



Departamento
Nacional de Planeación



Propuestas Misión de Descentralización

Modificaciones al Sistema General de Regalías - SGR



1. Componentes de la Misión

El Decreto 1665 de 2021, determina que la Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes componentes específicos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes y usos de los recursos, arquitectura institucional y modernización de la administración pública, Estado abierto y

participación ciudadana y descentralización y territorios indígenas.

La presente propuesta se encuentra clasificada en el segundo de los componentes:

1. Competencias	2. Fuentes y Usos	3. Arquitectura Institucional	4. Estado Abierto	5. Territorios Indígenas
	X			

2. Objetivos del nuevo modelo

1. Equidad entre los Territorios	2. Inclusión Socio Territorial	3. Autonomía	4. Asociatividad Territorial	5. Protección del Medio Ambiente
		X	X	

3. Resumen

El Sistema General de Regalías (SGR) fue creado a través del Acto Legislativo 005 de 2011 y en estos 13 años se ha consolidado como un modelo robusto en términos normativos y procedimentales, con 5 cambios normativos. En efecto, se han realizado 2 Actos Legislativos (004 de 2017 y 005 de 2019) y 3 Leyes que los reglamentan siendo las más relevantes las Leyes 1530 de 2012 y 2056 de 2020.

A la par, la operación del SGR ha sido muy importante para el financiamiento del desarrollo territorial del país aportando recursos cuantiosos a las entidades territoriales receptoras de las diferentes asignaciones.

En este proceso se identifican unas características críticas tales como la dinámica irregular y fluctuante de las regalías debido a que su monto depende del precio internacional del petróleo (los hidrocarburos aportan el 80% del total de recursos del SGR), la tasa de cambio

y el “azar geológico” que marca el éxito de una exploración como el tamaño de la explotación y el agotamiento de las reservas en el tiempo. La modificación del canon de las regalías, así como la eventual participación de las entidades territoriales como accionistas en ECOPETROL son opciones limitadas por la pérdida de capacidad competitiva frente a la extracción y a circunstancias políticas críticas, en tiempos en que se abre camino la transición energética que se enfoca en energías alternativas al petróleo y el carbón.

El SGR es un modelo de reparto entre asignaciones que están influenciadas por las prioridades del país en su momento y, a la vez, es un terreno de “puja” entre los diferentes receptores históricos y recientes. Esta situación se refleja en i) la disminución y el restablecimiento de los porcentajes de los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como

los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, ii) en la introducción de recursos para la paz, el medio ambiente y desarrollo sostenible y la ciencia, tecnología e innovación, iii) los pueblos y comunidades étnicas, iv) el cofinanciamiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y transporte escolar y v) las transferencias a entidades nacionales vinculadas al “ciclo de las regalías” que ha tenido su auge especialmente a partir de la conformación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

Los recursos canalizados al Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Comisión Rectora, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Minas y Energía, que son la médula del SGR, corresponden a la tercera parte del gasto de funcionamiento.

El SGR ha perdido identidad y muchas de sus asignaciones coinciden con las correspondientes al Sistema General de Participaciones (SGP), como es el caso de las asignaciones para los municipios ribereños del Río Magdalena y el Canal del Dique, el Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET) y, recientemente, la alimentación y el transporte escolar. Sin duda, cada vez es menor la complementariedad de los dos sistemas. Más aún, en los dos sistemas se coincide en el uso de los recursos de algunas asignaciones como es el caso del propósito general del SGP con las asignaciones directas y las asignaciones para la inversión local del SGR, sin que sean claros los mecanismos de coordinación y racionalización de recursos. Todo ello a pesar de que los dos sistemas se alojan en el DNP.

La proliferación o aumento de los gastos diversos ha generado dispersión en la aplicación de los recursos y pérdida de enfoque en erogaciones o salida de recursos con mayor potencialidad para generar desarrollo como son la formación bruta de capital y el fortalecimiento de la base económica territorial. En consecuencia, se disminuye la capacidad para el cierre de las brechas económicas inter e intraterritoriales.

De esta manera, el SGR muestra debilidades cuando se trata de auspiciar proyectos de verdadero impacto regional y la poca

conurrencia nacional en los mismos. De igual forma, se soslayan o pasan por alto las iniciativas de asociatividad supradepartamental y supramunicipal.

Más aún, el SGR registra la coexistencia de tres formas de reparto: i) la distribución básica por asignaciones, ii) la distribución de rendimientos financieros y iii) la distribución de mayor recaudo. Lo anterior introduce una complejidad innecesaria, resta agilidad a los procesos de gestión e incentiva la dispersión asegurada por la complejidad y pulverización de fuentes con cuotas fijas. Recientemente los valores promedio de los proyectos disminuyen, dado que, al revisar la relación entre el recaudo de recursos correspondientes a departamentos y municipios frente al valor de los proyectos aprobados para ellos, en el período comprendido entre el año 2012 cuando inicia la operación del SGR y el bienio 2021 - 2022, se presenta una diferencia de \$34 billones a precios constantes de 2023.

En la reunión de la Misión de Descentralización realizada el 27 de noviembre de 2023, los funcionarios del SGR argumentaron que la cifra corresponde a \$25 billones y que la diferencia de cifras se debe a algunos receptores territoriales no han actualizado los datos en el sistema de información. Así mismo, los funcionarios argumentan que estos montos están contratados, pero que aún no se han desembolsado. En cualquier caso, las cifras son muy grandes y denotan serios problemas en el sistema de información y un gran rezago en la ejecución. En este mismo período el total de proyectos terminados corresponde solo al 18% (aunque puede ser que algunos proyectos actualmente se encuentren concluidos en su etapa de terminación física e incluso financiera y están en procesos de cierre legal formal) y, el costo del funcionamiento se incrementa sustancialmente.

En la actualidad el SGR realiza esfuerzos orientados hacia la consolidación de los mandatos de la Ley 2056 de 2020, que además de ser la norma vigente es la síntesis de la experiencia lograda hasta el momento. Dentro de los éxitos sobresalen: i) la implementación de las convocatorias públicas abiertas y competitivas en ciencia, tecnología e innovación, paz y ambiente y desarrollo sostenible, ii) la consulta previa con

los grupos étnicos definiendo los protocolos para el trabajo con la instancia de decisión de los pueblos y comunidades indígenas, la instancia de decisión de los pueblos y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y la comisión nacional de diálogo del pueblo Rrom o Gitano, iii) la simplificación de las etapas del ciclo de los proyectos, y, iv) la aplicación de modelos tipo de proyectos que facilitan la formulación de los mismos, entre otros.

Desde la Misión de Descentralización se propone continuar con este esfuerzo de mejoramiento buscando 3 objetivos:

1. Respetar la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de los recursos

mediante la supresión de los órganos OCAD y procedimientos nacionales que elevan los costos de transacción.

2. Aumentar el potencial del SGR para cerrar las brechas económicas territoriales, facilitando la asociatividad supramunicipal y supradepartamental, así como la concurrencia de recursos y proyectos con fuentes nacionales.
3. Reducir la fragmentación y dispersión en la ejecución.

En consecuencia, se plantean 9 propuestas puntuales de reforma al SGR.

Objetivo 1: Respetar la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de los recursos mediante la supresión de los órganos OCAD y procedimientos nacionales que elevan los costos de transacción.

Tabla 1. Resumen de las propuestas del objetivo 1

Supresión de los OCAD para Sustituirlos por la Ejecución Directa de Entidades Territoriales	Supresión de los OCAD de Paz y de Ciencia, Tecnología e Innovación Supresión de los OCAD regionales (Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur Amazonia y Región Llanos).
Fusión de las Asignaciones Ambientales y Descentralización del Gobierno y la Gestión hacia las Entidades Territoriales	Unificar de las asignaciones actuales, a saber: Esquema de Distribución “Básico de asignación”: 1% Asignación Ambiental 2% Asignación Inversión Local / Ambiente y Desarrollo Sostenible 2% Asignación CTeI Ambiental Esquema de distribución “mayor recaudo”: 20% por Mayor Recaudo. Eliminación de las convocatorias y transferencia directa a municipios, o, si es el caso, a autoridades ambientales urbanas Cofinanciación de iniciativas y proyectos, por ejemplo, con el Fondo para la Vida y la Biodiversidad Priorización de la asociatividad en las soluciones previstas en los proyectos
Descentralización de la Asignación de Paz con Manejo Autónomo de Recursos por las Entidades Territoriales	Transferencias directas y manejo autónomo de las entidades territoriales Eliminación de las convocatorias en las cuales el propio Gobierno Nacional puede proponer proyectos Los proyectos que se financian corresponden a competencias municipales y están comprendidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Planes de Acción para Transformación Regional PATR y Hojas de Ruta.

<p>Creación de Asignación Étnica que Consolide sus Transferencias Actuales</p>	<p>Unificar las asignaciones actuales, a saber:</p> <p>Esquema de Distribución Básico de asignación:</p> <p>4,5 % de asignación directa de municipios productores / puertos marítimos y fluviales</p> <p>2% de asignación directa de departamentos productores / puertos marítimos y fluviales</p> <p>2,32% de inversión local distribuidos de la siguiente manera:</p> <p>1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>1,1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.</p> <p>0,22% para proyectos de inversión para el pueblo Rrom o gitano</p> <p>Transferencia directa a beneficiarios.</p> <p>Acompañamiento para el fortalecimiento de capacidades y en el ciclo de proyectos</p>
--	---

Fuente: equipo técnico de la Misión de Descentralización.

Objetivo 2: Aumentar el potencial del SGR para cerrar las brechas económicas territoriales, facilitando la asociatividad supramunicipal y supradepartamental, así como la concurrencia de recursos y proyectos con fuentes nacionales.

Tabla 2. Resumen de las propuestas del objetivo 2

<p>Redefinición de Asignación de Inversión Regional</p>	<p>Independizar el 40% de los recursos de la actual Asignación Regional, que son administrados hoy por los OCAD regionales</p> <p>Financiamiento de proyectos estratégicos supradepartamentales en formación bruta de capital y fortalecimiento de base económica territorial, con incentivos horizontales y verticales para la concurrencia de la Nación y el fomento a la asociatividad regional</p> <p>Gobierno y decisiones en Región Administrativa y de Planificación (RAP), o el Esquema Asociativo Territorial que haga las veces.</p>
<p>Descentralización de Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación CTel</p>	<p>Gobierno, decisiones y coordinación entre las RAP, Consejos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI) y Consejos Territoriales de Competitividad</p> <p>Concurrencia de la Nación</p> <p>Proyectos supradepartamentales y asociativos acordados entre Entidades Territoriales interesadas y con ponderación de la concurrencia nacional al momento de priorizar proyectos</p>
<p>Ajuste del Enfoque y Forma de Distribución de Asignación de Inversión Local</p>	<p>Enfoque en cierre de brechas económicas intramunicipales con formación bruta de capital y fortalecimiento de base económica local</p> <p>Sustituir el componente de necesidades básicas insatisfechas por el valor agregado municipal o, eventualmente, por un indicador financiero municipal asociado con el desarrollo productivo local</p> <p>Articulación con los diferentes fondos y programas del nivel nacional que operan recursos en los territorios.</p> <p>Priorización de la asociatividad en las soluciones previstas en los proyectos</p>

Fuente: equipo técnico de la Misión de Descentralización.

Objetivo 3: Reducir la fragmentación y dispersión en la ejecución.

Tabla 3. Resumen de las propuestas del objetivo 3

Unificación de los Sistemas de Distribución	Fusión de los sistemas de “Recursos de Mayor Recaudo” y “Rendimientos Financieros”, en el “Esquema de Distribución Base” Distribución en proporción a cada Asignación del “Esquema de Distribución Base”
Disminución de los Costos de Operación en 70%	Disminuir: Los gastos de funcionamiento suprimiendo los recursos transferidos a las entidades vinculadas al ciclo de las regalías, excepto los canalizados al DNP, la Comisión Rectora, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía. Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control SSEC Fiscalización de Exploración y Explotación de Yacimientos y Conocimiento y Cartografía Geológica del Subsuelo Los Recursos “liberados” se destinarán al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)

Fuente: equipo técnico de la Misión de Descentralización.

4. Diagnóstico general

4.1. Marco Normativo

La Constitución Política de Colombia expedida en 1991 consagra en el artículo 360 que “La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”.

Por su parte, el artículo 361 establece lo siguiente: “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”.

A partir de estos referentes, durante 20 años se promulgan 3 normas principales que, entre otros temas, reglamenta el Fondo Nacional de Regalías y crea la Comisión Nacional de Regalías (Ley 141 de 1994); modifica las regalías de los recursos naturales no renovables (Ley 756 de 2002); y la destinación de las regalías (Ley 1238 de 2009). A la par, en el proceso se discuten y regulan asuntos claves en su momento como el escalamiento en las regalías según tamaño de la explotación en los pozos petroleros; y el mecanismo de ahorro y estabilización que dosificaba la recepción de las regalías en el tiempo y propiciaba el ahorro para cuando las explotaciones decrecieran por agotamiento, las regalías fueran menores y entonces se tuviera que recurrir a “desahorrar” recursos.

Posteriormente, el Acto Legislativo 005 de 2011 introduce un cambio sustancial en la materia al crear el Sistema General de Regalías cuyos ingresos “... se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia,

tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos”.

Se crean los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización (FAE) así como la Comisión Rectora y el Banco de Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías. A la par, se consolidan como receptores de recursos el Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET), los grupos étnicos y al Ministerio de Minas y Energía para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Adicionalmente, se dispone de recursos para el funcionamiento y para el sistema de monitoreo, seguimiento, evaluación y control (SSEC) a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Se prevé que los porcentajes de estas dos funciones sean definidos en la ley que desarrollaría el Acto Legislativo 005 de 2011, que al final corresponde a la Ley 1530 de 2012. Esta ley reafirma los artículos 106 al 126 y el 128, creando disposiciones claras para el manejo del sistema de monitoreo, seguimiento, evaluación y control (SSEC) y, en especial, lo relacionado en el capítulo II: del procedimiento preventivo, correctivo y sancionatorio.

El Acto Legislativo 005 de 2011 también establece que el Sistema General de Regalías tenga su propio sistema presupuestal, por bienio, y que los proyectos se definan en el seno de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) con la concurrencia de representantes de los gobiernos nacional y territorial, salvo en el caso del OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación donde tendrían asiento otros actores del sector académico.

Seis años después se produce una nueva reforma constitucional a través del Acto Legislativo 004 de 2017. Esta norma ordena la destinación del 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías “que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas”, durante un tiempo de 20 años siguientes a la entrada en vigor del acto legislativo. La operación es regida por el nuevo OCAD de Paz.

De igual forma, se dispone la utilización de los rendimientos financieros que se reciban por el Sistema General de Regalías en estos 20 años, así: el 70% para el financiamiento de proyectos de paz, salvo los generados por las asignaciones directas a departamentos, municipios y puertos fluviales y marítimos; y el 30% restante a incentivar la producción en estas mismas entidades territoriales en proyectos priorizados y aprobados por el OCAD Paz.

Así mismo, se determina qué si una entidad territorial receptora de recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional cubre sus pasivos pensionales, puede destinar los recursos a la financiación de proyectos de inversión relacionados con el objeto de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas.

En el caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se establece que el OCAD realice convocatorias públicas abiertas y competitivas, para la financiación de proyectos presentados y ejecutados por entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. En forma complementaria se señala que el 60% de los saldos no aprobados del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, con corte a 2016, sean trasladados a la Asignación de Paz y el resto al Fondo de Desarrollo Regional.

Finalmente, con esta norma se baja la proporción de las regalías directas recibidas por los departamentos y municipios en cuyo territorio

se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos; al igual que se debilita el esquema de ahorro y estabilización mediante la definición de un porcentaje del 7% del total de ingresos del Sistema General de Regalías, lo cual es menor al establecido hasta ese momento.

El Acto Legislativo 005 de 2019 avanza en el camino progresivo y complejo de la regulación de las regalías en el país. En primer lugar, se restablece el nivel de las regalías directas (que dos años antes había sido disminuidos) como respuesta a la presión de los receptores interesados.

En segundo término, los fondos se transforman en asignaciones siendo relevante la convalidación del reparto entre sectores, entidades territoriales y operación, con la inclusión de porcentajes para medio ambiente y desarrollo sostenible, así como la oportunidad para los departamentos, municipios y puertos fluviales (denominadas regalías directas) de anticipar el 5% de sus regalías futuras. Se ratifica el enfoque en los municipios más pobres del país, distribuidos con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población; la reducción porcentual de la participación en gastos de funcionamiento, fiscalización y del sistema de monitoreo, seguimiento, evaluación y control (SSEC) establecida previamente; se determina que la Contraloría General de la República participe en los recursos de funcionamiento; y, finalmente, que luego de restar todas las asignaciones anteriores, los recursos remanentes se dediquen a alimentar el ahorro para el Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET) y el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

El tercer cambio sustancial hace referencia a la utilización del mayor recaudo generado en el presupuesto bianual de regalías, donde el 20% corresponde a los ingresos a los departamentos, municipios y puertos fluviales (antes denominadas regalías directas), 5% para proyectos de emprendimiento y generación de empleo en estas mismas entidades, 10% para los municipios más pobres del país, 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y lucha nacional contra la deforestación y el 45% restante se dirige al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

En cuarto lugar, se autoriza el anticipo de recursos necesarios para el financiamiento de los proyectos de paz establecidos en el Acto Legislativo 004 de 2017 los cuales "... serán invertidos exclusivamente en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o, en su momento, la Hoja de Ruta que los incorpore, durante los años 2020, 2021, y 2022".

En quinto término, se blindan los porcentajes que reciben los departamentos, municipios y distritos para proyectos de inversión regional, los cuales no pueden disminuir en el futuro.

La última modificación prevista por el Acto Legislativo 005 de 2019 se refiere a la obligación perentoria de expedir la ley que lo reglamenta enfocada en la "determinación de las condiciones para la priorización de las inversiones en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, generación de empleo formal y demás sectores de inversión, así como en las zonas costeras, fronterizas y de periferia".

De manera complementaria, en el Sistema General de Regalías se abren caminos relevantes en materia de mejoras operativas y procedimentales, así como en el proceso de aprobación de proyectos, los cuales se constituyen en los desafíos recurrentes. En este contexto: i) se suprimen los OCAD correspondientes a los departamentos y municipios, quienes ahora aprueban y operan de manera directa gran parte de los recursos del Sistema General de Regalías. En efecto, las Asignaciones Directas, Local y Regional equivalen al 74% de los recursos del Sistema General de Regalías y de este porcentaje las entidades territoriales tienen discreción completa sobre el 59,2%. Los 14,8% restantes de estas 3 asignaciones (es decir, la diferencia entre 74% y el 59,2%) se asignan en los OCAD Regionales; ii) se disminuyen las etapas del ciclo de proyectos de 7 a 4 dejando solamente la formulación y presentación de proyecto; viabilidad y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión; priorización y aprobación; y ejecución, seguimiento, control y evaluación y iii) se establecen proyectos tipo, entre otras mejoras.

En efecto, la reglamentación del Acto Legislativo 005 de 2019 se concreta con la expedición de

la Ley 2056 de 2020 que regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. La norma tiene la pretensión de integrar los avances del proceso logrado con las normas anteriores y su objeto es “determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías”.

En este sentido, la Ley 2056 de 2020 regula los órganos nacionales del Sistema General de Regalías, su composición y funciones, las entidades nacionales vinculadas al “ciclo de las regalías”, así como los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (paz y ciencia, tecnología e innovación). Los OCAD regionales corresponden a las regiones Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro-Sur-Amazonia y Llanos que surten la función de aprobación y de designación de ejecutores de proyectos correspondientes al 40% de la Asignación para la Inversión Regional. El 60% restante es operado directamente por los departamentos y por Bogotá Distrito Capital.

Dentro del contenido de la norma sobresalen los siguientes asuntos críticos: i) La ratificación de las convocatorias públicas abiertas y competitivas para efectos de la aplicación de los recursos

en las asignaciones de ciencia, tecnología e innovación, y que ahora se extienden a las asignaciones de ambiente y desarrollo sostenible y de paz. ii) La participación en los recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías de la instancia de decisión de los pueblos y comunidades indígenas, la instancia de decisión de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y la comisión nacional de diálogo del pueblo Rrom o Gitano. iii) La posibilidad de financiar el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y del programa de transporte escolar, saltando la prohibición de la misma norma en cuanto a la prohibición de aplicar recursos en gastos permanentes y regulares. iv) La convalidación del foco de inversión de los recursos de la asignación de paz en las 16 regiones PDET y sus 170 municipios. v) La regulación de la participación ciudadana y el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión.

Ahora bien, en 13 años de trayectoria del Sistema General de Regalías se han realizado 5 cambios normativos (2 Actos Legislativos y 3 leyes), que reflejan una voluntad de ajuste progresivo hasta llegar al actual esquema de asignaciones que se describe en las tablas 1, 2 y 3, en sus sistemas de distribución (“sistema básico de asignación”, “rendimientos financieros” y “mayor valor del recaudo”):

**Tabla 4. Sistema General de Regalías - SGR
Asignaciones**

Asignación	Descripción	%
Directas	Departamentos y municipios productores, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos. El 4,5% de las asignaciones municipales y el 2% de las asignaciones departamentales se deben invertir en proyectos de impacto en comunidades étnicas.	20%
Directa Anticipada	El 5% de los recursos que podrán ser anticipados para los municipios donde se exploren recursos naturales no renovables. (Dado que es un anticipo de ingresos futuros en la práctica no es una asignación).	5%
Inversión Local	Recursos para los municipios más pobres, los cuales se distribuyen con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y población. De estos al menos 2 puntos porcentuales son para medio ambiente. Esta es la Asignación para la Inversión Local en Ambiente y el Desarrollo Sostenible. El 1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades indígenas. 1,1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. 0,22% para proyectos de inversión para el pueblo Rrom o gitano.	15%
Municipios Ribereños Río Magdalena y Canal del Dique	Canalizados a través de Cormagdalena, quien cuenta con un esquema de decisión con participación de las autoridades territoriales.	0,5%
Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET)		2,25%
Inversión Regional	Del 100% de la asignación, el 60% es para departamentos y Bogotá, y el 40% para las regiones Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur Amazonia y Llanos	34%
Ambiental	Conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la Deforestación	1%
Ciencia, Tecnología e Innovación	De estos al menos 2 puntos porcentuales deben ser para investigación o inversión en proyectos de ciencia, tecnología e innovación relacionados con el ambiente o el desarrollo ambiental.	10%
Paz	Por 20 años, hasta 2037	7%
Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)		2,25%
Operación	Fiscalización y Exploración	1%
	Funcionamiento	1%
	Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC)	1%

Fuente: equipo técnico de la Misión de Descentralización.

De igual forma se cuenta, por un lado, con un esquema de reparto de los rendimientos financieros obtenidos en cada bienio; y, por

otro, la forma de distribución del mayor recaudo obtenido en cada bienio.

Tabla 5. Sistema General de Regalías - SGR
Medidas de Distribución por Rendimientos Financieros
(%)

Asignación	%
Paz (excepto generados por asignaciones directas)	70%
Incentivo a producción en municipios con asignación directa (priorizados y aprobados por OCAD Paz)	30%
Total	100%

Fuente: equipo técnico de la Misión de Descentralización.

Tabla 6. Sistema General de Regalías - SGR
Medidas de Distribución por Mayor Recaudo
(%)

Asignación	%
Directas	20%
Inversión Local	10%
Ambiental	20%
Fondo de Ahorro y Estabilización	45%
Emprendimiento y Empleo en entidades territoriales con Asignaciones Directas	5%
Total	100%

Fuente: equipo técnico de la Misión de Descentralización.

4.2. Dinámica del Sistema General de Regalías

4.2.1. Avances Normativos y en el Financiamiento del Desarrollo Territorial.

La consolidación del Sistema General de Regalías no solo se expresa en términos del andamiaje normativo referido atrás sino en los resultados obtenidos frente al financiamiento del desarrollo colombiano y de sus territorios a través de los receptores de los recursos.

En efecto, entre el 2012 al 2022, se financian 22.337 proyectos por un monto de \$67,9 billones de pesos, que representan un beneficio importante para las entidades territoriales.

La tabla siguiente muestra las asignaciones realizadas a los departamentos y sus municipios, incluyendo a Bogotá Distrito Capital, desde el año 2012.

Tabla 7. Sistema General de Regalías - SGR
Distribución de Regalías Totales por Departamento y sus Municipios, 2012 - 2024
Recaudo Efectivo de Ingresos Corrientes
(Millones \$ Corrientes)

Departamento	2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Amazonas	54.556	110.281	90.861	108.326	101.647	66.297	68.085
Antioquia	522.661	935.468	725.657	856.320	797.699	652.599	643.016
Arauca	330.612	416.763	239.213	271.722	268.208	411.769	290.086
Archipiélago San Andrés	53.735	106.762	88.804	107.157	100.778	43.204	41.751
Atlántico	190.402	376.071	310.173	372.312	352.101	210.801	214.837
Bogotá	137.244	277.545	230.687	280.056	266.132	170.093	183.257
Bolívar	415.036	753.901	583.687	718.807	680.724	457.302	469.099
Boyacá	345.309	585.836	426.550	497.034	455.654	353.246	374.137
Caldas	115.637	223.932	182.091	215.679	201.859	144.200	148.002
Caquetá	143.092	283.819	232.552	279.639	263.790	134.349	145.325
Casanare	799.715	946.430	459.878	552.764	573.558	1.149.155	718.362
Cauca	297.085	582.272	472.959	563.740	524.825	252.399	266.449
Cesar	597.543	803.853	593.596	754.767	728.702	1.471.035	1.388.849
Chocó	238.717	435.193	352.351	411.558	386.721	303.645	324.725
Córdoba	518.363	908.420	686.250	829.529	787.619	646.859	569.865
Cundinamarca	253.940	485.486	390.888	461.443	431.991	257.574	299.703
Guainía	46.506	94.418	77.270	91.720	90.764	76.679	77.754
Guaviare	65.771	132.815	112.410	135.150	127.717	69.878	69.675
Huila	371.381	620.725	429.177	505.488	470.539	373.147	287.826
La Guajira	577.134	847.617	632.515	770.479	657.373	663.353	803.704
Magdalena	301.272	558.796	450.682	549.393	512.830	390.781	409.704
Meta	1.413.189	1.664.602	740.681	877.076	754.000	1.773.709	1.040.054
Nariño	349.038	666.619	544.601	645.275	593.397	299.376	326.011
Norte de Santander	232.123	441.303	359.477	426.348	401.961	263.531	305.160
Putumayo	186.248	341.321	233.649	272.629	257.120	206.438	175.533
Quindío	67.643	135.169	109.803	137.957	124.151	78.509	79.526
Risaralda	96.499	189.308	154.501	183.365	171.210	104.673	111.432
Santander	398.414	621.590	403.530	480.142	447.295	530.421	428.507
Sucre	355.164	604.972	443.532	515.817	485.952	372.580	314.228
Tolima	281.472	451.934	321.673	375.247	344.095	250.839	246.119
Valle del Cauca	241.306	474.565	396.126	479.756	452.219	257.669	259.595
Vaupés	46.506	93.921	76.867	91.345	87.289	78.685	82.862
Vichada	66.211	133.850	113.442	136.313	134.274	120.739	122.703
Total	10.109.525	16.305.559	11.666.134	13.954.353	13.034.194	12.635.535	11.285.943

Fuente: Vigencia 2012 Recaudo efectivo ingresos corrientes Decreto 1399 de 2013; Vigencia 2013-2014 Recaudo efectivo ingresos corrientes Decreto 722 de 2015; Vigencia 2015-2016 Recaudo efectivo ingresos corrientes Decreto 1103 de 2017; Vigencia 2017-2018 Recaudo efectivo ingresos Corrientes Decreto 606 de 2019; Vigencia 2019-2020 Recaudo efectivo ingresos corrientes Decreto 317 de 2021; Vigencia 2021-2022 Recaudo Efectivo ingresos corrientes Decreto 363 de 2023; Vigencia 2023-2024 Recaudo efectivo ingresos corrientes de enero a diciembre del año 2023.

Fluctuación en los Ingresos. La dinámica irregular en las asignaciones interanuales obedece a la confluencia de variables asociadas con las regalías mismas. El 80% de la composición del Sistema General de Regalías corresponde a hidrocarburos y el resto a minerales y metales. En la definición de las regalías son determinantes el precio internacional, la tasa de cambio, el “azar geológico” que marca el éxito de una exploración como el tamaño de la explotación y el agotamiento de las reservas en el tiempo. La conjugación de estas variables es quien determina las fluctuaciones finales de las asignaciones a los beneficiarios.

4.2.2. Consolidación de un Modelo de Reparto. El Sistema General de Regalías es un modelo de reparto de los recursos supeditados a variables difícilmente controlables. La modificación del canon de las regalías como la eventual participación de las entidades territoriales en calidad de accionistas en las empresas estatales dedicadas a la explotación de recursos naturales no renovables son opciones limitadas, por la pérdida de capacidad competitiva frente a la extracción y por circunstancias políticas críticas, en tiempos donde se abre camino la transición energética que se enfoca en energías alternativas al petróleo y el carbón. Vale decir que quizás en el futuro también se produzca una modificación de las regalías hacia una compensación por la utilización de estas energías alternativas. Lo cierto es que las regalías son del Estado y con base en el acuerdo político existentes, las comparte con sus entidades territoriales en tanto partes de éste.

La consecuencia de ser un modelo de reparto de recursos conduce a una especie de “puja” por los recursos entre los diferentes receptores históricos y recientes. En efecto, los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos

recursos o productos derivados de los mismos, tienen el derecho indiscutible al acceso a regalías como compensación a los impactos recibidos por su territorio en el ámbito socio- económico, ambiental, institucional, político, poblacional, migratorio y demás. A pesar de ello, de manera recurrente se cuestiona su participación con diferentes argumentos y, en dos momentos históricos se ha disminuido el porcentaje de estas entidades territoriales en el total de recursos del Fondo Nacional de Regalías y, recientemente, en el Sistema General de Regalías que luego fue reestablecido, tal como se describió arriba.

Más aún, los momentos políticos también influyen en las variaciones de las participaciones. Esta situación se presentó con el proceso de asignación de recursos para la paz, la incorporación progresiva de las asignaciones de medio ambiente y desarrollo sostenible, los recursos destinados a ciencia, tecnología e innovación, la inclusión de los pueblos y comunidades étnicas, la cofinanciación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y del programa de transporte escolar y las transferencias a entidades nacionales vinculadas al “ciclo de las regalías” que ha tenido su auge especialmente a partir de la conformación de los OCAD, la aplicación de procedimientos y metodologías, y los esfuerzos de control por parte de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

Así, por ejemplo, se observa un crecimiento progresivo de los receptores y recursos destinados a las entidades nacionales vinculadas al “ciclo de las regalías” tal como se registra en la tabla siguiente:

Tabla 8. Sistema General de Regalías - SGR
Gastos de Funcionamiento por Entidad, 2012 - 2024
Apropiación Vigente Asignada
(Millones \$ Corrientes)

Receptor	2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Órganos SGR	20.000	62.655	65.097	123.683	119.125	96.459	143.616
DNP	6.700	30.150	20.422	67.520	53.716	43.975	67.787
Comisión Rectora (DNP)	300	700	618	618	412	2.228	3.476
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	6.500	12.500	17.080	21.151	27.207	19.737	28.439
Ministerio de Minas y Energía	-	3.000	8.050	17.131	21.293	18.790	20.859
Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación	6.500	16.305	18.927	17.263	16.497	11.106	19.372
Ministerio de Ambiente y Desarrollo	-	-	-	-	-	623	3.683
Secretaría Técnica de los OCAD - Pueblos y Comunidades Étnicas	58.575	120.031	121.300	124.180	139.620	21.246	29.483
Municipales	52.250	104.591	105.320	82.095	110.614	5.033	768
Departamentales	4.125	8.390	7.107	32.685	11.423	753	190
Regionales (Secretaría Técnica OCAD Regionales)	1.200	4.800	6.144	5.274	6.450	298	65
Regionales (Secretaría Técnica Regionales - DNP)	-	-	-	-	-	4.399	6.031
CAR	1.000	2.250	2.317	1.544	3.565	243	35
FCTel	-	-	412	412	912	646	8.162
PAZ	-	-	-	2.170	6.656	8.625	11.672
Pueblos y Comunidades Indígenas	-	-	-	-	-	500	1.024
Pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras	-	-	-	-	-	500	1.024
Pueblo Rrom o Gitano (Min Interior)	-	-	-	-	-	250	512
Ministerios y Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)	-	4.600	13.074	15.997	17.310	11.293	24.436
Min. Agricultura y Desarrollo Rural	-	600	1.259	1.296	1.656	1.186	2.172
Min. Salud y de la Protección Social	-	600	1.361	1.640	1.899	1.225	1.761
Min. Educación Nacional	-	800	1.801	2.248	2.384	1.104	2.064
Min. Transporte	-	1.500	3.502	5.639	6.214	4.086	4.677

Receptor	2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Min. Vivienda, Ciudad y Territorio	-	1.100	2.267	1.823	1.534	1.028	1.255
Min. Deporte	-	-	1.648	1.459	703	469	897
Min. Ambiente y Desarrollo Sostenible	-	-	1.236	645	874	1.113	3.838
Min. Cultura	-	-	-	723	1.038	483	1.578
Min. Industria, Comercio y Turismo	-	-	-	524	682	374	792
UNGRD	-	-	-	-	326	225	799
Ministerio de Justicia y del Derecho	-	-	-	-	-	-	1.588
Ministerio del Interior	-	-	-	-	-	-	191
Min. Tecnologías Información y Comunicaciones	-	-	-	-	-	-	2.824
Otras entidades y conceptos	39.719	220.958	396.411	162.416	266.364	202.746	225.112
Icetex	-	3.900	2.997	2.997	2.997	-	-
DNP – Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC)	37.000	50.826	66.891	40.626	63.358	39.292	36.903
DNP - Programa Estructuradores	-	94.174	40.018	16.757	0	5.248	8.302
Procuraduría General de la Nación	-	-	-	-	35.000	10.029	27.368
Contraloría General de la República	-	-	-	-	-	43.862	15.786
Min. Ambiente y Desarrollo Sostenible	-	-	-	-	3.000	345	127
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	-	-	-	-	15.000	16.147	33.014
Empresa Promotora del Desarrollo Territorial	-	-	-	-	23.868	14.067	6.327
Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación – Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC)	-	-	1.318	-	-	-	-
Incentivo a la Producción - MME	-	-	180.000	102.036	96.698	69.692	33.204
Ministerio del Interior	-	-	-	-	17.752	4.065	1.059
Recursos por distribuir	2.719	72.058	105.187	-	8.691	-	63.024
Total	118.294	408.244	595.882	426.276	524.419	331.746	422.649

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – SPG.

Los recursos canalizados al Departamento Nacional de Planeación, la Comisión Rectora, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Minas y Energía, que son la médula del Sistema General de Regalías, corresponden solamente a la tercera parte del gasto de funcionamiento.

4.2.3. Falta de Identidad y Coordinación con el Sistema General de Participaciones.

El Sistema General de Regalías ha perdido identidad y muchas de sus asignaciones coinciden con las correspondientes al Sistema General de Participaciones, como es el caso de las asignaciones para los municipios ribereños del Río Magdalena y el Canal del Dique, el Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET) y, recientemente, la alimentación y el transporte escolar. Sin duda, cada vez es menor la complementariedad de los dos sistemas. Más aún, en los dos sistemas se coincide en el uso de los recursos de algunas asignaciones, por ejemplo, el propósito general del Sistema General de Participaciones con las asignaciones directas y las asignaciones para la inversión local del Sistema General de Regalías, sin que sean claros los mecanismos de coordinación y racionalización de recursos. Todo ello a pesar de que los dos sistemas se alojan en el DNP.

4.2.4. Dispersión en el Uso de los Recursos.

La proliferación de gastos diversos como los reseñados arriba ha generado dispersión en la aplicación de los fondos y pérdida de enfoque en erogaciones con mayor potencialidad para generar desarrollo como es el caso de la formación bruta de capital y el fortalecimiento de la base económica territorial. En consecuencia, se disminuye la capacidad para el cierre de las brechas económicas inter e intraterritoriales.

4.2.5. Pérdida del Enfoque Regional (Supradepartamental).

El Sistema General de Regalías muestra debilidades cuando se trata de auspiciar proyectos de verdadero impacto regional que la Ley 2056 de 2020 define como “aquellos que por su alcance poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno municipal o departamental, independientemente de su localización, requiriendo de una coordinación interinstitucional con otras entidades públicas, incluso entre municipios de un mismo departamento, para el desarrollo de cualquiera de las etapas del ciclo del proyecto,

con el fin de generar resultados que respondan a las necesidades socioculturales, económicas o ambientales”. Sobre esta dinámica existe evidencia cuando se revisa el tipo de proyectos financiados con el 40% de los recursos de la asignación para la inversión regional, pues en la práctica son de alcance departamental (que es el objeto del 60% de dicha asignación), observándose incluso la aplicación de fondos para iniciativas de alimentación y transporte escolar. También se enfrenta poca concurrencia de recursos, especialmente de los nacionales para la financiación de proyectos de impacto verdaderamente regionales.

Así, el Sistema General de Regalías tiene como principal reto potenciar sus recursos a través de la concurrencia y la asociatividad, no solo entre entidades territoriales sino también con la Nación. De tal manera se lograría evitar la dispersión de recursos y un mayor impacto de las inversiones a través de proyectos que potencien mercados a escala regional que es la condición base para el cierre de brechas intra e interdepartamentales.

4.2.6. Coexistencia de Tres Esquemas de Distribución de Recursos.

A la par con los retos políticos y técnicos anotados todavía persisten falencias en el plano de la operación a pesar de los avances reconocidos. Una complejidad existente se vincula con la coexistencia de tres formas de reparto en el Sistema General de Regalías. Ellas son: i) la distribución básica por asignaciones, ii) la distribución de rendimientos financieros y iii) la distribución de mayor recaudo, que se consolidaron progresivamente en los Actos Legislativos 004 de 2017 y 005 de 2019. A continuación, se presentan los recaudos por estos tres conceptos en las vigencias recientes con el fin de establecer un orden de magnitud de estos.

El Sistema General de Regalías registra un presupuesto de \$41,9 billones en el bienio 2023 – 2024, que incluye la distribución básica por asignaciones, la distribución de rendimientos financieros y la distribución de mayor recaudo.

Tabla 9. Sistema General de Regalías - SGR
Distribución de Recursos por Asignaciones, Bienio, 2023 – 2024
(Billones de \$ Corrientes)

Asignación	\$ Billones 2023 - 2024
Directas	\$8,9
Directa Anticipada (5%)	\$1,5
Inversión Local	\$5,5
Municipios Ribereños Río Magdalena y Canal del Dique	\$0,1
Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET)	\$0,7
Inversión Regional – Departamentos (Distrito) y Regiones	\$10,2
Ambiental	\$0,3
Ciencia, Tecnología e Innovación	\$3,0
Paz	\$3,0
Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	\$5,0
Funcionamiento	\$0,3
Fiscalización y Exploración	\$0,3
Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC)	\$0,3
Conservación de las Áreas Ambientales Estratégicas y la Lucha Nacional Contra la Deforestación	\$1,9
Emprendimiento y Generación de Empleo	\$0,5
Incentivo a la Producción. Acto Legislativo 04 de 2017	\$0,5
Total	\$41,9

Fuente: Presupuesto de Ingresos Corrientes Ley 2279 de 2022. Mayor Recaudo, Decreto 443 de 2023. Rendimientos Financieros Ley 2279 de 2022. Decreto 0124 de 2023, Decreto 1279 de 2023, Decreto 0053 de 2024.

Los rendimientos financieros contabilizados alcanzan un monto importante cercano a los \$2,2 billones de pesos en promedio de los bienios 2019-2020, 2021-2022 y 223-2024.

Tabla 10. Sistema General de Regalías - SGR
Distribución de Rendimientos Financieros, 2019 – 2024
(Millones de \$ Corrientes)

Asignación	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Asignaciones Directas	1.496.446	383.122	1.303.150
Rendimientos Financieros	714.656	371.369	1.000.920
Diferencial Cambiario	-	-	5.115
Reintegros	-	-	263.842
Incentivo a la Producción, Exploración Diferencias Límites, desahorro FAE	781.790	11.752	33.273
Asignación para la Paz	447.443	1.597.812	1.318.935
Rendimientos Financieros	447.443	1.597.812	1.318.935
Sanciones	-	-	1.029
Total	1.943.889	1.980.933	2.623.114

Fuente: Vigencia 2019-2020 Ley 1942 de 2018. Vigencia 2020-2021 Ley 2072 de 2020, Decreto 850 de 2021, Decreto 169 de 2022, Decreto 1412 de 2022. Vigencia 2023-2024 Ley 2279 de 2022, Decreto 0124 de 2023, Decreto 1279 de 2023, Decreto 0053 de 2024.

Por su parte, el mayor recaudo entre 2019 y 2024 muestra una elevada volatilidad, pero en el bienio 2023 – 2024 se distribuyen \$9,67 billones de pesos.

Tabla 11. Sistema General de Regalías - SGR
Distribución de Mayor Recaudo, 2019 – 2024
(Millones de \$ Corrientes)

Concepto	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Asignaciones Directas	472.728	24.849	1.934.316
Asignación para la Inversión Local	463.805	13.023	967.158
Asignación para la Paz	230.963	6.459	-
Conservación de las Áreas Ambientales Estratégicas	-	-	1.934.316
Asignación Ciencia, Tecnología e Innovación	356.017	43.557	-
Asignación Regional Departamentos	698.832	126.098	-
Asignación Regional Regiones	774.229	-	-
Emprendimiento y Generación de Empleo	-	-	483.579
Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	285.107	5.110	4.352.210
Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)	255.265	6.819	-
Funcionamiento, Fiscalización (SSEC)	187.600	8.622	-
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	18.754	705	-
Total	3.743.368	235.242	9.671.578

Fuente: Mayor Recaudo incorporado en la vigencia 2019-2020 de conformidad con la Ley 1942 de 2018 y Decreto 606 de 2019. Mayor Recaudo incorporado en la vigencia 2021-2022 de conformidad con el Decreto 317 de 2021. Mayor Recaudo incorporado en la vigencia 2023-2024 de conformidad con el Decreto 443 de 2023.

Vale decir, que la coexistencia de tres esquemas de distribución con repartos distintos introduce una complejidad innecesaria al proceso. En consecuencia, uno de los retos del Sistema General de Regalías es unificar los sistemas de reparto con el fin de ganar agilidad en los procesos de gestión, además de evitar la dispersión asegurada por la complejidad y pulverización de fuentes con cuotas fijas.

4.2.7. Evidencias de Rezago y Atomización de Recursos. Al considerar la relación entre el recaudo de recursos correspondientes a departamentos y municipios frente al valor de los proyectos aprobados para departamentos y municipios, en el período comprendido entre el año 2012, cuando inicia el Sistema General de Regalías, y el bienio 2021 - 2022, se identifica una diferencia de \$34 billones a precios constantes de 2023. Los funcionarios del Sistema General de Regalías argumentan que la cifra corresponde a \$25 billones y que la diferencia de cifras entre \$34 y \$25 billones corresponden a valores que no han sido actualizados por receptores territoriales en el sistema de información. Así mismo, los funcionarios argumentan que estos montos están contratados, pero que aún no se han desembolsado. En cualquier caso, las cifras son muy grandes y denotan serios problemas en el sistema de información y un gran rezago en la ejecución. Este “rezago” se confirma con el hecho que en este mismo período de tiempo el total de proyectos terminados corresponde solo al 18%, lo cual es una cifra bastante baja. En

aras de la discusión, se anota que una cantidad de proyectos ya podrían estar concluidos en su etapa de terminación física e incluso financiera y están en procesos de cierre legal formal. No obstante, se expresa una lentitud en el trámite que se constituye en un reto para el futuro inmediato.

De otro lado, de los proyectos aprobados entre 2012 y 2022, que corresponden a 22.337, el 72% están terminados, el 22% están en ejecución y el 6% están aprobados sin contratar. De los 9.442 proyectos aprobados durante el Gobierno Duque, el 43% están terminados, 43% están en ejecución, y 14% por ciento están aprobados sin contratar.

En paralelo, se contrasta el número de proyectos aprobados y su valor en miles de millones constantes de 2023, en el mismo ciclo considerado, y se observa una tendencia hacia una mayor cantidad de proyectos aprobados en los últimos años, frente a una disminución del valor promedio de los mismos. Este efecto, además de un resultado aritmético obvio, se refleja al menos los siguientes vectores: i) la atención cada vez mayor de necesidades sociales locales (que también son relevantes); ii) la pérdida de la vocación supramunicipal; iii) el resultado de la simplificación de las etapas del ciclo de los proyectos; y iv) la aplicación de alternativas de mejoramiento de trámites como por ejemplo la adopción de modelos tipo de proyectos, entre otras.

Gráfico 1. Proyectos aprobados y promedio del valor aprobado por SGR 2012 -2023



Fuente: equipo técnico de la Misión de Descentralización.

²⁵ La distribución de las transferencias estaría sujeta a los resultados obtenidos por los departamentos en la ejecución de los programas y proyectos, y en el cierre de brechas intradepartamentales.

Los montos correspondientes a funcionamiento, fiscalización y sistema de seguimiento, evaluación y control son considerables, especialmente este

último monto que aumenta en 2,29 veces en el periodo 2012 a 2023 – 2024, obteniendo su mayor nivel en el bienio 2019-2020.

Tabla 12. Sistema General de Regalías – SGR
Gastos de Funcionamiento, Fiscalización y Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC), 2012 – 2024
Recaudo Corriente
(Millones de \$ Corrientes)

Concepto	2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Funcionamiento	138.340	346.249	246.692	312.174	297.429	154.275	185.235
Fiscalización	212.831	346.414	247.646	312.187	297.436	154.275	185.235
Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC)	74.491	173.136	123.414	156.088	148.715	154.275	185.235
Total	425.661	865.799	617.752	780.448	743.580	432.827	555.707

Fuente: Vigencia 2012: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes Decreto 1399 de 2013. Vigencia 2013-2014: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes Decreto 722 de 2015. Vigencia 2015-2016: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes Decreto 1103 de 2017. Vigencia 2017-2018: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes Decreto 606 de 2019. Vigencia 2019-2020: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes Decreto 317 de 2021. Vigencia 2021-2022: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes Decreto 363 de 2023. Vigencia 2023-2024: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes de enero a diciembre de 2023.

Más aún, los gastos de funcionamiento, de fiscalización y del Sistema de Seguimiento, Evaluación

y Control (SSEC) son porcentajes fijos del total de recursos movilizados a través del Sistema General de Regalías (SGR), lo cual estimula una especie de “compulsión” al gasto en la medida en que su base de cálculo no es el requerimiento objetivo de una estructura administrativa y financiera sino la disponibilidad de los recursos susceptibles de aplicar.

El sistema General de Regalías (SGR) tiende a ser un sistema descentralizado. Esto se corrobora al revisar que en la actualidad el 59,2% de sus recursos se operan de manera autónoma por parte de las entidades territoriales. En este sentido, se proyecta que es preciso acentuar

este esquema de gestión descentralizada, asegurando el fortalecimiento de las capacidades locales y activando los mecanismos de participación, transparencia y control previstos en el propio Sistema General de Regalías (SGR). Finalmente, se considera que no hay una mejor forma de fortalecer las capacidades locales que “aprender haciendo” y, para el caso, sería “aprender ejecutando”, más allá de las tradicionales capacitaciones magistrales y de los temores propios de la tradición centralista del país.

4.3. Retos del Sistema General de Regalías

Una vez revisado el marco normativo y las dinámicas del Sistema General de Regalías se presentan los objetivos de la reforma propuesta por la Misión de Descentralización. Estos son:

4.3.1. Respetar la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de los recursos mediante la supresión de los órganos OCAD y procedimientos nacionales que elevan los costos de transacción.

4.3.2. Aumentar el potencial del Sistema General de Regalías para cerrar las brechas económicas territoriales, facilitando la asociatividad supramunicipal y supradepartamental, así como la concurrencia de recursos y proyectos con fuentes nacionales.

4.3.3. Reducir la fragmentación y dispersión en la ejecución.

5. Desarrollo de las propuestas

5.1. Respetar la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de los recursos mediante la supresión de los órganos OCAD y procedimientos nacionales que elevan los costos de transacción

5.1.1. Suprimir los OCAD regionales y sectoriales (paz y ciencia, tecnología e innovación CTel) y sustituirlos por la gestión directa de las entidades territoriales

Objetivo

Eliminar los costos nacionales de transacción en el gobierno y manejo de los recursos de regalías pertenecientes a las entidades territoriales.

Diagnóstico

Los OCAD son un modelo de gestión que no responde al propósito de ampliación de la autonomía de las entidades territoriales en el gobierno y gestión de los recursos de regalías. Según el ordenamiento jurídico las regalías son del Estado colombiano y las entidades territoriales tienen el derecho a participar en ellas. Anteriormente existían los OCAD departamentales y municipales para las Asignaciones Directas y las asignaciones de Inversión Regional, en el componente departamental y distrital; sin embargo, estos OCAD desaparecieron con el Acto Legislativo 005 de 2019 reglamentado por la Ley 2056 de 2020, y ahora son las entidades territoriales

quienes operan los recursos con toda la autonomía. En el caso de los OCAD sectoriales, el correspondiente a Ciencia, Tecnología e Innovación se creó con la Ley 1530 de 2012, reglamentaria del Acto Legislativo 005 de 2011 mientras el OCAD Paz fue establecido por el Acto Legislativo 004 de 2017. Los dos se encuentran vigentes. Por su parte, los 6 OCAD regionales existentes fueron creados por el acto Legislativo 009 de 2019, reglamentado por la Ley 2056 de 2020, y corresponden a las regiones Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur Amazonia y Llanos.

El OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación, entre 2012 y 2023 ha aprobado 1.238 proyectos que registran un valor total de \$6,79 billones de pesos corrientes. Los proyectos terminados alcanzan la cifra de 27%, que representan el 26% de la aprobación total de recursos. Estos porcentajes son los menores entre todos los OCAD existentes. Se registra un total de 68% de proyectos en ejecución y un estado de desaprobados de 37 proyectos que suman \$253 millones de pesos.

Tabla 13. Sistema General de Regalías – SGR
Número de Proyectos y Valores Aprobados por el OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2012 - 2023
(Pesos Corrientes)

Estado	No. Proyectos	%	Valor \$	%
Desaprobado	37	3%	\$252.080.058.309	4%
Sin Contratar	28	2%	\$185.602.590.423	3%
En Ejecución	842	68%	\$4.596.117.466.283	68%
Terminado	331	27%	\$1.745.120.406.723	26%
Total	1238	100%	\$6.778.920.521.738	100%

Fuente: Sistemas de Información SICODIS y GESPROY. Cálculos del equipo técnico de la Misión de Descentralización.

El OCAD Paz, creado en 2027, muestra una aprobación total de 920 proyectos entre 2017 y 2023 que representan un valor total de \$7,98 billones de pesos corrientes. Los proyectos terminados equivalen al 54% y su valor corresponde al 36% del total. Se encuentran en

ejecución el 45% de los proyectos aprobados por un valor de \$5,08 billones, esto es, el 64% de los recursos aprobados.

Tabla 14. Sistema General de Regalías – SGR
Número de Proyectos y Valores Aprobados por el OCAD Paz, 2017 - 2023
(Pesos Corrientes)

Estado	No. Proyectos	%	Valor \$	%
Desaprobado	6	1%	\$19.470.211.923	0%
Sin Contratar	5	1%	\$26.274.525.169	0%
En Ejecución	415	45%	\$5.081.585.067.962	64%
Terminado	494	54%	\$2.854.514.948.005	36%
Total	920	100%	\$7.981.844.753.059	100%

Fuente: Sistemas de Información SICODIS y GESPROY. Cálculos del equipo técnico de la Misión de Descentralización.

Por su parte, los OCAD regionales registran los mejores guarismos. En efecto, los proyectos terminados entre el 2012 y el 2023, son el 69% del total que tienen un valor del 55% del total de los recursos aprobados. No obstante, se observa

una desaprobación de 6 proyectos por valor de \$1,16 billones y \$848 mil millones sin contratar.

Tabla 15. Sistema General de Regalías – SGR
Número de Proyectos y Valores Aprobados por los OCAD Regionales, 2012 - 2023
(Pesos Corrientes)

Estado	No. Proyectos		Valor \$	%
Inflexibilidades	19	1%	\$377.523.289.358	2%
Desaprobado	135	6%	\$1.164.069.100.562	5%
Sin Contratar	24	1%	\$848.467.042.866	4%
En Ejecución	531	23%	\$8.249.967.558.741	35%
Terminado	1606	69%	\$12.847.335.418.391	55%
Total	2315	100%	\$23.487.362.409.918	100%

Fuente: Sistemas de Información SICODIS y GESPROY. Cálculos del equipo técnico de la Misión de Descentralización.

Desarrollo de la propuesta

Los OCAD de paz y ciencia, tecnología e innovación han orientado su enfoque hacia la realización de convocatorias públicas, abiertas y competitivas para la asignación de recursos siendo este un mecanismo que por definición tiende, por un lado, a favorecer a los oferentes que concentran más capacidades y, por otro, a inevitablemente negar el acceso a los recursos a los territorios menos desarrollados y de menores capacidades de gestión. Incluso también se presenta el riesgo que los intereses nacionales primen sobre las prioridades locales, tan importantes como aquellos.

Por su lado, los OCAD regionales (Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur Amazonia y Llanos) son anacrónicos frente a una perspectiva descentralizadora que pretende fortalecer las figuras regionales representadas en las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) u otros esquemas asociativos territoriales (EAT) que hagan sus veces. Finalmente, el hecho que unos recursos sean gestionados directamente por las entidades territoriales y otros no, crea un desbalance y un tratamiento diferencial que es necesario superar.

Por lo anterior se considera que ningún OCAD existente es funcional para una propuesta descentralizadora y, por tal motivo, se deben suprimir.

5.1.2. Fusión de las 4 asignaciones enfocadas en ambiente dentro del Sistema General de Regalías y distribuirlas directamente a todas las entidades territoriales

Objetivo

Descentralizar el gobierno y la gestión de las asignaciones de carácter ambiental.

Diagnóstico

El Sistema General de Regalías destina dineros para el medio ambiente que se encuentran dispersos en varias asignaciones. A saber:

Esquema de “distribución básica por asignación”:

Asignación Ambiental: 1% del total de recursos del Sistema General de Regalías para la conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación. Estos recursos se manejan a través de convocatorias estructuradas por el Ministerio de Ambiente y el DNP, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible.

2 puntos porcentuales de la Asignación Local para proyectos relacionados o con incidencia

sobre ambiente y el desarrollo sostenible, los cuales siguen el ciclo de proyectos de inversión de acuerdo con el trámite previsto para esta asignación.

2 puntos porcentuales de la Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) para la investigación o inversión en proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible. Estos recursos se manejan a través de convocatorias y su aprobación se efectúa a través del OCAD CTel.

Esquema de “Distribución de mayor recaudo”

20% del mayor recaudo a iniciativas ambientales. Estos recursos se manejan a través de convocatorias estructuradas por el Ministerio de Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible.

Desarrollo de la propuesta

La dispersión de fuentes para el sector ocasiona esfuerzos mayores de gestión y genera retos en términos de la alineación de los propósitos, por lo tanto, se propone unificarla en una sola asignación.

La propuesta anterior se acompaña de un cambio en la forma de gestión definida por la Ley 2056 de 2020 relacionada con las convocatorias públicas, abiertas y competitivas estructuradas por el Ministerio de Ambiente, y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible (CARDS).

Este mecanismo privilegia los asuntos nacionales pasando por alto la importancia de las acciones locales de orden ambiental de los municipios incluidas las autoridades ambientales urbanas. Esto significa suprimir el mecanismo de convocatorias.

Finalmente, se proyecta que los recursos que serían descentralizados se apliquen a la cofinanciación de iniciativas y proyectos con fuentes como el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, entre otros, y que tengan como

prioridad la asociatividad en torno a la solución de problemáticas comunes, tales como la atención a una microcuenca, una alternativa sanitaria, etc.

5.1.3. Descentralización de la Asignación de Paz con criterios de equidad

Objetivo

Descentralizar la Asignación de Paz y facilitar el manejo autónomo de los recursos por parte de las entidades territoriales.

Diagnóstico

La Asignación de Paz cuenta con \$3,1 billones en el bienio 2023 – 2024 incluyendo los rendimientos financieros. Estos recursos en teoría se distribuyen en 170 municipios de las 16 regiones con Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y su ejecución se efectúa con base en lo previsto en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y las Hojas de Ruta. El promedio teórico por municipio alcanza \$18.235 millones en este período. Los proyectos que se financian con estos recursos corresponden a competencias municipales como una vía terciaria, un puente, un parque, entre otras.

El Acto Legislativo 004 de 2017 definió que la definición de la asignación de los recursos estaría a cargo del OCAD Paz. Posteriormente, las denuncias de corrupción y las deficiencias anotadas de un modelo que “asignaba recursos a los proyectos de acuerdo con su llegada” y que facilitaba la concentración del 70% de los recursos en el 35% de las entidades territoriales, la Ley 2056 de 2020 ordenó la adopción de las convocatorias públicas, abiertas y competitivas en las subregiones PDET, tal como se venía operando desde tiempo atrás en el OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación. Además, el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” refrendó que en estas convocatorias el Gobierno Nacional podría presentar proyectos. En las convocatorias se cuenta con criterios de priorización de los proyectos y puntajes mínimos sugeridos para conformar la lista de proyectos elegibles. Como se ha dicho, este mecanismo contraría el espíritu descentralizador, luego se

enfrenta el reto de modificar la norma existente, suprimir las convocatorias y permitir un manejo autónomo de los recursos.

En el OCAD Paz, desde que se creó en el 2017, se han aprobado 1.007 proyectos por \$8,24 billones de pesos, de los cuales 681, por 6.7 billones, se aprobaron durante el Gobierno Duque. En el primer año del Gobierno Petro se han aprobado 90 proyectos por valor de \$249.000 millones, especialmente en los sectores de minas, transporte, vivienda y educación.

Más aún, de acuerdo con los Sistemas de Información SICODIS y GESPROY, entre 2017 y 2020 se ha ejecutado el 78% de los recursos aprobados y todavía se está ejecutando el 21% de los recursos aprobados en este período.

En el lapso comprendido entre 2021 y 2023, los recursos aumentaron sustancialmente, pasando de \$1,24 billones en 2017-2020 a \$6,12 billones entre 2021 y 2023. Se registra que el 72% de los recursos se están ejecutando y el 28% ya se ha terminado de ejecutar.

Tabla 16. Sistema General de Regalías – SGR
Valor de Proyectos Aprobados por el OCAD Paz, 2017 - 2023
(Pesos Corrientes)

Estado	2017 – 2020	%	2021 – 2023	%
Desaprobado	\$15.975.557.678	1%		
Sin Contratar			\$23.315.414.679	0%
En Ejecución	\$260.525.842.311	21%	4.398.431.053.684	72%
Terminado	\$962.823.055.259	78%	1.700.578.454.827	28%
Total	\$1.239.324.455.248	100%	\$6.122.324.923.190	100%

Fuente: Sistemas de Información SICODIS y GESPROY. Cálculos del equipo técnico de la Misión de Descentralización.

Desarrollo de la propuesta

Se busca modificar la Ley 2056 de 2020 en el sentido que: i) se suprima el mecanismo de convocatoria en los recursos de la Asignación de Paz; ii) se suprima el OCAD paz y iii) que los recursos sean transferidos de manera directa para el manejo autónomo de las entidades territoriales, quienes los presupuestarán y ejecutarán en el marco de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los cuales contienen intervenciones municipales supramunicipales y departamentales.

La propuesta no busca modificar los recursos actuales canalizados al cumplimiento del acuerdo de paz, esto es, no se propone reducir los recursos del acuerdo de paz. La idea es pasar de las convocatorias a una transferencia directa a las entidades territoriales focalizadas a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Hasta aquí los recursos son los mismos y solo cambia la forma de operarlos.

No obstante, este cambio en la operación complementa lo planteado en la propuesta de reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) (que son recursos más estables y menos erráticos que las regalías), en donde los 170 municipios PDET focalizados en la Asignación de Paz tendrían un incremento de 189,1%, esto es, un aumento de 2,9 veces por concepto de Propósito General en los próximos 7 años. Este incremento es mayor que el que tendrían el resto de los municipios del país equivalente al 173,5%.

Tabla 17. Sistema General de Participaciones – SGP
Incremento Esperado de Recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones en Municipios PDET, 2024 - 2032
(Pesos Constantes de 2023)

Municipios	2024 (\$MM)	Escenario Año 2032			
		Con Propuestas de Misión de Descentralización		Sin Propuestas de Misión de Descentralización	
		\$MM	Crecimiento %	\$MM	Crecimiento %
PDET	\$1,35	\$3,90	189.10%	\$2,46	82.65%
Resto	\$5,70	\$15,59	173.48%	\$10,41	82.65%
Total Propósito General	\$7,05	\$19,49	176.47%	\$12,87	82.65%

Fuente: Cálculos del equipo técnico de la Misión de Descentralización.

De otro lado, los 170 municipios PDET en su gran mayoría son municipios de vocación primaria, densidad étnica y prevalencia ambiental, los cuales corresponden a la prioridad de las reformas económicas planteadas por la Misión

de Descentralización para el Sistema General de Participaciones.

Tabla 18. Sistema General de Participaciones – SGP
Incremento Esperado de Recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones en Municipios PDET, Según Tipo de Municipio, 2024 - 2032
(Pesos Constantes de 2023)

Municipios	No. Municipios	%	2024 (\$MM)	Escenario Año 2032			
				Con Propuestas de Misión de Descentralización		Sin Propuestas de Misión de Descentralización	
				\$MM	\$MM	\$MM	\$MM
PDET	170	15%	\$1,35	\$3,90	\$2,46		
Vocación Primaria	80	7%	\$566	\$1,29	\$1,04		
Densidad Étnica	40	4%	\$405	\$1,54	\$740		
Prevalencia Ambiental	26	2%	\$168	\$564	\$307		
Intermedios	11	1%	\$64	\$166	\$117		
Centros Urbanos	7	1%	\$39	\$114	\$72		
Nodos territoriales	6	1%	\$106	\$222	\$194		
Resto	933	85%	\$5,70	\$15,59	\$10,41		
Vocación Primaria	183	17%	\$1,14	\$2,96	\$2,09		
Densidad Étnica	50	5%	\$537	\$1,70	\$981		
Prevalencia Ambiental	164	15%	\$740	\$3,19	\$1,35		
Intermedios	283	26%	\$1,08	\$3,50	\$1,97		
Centros Urbanos	196	18%	\$783	\$2,38	\$1,43		
Nodos territoriales	51	5%	\$695	\$1,09	\$1,27		
Grandes	5	0%	\$365	\$404	\$666		
Bogotá DC	1	0%	\$356	\$368	\$650		
Total Propósito General	1103	100%	\$7,05	\$19,49	\$12,87		

Fuente: Cálculos del equipo técnico de la Misión de Descentralización.

Vale decir que los recursos de regalías asignados a los municipios PDET son una porción del total de los recursos que el Estado moviliza anualmente al cumplimiento del acuerdo de paz, entre los cuales sobresalen el Fondo de Paz de la Presidencia de la República y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), entre otros.

Por último, en una mirada más amplia de consolidación de la paz en el país también se proyecta la inversión de recursos adicionales en otros municipios similares a los 170 municipios PDET, correspondientes a las categorías 4, 5 y 6 de la Ley 617, y que tendrán crecimientos en el Propósito General de 153%, 212% y 227%, respectivamente. Entonces, la reforma al Sistema General de Participaciones también proyecta la orientación de recursos a los municipios más pequeños, pobres, aislados que en su gran mayoría han sido víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzoso. Así, se refuerza la presencia estatal en territorios donde actualmente se gestionan nuevos acuerdos de paz.

5.1.4. Crear la Asignación Étnica Objetivo

Objetivo

Crear la Asignación Étnica con la fusión y descentralización de los recursos correspondientes a los pueblos y comunidades étnicas para su manejo autónomo, acompañado de fortalecimiento de capacidades.

Diagnóstico

En la actualidad la participación de los pueblos y comunidades étnicas se encuentra dispersa en las asignaciones formales del Sistema General de Regalías y esta participación se concreta en porcentajes de asignaciones que deben aplicarse en proyectos de impacto en comunidades étnicas. En efecto, se cuenta con 5 ítems así:

4,5 % de las Asignación Directa de municipios productores y puertos marítimos y fluviales.

2% de Asignación Directa de departamentos productores y puertos marítimos y fluviales.

2,32 % de Inversión Local desagregada de la siguiente manera:

1% para proyectos de inversión de los pueblos

y comunidades indígenas.

1,1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

0,22 % restante para proyectos de inversión para el pueblo Rrom o gitano.

En la actualidad el Sistema General de Regalías gestiona los proyectos con las instancias (de los pueblos y comunidades indígenas y de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y con la comisión del pueblo Rrom o gitano. Se registran avances importantes pues los proyectos se discuten con ellos y muchas veces son ejecutores de estos. No obstante, se reconocen varias dificultades debido al proceso complejo de concertación interna y a la debilidad en las capacidades de las instancias y organizaciones étnicas.

Desarrollo de la propuesta

La propuesta se refiere a unificar las asignaciones que reciben los pueblos y comunidades étnicas y realizar la transferencia directa y el manejo autónomo de los recursos en sus territorios, a la par, con el fortalecimiento de las capacidades. La propuesta implica una modificación de la Ley 2056 de 2020 y la realización de la consulta previa.

En esta fusión en una Asignación Étnica se respeta la distribución actual de los recursos entre pueblos y comunidades, esto es, los pueblos y comunidades indígenas, los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y el pueblo Rrom o gitano, quienes seguirán recibiendo los porcentajes de recursos establecidos y al interior de ellos y se asignan las participaciones, bajo el liderazgo del Ministerio del Interior. Por supuesto, se prevé un período de transición de cinco años y un apoyo especial en el fortalecimiento de capacidades.

La asignación no riñe con la jurisdicción de los departamentos y municipios pues va dirigida a los territorios étnicos y sus habitantes, independiente que esté o no en los límites político - administrativos de una entidad territorial.

5.2. Aumentar el potencial del Sistema General de Regalías para cerrar las brechas económicas territoriales, facilitando la asociatividad supramunicipal y supradepartamental con Concurrencia de Recursos y Proyectos con Fuentes Nacionales

5.2.1. Regionalización de la inversión

Objetivo

Redefinir la Asignación de Inversión Regional.

Diagnóstico

En la evolución del Sistema General de Regalías se desdibuja la noción de la asociatividad supradepartamental o regional, debido a tres razones: i) la debilidad que tiene la priorización de iniciativas supradepartamentales en un escenario donde los gobernadores son los actores determinantes y, en consecuencia, se termina privilegiando los proyectos de impacto seccional o local. Muchos actores departamentales consideran que las iniciativas estructurales supradepartamentales son de exclusiva responsabilidad de la Nación y con ello se desconoce, por un lado, la obviedad que todos los territorios son parte de la Nación y como tales son copartícipes del desarrollo; y por otro, el enorme potencial estratégico que podrían tener las alianzas y concurrencias de fuentes y propósitos entre departamentos para fortalecer las dinámicas de desarrollo regional; ii) la insuficiente influencia del nivel nacional respecto de proyectos supradepartamentales; iii) la debilidad del OCAD regional para canalizar y gobernar los temas verdaderamente regionales en el Sistema General de Regalías.

Desarrollo de la Propuesta

La Asignación de Inversión Regional redefinida se constituye mediante la independencia del 40% de la actual Asignación de Inversión Regional, que es distribuida en las regiones Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur Amazonia y Llanos. El gobierno y las decisiones se tomarán en el seno de la Región Administrativa y de Planeación (RAP) o quien haga sus veces como Esquema Asociativo Territorial (EAT).

Esto no significa que la RAP y las EAT que hagan sus veces sean necesariamente las ejecutoras de los proyectos. Se propone crear incentivos para la concurrencia horizontal y vertical, especialmente de la concurrencia nacional, en la financiación de los proyectos estratégicos que allí se definan, los cuales se enfocarán en la formación bruta de capital y el fortalecimiento de la base económica territorial.

Desde la metodología de priorización que se emita para esta asignación, se estimulará con incentivos que el proyecto cuente con concurrencia de fuente nacional y tenga impacto regional. Esta opción se puede adoptar sin necesidad de una ley.

5.2.2. Descentralización de la Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación

Objetivo

Autonomía Regional para la operación de la Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Diagnóstico

Los recursos de la Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación se distribuyen a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas, que enfrentan retos similares a los anotados arriba para el caso de las convocatorias públicas, abiertas y competitivas en las Asignaciones de Ambiente y de Paz.

Tabla 19. Sistema General de Regalías – SGR
Valores Aprobados por el OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2012 - 2023
(Pesos Corrientes)

Estado	2012 – 2020	%	2021 – 2023	%
Desaprobado	\$149.270.956.702	5%	\$102.809.101.607	
Sin Contratar			\$185.602.590.423	5%
En Ejecución	\$1.348.020.694.572	49%	3.247.794.771.712	81%
Terminado	\$1.245.305.531.056	45%	475.333.548.532	12%
Total	\$2.742.597.182.330	100%	\$4.011.540.012.274	100%

Fuente: Sistemas de Información SICODIS y GESPROY. Cálculos del equipo técnico de la Misión de Descentralización.

Desarrollo de la Propuesta

La propuesta se orienta a que las inversiones en ciencia, tecnología e innovación se efectúen bajo la coordinación y codecisión de los Consejos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI) y los Consejos Territoriales de Competitividad en conjunto con la respectiva Región Administrativa y de Planificación (RAP) o quien haga sus veces como Esquema Asociativo Territorial (EAT). Los proyectos propuestos, aprobados y gestionados deberán responder a las prioridades de los planes de desarrollo territoriales y de ciencia, tecnología e innovación, así como responder a acuerdos entre las entidades territoriales participantes. Se ponderarán a aquellos proyectos que cuenten con la concurrencia nacional, criterio supradepartamental y de asociatividad y tendrán como foco la formación bruta de capital y el fortalecimiento de la base económica territorial.

5.2.3. Cierre de brechas a través de un enfoque de desarrollo

Objetivo

Desarrollo de la propuesta

La propuesta contiene tres niveles: i) modificar el foco de la Asignación de Inversión Local desde un propósito de superación de pobreza

Ajustar el enfoque y la forma de distribución de la Asignación de Inversión Local.

Diagnóstico

Los recursos de la Asignación de Inversión Local, equivalentes al 15% del total de recursos del Sistema General de Regalías, se enfocan en la atención de prioridades de los municipios más pobres (a partir de la utilización de criterios de asignación basados en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el componente de población) y de categoría 4, 5 y 6.

Una parte de estos recursos se orientan: i) a proyectos en ambiente y desarrollo sostenible y ii) en proyectos con pueblos y comunidades indígenas; pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y el pueblo Rrom o gitano. Los municipios ubicados por debajo de la media nacional de pobreza por NBI son 666 municipalidades de categorías 4, 5 y 6, que se focalizan como las más pobres y que habitualmente utilizan los recursos con una escasa articulación y concurrencia con otras fuentes de recursos como los dispuestos por el Gobierno Nacional a través de sus diferentes fondos que operan en los territorios.

hacia otro de crear condiciones para el cierre de brechas económicas intramunicipales, ii) ampliar el número de municipios receptores de esta

asignación bajo un criterio de aprovechamiento de potenciales de desarrollo económico con inclusión y equidad territorial y, iii) especializar y complementar los recursos de la Asignación de la Inversión Local frente a los previstos en el Sistema General de Participaciones.

El factor que precipita estos propósitos es un cambio en la fórmula actual de reparto, sustituyendo el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por el valor agregado local o, eventualmente, por un indicador financiero municipal asociado con el desarrollo productivo local.

5.3. Reducir la fragmentación y dispersión de la operación

5.3.1. Eliminar los esquemas de distribución de rendimientos financieros y mayor valor de recaudo

Objetivo

Unificar los esquemas de distribución del Sistema General de Regalías.

Diagnóstico

En la actualidad el Sistema General de Regalías tiene 3 sistemas de distribución que son: i) la distribución básica por asignaciones, ii) la distribución de rendimientos financieros y iii) la distribución de mayor recaudo. Esto confiere una complejidad en la operación y, a la par, una discriminación entre asignaciones pues los “rendimientos financieros” y el “mayor recaudo” no se aplican a todas estas. Los rendimientos financieros se enfocan en su gran mayoría a la Asignación de Paz y el mayor recaudo al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

Desarrollo de la propuesta

Eliminar los esquemas de distribución de rendimientos financieros y mayor valor de recaudo y adicionar los recursos al sistema básico de asignación del Sistema General de Regalías, en proporción al peso relativo de las asignaciones actuales.

La base del Sistema General de Regalías son los ingresos corrientes y, por tanto, el mayor recaudo como los rendimientos financieros, son menos

En este caso también se propone que en la metodología de priorización se estimule, con incentivos horizontales y verticales, la concurrencia de otras fuentes en el proyecto, especialmente la nacional y departamental, y se potencie la asociatividad. Esta opción se puede adoptar sin necesidad de una ley.

La articulación de los proyectos con los múltiples fondos y programas del nivel nacional que operan en los territorios será un frente de gestión relevante.

predecibles. La liquidación e incorporación de estos mismos se realiza a las asignaciones básicas, mediante una adición.

5.3.2. Recuperación de los recursos para el Sistema y sus fines

Objetivo

Disminuir los costos de operación del Sistema General de Regalías

Diagnóstico

Las propuestas de ajuste al Sistema General de Regalías implican una disminución de la intervención del nivel nacional en el “ciclo de las regalías”, pues se suprimen los OCAD existentes y los protocolos asociados con ellos. La operación correspondería directa y autónomamente a las entidades territoriales. Bajo este esquema es necesario reconsiderar la magnitud de recursos transferidos para la operación nacional del sistema.

A la par, los recursos dedicados a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo tendrán una tendencia a la disminución en un escenario de transición hacia energías alternativas.

Adicionalmente, los recursos orientados al sistema de seguimiento, evaluación y control (SSEC) a cargo del Departamento Nacional de

Planeación resulta costoso en términos relativos y actualmente enfrenta diversos retos. Se propone una racionalización en la cantidad de recursos aplicados.

Desarrollo de la Propuesta

Mantener los recursos canalizados al Departamento Nacional de Planeación, la Comisión Rectora, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Minas y Energía, que son la médula del Sistema General de Regalías, y suprimir aquellos transferidos a las entidades vinculadas al “ciclo de las regalías”. Esto implica una disminución de aproximadamente el 70% de los actuales gastos de funcionamiento.

Así mismo, disminuir los recursos aplicados a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía

geológica del subsuelo, igual al que los previstos para el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC).

Luego de un estudio sobre la racionalización de la operación del Sistema General de Regalías (SGR) y la implementación de sus recomendaciones, los recursos “liberados” se aplicarían al ahorro a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

Efectos esperados

Se espera que en un plazo máximo de 5 años:

Los cambios constitucionales y legales permitan pasar de un esquema de asignaciones actual a otro como el propuesto en la Tabla No. 20.

Tabla 20. Sistema General de Regalías - SGR

Asignaciones Actuales y Propuestas

Asignaciones Actuales		Asignaciones Nuevas	
Asignación	%	Asignación	%
Directas	20%	Directas	18,8%
Directa Anticipada	5%	Directa Anticipada	5,0%
Inversión Local	15%	Inversión Local	13,4%
Municipios Ribereños Río Magdalena y Canal del Dique	0,5%	Municipios Ribereños Río Magdalena y Canal del Dique	0,5%
Fondo de Ahorro Pensional Territorial - FONPET	2,25%	Fondo de Ahorro Pensional Territorial - FONPET	2,25%
Inversión Regional	34%	Inversión Regional	34%
Ambiental	1%	Ambiental	4,2%
Ciencia, Tecnología e Innovación	10%	Ciencia, Tecnología e Innovación	8,2%
Paz	7%	Paz	7%
Fondo de Ahorro y Estabilización	2,25%	Fondo de Ahorro y Estabilización	2,25%
Asignación Étnica		Asignación Étnica	1,45%
Operación	1%	Operación	1%
	1%		1%
	1%		1%
Total	100%	Total	100%

Fuente: equipo técnico de la Misión de Descentralización.

Nota 1: La Asignación Ambiental aumenta en porcentaje dentro del total en razón a que se fusionan:

- la Asignación Ambiental (1% del total de recursos del Sistema General de Regalías

para la conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación;

- los 2 puntos porcentuales de la Asignación Local para proyectos relacionados o con

incidencia sobre ambiente y el desarrollo sostenible, los cuales siguen el ciclo de proyectos de inversión de acuerdo con el trámite previsto para esta asignación;

- los 2 puntos porcentuales de la Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) para la investigación o inversión en proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible. Estos recursos se manejan a través de convocatorias y su aprobación se efectúa a través del OCAD CTel;
- el 20% del mayor recaudo a iniciativas ambientales. Estos recursos se manejan a través de convocatorias estructuradas por el Ministerio de Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible. En consecuencia, no se asignan mayores recursos, sino que se agrupan en una sola asignación y, en consecuencia, los recursos de las asignaciones fuentes (Asignación de Inversión Local y Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación CTel) tienen un ajuste.

Nota 2: La creación de la Asignación Étnica se origina en la fusión de líneas existentes en otras asignaciones, lo cual tampoco implica aumentar los recursos sino relocalizarlos. Los recursos para pueblos y comunidades étnicas que hoy están dispersas en otras asignaciones son las siguientes:

- 4,5 % de las Asignación Directa de municipios productores y puertos marítimos y fluviales.
- 2% de Asignación Directa de departamentos productores y puertos marítimos y fluviales.
- 2,32 % de Inversión Local desagregada de la siguiente manera:
 - 1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades indígenas.
 - 1,1 % para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- 0,22 % restante para proyectos de inversión para el pueblo Rrom o gitano.

En consecuencia, las asignaciones Directas y la Asignación de Inversión Local liberan estos recursos para dar origen a la Asignación Étnica.

Nota 3: Los recursos de operación continúan en los mismos porcentajes en la medida en que la disminución propuesta corresponderá a los resultados del estudio que se realice.

- Las entidades territoriales ejecutan de manera autónoma como mínimo el 90% de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR).
- La implementación de un programa de fortalecimiento de capacidades y proyectos genera los primeros resultados, especialmente, en las entidades territoriales que más lo requieren.









Departamento
Nacional de Planeación



**MISIÓN DE
DESCENTRALIZACIÓN**

