversión de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR.
- Acuerdo 05 de 2012: Por el cual se establecen los lineamientos para la administración del porcentaje asignado para el funcionamiento del SGR.
- Acuerdo 03 de 2012: Por la cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del SGR, y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1515 de 2016: Se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015 en lo relacionado con plazos y la información para estimar las tasas de crecimiento total anuales de los ingresos del SGR, para la elaboración del Plan de Recursos.
- Decreto 1297 de 2016: Por el cual se modifica el Decreto 1082 de 2015 con el fin de reglamentar el giro y reintegro de los recursos del SGR.
- Decreto 1296 de 2016: Por el cual se ajusta el presupuesto del bienio 2015 -2016 del SGR, trasladando recursos del Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas.
- Decreto 173 de 2016: Por el cual se adiciona al Decreto 1082 de 2015.
- Decreto 1082 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del sector administrativo Planeación Nacional.
- Decreto 1490 de 2015: Por el cual se ajusta el presupuesto bienal 2015-2016 del Sistema General de Regalías, trasladando recursos del Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas.
- Decreto 1450 de 2015: Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2015-2016.
- Decreto 1121 de 2015: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1744 de 2014.
- Decreto 724 de 2015: Por el cual se ajusta el presupuesto del bienio 2015-2016 del Sistema General de Regalías.
- Decreto 722 de 2015: Por lo cual se realiza el cierre presupuestal de la vigencia 2013-2014 y se adelantan los ajustes al presupuesto del SGR para el bienio 2015-2016.
- Decreto 1118 de 2014: Por el cual se modifican los decretos 3517 de 2009 y 1832 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

- Decreto 817 de 2014: Por el cual se modifican parcialmente los decretos 1949 de 2012 y 414 de 2013 y se dictan otras disposiciones, en relación con el Sistema General de Regalías.
- Decreto 745 de 2014: Por el cual se ajusta el presupuesto bienal 2013-2014 del SGR trasladando recursos del Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas.
- Ley 1744 de 2014: Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.
- Ley 1753 de 2015: Por la cual se expide el "Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país".
- Ley 1530 de 2012: Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
- Ley 863 de 2003: Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.
- Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, "Todos por un nuevo país".
- Proyecto Acto Legislativo 013 de 2010, Senado. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. En Gaceta del Congreso: 577 de 2010.
- Resolución 3680 de 2016: Por la cual se desagregan recursos asignados por la Comisión Rectora del SGR para las Entidades Territoriales que la conforman y se ordena su giro.
- Resolución 445 de 2015: Por la cual se adoptan los lineamientos generales de los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en CTeI.
- Resolución 2697 de 2016: Por la cual se desagregan y ordena el giro de recursos distribuidos y asignados por la Comisión Rectora del SGR destinados al fortalecimiento de las secretarías técnicas de los OCAD Regionales.
- Resolución 004 del 6 de abril de 2016: Por la cual se resuelve una reclamación frente a la jornada de elección realizada el día 09 de febrero de 2016, en los escrutinios del OCAD Departamental de Tolima. Boletín 32. Resultados definitivos Tolima.
- Resolución 3778 de 29 de octubre de 2015: Por el cual se establecen las metodologías de seguimiento y evaluación a los proyectos financiados con recursos del SGR.

- Resolución 1602 del 25 de junio de 2015: Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo primero de la Resolución 1308 de 2015.
- Resolución 1308 del 12 mayo de 2015: Por la cual se desagregan los recursos de funcionamiento destinados al fortalecimiento de las secretarías técnicas o de planeación municipales, secretarías técnicas de los OCAD regionales, departamentales, de las CAR y nacional de CTI.
- Resolución 1177 del 30 de abril de 2015: Por la cual se distribuyen y asignan recursos destinados a funcionamiento del SGR para el bienio 2015-2016 y se dictan disposiciones.
- Sentencia C-427 de 2002 Corte Constitucional. Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo dos mil dos (2002). Gaceta de la Corte Constitucional.