

## Consecuencias territoriales de la reforma al régimen de las regalías en Colombia

### Territorial consequences of the reform of the royalty regime in Colombia

Luis Fernando ULLOA CASTRILLÓN\*

RESUMEN: El presente artículo pretende aportar reflexiones académicas sobre las consecuencias territoriales de la actual reforma al régimen colombiano del Sistema General de Regalías (SGR), partiendo de un contexto de análisis socio jurídico con rigor crítico, sustentado en el desarrollo jurisprudencial y normativo frente a las múltiples consecuencias e impactos generados por las políticas de regalías en los territorios donde se desarrollan actividades de la industria minero energética. Se analiza a profundidad la existencia de una brecha entre el Estado centralizado y las periféricas Entidades Territoriales productoras de Recursos Naturales No Renovables (RNNR) que soportan la mayor parte de los impactos derivados de las operaciones extractivas, sin contraprestación económica alguna que mitigue los impactos sociales. Por esto se revisará si la reforma del SGR se constituye como el mayor salto en materia socioeconómica y ambiental para las entidades territoriales y las comunidades locales, quienes buscan mayor autonomía y discreción en la decisión de sus proyectos de inversión desti-

---

\* Abogado, especialista en derecho penal y magister en derecho administrativo de la Universidad Libre de Colombia. Asesor y consultor en regulación minero energética con entidades del gobierno colombiano, profesor invitado de la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleo- ACIPET y Universidad Externado de Colombia. Contacto: <ferchouulloac@yahoo.com>. Fecha de recepción: 16/03/2022. Fecha de aprobación: 05/05/2022.

nados al desarrollo territorial.

**PALABRAS CLAVE:** Sistema General de Regalías (SGR); Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD); Entidades Territoriales (ET); Participación social; Proyectos de inversión

**ABSTRACT:** This article aims to provide academic reflections on the territorial consequences of the current reform of the Colombian regime of the General System of Royalties (SGR), starting from a context of socio-legal analysis with critical rigor, based on the jurisprudential and regulatory development against the multiple consequences and impacts generated by the royalty policies in the territories where activities of the energy mining industry are carried out. Where the existence of a gap between the centralized State and the peripheral territories producing Non-Renewable Natural Resources (RNNR) that bear most of the impacts derived from extractives, without any economic consideration that mitigates the social impacts, is analyzed in depth. For this reason, it will be reviewed whether the reform of the SGR constitutes the greatest leap in socioeconomic and environmental matters for territorial entities and local communities, who seek greater autonomy and discretion in the decision of their investment projects destined for territorial development.

**KEYWORDS:** General Royalties System (SGR); Collegiate Administration and Decision Bodies (OCAD); Territorial Entities (ET); Social Participation; Investment Projects.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo realiza un minucioso análisis de contexto sobre el sector extractivo en la actualidad y la proyección de los cambios significativos que puede desencadenar la reforma constitucional al Sistema General de Regalías (SGR); igualmente profundiza en la revisión del marco legal y las condiciones que suscitan dichas reformas con sus respectivos impactos y beneficios socioeconómicos para las comunidades. Para lograrlo se parte de la hipótesis que “se requiere la participación activa de los territorios para lograr una modificación efectiva del SGR, donde estén representadas las comunidades, los actores regionales, la industria y el Estado, interactuando por medio del diálogo social y los principios constitucionales de coordinación y concurrencia”, para analizar posibles alternativas en la disminución de “asimetrías entre los actores (industria, gobierno y comunidad), de acuerdo a múltiples factores económicos, sociales, culturales, políticos, ambientales y de seguridad, que impactan los territorios”<sup>1</sup>, garantizando derechos sociales y la autonomía territorial mediante la construcción colectiva del desarrollo regional en las zonas productoras de *Recursos Naturales No Renovables* (RNNR).

El desarrollo de las Entidades Territoriales, adoptado por el Estado, entrelaza la responsabilidad social de las empresas intervinientes en la cadena de valor de la industria extractiva, con las comunidades mediante una inversión socialmente responsable, en concordancia con la institucionalidad oficial, interpretándose como verdadero puente para canalizar fuentes de recursos hacia aquellas zonas con actividad hidrocarburífera, que generalmente

---

<sup>1</sup> ULLOA, Luis Fernando, “Los derechos humanos en el contexto de la política petrolera en América Latina”, *Revista de la facultad de Derecho de México*, Facultad de Derecho de la UNAM, t. LXX, núm. 276, enero-abril 2020, pp. 334-376.

se asienta en áreas rurales, muy alejadas de los perímetros urbanos o de las ciudades principales<sup>2</sup>.

Por lo anterior, es imperativo aclarar en primer orden, la importancia que tienen las regalías en el contexto socioeconómico en el mundo y concretamente en Colombia, en la medida que se marcó un hito desde el inicio de las actividades industriales minero-energéticas, lo cual permitió que el país pasara de un estado eminentemente agrícola primario a los inicios de la industrialización con significativos índices económicos producto de exportaciones sostenidas en el tiempo y el incremento de la empleabilidad que se observa en las áreas productoras, aunque todavía tengamos largo camino por recorrer, debido a que dicha bonanza, en la actualidad se ha deprimido sin representar un verdadero desarrollo regional, aunque sigue registrando altas ganancias macroeconómicas para las cuentas nacionales, reconociéndose un valor fundamental a las regalías producto de estas actividades mineras y petroleras, que se asientan como una fuente de ingresos de significativa importancia en el contexto nacional debido a su condición intrínseca de concentrar grandes fuentes económicas para apalancar la generación de mayor riqueza y desarrollo, mediante financiación de inversiones que mejoran la productividad y condiciones de vida en cada uno de los habitantes de las regiones donde se implemente la política de sostenibilidad extractiva con responsabilidad social; y este es propiamente un de los objetivos estratégicos de la política económica del país, donde juega un papel relevante la articulación entre comunidad, Estado e industria, en el contexto de las buenas practicas empresariales, “sin que dicha cooperación privada suplante las instituciones publicas ni sus funciones”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Cfr. ULLOA, Luis Fernando, “Impactos en la regulación de regalías hidrocarburíferas pos-COVID (contexto colombo-mexicano)”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Facultad de Derecho de la UNAM, t. LXX, núm. 277, mayo -agosto 2020.

<sup>3</sup> *Idem*.

En este orden de ideas se destaca que los Recursos Naturales No Renovables (RNNR) que se encuentran en yacimientos del subsuelo, son de propiedad del Estado, por tal motivo se convierten en activos de la política minero-energética bajo responsabilidad de la nación, por consiguiente, cada una de las inversiones que se realicen en este sector deben beneficiar a toda la población. En cuyo contexto se realizó una reforma constitucional en el año 2011 con el fin de incorporar criterios de mayor control y gerencia, es así como se pasó del Régimen de Regalías (RR) a la constitución de un sistema denominado Sistema General de Regalías (SGR), promoviendo una mayor equidad intergeneracional, social y regional, y de esta manera hacer frente a las debilidades del antiguo régimen.

En los últimos años, dicho sistema (SGR) venía representando un significativo motor de desarrollo territorial y con clara incidencia nacional, dando pasos en buena dirección frente al objetivo planteado de modernizar el país, centrando su propósito en el impulso incluyente del desarrollo de las regiones tanto productoras como no productoras, y de la misma manera, contribuyó a la generación de fuentes económicas para el ahorro futuro, que se reflejó en las regiones mediante una considerable mejoría presupuestal en variables como el ingreso per cápita, el empleo, el acceso a la salud y la cobertura de servicios públicos, favoreciendo así la disminución de la pobreza en los territorios del país. La reforma realizada al SGR del año 2011, consiguió importantes logros como el de una adecuada distribución de recursos del extinto Fondo Nacional de Regalías (FNR) entre los Departamentos y Municipios productores y también los no productores; logrando una mayor supervisión y control de los recursos del sistema y, también logró diseñar un significativo número de proyectos encaminados al desarrollo regional en las zonas catalogadas con mayor vulnerabilidad del país, “No obstante, el SGR ha sufrido problemas asociados a un bajo nivel de ejecución de proyectos de minería en las regiones, debido al aumento de insatisfacción

social y a los cuellos de botella estructurales en la formulación y aprobación de proyectos”<sup>4</sup>.

En consecuencia, persistían “problemas estructurales relacionados con la rigidez del gasto por este concepto, así como con la formulación de los proyectos y su ejecución y evaluación”<sup>5</sup>, que empezó a verse reflejado de un tiempo para acá, en un impedimento estructural reprochado por los territorios debido al bajo resultado esperado frente al desarrollo regional, el cual no cumplió expectativas esperadas conforme la mejoría económica del sector en el contexto internacional, sin lograr reflejar la política de incentivos a la labor extractiva y los múltiples ejercicios de diseño institucional presentaban más debilidades tecnocráticas que los éxitos requeridos para estabilizar las cargas entre Gobierno, Industria y Comunidades; circunstancias fácticas que llevaron al poder legislativo a resolver dichas inconformidades mediante la aprobación del Acto Legislativo 005 de 2019 donde se modifica la distribución de los recursos mediante asignaciones directas a las Entidades Territoriales del orden local, suprimiendo los OCAD<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Fedesarrollo, “Tendencia económica 196. Reforma al Sistema General de Regalías. Informe mensual de Fedesarrollo”, Colombia. 2019. Consultado en: <[https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3781/TE\\_No\\_196\\_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3781/TE_No_196_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>

<sup>5</sup> Asobancaria, “Una mirada a la reforma del Sistema General de Regalías”, en Ed. Virtual N° 1209 del 5 de noviembre de 2019. Consultado en: <[https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/semana-economica-edicion-1209\\_min.pdf](https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/semana-economica-edicion-1209_min.pdf)>.

<sup>6</sup> Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), fueron una innovación significativa del SGR en su momento (Decreto 1075 de 2012), constituidos como un *triángulo de buen gobierno* democrático, con el objetivo de transparentar y tecnificar la toma de decisiones sobre los proyectos de inversión para el desarrollo de las regiones. Se conforman mediante tres niveles de decisión por votos de voceros que representarán al sector nacional (Gobierno Nacional), el sector departamental (Gobernaciones) y el orden municipal (Alcaldías municipales).

municipales, pensando en mejorar la ejecución y la calidad en dichas modalidades de inversión. Frente a esta situación reaccionó el Estado en su conjunto, volcándose a revisar todas aquellas medidas en su aspecto teórico, sustentado en consideraciones tecnocráticas y consiente de incorporar más controles anticorrupción a los recursos para que llegasen adecuadamente a los territorios.

Además de atender los conflictos suscitados en las regiones productoras por el reprochable concepto de equidad basado en la distribución uniforme de las regalías para todos los municipios de Colombia<sup>7</sup>; en el año 2019 se reanudó una revisión exhaustiva para recomponer nuevamente las relaciones entre la Nación y los territorios productores mediante la discusión de una reforma sustancial de orden constitucional que subsanara estas problemáticas devolviéndole las asignaciones directas a los productores. Así se abrió un diálogo nacional, liderado por el gobierno con un enfoque más político que tecnocrático o macroeconómico, donde se convocaron todos los actores como Entidades Territoriales, comunidades, agremiaciones y sectores especializados en tratamientos financieros para tramitar una reforma estructural a la carta política colombiana por vía del congreso de la república y cuyo resultado se analizará en el presente estudio. Sin embargo, hay sectores especializados que son escépticos frente a que la

mayor concesión de recursos vía asignaciones directas no garantiza per sé una mejor orientación de los recursos. Asimismo, no es claro que los mecanismos implementados harán más expedita la ejecución de los recursos. Finalmente, los departamentos que reciben más regalías y que, por ende, obtienen mayores ingresos, no son los que tienen una mayor capacidad de ejecución, aspecto

---

<sup>7</sup> Diario Portafolio, “Vamos a repartir la mermelada en toda la tosta nacional. Así lo expresó el ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry. Colombia 2011. Consultado en: <<https://www.portafolio.co/opinion/editorial/repartir-mermelada-133892>>.

que podría ir en detrimento de los beneficios esperados en términos de eficiencia.<sup>8</sup>

En este contexto, se realizará un análisis consiente del sector extractivo observando el panorama que se avecina para la industria y el entorno que rodea su cadena de valor. Desde el punto de vista de las empresas que desarrollan la industria, es de resaltar que reconocen su estatus de alto impacto debido a su objeto empresarial a nivel mundial, el cual se basa en la generación de valor para accionistas y propietarios, históricamente “representada en términos económicos y de productividad que hacían próspera a las empresas y los empresarios”; pero en los términos actuales, el valor económico, aunque relevante, es opacado por la necesidad mundial de establecer buenas prácticas socio ambientales en el marco de la sostenibilidad, de allí parte su generación de valor en las grandes bolsas de valores alrededor del mundo donde se centran las políticas internacionales y las medidas de gerencia de sus directivas; resaltando “otros valores basados en el nuevo paradigma de los negocios: la sostenibilidad. En donde el imperativo es generar valor en la triple cuenta, es decir crear rentabilidad económica, progreso social y conservación del medio ambiente y de sus recursos”<sup>9</sup>.

En consecuencia, este artículo está dividido en seis secciones, la primera se basa en una introducción del tema, la segunda propone un análisis de contexto sobre el nuevo SGR de cara al Acto Legislativo 5 de 2019 y su ley reglamentaria 2056 de 2020; la tercera contextualiza el marco legal en el cual se moverá el sector mi-

---

<sup>8</sup> Asobancaria, Una mirada a la reforma del Sistema General de Regalías. Ed. Virtual N° 1209 del 5 de noviembre de 2019. Consultado en: <<https://www.asobancaria.com/2019/11/05/edicion-1209-una-mirada-a-la-reforma-del-sistema-general-de-regalias/>>.

<sup>9</sup> Cámara Colombo Británica, Britcham Lazos, “El top 30 de la Responsabilidad Social en Colombia. Programa de Responsabilidad Social Empresarial Lazos”, Ed. Legis S.A. Colombia, 2013.



nero energético en el inmediato futuro; la cuarta sección aborda críticamente las consecuencias del impacto del nuevo SGR en los territorios; la quinta sección analiza las consecuencias sociales de las comunidades que habitan las zonas productoras; y por último se presenta las conclusiones enfocadas en los beneficios y conflictos sociales presentados en las regiones y sus habitantes.

## II. ANÁLISIS SOBRE EL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR)

En primer término, debemos aclarar que el ordenamiento constitucional colombiano confiere al Estado la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales, sin perjuicio de los derechos adquiridos conforme a las leyes preexistentes, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 80<sup>10</sup> y 332<sup>11</sup> de la Constitución Política de Colombia. A su vez, el artículo 334 superior<sup>12</sup> confiere igualmente al Estado la dirección general de la economía, y los artículos 360 y 361 dis-

---

<sup>10</sup> Establece que el “Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”.

<sup>11</sup> Dispone que el Estado es “propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables”.

<sup>12</sup> El Estado deberá intervenir (por mandato de la ley), en la “explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”.

ponen que la explotación de un recurso natural no renovable<sup>13</sup> causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, en consecuencia la jurisprudencia nacional ha reiterado que el concepto de regalías se refiere a la contraprestación económica que percibe el Estado de las personas a quienes se les concede el derecho a explotar los recursos naturales no renovables en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado.<sup>14</sup>

Por lo anterior, partimos de la base que las regalías se definen constitucionalmente (art. 360) como una contraprestación económica que se causa a favor del estado por la explotación de un recurso natural no renovable, que las recibirán los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como las puertos marítimos y fluviales por donde se transportan dichos recursos y sus derivados. En el contexto del petróleo encontramos que las regalías son el pago que hacen las compañías petroleras al Estado Colombiano, que varía entre el 8% y el 25 % según la producción de petróleo crudo proveniente de los yacimientos que operen. Pero no siempre fue así, observando los antecedentes encontramos la evolución de la política de regalías que ha transitado el país y la cual hasta el día de hoy es motivo de constante revisión, empezando desde las asignaciones directas, porcentajes fijos, creación del Régimen

---

<sup>13</sup> La sentencia C-221 de 1997 define los recursos naturales como aquellos elementos de la naturaleza y del medio ambiente que no se producen directamente por los seres humanos y “se clasifican en renovables y no renovables. Los primeros, son aquellos que la propia naturaleza repone periódicamente mediante procesos biológicos o de otro tipo, esto es, que se renuevan por sí mismos. Por el contrario, los recursos no renovables se caracterizan por cuanto existen en cantidades limitadas y no están sujetos a una renovación periódica por procesos naturales”.

<sup>14</sup> Al respecto, se trae la línea jurisprudencial con las sentencias constitucionales: C-427 de 2002; C-075 de 1993, T-14 de 1994, C-567 de 1995, C-691 de 1996, C-221 de 1997, C-010 de 2013, C-075 de 1993, T-141 de 1994, C-567 de 1995, C-691 de 1996, y C-221 de 1997.

de Regalías (RR), perfeccionado por el anterior Sistema General de Regalías (SGR) y ahora en la actual reforma constitucional del Acto Legislativo 005 de 2019 con sus correspondientes leyes y/o decretos reglamentarios.

El petróleo ha significado históricamente una gran capacidad de generación de riqueza para el país y es por ello que sus antecedentes legales se encuentran afirmados en la Ley 120 de 1928 mediante la cual se calificó los contratos de petróleo como de arrendamiento o concesión de arrendamiento, dividiendo el país en tres regiones, según la distancia al mar y conforme a esta ubicación señaló las regalías entre el 6% al 10% (que en los inicios fluctuaba entre 3 y 14.5% del producto bruto explotado), repartiéndolas entre la Nación, los departamentos y municipios. Es así como se definió que las regalías debían consistir en que el concesionario pagaba una participación, en especie o en dinero a voluntad del gobierno, de acuerdo con la distancia entre el campo de producción y el puerto de embarque (aumentando dicho porcentaje a medida que el campo esté más cerca del puerto); *a posteriori* se les asignó un porcentaje fijo equivalente al 20% con la puesta en funcionamiento de los contratos de asociación en la década de los años setenta del siglo XX.

Con la expedición de la Ley 10 del 16 de marzo de 1961, se dictaron medidas más detalladas sobre regalías en el marco del ramo de los petróleos relacionadas con áreas a contratar en concesión, los compromisos mínimos de perforación, los cánones superficarios, etc., y con la vigencia de la ley 141 de 1994 se crean un régimen mas sofisticado en torno a la administración de las regalías, puesto que el país enfrentaba una mayor tecnificación del sector, así se surte la creación del Fondo Nacional de Regalías (FNR), la Comisión Nacional de Regalías, se regula detalladamente la liquidación y distribución del derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de RNNR frente a actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y minas en el país, no siendo satisfactorio su desempeño puesto que puso a prueba la vulnerable institucionalidad del orden nacional para aquel momento.

En primera medida se observó un carácter *procíclico* en el monto de las regalías asignadas a las regiones minero-energéticas que tenían una característica de *asignaciones fijas* en su canon y porcentajes de reparto, situación que golpeó su política, toda vez que no se contó con una ley sobre ahorro en tiempos de bonanza, la tendencia era que con ingresos transitorios se financiaran gastos permanentes, que a la larga terminarían desfinanciados afectando la regiones que no recibirían los valores derivados de la distribución, conllevando a que el FNR no contara con suficiente análisis sobre la conveniencia de esa distribución, sin proveer mecanismos eficaces para redistribuirlas cuando los ingresos aumentaran significativamente. Todo ello concluyó en un rechazo nacional en torno a que los recursos que se destinaron a cada beneficiario no tuvieron en cuenta las necesidades a satisfacer, dando lugar a desigualdades en los ingresos percibidos por los departamentos y municipios<sup>15</sup>.

Para el año 2002 se expidió la Ley 756 cuyo artículo 16, Parágrafo 10, reglamentado por el decreto 3176 de 2002, dispuso que para la explotación de hidrocarburos pesados de una “*gravedad API igual o menor a quince grados (15°), las regalías serán del setenta y cinco por ciento (75%) de la regalía aplicada para hidrocarburos livianos y semilivianos*”; disposición que se aplicaría a la producción proveniente de nuevos descubrimientos, contratos de producción incremental o a los campos descubiertos no desarrollados.

Con la creación constitucional del FNR, hoy liquidado, se dio el paso inicial al régimen de regalías, para “la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de

---

<sup>15</sup> PNUD, “Evaluación sobre el Sistema General de Regalías. Cuadernos Pnud”, Colombia 2015, consultado en e <<https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-evaluacionSGR-2016.pdf>>

desarrollo de las respectivas Entidades Territoriales”<sup>16</sup>. Con todo, este régimen no logró su cometido en la disminución de brechas socioeconómicas entre las regiones y comunidades<sup>17</sup>, por el contrario, incentivó que las regiones cambiaran su vocación productiva para depender exclusivamente del extractivismo, así como la “debilidad de los controles (fiscal, disciplinario, penal, ciudadano) y a la presencia de grupos armados ilegales”<sup>18</sup>.

#### A) EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR) DEL AÑO 2011

Fue una reforma constitucional que permitió pasar de un régimen (RR) a un sistema institucional fuerte, ordenado y transparente; compuesto por múltiples variables como: la tasa de cambio, precio internacional de exportaciones, volumen de producción y el canon, así como el costo de transporte (calculando el puerto); lo que sumado a otros emolumentos va a definir la *renta petrolera* que percibe el Estado por el desarrollo de la actividad minero-energética. Es así como mediante el acto legislativo No. 005 de 2011, modificatorio de los artículos constitucionales 360 y 362, se adoptaron reformas significativas con miras a lograr reivindicar la institucionalidad nacional mediante la redistribución equitativa de regalías generando “ahorro para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica, y mantener el gas-

---

<sup>16</sup> PÉREZ, Jacobo, “Derecho Constitucional Colombiano. De los ingresos de las entidades territoriales y su destinación”. Ed. Temis. 8º ed., Bogotá DC. Colombia 2010

<sup>17</sup> UPME, “Memorias al Congreso de la República 2010 – 2011”. Bogotá, Colombia, consultado en: <[http://www.upme.gov.co/Upme12/2011/Memorias\\_Congreso\\_2010\\_2011.pdf](http://www.upme.gov.co/Upme12/2011/Memorias_Congreso_2010_2011.pdf)>.

<sup>18</sup> PNUD, “Evaluación del Sistema General de Regalías, Cuadernos Pnud”. Bogotá DC, Colombia 2015, consultado en: <<https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-evaluacionSGR-2016.pdf>>.

to público a través del tiempo”<sup>19</sup>. La reforma constitucional determinó el tránsito del Régimen de Regalías (RR) al Sistema General de Regalías que se denomina por su sigla “SGR”, mediante el cual se definió como el “conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones” provenientes de los ingresos de la explotación de los RNNR. Cuyo texto modificatorio de las distribuciones quedó originalmente consagrado en el artículo 361 superior<sup>20</sup>. En este mismo año, las innovaciones legislativas en materia de ahorro e inversión se representaron en la confección de unos mecanismos para dinamizar los proyectos de desarrollo que debían aprobar los OCAD, así se constituyeron los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), el Fondo de Desarrollo Regional (FDR), el Fondo de Compensación Regional (FCR) y el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), con unos porcentajes de los cuales se deben descontar proporcionalmente los recursos que se destinen a la fiscalización<sup>21</sup>; al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE); y al funcionamiento del SGR.

---

<sup>19</sup> UPME, “Memorias al Congreso de la República 2010 – 2011”. Bogotá Colombia, 2010, consultado en: <[http://www.upme.gov.co/Upme12/2011/Memorias\\_Congreso\\_2010\\_2011.pdf](http://www.upme.gov.co/Upme12/2011/Memorias_Congreso_2010_2011.pdf)>.

<sup>20</sup> Los ingresos del SGR estaban comprometidos con proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; ahorro para su pasivo pensional; inversiones básicas en educación, ciencia, tecnología e innovación; generación de ahorro público; fiscalización de yacimientos, y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.

<sup>21</sup> Se estableció que los ingresos del SGR se distribuirían: con un 10% para el FCTI; 10% para ahorro pensional territorial, y hasta el 30% para el FAE. Los recursos restantes se asignarían en un porcentaje equivalente al 20% para las Asignaciones Directas y en un 80% para el FCR y el FDR. Del total de los recursos destinados a esos dos Fondos el 60% se destinaría al FCR y un 40% al FDR.

## B) ANÁLISIS CONTEXTUAL DEL ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2019

El Congreso de la República modificó el artículo constitucional 361, con el Acto Legislativo 05 que modernizó la distribución, manejo y monitoreo del SGR, de cara al fortalecimiento en materia socioeconómica y ambiental para las Entidades Territoriales y las comunidades locales, con mayor autonomía y discreción en la decisión de sus proyectos, al suprimir la multiplicidad de fondos del anterior SGR, ofreciendo mayor participación de las regiones productoras y aquellas con presencia de transporte minero energético, sumado a una exclusiva reducción del componente de ahorro-estabilización de ingresos a nivel regional<sup>22</sup>. Amén que los mayores cambios consisten en la redistribución de los porcentajes que se asignan para las zonas productoras, así como a los más de 700 municipios pobres que representan 70% del País, y a la protección del medio ambiente mediante la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha contra la deforestación, y por último, es de resaltar que el SGR cuenta con un sistema presupuestal propio, regido por Ley Orgánica en los términos del artículo constitucional 151, sin que se disminuyan los porcentajes que actualmente reciben los departamentos, municipios y distritos por los fondos de Desarrollo Regional y Compensación Regional<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> ANIF, “Reforma al Sistema General de Regalías: Acto Legislativo No. 05 de 2019”, Bogotá DC, Colombia 2020, Recuperado de <<https://www.larepublica.co/analisis/anif-2941063/reforma-al-sistema-general-de-regalias-acto-legislativo-no-05-de-2019-2958694>>

<sup>23</sup> La Ley 2056 de 2020 establece la discrecionalidad en la asignación prospectiva de los recursos; elimina 23 rubros en los que se distribuye el presupuesto de regalías, con excepción del porcentaje destinado a la asignación para la paz (7%) conforme Acuerdos de Paz- del Teatro Colón (A.L 04 de 2017). Asimismo, prescinde de los denominados fondos de la reforma de 2012 (FDR, FCR y similares), buscando reducciones en la burocracia del sistema y ganancias en su eficiencia. En materia de Ahorro podemos colegir que según los cálculos de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif), la

Finalmente recapitulamos cinco modificaciones esenciales que introduce el Acto Legislativo 05 de 2019 a saber: i). *Recursos*: Básicamente se contaba con un modelo de distribución de recursos para todo el territorio nacional cuyos beneficiarios eran los Departamentos y Municipios, pero dicho modelo no era consecuente con las cargas que las Entidades Territoriales productoras debían asumir, es decir que se presentaba un desequilibrio entre los territorios en donde se asentaban las operaciones extractivas y de transporte con sus consecuentes impactos; II). *Entidades Territoriales*: los municipios y departamentos elevaban incontables reclamos por la pérdida de su autonomía, en la medida que realizaban ingentes esfuerzos por estructurar proyectos y posteriormente no contaban con la posibilidad real y política de aprobarlo para responder ante sus comunidades; todos aquellos territorios productores reprochaban del modelo de regalías, sin que pudiesen hacer mayor esfuerzo por materializar el discurso de las regalías mediante proyectos de impacto, que se enredaban en sofisticadas telarañas metodológicas incomprensible para el ciudadano, quien no tenía por qué soportar esos perjuicios tecnocráticos, dado que se establecen autoridades locales para solucionar dichos problemas, así estén fuera del alcance de los mandatarios al frente de entidades débiles institucionalmente y abandonados por el gobierno, era como *pedirle peras al olmo*; III). *OCAD*: La mayoría de entidades territoriales en Colombia carecen de capacidades técnicas, administrativas y recursos humanos y económicos específicos para surtir el proceso de estructuración técnica de los proyectos de inversión que sería objeto de presentación al Órgano Colegiado de Administración y decisión (OCAD), debido a requerimiento

---

contrapartida de las mayores asignaciones “directas” es una marcada disminución en los recursos de ahorro-estabilización (5% vs. el 10% actual y el tope del 30% hasta ahora permitido) y gastos de funcionamiento (3% vs. 4%). Se tendrá ahorro dependiente del ciclo minero-energético (en función de la trayectoria de producción-precios); y un ahorro contracíclico solo en casos de desaceleración-recesión.



de altos estándares y rigorismo excesivo en los estudios anexos al proyecto. Amén que se incurría en un desgaste innecesario por el engorroso procedimiento técnico y sistematizado que exigía cargar el proyecto en la plataforma nacional operada por el DNP para luego proceder a la revisión técnica y posterior toma de decisiones por los tres niveles de gobierno, el nivel del orden Nacional, Departamental y municipal; IV). *Reprocesos*: No había claridad en las funciones asignadas a los OCAD y no permitía la agilidad en los procesos, sacrificando los valores de eficiencia, eficacia y celeridad que prometía el discurso del SGR para beneficio directo de los territorios; esto redundaba en incansables reprocesos que sufría directamente la entidad territorial por las trabas técnicas que exigía el departamento Nacional de Planeación (DNP), como lo hemos reiterado el gobierno nacional estaba excedido en sus requisitos técnicos desconociendo las capacidades institucionales de los más de 1120 municipios, la mayoría ubicados en la periferia colombiana. Los órganos de planeación del gobierno estaban *desconectados* de la realidad territorial; V). *Costos*: La derogada ley 1530 de 2012 por la cual se regulaba la organización y funcionamiento del SGR, estableció que se debía asignar recursos para el fortalecimiento y asistencia técnica a los OCAD, pero en la práctica no se reflejó dicho factor técnico en la estructuración, presentación y correspondiente aprobación tripartita de estos órganos. Probablemente factores de corrupción o algunos otros asociados a la mala gestión, desconocimiento del ámbito administrativo entre otros atribuibles al modelo del sistema, suscitó desconfianza y desgano presupuestal que obligaron a replantear este modelo para que fuera la misma entidad territorial quien aprobara sus propios proyectos de inversión. Estas circunstancias motivaron múltiples rupturas, desavenencias, reclamos y conflictos entre el poder ejecutivo nacional, departamental, municipal y las comunidades receptoras directas de los beneficios del SGR en sus territorios.

### III. MARCO LEGAL DEL SECTOR EXTRACTIVO

#### A) LA LEY 2056 DE 2020 REGLAMENTARIA DEL SGR

Con el fin de regular el SGR, el poder legislativo promulgó la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 desarrollado por el Decreto Reglamentario<sup>24</sup> 1821 del 31 de diciembre de 2020, donde se define las entidades territoriales “productoras” mediante la consideración que un departamento es mayoritariamente productor cuando sus ingresos por concepto de regalías y compensaciones sean superiores a 3%, en tanto que los municipios se consideran mayoritariamente productores cuando logren superar en 1% sus ingresos por concepto de regalías y compensaciones. (Art. 4, párrafo primero). Igualmente se establece la delimitación de seis regiones para la operación del SGR para efectos de la distribución de la Asignación Regional de que trata la ley, y podrán decidir sus recursos mediante los seis OCAD Regionales recién creados (al igual que se crea el OCAD -Paz y el de Ciencia, Tecnología e Innovación) como responsables de definir los proyectos de inversión que se financiarán con recursos de la Asignación para la Inversión Regional, de los acuerdos de Paz<sup>25</sup>. La ley mantiene dentro de los órganos del SGR, los pre existentes como: la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación – Minciencias (anteriormente Colciencias); se incorpora el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Se suprimen los

---

<sup>24</sup> El gobierno nacional expidió el Decreto 1821 de 2020 “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías”.

<sup>25</sup> Los OCAD – PAZ y los PDET. El artículo 60 de la ley 2056 de 2020 establece que el SGR financiará (respaldado con vigencias futuras) los PDETS en el marco de la Paz para los años 2020, 2021 y 2022.

1.053 OCAD municipales y regionales, así como de priorizar y aprobar su financiación y se ratifica el ciclo de las regalías<sup>26</sup>.

*Proyectos de inversión.* La novedad de la ley, es que las inversiones directas con destino a las Entidades Territoriales del orden municipal no contarán con la etapa de priorización y aprobación del OCAD municipal, sino que se realizará directamente por alcaldías, posterior a la inscripción del banco de proyectos y su viabilidad (Art. 32).

*La participación ciudadana y el control social*<sup>27</sup>. Se establece frente a la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión con asignaciones del SGR (Art. 64), los cuales se pueden adelantar conforme a la figura jurídica denominada Audiencias Públicas, en forma presencial o virtual, facultando a los Senadores y Representantes a la Cámara en coordinación con las Secretarías Técnicas de los OCAD para su realización (Art. 64 Parágrafo).

*Ejercicios de planeación.* Para la asignación de inversiones regionales (AIR), Asignaciones Directas (AD) y para Asignaciones para Inversión Local (AIL). Los gobernadores deberán invitar para que participen en las mesas públicas de participación ciudadana, a delegados de la Asamblea Departamental, de las Organizaciones de Acción Comunal, de las organizaciones sociales, de las Instituciones de Educación Superior y de los principales sectores económicos con presencia en el departamento (Art. 30, Parágrafo 2),

---

<sup>26</sup> El art. 360 superior, establece el ciclo de las regalías y compensaciones: conocimiento y cartografía (art. 14); fiscalización en las etapas de exploración y producción (art. 15); liquidación (art. 16); recaudo (art. 18); transferencia (art. 19); distribución (arts. 20, 23); anticipo del 5% a productores de mayor recaudo y generación de empleo (art. 21); giro del recurso (art. 25).

<sup>27</sup> El numeral 6, del art. 2, sobre el objeto de la ley 2056 de 2020, establece que se debe “propiciar los mecanismos de participación ciudadana, las prácticas de buen gobierno y la gobernanza territorial”.

*Pactos territoriales.* El artículo 66 de la ley 2056 de 2020, establece los Pactos Territoriales, con cuya aprobación se podrán incorporar mecanismos de participación público-privada para los proyectos de inversión del SGR.

#### IV. IMPACTO DEL ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2019 EN EL TERRITORIO

Retomando el origen de los conceptos sobre regalías que generan mayor impacto en los territorios, se debe explicitar con mayor profundidad los orígenes de esas desavenencias, y para entenderlo se propone acudir al espíritu constituyente que se expresa en las sentencias constitucionales, toda vez que el Acto Legislativo 05 de 2011 mantuvo el ideal de la asamblea nacional constituyente de concebir el concepto de Estado en sentido amplio<sup>28</sup>, dando así relevancia al nivel nacional, e igualmente compartió la distribución y repartición de regalías con las entidades territoriales. De tal forma, en la sentencia C-541 de 2011, se aclaró que la propiedad de las regalías corresponde a la Nación, pero *“la generalidad del término indudablemente sí incluiría el nivel central o nacional”*<sup>29</sup>. Igualmente, la máxima instancia constitucional precisa que las Entidades Territoriales tienen el derecho a *“participar en las regalías y compensaciones”*, así las cosas, dicha jurisprudencia califica a

---

<sup>28</sup> El Estado como ente abstracto que evita la centralización nacional de los recursos de regalías (sin municipalizarlos) en pro de criterios de equidad y equilibrio regional, porque algunas regiones, “por casualidad de la naturaleza, tuvieron la fortuna de contar con una riqueza natural”; ver sentencias C-221 de 1997; C-567 de 1995, C-128 de 1998, C-402 de 1998, C-447 de 1998, C-299 de 1999, C-010 de 2013.

<sup>29</sup> Ver las sentencias C-221 de 1997, C-447 de 1998, C-293 de 2000 y C-251 de 2003.

*“las regalías como recursos exógenos de las entidades territoriales”*<sup>30</sup>. Posteriormente en la sentencia C-010 de 2013, indicó que *“Las regalías gravitan sobre todas las explotaciones de recursos naturales de propiedad del Estado sin naturaleza tributaria”*. Entonces se infiere que el SGR no solo se concentra en el ámbito nacional, puesto que necesita de un espacio vital para su correcto desarrollo, cuyo escenario natural de reproducción está basado en los territorios, y que el sistema parte desde las regiones minero energéticas y vuelve con sus recursos a dichas zonas del país. Esto cobra significativa importancia puesto que la sentencia de unificación constitucional SU-095 de 2018 centra su posición en que la determinación, clasificación, delimitación y/o regulación de áreas susceptibles de asignación para exploración y explotación de hidrocarburos debe considerar procedimientos de consulta y de coordinación con los entes territoriales y con las comunidades o grupos étnicos, en concordancia con la *“implementación vigorosa de los principios de democracia participativa (Arts. 1, 40, 79, 130, 105 y 95 constitucionales) nación- territorio”*<sup>31</sup>.

El impacto de la reforma se hace evidente en el terreno económico, especialmente en los territorios petroleros, puesto que los efectos internacionales repercuten directamente en el ámbito local debido a que la mezcla de finanzas y petróleo está presente desde las guerras mundiales (1914 y 1939), cuando *“el 85% de*

---

<sup>30</sup> En la sentencia constitucional C-541 de 2011, se estableció que las entidades territoriales no tienen un derecho de propiedad sino solo una participación asignada por ley, pues la titularidad de las prestaciones económicas que se generan por la explotación de un RNNR está en cabeza del Estado como dueño del subsuelo, lo que implica, que tengan un carácter universal, y sean recursos exógenos y no endógenos.

<sup>31</sup> Las áreas extractivas se deben delimitar y clasificar conforme la coordinación y concurrencia Nación – Territorio, en torno al ordenamiento territorial; la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables; consulta y coordinación con los entes territoriales y con las comunidades o grupos étnicos.

la producción petrolera estaba controlada por empresas y bancos británicos y norteamericanos”<sup>32</sup>. Esto sumado a la política interna genera mayor incertidumbre puesto que se refleja directamente en los precios locales en las regiones petróleo-dependientes del país surgiendo reproches de los departamentos en tiempos de emergencia económica, social y sanitaria. Igualmente, el documento Conpes 4023 del 11 de febrero de 2021 en materia de política para la reactivación, repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente<sup>33</sup>, afirma que la capacidad de ejecución de proyectos del SGR está menguada por diversos factores como falta de capacidades técnicas de las Entidades Territoriales o multiplicidad de trámites entre otros<sup>34</sup>. Así las cosas, la reforma constitucional se erige como un salto en materia socioeconómica y ambiental para las Entidades Territoriales y las comunidades locales quienes aumentan su autonomía y discreción en la decisión de sus proyectos, debido a la supresión de la multiplicidad de fondos del anterior SGR, con mayor participación presupuestaria de las regiones (productoras y de transporte)<sup>35</sup>, volviendo eficiente el manejo de los recursos del

---

<sup>32</sup> Cfr. MAZZEI, Humberto, “El petróleo o es un commodity”, *Revista America Latina en Movimiento*, Ginebra, 2012. Consultado en: <<https://www.alainet.org/es/active/54507>>

<sup>33</sup> Se refiere al Consejo nacional de política económica y social de la república de Colombia o Conpes, identificado por su sigla característica. Consultado en: <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4023.pdf>>.

<sup>34</sup> Las dificultades observadas son: la baja calidad e impacto en los proyectos; multiplicidad de trámites, instancias y requisitos ralentizan la aprobación; la falta de capacidades técnicas de las entidades territoriales para formular y ejecutar proyectos de gran impacto, y la desarticulación interinstitucional.

<sup>35</sup> Pasando del 10% - 15% (equivalente al 20% de los recursos de inversión) a un 25% (30% de la inversión), sumado a una “exclusiva reducción del componente de ahorro-estabilización de ingresos a nivel regional. Ver ANIF, “Reforma al Sistema General de Regalías: Acto Legislativo No. 05 de 2019”, Colombia 2020, consultado en: <<https://www.larepublica.co/analisis/>>

SGR a través de ajustes en el funcionamiento de los OCAD, toda vez que hasta entonces eran cuerpos inoperativos de baja ejecución (promedio del 40%).

## V. CONSECUENCIAS SOCIALES PARA LAS COMUNIDADES

En el campo social encontramos que los territorios reclaman la revisión de política minero energética para hacer un cambio de modelo económico, del extractivismo hacia el modelo productivo agrícola, o agroindustrial, sector de las tecnologías e intensivo en saber y con producción de conocimiento. Subsecuentemente, al no ser atendida se desata la protesta social como rechazo y descontento comunitario, pero dichos reclamos no se producen con el objetivo de forzar la salida de la industria del territorio, todo lo contrario, exigen mayor dinamismo, crecimiento laboral e inversión. Así las cosas, conocemos de fuentes internacionales no gubernamentales que “se ha identificado que lo que se busca es incorporar a modelos de desarrollo participativos”<sup>36</sup>.

En las mismas trazas argumentativas observamos que las entidades territoriales del orden municipal y especialmente las comunidades vecinas de los proyectos hidrocarburiíferos, mostraron frecuentemente rechazo al sector, por cuanto perteneciendo a municipios y departamentos productores, no se sentían debidamente compensados por los costos asociados a la explotación de sus territorios; de ahí la multiplicidad de las denominadas *Consultas Populares* como mecanismos constitucionales de participación ciudadana que generaban confusión jurídica para el país, cuando preguntan electoralmente a los ciudadanos, si están (o no) de acuerdo con la realización de proyectos extractivos en sus

---

anif-2941063/reforma-al-sistema-general-de-regalias-acto-legislativo-no-05-de-2019-2958694>.

<sup>36</sup> Cfr. GUTIÉRREZ, F., *Conflictos y contextos regionales en la industria de hidrocarburos en Colombia. Cuadernos PNUD*, 2 ed., Bogotá, PNUD, 2016.

territorios, poniendo en aprietos a la Entidad Territorial con su respuesta negativa toda vez que no le asiste la competencia para suspender los contratos minero energéticos, sin resolver de fondo la problemática. Esta avalancha de consultas en contra de los proyectos minero energéticos, conllevaron a un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional, mediante la sentencia de unificación SU-095 de 2018, donde resolvió legitimar los proyectos extractivos de interés nacional, siempre y cuando medien procedimientos reglamentarios de coordinación entre la Nación y el territorio.

Así las cosas, la referida sentencia ordenó a las entidades del Estado con responsabilidad frente a la política minero energética<sup>37</sup>, que robustezcan las estrategias y cláusulas contractuales de participación ciudadana, información, coordinación de acciones y de inversiones sociales con entidades públicas y exijan así a las empresas del sector minero energético que respeten los derechos humanos, realicen acciones de debida diligencia para la gestión de los riesgos ambientales y sociales, con ocasión de las operaciones de sus actividades y amplíen espacios de información con todos los actores del sector, mediante la implementación de programas y proyectos que fortalezcan el diálogo, la comunicación y la información mediante principios de coordinación y concurrencia e información suficiente<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Esto es, al Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Agencia Nacional de Minería; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Unidad de Planeación Minero Energética, Servicio Geológico Colombiano.

<sup>38</sup> En materia de hidrocarburos se ordenó un procedimiento de coordinación y concurrencia nación – Territorio, para la definición y determinación de áreas para la exploración y explotación; donde se identifiquen conceptos y elementos esenciales: i) alcance del concepto de Estado (regulaciones sobre la propiedad del subsuelo y de los RNNR); ii) el concepto de rentas exógenas y el funcionamiento del SGR bajo principios de coordinación y concurrencia entre la nación y entidades territoriales; iii) la regulación en materia de concesiones



Igualmente se genera valor en los territorios mediante la reactivación dinámica de la contratación de la cadena de suministro del sector minero energético, que por su esencia apalanca los proyectos de desarrollo regional, contribuye con la atracción de la inversión extranjera, controla el precio de divisas, bolsa de valores, *commodities*, el comercio minorista, sectores hoteleros, infraestructura, acería, ferretería, entre otras muchas que hacen parte de los eslabones de dicha cadena de valor del sector petrolero para dinamizar la economía de los territorios y la generación de empleo.

Frente a los aspectos laborales tan sensibles en el sector hidrocarbúfero, debemos mencionar que la crisis extractiva golpea directamente las plazas laborales por cuanto es directamente proporcional la caída internacional de precios del crudo con la desaceleración de inversiones en los proyectos que se traduce en reducción de empleos. El desplome de las regalías relacionadas al petróleo conlleva una crisis económica de las políticas asistenciales, laborales, pensionales, de inversión, ambientales y desabastecimiento de insumos necesarios en los territorios puesto que al SGR se le adicionan el mayor número de programas nacionales, deprimiéndose el sector de la Producción, refinación y la petroquímica de transformación de derivados de petróleo que tanto alivio aporta al mercado laboral mediante la generación de plazas de trabajo y la inyección de fuerza dinamizadora al comercio, toda vez que la principal característica de la crisis petrolera se basa en altas tasas de desempleo donde las personas que no cuentan con ingreso no pueden suplir sus necesidades de consumo y demás en el marco de las NBI.

Así las cosas, la reforma constitucional se erige como un nuevo salto en materia socioeconómica y ambiental para las entidades territoriales y las comunidades locales quienes ganarán mayor autonomía y discreción en la decisión de sus proyectos, toda vez que

---

sobre el subsuelo en el sector de hidrocarburos y, iv) las competencias institucionales en materia de subsuelo y RNNR.

la “reforma no pretende configurar una sustitución de los principios estructurales de descentralización y autonomía territorial”, en relación a la línea jurisprudencial determinada en la sentencia C-110 de 2013, y en consecuencia ofrece mayor empoderamiento administrativo local debido a la supresión de una multiplicidad de fondos consagrados en el anterior SGR; donde se representa una mayor participación económica para las regiones productoras y aquellas con presencia de transporte minero energético.<sup>39</sup>

Los pactos territoriales que contempla el artículo 66 de la ley 2056 de 2020, como requisito para la participación de recursos público – privada, se constituyen como una apuesta importante por parte del Estado para involucrar los territorios y disminuir las asimetrías existentes en las poblaciones olvidadas por el gobierno central, y en su lugar da paso a una consolidación del territorio, con mayor pluralismo, fortalecimiento de los valores democráticos, la confianza legítima y la inversión para el desarrollo. La ley también contempla uno de los pilares fundamentales en la descentralización y autonomía regional; pues es de significativo interés para las comunidades la nueva reglamentación propuesta, por cuanto se estructura con activa participación de las entidades territoriales frente a la promoción del control social y la participación ciudadana (art. 64), en el marco de la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión. Igualmente, la precitada norma reglamentaria, atiende las necesidades de las poblaciones víctimas del conflicto armado (art. 63) en la Colombia rural y lejana, ofreciendo prelación a los Planes

---

<sup>39</sup> ANIF proyecta presupuestos de asignación de regalías “pasando del 10% - 15% (equivalente al 20% de los recursos de inversión) a un 25% (30% de la inversión), sumado a una “exclusiva reducción del componente de ahorro-estabilización de ingresos a nivel regional”. Reforma al Sistema General de Regalías: Acto Legislativo No. 05 de 2019., Colombia 2020, Consultado en: <<https://www.larepublica.co/analisis/anif-2941063/reforma-al-sistema-general-de-regalias-acto-legislativo-no-05-de-2019-2958694>>.

de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) aprobados por los OCAD – PAZ.

## VI. CONCLUSIONES

El ordenamiento constitucional colombiano confiere al Estado la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 80 y 332 de la Constitución Política. A su vez, el artículo 334 superior confiere igualmente al Estado la dirección general de la economía, y los artículos 360 y 361 disponen que la explotación de un recurso natural no renovable causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía. Y en consecuencia la jurisprudencia nacional ha reiterado que el concepto de regalías se refiere a la contraprestación económica que percibe el Estado de las personas a quienes se les concede el derecho a explotar los RNNR en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado. De lo que se infiere que el SGR: i) surge de la contraprestación económica que genera la explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables; ii) mantiene la propiedad de las regalías en el Estado, entendido en el concepto amplio que involucra a los niveles nacional y a las entidades territoriales; iii) tiene como fin contribuir a la sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas nacionales y territoriales, generando con ello efectos positivos en todo el país, en diferentes regiones y entidades territoriales, así como en el cubrimiento de necesidades en materia social, económica, ambiental, entre otras; iv) se fundamenta en los principios de coordinación, desarrollo armónico de las regiones, concurrencia y complementariedad, en el que confluyen en la estructura y en la toma de decisiones representantes tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales a través de

los órganos rectores, de administración y decisión, como son la Comisión Rectora del SGR y los OCAD<sup>40</sup>.

Los órganos de planeación del Gobierno Nacional permanecieron *desconectados* de la realidad territorial sin conciencia de la escasa institucionalidad local, olvidando que el espíritu de la política de regalías es llevar desarrollo a las regiones, lo cual se desdibuja en la mayoría de los casos por la adopción de tecnocracias incontrolables sin que se compadezcan de las realidades rurales del país. Probablemente factores de corrupción o algunos otros asociados a la mala gestión, desconocimiento del ámbito administrativo, entre otros atribuibles al modelo del sistema, suscitó desconfianza y desgreño presupuestal que obligaron a replantear este modelo para que fuera la misma Entidad Territorial quien aprobara sus propios proyectos de inversión.

Como se ha reiterado, el Gobierno Nacional estaba excedido en sus requerimientos técnicos desconociendo las capacidades institucionales de los más de 1120 municipios, la mayoría ubicados en la periferia colombiana, conllevando incontables reclamos desde las entidades territoriales por la pérdida de su autonomía en la medida que realizaban ingentes esfuerzos por estructurar el proyecto y posteriormente no contaban con a posibilidad real y política de aprobarlo por el bien de sus comunidades. Amén que se incurría en un desgaste innecesario debido a traumatismos tecnocráticos para la aprobación de proyectos con altos estándares y rigorismo excesivo en estudios anexos – como sofisticadas telarañas metodológicas – que generalmente estaban fuera del alcance de los mandatarios a cargo de entidades débiles institucionalmente y abandonados por el gobierno nacional. Para luego

---

<sup>40</sup> Aunque estos órganos colegiados nacieron con el ánimo de robustecer el carácter técnico en la toma de decisiones transparentes de inversión, su limitada capacidad operativa en muchos casos derivó en bajas ejecuciones presupuestales (solo el 40% en las últimas vigencias) por lo cual, el legislador optó por suprimir más de 1.050 OCAD y en consecuencia devolver las regalías en forma directa a las entidades territoriales (Municipios y Departamentos).

caer en reprocesos, frente a la revisión técnica y posterior toma de decisiones por los tres niveles de gobierno, sacrificando los valores de eficiencia, eficacia y celeridad que prometía el discurso del SGR para beneficio directo de los territorios.

Las Entidades Territoriales del orden municipal y especialmente las comunidades vecinas de los proyectos extractivos mostraron frecuentemente rechazo al sector, por cuanto perteneciendo a municipios y departamentos productores, no se sentían debidamente compensados por los costos asociados a la explotación de sus territorios; de ahí la proliferación de la conflictividad social y bloqueos a las operaciones de la industria. Lo que obliga al Gobierno Nacional en general y a las entidades de la administración pública relacionada con los proyectos minero energéticos, en particular, a diseñar estrategias de relacionamiento efectivo mediante el diálogo social territorial con comunidades, Entidades Territoriales, y contratistas de la cadena del sector, toda vez que habrá mayor injerencia de los actores comunitarios en los procesos en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión financiados con los recursos del SGR facultándolos con el control social e intervención activa en los presupuestos participativos.

Por último, se resalta la necesidad de coordinar entre las entidades nacionales con los actores del sector que se encuentran en el territorio (comunidades, industria y autoridades), para definir los alcances de los pactos territoriales, donde se diseñe e implemente estrategias de relacionamiento basado en el diálogo social, con observancia de los principios constitucionales relativos a: los procedimientos de consulta y coordinación con Entidades Territoriales, con las comunidades o grupos étnicos; la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables; y el ordenamiento territorial. Todo en el marco de la implementación vigorosa de los principios de democracia participativa que contempla la constitución (arts.1, 40, 79, 130, 105) y de coordinación y concurrencia nación-territorio (art. 288).

