



LA REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS +

Balance y recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción.

Diciembre de 2020

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización No Gubernamental líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países.

© Corporación Transparencia por Colombia



Carrera 45A # 93-61, Barrio La Castellana
PBX: 610 0822
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia.



CONSEJO RECTOR

Margarita Garrido Otoya
Rosa Inés Ospina Robledo
Carlos Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Guillermo Carvajalino Sánchez

Nelson Arango
Consultor - Iniciativa Transparencia en Industrias Extractivas
Camilo Peña
Coordinador Monitor Ciudadano de la Corrupción
Mario Blanco
Coordinador Gestión Pública

JUNTA DIRECTIVA

Eulalia Arboleda de Montes
María Elisa Bernal Bueno
Daniel Ricardo Uribe Parra
Bernardo Rodríguez Osa
Eduardo Wills Herrera
Guillermo Vargas Ayala
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO
Equipo de Comunicaciones de Transparencia por Colombia

CON EL APOYO DE:

Open Society Foundations

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y no refleja la opinión de sus financiadores.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Claire Launay Gama
Directora programática Iniciativas Sociedad Civil

Pilar Federica Acosta
Coordinadora de Proyecto - Iniciativa Transparencia en Industrias Extractivas
Paula Andrea Sarmiento Mora
Profesional de Proyecto - Iniciativa Transparencia en Industrias Extractivas



CONTENIDO +



INTRODUCCIÓN	3
1. Balance del anterior sistema general de regalías (2012-2020).	5
2. La reforma del sistema general de regalías.	10
3. Recomendaciones.	13
3.1 Recomendaciones relacionadas con transparencia y rendición de cuentas.	14
Recomendaciones relacionadas con la participación ciudadana.	21
3.2 Recomendaciones relacionadas con el fortalecimiento de las medidas anticorrupción.	26
4. Bibliografía.	30



Introducción +

Después de nueve años de funcionamiento, el Sistema General de Regalías –SGR– se enfrentó a un proceso de reforma este año, que renovó sus prioridades, entre las que se encuentran: la redistribución sectorial y territorial de la inversión, y la redefinición del ciclo de proyectos de regalías¹. Este proceso de reforma, comenzó a gestarse con la expedición del Acto Legislativo 05 del 26 de diciembre de 2019, el cual modificó el artículo 361 de la Constitución Política, estableciendo nuevas directrices sobre el régimen de regalías y compensaciones, las cuales se materializaron a través de la Ley 2056 de 2020², que reglamentó una nueva forma de organización y funcionamiento.

Los cambios introducidos, además de mejorar la participación de las regiones productoras, buscaron corregir los denominados cuellos de botella que se venían presentando en la viabilización, priorización, aprobación y ejecución de

los proyectos financiados con recursos de regalías y que de paso reflejaban: (i) la desconexión de los proyectos con la planeación territorial, (ii) la dispersión y reducción de los montos para la inversión, (iii) la baja gestión de las entidades territoriales y (iv) las debilidades institucionales de los municipios que perciben recursos de regalías.

Sin embargo, la actual reforma ignoró uno de los problemas más significativos, y menos estudiados del Sistema General de Regalías, el cual tiene que ver con la legitimidad limitada de las decisiones tomadas, así como con la ausencia de mecanismos claros de participación ciudadana y de rendición de cuentas, un mejor acceso a la información pública, y la promoción de mecanismos y medidas anticorrupción.



1 Con la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991, nació el primer régimen encargado de la administración y manejo de los dineros provenientes de la explotación de Recursos Naturales No Renovables Regalías. Gacetas Asamblea Constituyente de 1991: “Artículo 361. Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios

en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales”. 20 años después, en 2011, a través del Acto Legislativo 5 del 18 de julio se modificó el precitado artículo constitucional, lo cual dio lugar a la eliminación del otrora Fondo Nacional de Regalías y la aparición del actual Sistema General de Regalías.

2 Ley expedida el 30 de septiembre de 2020 “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”.

Introducción +

Transparencia por Colombia, en el marco del proyecto: “Aumentar la responsabilidad de las regalías en Colombia mediante estrategias basadas en datos” y del trabajo realizado con la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas⁴, presenta en este documento un diagnóstico y una serie de recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas del SGR, desde un enfoque de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y lucha contra la corrupción.

Este documento se construyó a partir de la revisión de literatura sobre el SGR, la realización de entrevistas con actores del sistema y la recopilación de los insumos elaborados por la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas. Asimismo, el presente estudio considera los diagnósticos realizados

por Transparencia por Colombia a partir de resultados de iniciativas de control ciudadano en el sector extractivo, y la identificación y mitigación de riesgos de corrupción, tanto en diseños institucionales sectoriales, como en entidades públicas.

El presente trabajo cuenta con tres secciones. En la primera se realiza un balance general de los desafíos y resultados del anterior SGR. En la segunda sección, se identifican los cambios que presentan tanto la reforma constitucional, como la nueva Ley. Por último, la tercera sección, plantea una serie de recomendaciones tendientes a aumentar la rendición de cuentas, la transparencia, el acceso a la información, la participación y la lucha contra la corrupción en el nuevo Sistema General de Regalías.

³ El proyecto: “Aumentar la responsabilidad de las regalías en Colombia mediante estrategias basadas en datos” es financiado por Open Society Foundations, una organización que trabaja en pro de la justicia, el gobierno democrático y los derechos humanos.

⁴ “La Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas es una iniciativa surgida en noviembre de 2013. La cual, reagrupa más de veinte organizaciones sociales e instituciones académicas de distintos lugares del país. El objetivo de la Mesa es



buscar mayores niveles de transparencia y acceso a la información pública en el sector extractivo colombiano”.

⁵ Véase Matriz Riesgos de Corrupción del Sector Minero; Transparencia en minería y petróleo: lo bueno, lo malo y lo feo; en: <http://mesatransparenciaextractivas.org/Recursos/Publicaciones>



1

**BALANCE
DEL ANTERIOR
SISTEMA GENERAL
DE REGALÍAS –
(2012-2020)**



+



El anterior Sistema General de Regalías reglamentado por la Ley 1530 de 2012, que reemplazó al régimen creado por la Ley 141 de 1994, introdujo cambios importantes, en la gestión y administración de los dineros de regalías en el país. Entre los resultados más significativos que dejó durante sus 9 años de existencia, se destacan: la inclusión de objetivos y fines para promover mecanismos y prácticas de buen gobierno⁶, la necesidad de estructurar proyectos antes de definir la destinación de recursos, la creación del Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE⁷, la creación de los Comités Consultivos⁸, instancias a través de las cuales se previó la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la identificación de prioridades, y la definición de proyectos presentados a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD-⁹.

Por otra parte, también se resaltan aspectos como: el aumento de la equidad en la distribución de los recursos de regalías, en la medida en que todos los municipios y

los departamentos, en especial los entes territoriales con menor Producto Interno Bruto -PBI- per cápita, recibieran mayores recursos del sistema (Hernández Gamarra, 2015). En cuanto al ciclo de proyectos, el Sistema General de Regalías fortaleció la gerencia en las alcaldías y gobernaciones, esto producto del fortalecimiento de los procesos de planeación de las entidades territoriales (que anteriormente se concentraba en la formulación, ejecución y seguimiento al Plan Territorial de Desarrollo), a partir del énfasis en la cultura de proyectos, como instrumento esencial del SGR. Lo anterior permitió mejorar el nivel del desempeño de los gobiernos locales, en particular de las gobernaciones, al incrementar significativamente sus recursos para la inversión y el desarrollo (Hernández Gamarra, 2015).

De igual forma, se destaca el aumento de la financiación de inversiones en sectores que no estaban adecuadamente financiados, como es el caso del sector transporte, en

⁶ *Objetivos y fines del Sistema General de Regalías, Artículo 2, numeral 6 de la Ley 1530 de 2012.*

⁷ *El numeral 1 artículo 20 de la Ley 1530 de 2012 dispuso que: “los recursos del Sistema General de Regalías se administrarán a través de un sistema de manejo de cuentas” conformado por fondos, beneficiarios y conceptos de gasto entre los que se encuentra el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE-. Este fondo fue creado con el propósito de generar ahorros para épocas de escasez, de manera que le permitiera al sistema, enfrentar adecuadamente choques productivos y de precios causados por contingencias.*

⁸ *Los Comités Consultivos (Ley 1530 de 2012) artículo 57. “Con el propósito de analizar la conveniencia, oportunidad o solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados a consideración de los Órganos Colegiados de Administración y*

Decisión” los comités consultivos “(...) se apoyarán, entre otros, en las Comisiones Regionales de Competitividad como comités de carácter consultivo, cuyas recomendaciones servirán de soporte para la toma de decisiones.”

⁹ *Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD- desarrollados en el artículo 6 de la Ley 1530 de 2012, son los responsables de: “definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos.”*



dónde se invirtieron más de 13 billones de pesos entre el año 2012 y el 2018, equivalentes al 40% de la inversión total (Contraloría General de la República, 2019), lo que permitió una mejora significativa en términos de conectividad en el país.

A pesar de lo anterior, el Sistema General de Regalías (Ley 1530 de 2020) no logró atender las preocupaciones de los territorios en cuanto al uso que se le da a estos recursos, ni las exigencias para que se realicen inversiones que generen desarrollo social y sostenibilidad económica en las regiones. Existen también otros cuellos de botella que no se pudieron resolver, entre los que se encuentran:

- La desconexión entre la planeación territorial y la inversión del SGR, particularmente entre los planes territoriales de desarrollo, formulados al inicio del gobierno, y los proyectos de inversión presentados a consideración del Sistema General de Regalías y ejecutados a lo largo del ciclo de proyectos (Núñez, 2014).
- La desmesurada extensión en los tiempos de viabilización, priorización, aprobación y ejecución de los proyectos, y la consecuente sub-ejecución permanente de recursos (Arias Herrera, 2020).
- La dispersión y atomización de la inversión, que se refleja en el elevado número de proyectos, con pocos recursos y con bajo impacto potencial en los territorios (Arias Herrera, 2020) (Contraloría General de la República, 2019).
- El bajo desempeño y gestión de las entidades territoriales a falta de capacidades administrativas y funcionales (Núñez, 2014).
- La notoria debilidad institucional de las entidades territoriales, que imposibilitó aumentar y mejorar la cualificación del personal (Transparencia por Colombia, 2019).



- La formulación de proyectos de gran envergadura que por sus características requieren de una inversión significativa en estudios previos y en la estructuración del proyecto, lo cual generó un desincentivo en la formulación de macro proyectos por la falta de recursos suficientes (Medina Caro, 2020).
 - Los municipios y departamentos que independientemente de su categoría, debían cumplir con los mismos requisitos para la viabilización de proyectos, por lo que los de menor capacidad resultaban más afectados ante resultados negativos en la planeación (Medina Caro, 2020).
 - La estrecha relación entre el sistema presupuestal de caja y el proceso de formulación, viabilización, priorización y aprobación de proyectos, implicaba que un proyecto sólo podía iniciar su proceso de aprobación cuándo se recaudará los recursos, de manera que el proyecto podía resultar inviable por la falta de ellos, y en consecuencia, no ser priorizado por lo que debía iniciar de nuevo el proceso de viabilización y priorización (Medina Caro, 2020).
 - La pérdida de importancia del proceso de priorización de los recursos del Sistema General de Regalías, dada la baja cantidad de proyectos que superaban la etapa de viabilización (Insuasti, 2020).
- Lo anterior planteó la necesidad de reflexionar sobre el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el Sistema General de Regalías y en la toma de decisiones en todo el proceso de los proyectos. A continuación se listan una serie de consideraciones al respecto:
- El rol del comité consultivo se enfocó en un tema de pertinencia, así como en la visualización del desarrollo. Por lo tanto, no habría cumplido con su misión de analizar la conveniencia, oportunidad o solidez



técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados a consideración de los OCAD (Insuasti, 2020).

- En contraste, La Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas consideró que los comités consultivos fueron una verdadera instancia de participación donde se le permitía a la ciudadanía efectivamente incidir sobre la pertinencia de los proyectos propuestos, desde la planeación.
- No se reflejó la participación de la sociedad civil en las diferentes instancias y órganos previstos en el Sistema General de Regalías, como la Comisión Rectora o los OCAD (Peña, 2020).
- Los ejercicios de planeación y presupuestación participativa diferían significativamente según territorios y entidades ejecutoras. Asimismo, diferían

los ejercicios de rendición de cuentas entre las distintas entidades e instancias del SGR (Peña, 2020).

Ahora bien, en términos de integridad pública, el Monitor Ciudadano de la Corrupción¹⁰ registró 12 hechos de corrupción relacionados con el anterior Sistema General de Regalías. De los 12 hechos, 11 tienen que ver con la calidad en los bienes y servicios contratados, es decir, irregularidades en el proceso de contratación pública (Monitor Ciudadano, 2019).

En síntesis, el anterior Sistema General de Regalías (Ley 1530 de 2012) tuvo resultados relevantes, como la equidad en la repartición de los recursos y el fomento de la cultura de proyectos. Sin embargo, se resaltan las limitaciones en temas de participación ciudadana, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.

¹⁰ Podrá consultar la información del Monitor Ciudadano de la Corrupción en el Sitio Web: www.monitorciudadano.cobuscar mayores niveles de transparencia y acceso a la información pública en el sector extractivo colombiano”.



2



LA REFORMA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS



Después de la expedición del Acto Legislativo 05 del 26 de diciembre de 2019¹¹, según lo dispuesto en el parágrafo 2° transitorio del artículo 361 constitucional, le correspondía al Gobierno radicar el Proyecto de Ley que ajustaría el Sistema General de Regalías a las nuevas medidas constitucionales, a más tardar el 30 de marzo de 2020. Sin embargo, la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 impidió culminar las consultas previas con los diferentes grupos étnicos, necesarias para la radicación del Proyecto de Ley en el Congreso de la República. Finalmente la radicación por parte del Ministerio de Minas y Energía ocurrió el 5 de agosto de 2020, y casi dos meses después, el 30 de septiembre de 2020, el Congreso reformó el régimen de regalías creado por la Ley 1530 de 2012 mediante la expedición de la Ley 2056 de 2020.

Por su parte, el Decreto 098 del 28 de enero de 2020¹² reglamentó una nueva modalidad para el pago de las regalías llamado Obras por Regalías, completando así

el proceso de cambios del cual se derivan las siguientes modificaciones: i) mayor discrecionalidad en la asignación de los recursos del SGR a los entes territoriales; ii) disminución de los recursos del componente destinado a financiar el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE-; iii) mayor participación en el presupuesto del SGR¹³ a los municipios y departamentos productores y por los cuales transitan hidrocarburos y minerales; (iv) mejor focalización de los recursos del SGR para los municipios más pobres; (v) actualización de los procedimientos del SGR para reducir los tiempos de aprobación en el ciclo de inversión de proyectos; (vi) disminución de los actores en las instancias de viabilidad, aprobación y ejecución. (Eliminación de los OCAD municipales y departamentales, así como de los Comités consultivos); y por último, (vii) énfasis en la medición de desempeño respecto al manejo y gestión de los recursos del Sistema para la ejecución de proyectos, como nueva medida del Sistema de Seguimiento, Control y Evaluación.

11 Esta es la última de las reformas constitucionales que ha sufrido el artículo 361 de la Constitución Política desde las introducidas por los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017.

12 El Decreto 098 del 28 de enero de 2020 establece que "(...) las personas jurídicas que adelanten actividades de explotación recursos naturales no renovables que hayan obtenido ingresos brutos superiores a 33.610 UVT, durante la vigencia fiscal anterior, que como parte del pago de las regalías correspondientes, formulen, presenten y ejecuten proyectos de inversión con cargo a las asignaciones directas, previo cumplimiento de las normas que rigen el Sistema General de Regalías, priorizando proyectos de infraestructura en servicios

públicos, vías terciarias, proyectos agrícolas y proyectos productivos." Reglamenta además los procedimientos, requisitos y condiciones que se deben cumplir para el pago de regalías y la ejecución de proyectos a través de la modalidad de Obras por Regalías.

13 La mayor participación de estas entidades territoriales, de acuerdo con la anterior Ley 1530 de 2012, se establecía entre el 10% al 15% equivalente al 20% de los recursos destinados a inversión, con la reforma, pasaron a ser hasta un 25% equivalente al 30% de la inversión.



A partir de lo anterior, Transparencia por Colombia junto con La Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas, propiciaron una serie de reuniones y encuentros, con temas de especial importancia para la gestión de las regalías en el país: la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción, la transparencia y el acceso a la información.

Paralelo a estas reuniones se realizaron una serie de diálogos¹⁴ con organizaciones de la sociedad civil aliadas nacionales e internacionales, con el fin de contribuir a la construcción de recomendaciones tendientes a mejorar la rendición de cuentas del Sistema General de Regalías, y una serie de ejercicios de incidencia, entre los que se encuentran: (i) reuniones con los miembros de la Mesa de Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas, las cuales derivaron en la elaboración de dos documentos de recomendaciones sobre el proceso de

reforma al SGR¹⁵; (ii) reuniones entre Transparencia por Colombia y el Grupo de Ejecución Estratégica del Sector Extractivo del Ministerio de Minas y Energía para ampliar el alcance de las recomendaciones formuladas por los miembros de la Mesa; y (iii) la realización del Webinar titulado: “Desafíos de la Reforma al Sistema General De Regalías: Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas”¹⁶.

Es así como a partir de estas actividades, se presentan a continuación algunas recomendaciones formuladas desde una óptica ciudadana para promover la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las medidas de lucha contra la corrupción en el Sistema General de Regalías, a partir de la modificación en el artículo 361 de la Constitución Política y del articulado de la Ley 2056 de 2020 que reformó el Sistema General de Regalías.



¹⁴ Estos diálogos, convocados por 'Global Integrity', tuvieron lugar a través de la plataforma Zoom y se titularon “Diálogo de las Organizaciones de la Sociedad Civil ante el –SGR–” Sesión #1, el 14 de Mayo; Sesión #2, el 28 de Mayo; Sesión #3, el 11 de junio; y Sesión #4, el 25 de junio de 2020 y en los que participaron más de 12 Organizaciones de la sociedad civil y funcionarios del Ministerio de Minas y Energía.

¹⁵ Los comunicados de la Mesa pueden ser consultados en su sitio web: <http://mesatransparenciaextractivas.org/Actividades/Noticias-de-la-Mesa/Detalle-Noticias/ArtMID/484/ArticleID/298/Comunicado-La-reforma-al-Sistema-General-de-Regal237as-debe-apostar-le-al-fortalecimiento-de-la-participaci243n-ciudadana-la-transparencia-y-la-rendici243n-de-cuentas>

¹⁶ El Webinar realizado el 10 de junio de 2020 se encuentra disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/06/05/webinar-desafios-reforma-al-sistema-general-de-regalias/>



3



RECOMENDACIONES





3.1 Recomendaciones relacionadas con transparencia y rendición de cuentas +

El acceso a la información pública es una condición para el ejercicio del control social y una garantía para la participación y el goce efectivo de los derechos de todos los colombianos. A partir de la expedición de la Ley 1712 de 2014, las entidades públicas y la ciudadanía cuentan con unos lineamientos claros en materia de transparencia y unas garantías para el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública. A pesar de ello, en materia de regalías en el país, todavía existen grandes limitaciones al goce pleno de este derecho. Por lo que partiendo del balance y de la identificación de los cambios introducidos por la Ley 2056 de 2020 al Sistema General de Regalías, a continuación se plantean una serie de recomendaciones encaminadas a aumentar la capacidad de rendición de cuentas a partir del acatamiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de acceso a la Información Pública.

- a. **Promover la aplicación de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la información pública por parte de los sujetos obligados no tradicionales que hacen parte del Sistema General de Regalías**

Dentro del Sistema General de Regalías, existen varios sujetos obligados por la Ley de Acceso a la Información Pública que no son entidades del estado, como empresas contratistas e interventoras, consorcios y entidades financieras que reciben o intermedian con recursos públicos del Sistema General de Regalías y que por lo tanto, deberían cumplir con la entrega de información respecto al movimiento y ejecución de estos dineros, tal y como lo establece el artículo 5 de la Ley de Acceso a la Información Pública: **“Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, (...) respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien”** (Ley 1712 de 2014, 2014).

A pesar de existir formalmente dicha obligación, para los sujetos obligados no tradicionales, no se han identificado parámetros o metodologías para dar publicidad a la





información relacionada con el manejo de los recursos del Sistema General de Regalías¹⁷. La nueva Ley del Sistema General de Regalías, tampoco definió sanciones o medidas ante el incumplimiento de la Ley de Acceso a Información Pública por parte de dichos sujetos.

Este vacío, claramente afecta el goce pleno del derecho y en tal sentido, la recomendación se encamina a establecer garantías generales de publicación de la información por parte de dichos sujetos. Esta información podría incluir campos como origen de los recursos, destinación, proyectos asociados, porcentaje de ejecución, períodos de actualización de la información, número y nombre de los intermediarios, así como irregularidades encontradas.

Se recomienda que esta información se publique e integre en un solo sistema de información como Mapa Regalías, con el ánimo de brindar a los sujetos obligados no tradicionales una herramienta clara, uniforme y que no exceda las capacidades técnicas de quienes manejan este tipo de recursos.

b. Fortalecer e integrar los sistemas de información del Sistema General de Regalías para promover la publicación de información relacionada con los procesos y decisiones del sistema



En el nuevo Sistema General de Regalías continúan existiendo diversos sistemas para la gestión de diferentes procesos y la publicación de información, ejemplo de ellos son: Mapa Regalías, el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SICODIS, el Banco de Programas y Proyectos del Sistema General de Regalías, SUIFP, los instrumentos del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías -SPGR- del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Anna Minería de la Agencia Nacional de Minería-ANM, entre otros¹⁸.

Esta dispersión de la información en diferentes sistemas hace que el control ciudadano e incluso la misma gestión del Sistema General de Regalías, sea compleja y exija de un grado de conocimiento medio-alto al momento de realizar consultas de información. Por otro lado, aunque



¹⁷ El artículo 65 de la Ley 2056 de 2020 menciona “En el marco del Sistema General de Regalías se publicarán las asignaciones, desarrollo del ciclo de los proyectos de inversión y demás conceptos a través de las plataformas que para tal fin sean dispuestas, que deberán estar disponibles para la ciudadanía en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la promulgación de esta Ley”, sin embargo no se cuenta con metodologías ni el detalle de la información a publicar.

¹⁸ Por ejemplo, la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH- publica información sobre producción fiscalizada en su sitio web: <https://www.anh.gov.co/estadisticas-del-sector/sistemas-integrados-de-operaciones>



los sistemas de información son numerosos, no alcanzan a compilar toda la información, ya que no toda está abierta al público y generalmente se encuentra desactualizada¹⁹. En tal sentido, se recomienda la estandarización y unificación progresiva de los sistemas de información del Sistema General de Regalías, manteniendo estándares de Open Data cumpliendo los principios de máxima publicidad para titular universal y la divulgación proactiva de la información.

Se recomienda que además de la información existente, se garantice que en los sistemas se publique información clara y actualizada relacionada con:

Decisiones tomadas por los órganos del Sistema General de Regalías (Art. 3 de la Ley 2056 de 2020)

- Las entidades que harán parte del mecanismo de decisión
- Los participantes en sus reuniones
- Reglamento de dichas instancias
- Actas de sus reuniones
- Criterios que se usen para la toma de decisiones
- Histórico de decisiones tomadas por dichos órganos²⁰

Proyectos

- Documentos sobre formulación, viabilización, aprobación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos

Financiación de proyectos en el marco del Sistema General de Regalías

- Nombre de los proyectos a financiar y financiados
- Razón social de los contratistas y nombres de representantes legales
- Declaraciones de conflictos de interés presentadas por los contratistas
- Reportes de debida diligencia sobre los contratistas
- Porcentajes de ejecución de recursos y de avances en obras

Fiscalización

- Información actualizada sobre el total de recursos fiscalizados por la ANH y la ANM
- Estadísticas de producción y valores de referencia del material explotado para el pago de regalías



¹⁹ Un ejemplo de esto, es que a julio de 2020, en el aplicativo Mapa Regalías dentro de las secciones de producción y fiscalización no se encuentra información de 2020.

²⁰ Este tema cobra especial relevancia ante la desaparición de los OCAD municipales y departamentales. Las decisiones tomadas por las entidades territoriales productoras deben ser informadas clara y oportunamente.

- Registros del valor pagado por cada uno de los contratistas que explotan recursos naturales no renovables por concepto de regalías
- Nombre o razón social de quienes sean los encargados de verificar cada uno de los procesos de fiscalización²¹

Información sobre actividades y decisiones del Sistema de Seguimiento, Control y Evaluación.

- Número de procesos al momento
- Número de procesos históricos
- Estado de los procesos de seguimiento, control y evaluación
- Alertas encontradas
- Radicados de alertas o hallazgos ante los respectivos Órganos de Control
- Actividades de fomento a la participación ciudadana en el marco del Sistema de Seguimiento, Control y Evaluación

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación -DNP- la plataforma Mapa Inversiones, en el futuro pasará a integrar la información de Mapa Regalías. No obstante y dado que el proceso de modificación de los sistemas

de información puede tomar tiempo, mientras se hacen los ajustes respectivos, se recomienda que las entidades que hacen parte del SGR y, en particular, las Entidades Territoriales, incluyan en sus sitios web un apartado dirigido específicamente a la gestión de regalías que cuente con características uniformes entre entidades.

c. Promover la trazabilidad de las decisiones y procesos del Sistema General de Regalías

En línea con lo mencionado en el punto anterior, e independientemente de la existencia o no de un sistema de información especializado para la publicación de información. Es importante que se den a conocer al público las decisiones de los órganos del Sistema General de Regalías de forma actualizada y con su registro histórico, para poder realizar ejercicios de trazabilidad.

Esta debería poder realizarse en dos sentidos:

- El primero con relación a las decisiones tomadas por los órganos de gobierno del SGR donde se encuentren los históricos de las actas de las reuniones, el nombre de los participantes de las reuniones, los criterios para la toma de decisiones, los resultados de las

²¹ De acuerdo a lo establecido artículo 1 del acto legislativo 05 de 2019: “1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno” (énfasis añadido). Dentro de la

nueva Ley al hablar del 1% se omite lo dispuesto en el acto legislativo sobre el fomento de la participación ciudadana dentro de estos recursos para el Sistema de Seguimiento, Control y Evaluación.



votaciones (incluyendo el nombre y voto de cada uno de los participantes de la decisión), indicación de vetos o salvamentos de voto, la consideración de riesgos e impacto de las decisiones y cualquier otra información relevante dentro del ejercicio de los órganos de gobierno del Sistema General de Regalías.

- El segundo con relación a la publicación de la información histórica sobre formulación, viabilización, aprobación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos. Allí también se deberían incluir el registro de irregularidades, incumplimientos y fallas en la ejecución de los proyectos por parte de los contratistas, las cuales deben quedar en evidencia para posteriores procesos de selección. Ante la eliminación de los –OCAD– municipales y departamentales, esta obligación debería recaer directamente en las entidades públicas que tomarán decisiones sobre los proyectos en el marco del Sistema General de Regalías.

d. Generar condiciones que promuevan la transparencia y acceso a la información conforme a las necesidades de las comunidades

Como se mencionó anteriormente, el acceso a la información es un medio para la garantía de otros derechos, y no sólo debe reducirse a la publicación en el sitio web de las instituciones públicas. Por lo tanto, este acceso a la información debe estar acompañado de criterios diferenciales de accesibilidad (Ley 1712 de 2014, Art. 8), del fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para abordar la información, y de las necesidades específicas de información de la población:

- Con respecto a los criterios diferenciales de accesibilidad es importante que la información no solamente se publique en el sitio web de la entidad, sino que se brinden información de manera especial a las poblaciones vulnerables y con condiciones diferentes de desarrollo tecnológico, de accesibilidad a internet y de lenguaje, entre otros. Esta información debe publicarse con un lenguaje claro y ser actualizada regularmente, lo que requiere un rol activo por parte de las entidades del Sistema General de Regalías y del Departamento Nacional de Planeación –DNP-. Estos criterios diferenciales deberían reconocerse dentro de la política de transparencia del sector extractivo.





- El Sistema General de Regalías debe mejorar las estrategias de capacitación ciudadana a través de la cual se promueva el conocimiento de los principales aspectos y procesos del Sistema²². Dicha capacitación fomentaría los lazos de confianza de la ciudadanía frente a las instituciones públicas y el sector privado, ante las nuevas dinámicas en el funcionamiento del SGR y una discusión informada de los espacios de participación previstos, además de favorecer el control ciudadano a la inversión de regalías de manera calificada y sostenible. Este tipo de capacitación dirigida a diversos actores²³ podría contar con un componente dirigido a la población estudiantil que se apoye en las instituciones de educación básica y media de los municipios.
- Finalmente, se recomienda que con apoyo de las entidades públicas de nivel territorial, se identifique a las poblaciones que pueden ser afectadas por las decisiones que se tomen en el sistema para brindar información específica sobre posibles riesgos, afectaciones, beneficios o perjuicios en el marco de la formulación y ejecución de los proyectos del Sistema General de Regalías. Este proceso debería quedar plasmado en el marco de la política de transparencia del sector extractivo.

e. **Garantizar el acceso a la información de los proyectos de “Obras por Regalías”**

La figura de “Obras por Regalías” incluida en el Decreto 098 de 2020²⁴ entra en un posible conflicto con la Ley 1712 de 2014 de acceso a la información pública respecto de la información obligatoria que se debe publicar.

Por una parte, la ley de acceso a la información pública como se mencionó anteriormente, establece que “Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, (...) respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien” (Ley 1712 de 2014, 2014).

Sin embargo, en el caso del pago de regalías mediante obras, solo podrían considerarse como recursos públicos desde el momento en que sean entregados por parte de las empresas y recibidos por parte de las entidades públicas correspondientes, dejando de lado la obligación a publicar la información relacionada con la ejecución de los recursos establecida en la Ley 1712 de 2014, hasta tanto dicha entrega no ocurra.



²² De acuerdo a entrevista realizada a Marco Antonio Vega, veedor del municipio de San Luis de Palenque, se identificó que la ciudadanía aún no conoce en buena medida los procesos y actores del Sistema General de Regalías (Transparencia por Colombia, 2020)

²³ Actualmente en la ley sólo se encuentran menciones a capacitación de pueblos indígenas.

²⁴ A través del cual se podrán aceptar como pago de regalías las obras de infraestructura o los proyectos acordados directamente por las entidades territoriales con las empresas que exploten los recursos.



En este sentido se recomienda esclarecer cual debe ser la información mínima a publicar respecto a las “obras por regalías”, independientemente de que estas no sean consideradas recursos públicos, previa la entrega a la entidad beneficiaria.

f. Incluir a la sociedad civil en la elaboración de la Política de Transparencia del Sector Extractivo (Numeral 7 del Artículo 7 de la Ley 2056 de 2020)

Se recomienda que dentro del diseño de la Política de Transparencia del Sector Extractivo, explícitamente se incluya la participación de instituciones académicas, organizaciones sociales y centros de investigación. En especial, se considera relevante invitar a la Mesa de Transparencia de la Sociedad Civil en las Industrias Extractivas a participar activamente en la formulación y revisión de dicha política como parte de los procesos de fomento a la participación que se establecen en el sistema.

g. Promover la realización de espacios de rendición de cuentas específicos sobre la gestión del Sistema General de Regalías

Se recomienda que se establezca la obligación hacia las entidades que hacen parte del SGR, en particular a las entidades ejecutoras, para que incluyan dentro de su estrategia anual de rendición de cuentas un apartado dirigido específicamente a las decisiones y resultados de las acciones realizadas con los dineros del Sistema General de Regalías.

Las entidades territoriales deberían tener en cuenta los siguientes puntos para los ejercicios de rendición de cuentas que sean realizados:

- Priorizaciones sectoriales
- Gestión de proyectos
- Gestión de recursos
- Involucramiento de la población

En línea con las recomendaciones del Departamento Administrativo de la Función Pública, estos espacios no deberían ser simplemente para la entrega de información, sino que se debe poder tener retroalimentación por parte de la ciudadanía así como compromisos de resolver inquietudes o problemáticas por parte de las entidades públicas.



h. Garantizar la rendición de cuentas ante las instancias de participación locales

Se recomienda que los alcaldes y gobernadores presenten los resultados sobre la gestión del SGR, por lo menos, ante los Consejos Territoriales de Planeación. Estas son instancias constitucionales de gran importancia porque reúnen a distintos sectores de la ciudadanía, que tienen la tarea de vigilar y garantizar el cumplimiento de los intereses del territorio.

Esto permitiría una valoración en el territorio del desempeño de las autoridades territoriales frente a la gestión del SGR, lo que además sería un insumo para el Sistema de Seguimiento, Control y Evaluación.

Recomendaciones relacionadas con la participación ciudadana²⁵

En el marco del Estado Social de Derecho, es importante que se entienda la participación ciudadana como un elemento sustancial a incluir dentro del SGR en el que los ciudadanos inciden en la toma de decisiones. Es decir

que la participación ciudadana no se entienda como un mero formalismo que cumplir o un requisito de entrega de información a la ciudadanía, sino que se aprovechen las capacidades del ciudadano para la construcción de lo público.

Las recomendaciones que se presentan a continuación toman en cuenta la estructura de la Ley 2056 de 2020, y buscan promover la inclusión de la ciudadanía como un actor activo e incidente dentro del sistema.

a. Incluir a la ciudadanía en el esquema de toma de decisiones de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, dentro de los OCAD regionales y de paz

La comisión rectora del SGR así como los OCAD dentro del articulado de la Ley 2056 de 2020, siguen conformados exclusivamente por entidades públicas (véase artículos 4, 6 y 58 de la Ley 2056 de 2020), lo que evidencia el predominio de un enfoque eminentemente estatal en el Sistema. A pesar de que el párrafo segundo del Artículo 4 de la Ley 2056 de 2020 abre la posibilidad a que en el nuevo reglamento de la Comisión Rectora se pueda considerar la asistencia de otros invitados, con voz pero



²⁵ Las recomendaciones relacionadas con participación ciudadana agrupan por los participantes del Webinar: “Desafíos de la Reforma al Sistema General de Regalías: Transparencia, Participación y Rendición de Cuentas” y en particular las propuestas hechas por (Velásquez C, 2020).



sin voto, a las sesiones de este órgano (invitados dentro de los cuales podría considerarse a las organizaciones o grupos de la sociedad civil) dicha posibilidad queda sujeta a la voluntad de la administración pública.

La recomendación es que se establezca la obligatoriedad de invitar a representantes de instituciones académicas y centros de investigación, de la sociedad civil organizada con presencia territorial y de actores como las Comisiones Regionales de Competitividad o los Consejos Territoriales de Planeación, para participar dentro de las discusiones de la Comisión Rectora y los OCAD. De esta manera los representantes de la sociedad civil podrán conocer sobre los asuntos tratados en los diferentes espacios de deliberación y realizar los aportes correspondientes.

b. Crear espacios de participación, deliberación y escrutinio público en las decisiones relacionadas con la aprobación de proyectos ante la eliminación de los OCAD municipales y los comités consultivos

Sin los OCAD municipales que permitían la visibilización y discusión de los proyectos, recae en los municipios que sean los nuevos receptores de asignaciones directas para la inversión local (Artículo 34 y 36 de la Ley 2056 de 2020).

Por lo que es necesario que desde las metodologías que desarrolle el DNP se establezcan parámetros para garantizar el acceso a la información, la participación ciudadana y control social en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de proyectos. Especialmente, se debería contemplar dentro de dicha metodología la invitación a expertos, centros de investigación, sociedad civil organizada y otro tipo de actores, para participar en la toma de decisiones de proyectos de tipo municipal.

Se recomienda que estas metodologías sean de carácter obligatorio y puedan valorarse positivamente en los procesos de calificación y gestión de los proyectos de regalías a las entidades territoriales.

c. Desarrollar lo que se entiende por participación ciudadana en los artículos 30 y 64 de la Ley 2056 de 2020

En el artículo 30 de la Ley 2056 de 2020 se establece que para la identificación y priorización de las iniciativas o proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de las asignaciones directas, se debe tener en cuenta el principio de “planeación con enfoque participativo”, y en el párrafo segundo del mismo





artículo que los ejercicios de planeación “deberán realizar un proceso participativo a traves de mesas públicas de participación”.

Por otro lado, el artículo 64 establece que “las entidades que ejecuten recursos del Sistema General de Regalías garantizarán la participación ciudadana para el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión”.

Con el propósito de no generar ambigüedades respecto a lo que se entiende por participación ciudadana se debe desarrollar un concepto único que procure la promoción de espacios reales y efectivos de incidencia ciudadana en los procesos del Sistema General de Regalías .

Se recomienda incluir dentro de las metodologías, lineamientos y parámetros lo siguiente:

- El desarrollo del concepto de participación ciudadana como el ejercicio de incidencia en la toma de decisiones dentro del sistema, para que no se entienda como el simple requisito de socialización de información con la ciudadanía.

- Promover además condiciones, escenarios y procedimientos para la participación real y efectiva.
- Definir igualmente acciones de promoción de la participación, y establecer unos mínimos obligatorios de relacionamiento con la ciudadanía para el desarrollo de los proyectos en el nivel local.
- Establecer explícitamente que la sociedad civil pueda emitir conceptos sobre la conveniencia o solidez de los proyectos presentados.

d. Recuperar y actualizar la metodología de auditorías ciudadanas

La Corporación Transparencia por Colombia en conjunto con el DNP desarrolló la estrategia de auditorías ciudadanas como una herramienta en la que la sociedad civil intervenía en las decisiones de formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos que se financian con recursos del Sistema General de Regalías. Esta metodología fue probada con éxito con algunas organizaciones de la sociedad civil.





Se recomienda que se realice una actualización de esta metodología y que pueda ser impulsada como base para la promoción de la participación ciudadana en el territorio nacional.

e. Generar condiciones favorables para el control ciudadano desde el Sector Público

Se recomienda que se establezcan medidas de cambio cultural en el servicio público que permitan generar un ambiente favorable al control ciudadano. Estas estrategias deberían incluir campañas pedagógicas, procedimientos de respuesta ante acciones de control social, medidas de financiación para grupos de veeduría ciudadana y/o protección y seguridad para los líderes y las organizaciones involucradas en los procesos participativos, incluyendo aquellos de control ciudadano.

f. Definir recursos para la promoción de la participación ciudadana

El Acto Legislativo 05 de 2019 estableció que de los recursos del Sistema General de Regalías se destinará “1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los

recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno” (énfasis añadido). Sin embargo, en la Ley 2056 de 2020 no se menciona que se destinarán recursos para el fomento de la participación ciudadana. La promoción de la participación que se promulga en los artículos de la Ley debería haber sido respaldada por el financiamiento necesario para, por ejemplo, facilitar la presencia de los representantes de sociedad civil en los espacios de participación del sistema o fortalecer las capacidades de organizaciones sociales para el ejercicio de la participación.

Se recomienda desarrollar y fijar el porcentaje de recursos para la participación ciudadana y que provengan directamente de la distribución de recursos del sistema y del apoyo de los recursos propios de los órganos del SGR.

g. Evaluar dentro de la gestión de proyectos del Sistema General de Regalías un componente de participación ciudadana

Se recomienda en el marco del nuevo SGR se evalúen parámetros básicos de los proyectos de inversión financiados con regalías como los niveles de ejecución presupuestal, calidad y tiempos de entrega de los



²⁶ La metodología puede ser consultada en: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/22/auditorias-ciudadanas/>



proyectos. Sin embargo, también se considera importante que se puedan definir criterios de evaluación en relación con la participación ciudadana para la formulación, priorización y ejecución de los proyectos.

Dentro de parámetros de participación que hagan parte de dicha evaluación pueden incluirse indicadores como número de mesas realizadas con la sociedad civil, diversidad de actores representados en las mesas, número de recomendaciones aportadas por la sociedad civil y número de recomendaciones adoptadas, entre otros.

Esta medición permitiría visualizar y valorizar buenas prácticas para la priorización de proyectos, las cuales servirán como referente e incentivo para entidades territoriales y las instituciones del SGR.

Finalmente, es fundamental para lograr una gobernanza democrática sobre la gestión de los recursos del Sistema General de Regalías, incorporar a la sociedad civil de los municipios productores en las instancias para la toma de

decisiones del sistema, por lo que es importante definir los procedimientos y las medidas para garantizarán el ejercicio de una participación efectiva en todo el ciclo de las regalías

“La promoción de la participación en el manejo de los recursos de regalías constituye una pieza clave para asegurar el buen uso y garantizar los beneficios que la inversión de tales recursos pueda generar a las comunidades y los territorios receptores. Es, además, una forma de prevenir tensiones y conflictos relacionados con el desarrollo local, la reducción de la pobreza y las desigualdades socio-económicas y el acceso a oportunidades sin discriminación ni exclusión. En la medida en que las experiencias participativas en este campo se articulen a otras experiencias de participación a nivel nacional y territorial, harán una notable contribución a la democratización de la gestión pública en Colombia, como uno de los caminos más seguros para la construcción de la paz y la convivencia” (Velásquez C, 2020, pág. 6).



3.2 Recomendaciones + relacionadas con el fortalecimiento de las medidas anticorrupción.

A continuación se describen algunas recomendaciones que buscan fortalecer procesos y procedimientos de gestión, control, regulación y sanción que tienen algún efecto en la prevención de hechos de corrupción dentro del Sistema General de Regalías.

a. Establecer canales adecuados para el reporte y denuncia de posibles hechos de corrupción en el Sistema General de Regalías

Uno de los medios más apropiados para la identificación de hechos de corrupción es el reporte o alerta de posibles hechos de corrupción. En el marco del Sistema General de Regalías estos reportes podrían ser realizados, tanto por servidores públicos, contratistas, ciudadanía organizada o ciudadanos en general. Por tal razón, la recomendación es desarrollar mecanismos de denuncia integral que le permita al Sistema General de Regalías²⁷:

Respecto a la denuncia.

- Establecer definiciones sobre reporte de hechos de corrupción, reportante, denuncia y denunciante
- Contar con mecanismos de seguimiento del estado de los reportes presentados
- Capacitar a los diferentes actores para la interposición de denuncias
- Establecer canales de reporte de hechos de corrupción internos y externos en las entidades públicas que se adecúen a estándares de seguridad y protección de datos
- Definir políticas de anonimato y protección de datos personales de reportantes o denunciantes y de sus reportes
- Atender posibles formas de retaliación y acciones discriminatorias ante un eventual reporte



²⁷ Los puntos que se plantean en este apartado han sido adaptados de algunos de investigaciones realizadas por Transparencia por Colombia. Adicionalmente se han extraído elementos de: El informe de seguimiento a la Convención Interamericana de Derechos Humanos MESISIC de 2017; La Investigación para apoyar la creación de un sistema unificado de protección a denunciantes de actos de corrupción de ACTUE Colombia (2016), y los principios internacionales

para legislación sobre denunciantes de Transparency International (2013). Adicionalmente, vale la pena mencionar que Transparencia por Colombia en 2020 presentó el documento: “La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia” que hace un diagnóstico de la denuncia en Colombia a partir de su Marco Jurídico, la Práctica y plantea algunos retos y recomendaciones generales.



Respecto a los denunciantes

- Enfrentar los riesgos a los que estarían expuestos los denunciantes dependiendo de cuál sea el tipo (servidor público, líder social, ciudadanía general, sector privado, etc.)
- Definir recursos a los que el reportante puede acudir ante posibles retaliaciones. Incluyendo aquellas que tienen que ver con su estabilidad en su trabajo y acoso laboral
- Establecer sanciones a quienes efectúen retaliaciones en contra de los reportantes o de sus personas cercanas
- Identificar potenciales reportantes de hechos de corrupción dentro del Sistema General de Regalías
- Identificar posibles vulnerabilidades de los reportantes y personas cercanas a ellos

- Mantener la presunción de buena fe del reportante en el momento de interponer el reporte o la denuncia ante posibles retaliaciones por calumnia
- Garantizar el derecho del reportante a negarse a denunciar y su libertad sobre la manera en la que se interpondrá la denuncia



b. Fortalecer los procesos de fiscalización de los recursos extraídos en el marco del Sistema General de Regalías (Ley 2056 de 2020)

En el SGR se identifican limitaciones de las agencias encargadas de la fiscalización de recursos no renovables del país en términos de la organización, los recursos necesarios y la capacidad institucional para la verificación efectiva de los volúmenes de producción declarados por parte de las empresas explotadoras de los recursos²⁸.

Se recomienda definir mecanismos referentes al fortalecimiento institucional de las agencias fiscalizadoras de los recursos, así como la capacitación, supervisión y/o acompañamiento que estas agencias requerirán.



²⁸ De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 del Decreto 145 de 1995 para el caso de la ANM y a la resolución 16 de 2015 para la ANH.



Independientemente de ello, se deben señalar controles claros para asegurar una objetiva diferenciación entre las funciones de fiscalización de las agencias, de aquellas funciones orientadas a la promoción de actividades del sector minero energético, buscando de esta manera evitar que una función vaya en detrimento de la otra, privilegiando en todo caso las funciones de fiscalización.

C. Definición de las condiciones de calidad, cumplimiento y entrega de Obras por Regalías

La figura de “Obras por Regalías” incluida en el Decreto 098 de 2020²⁹, presenta algunos riesgos de corrupción respecto a:

- Los procesos de contratación de las obras. Pues si bien el Decreto 08 establece en su artículo 2.2.4.1.1.14.9 que “la contratación que adelante la fiducia atenderá criterios objetivos de selección así como los principios de pluralidad de oferentes y libertad de concurrencia”. Las obras por regalías no están sujetas al estatuto general de contratación, dejando estos principios a discrecionalidad de las personas jurídicas que realicen la contratación.

- En el decreto 098 la única mención sobre participación ciudadana se hace en las consideraciones, mas no en el articulado del decreto. Dejando de lado la posibilidad para que el ciudadano intervenga en la toma de decisiones sobre las obras a ejecutar.

Las recomendaciones van en dos sentidos. El primero tiene que ver con el uso de criterios mínimos de contratación para la figura de Obras por Regalías, a partir del Estatuto General de Contratación y de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En particular, se podrían revisar los criterios mínimos que deben seguir estos procesos contractuales, así como su publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública.

El segundo, es incluir parámetros de participación ciudadana en la definición de los proyectos financiados mediante la figura Obras por Regalías con el ánimo de recoger apreciaciones ciudadanas sobre la pertinencia de las acciones a realizar; y además medidas para que, los proyectos que se ejecuten bajo esta figura, se enmarquen en los procesos de planeación territorial dispuestos en los planes de desarrollo, de manera que se reduzca la discrecionalidad de las empresas y las autoridades locales en la definición de las obras.



²⁹ A través la cual se podrán aceptar como pago de regalías las obras de infraestructura o los proyectos acordados directamente por las entidades territoriales con las empresas que exploten los recursos.

d. Fortalecimiento de las entidades municipales receptoras de asignaciones directas de acuerdo con sus nuevas funciones

Dado que las funciones de viabilización, priorización y aprobación de los proyectos de inversión de las entidades receptoras de asignaciones directas y de fondos para la inversión local recae en las mismas entidades receptoras. Se recomienda que el DNP verifique las condiciones institucionales para la realización de tales funciones y que establezca planes de fortalecimiento institucional a las entidades que así lo requieran.

e. Revisar la labor del Sistema de Seguimiento Evaluación y Control frente a métodos y tiempos

En el inciso segundo del artículo 164 de la Ley 2056 de 2020 establece que “El seguimiento, evaluación y control administrativo consiste en la recolección, consolidación, análisis y verificación de la información correspondiente a la aprobación y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, así como en la verificación periódica y selectiva en forma directa del avance y resultados de las inversiones financiadas(...)”. Este seguimiento, que está establecido para que sea de manera periódica y selectiva no deja claro cuántos proyectos se revisarán y cómo se hará la selección de los mismos para su correspondiente verificación.

Por otro lado, en el artículo 169 de la misma Ley establece que se hará una medición de desempeño anual a las entidades que se designen como ejecutoras de recursos. Si determinada entidad obtiene una calificación negativa durante dos períodos, **“Podrá dar lugar a las medidas de protección inmediata de no aprobación directa de proyectos y no designación como ejecutor, caso en el cual, estos serán aprobados y su ejecutor designado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional”**. Sin embargo, esta disposición permite que las entidades territoriales ejecuten durante dos años los recursos de las regalías, aún con mal desempeño, sin una medida de protección clara durante ese tiempo más allá de la asesoría del DNP.

Se presentan dos recomendaciones que tratan los puntos anteriores. La primera, es que la metodología que adopte el DNP defina criterios para la selección de proyectos que serán sujetos de verificación basados en posibles alertas, reportes de corrupción, o situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los proyectos de inversión. La segunda recomendación, es que la misma metodología pueda definir medidas de protección de los recursos públicos inmediatamente se encuentren irregularidades en el desempeño de las entidades ejecutoras, para garantizar el buen uso y buen fin de los recursos públicos.



4



BIBLIOGRAFÍA





ACTUE. (Junio de 2016). Investigación para apoyar la creación de un sistema unificado de protección a denunciantes de actos de corrupción. Obtenido de Proyecto Fortalecimiento Institucional de la Capacidad Colombiana para Aumentar la Transparencia y la Integridad.: <http://www.actuecolombia.net/images/docs/CreaciondeunSistemadeproteccionadenunciantes.pdf>

Arias Herrera, J. (9 de marzo de 2020). Entrevista. Procurador Delegado Unidad de Seguimiento y Auditoría a Regalías -CGR-.

Banco de la República. (junio de 2014). Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis-respuesta.

Contraloría General de la República. (Noviembre de 2015). Balance del Sistema General de Regalías 2012-2014 Expectativas y realidades. Imprenta Nacional de Colombia.

Contraloría General de la República. (julio de 2019). Informe de las Finanzas del Estado 2018 . Resultados

del Sistema General de Regalías a diciembre de 2018 y perspectivas del bienio 2019-2020. Imprenta Nacional de Colombia.

Hernández Gamarra, A. (septiembre de 2015). Regalías y Desarrollo Regional.

Insuasti, J. (22 de abril de 2020). Entrevista. Coordinador Grupo de Ejecución Estratégica del Sector Extractivo Ministerio de Minas y Energía.

Ley 1530 de 2012. (17 de mayo de 2012). Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Bogotá D.C: Imprenta Nacional.

Ley 1712 de 2014. (2014). Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso.

Ley 2056 de 2020. (30 de Septiembre de 2020). Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.



Medina Caro, W. (10 de marzo de 2020). Entrevista. Alcalde Castilla la Nueva - Meta 2016-2019.

Núñez, J. (septiembre de 2014). Evaluación institucional y de procesos con énfasis en el ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías.

Peña, J. (16 de marzo de 2020). Entrevista. Coordinadora Programática - Foro Nacional Por Colombia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (Septiembre de 2015). Evaluación del Sistema General de Regalías. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Transparencia por Colombia. (julio de 2019). Descentralización para Fortalecer la Lucha Anticorrupción. Transparency International. (2013). International Principles for Whistleblower Legislation. Obtenido de Transparency International: http://files.transparency.org/content/download/696/2991/file/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf

Velásquez C, F. (junio de 2020). ¿MÁS DE LO MISMO? LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROYECTO DE LEY QUE REGLAMENTA LA REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR): Análisis y propuestas . Fundación Foro Nacional por Colombia.





**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

