

**EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS: UNA APUESTA DE
CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y RECENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

EMILIO JOSÉ ROJAS CÁRDENAS

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
BOGOTÁ
2021**

**EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS: UNA APUESTA DE
CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y RECENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

EMILIO JOSÉ ROJAS CÁRDENAS

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de

MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Director de investigación

HUGO ALEJANDRO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

BOGOTÁ

2021

A mi familia, pilar fundamental en mi vida, por su amor y apoyo incondicional.

Agradecimientos

*A Dios, por brindarme la oportunidad de alcanzar esta etapa en mi vida.
A mis padres Luis Emilio y Martha Inés, principales promotores de mis sueños, por confiar y creer en mis capacidades, por impulsarme a iniciar y culminar este proceso académico.*

A mi hermano Luis David, por brindarme su compañía a lo largo de este camino de aprendizaje.

Con especial agradecimiento a mi papá, guía y consejero en este trabajo investigativo, por su paciencia, comprensión y dedicación.

A mi director de tesis, doctor Hugo Alejandro Sánchez Hernández, por sus enseñanzas, apoyo y orientación.

A todas aquellas personas que me acompañaron y me brindaron su ayuda en este proceso de investigación.

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

1. DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA TERRITORIAL Y EL DERECHO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES A PARTICIPAR EN LAS RENTAS NACIONALES EN EL MARCO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	17
1.1 LA DESCENTRALIZACIÓN COMO ELEMENTO Y PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL ESTADO	18
1.2 LA AUTONOMÍA TERRITORIAL EN COLOMBIA.....	21
1.3 EL DERECHO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES A PARTICIPAR EN LAS RENTAS NACIONALES.....	26
1.4 EL CARÁCTER DE FUENTE EXÓGENA DE LAS REGALÍAS.....	29
2. ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2011 Y LEY 1530 DE 2012; SUS MODIFICACIONES AL RÉGIMEN DE REGALÍAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.....	35
2.1 EL RÉGIMEN DE REGALÍAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.....	36
2.2 EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	44
2.2.1 Características de los fondos que componen el Sistema General de Regalías	47
2.2.2 Órganos del Sistema General de Regalías.	54
3. DISMINUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PRODUCTORAS EN LA TOTALIDAD DE LOS INGRESOS DEL SISTEMA Y DIFICULTADES EN SU FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN: RAZONES PARA UNA REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS....	58
3.1 AGENTES INSTITUCIONALES DEL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	59
3.1.1 Comisión Rectora.....	60
3.1.2 Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas y vinculadas	60
3.1.3 Ministerio de Hacienda y Crédito Público.....	61
3.1.4 Departamento Nacional de Planeación	61
3.1.5 Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	61
3.1.6 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	62
3.1.7 Órganos Colegiados de Administración y Decisión.....	63
3.2 CICLO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN	64
3.2.1 Formulación y presentación de los proyectos de inversión.	65
3.2.2 Viabilidad de los proyectos de inversión.....	65
3.2.3 Priorización y aprobación de los proyectos de inversión.	66
3.2.4 Ejecución de los proyectos de inversión.....	68
3.3 ASIGNACIONES Y CONCEPTOS DE GASTO EN EL NUEVO ENFOQUE DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.....	68

4. LOS MODELOS DE REGALÍAS EN COLOMBIA: ENTRE DECISIONES CENTRALISTAS Y RECENTRALISTAS EN EL MARCO DE UN ESTADO DESCENTRALIZADO	74
4.1 LOS ESQUEMAS DE REGALÍAS COMO MANIFESTACIÓN DE LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA.....	76
4.1.1 Antecedentes y desarrollo: las regalías en el seno de la Constitución Política de 1991 y el régimen de las entidades beneficiarias.	77
4.1.2 Política macroeconómica y equidad: las principales razones para una reforma constitucional al régimen de regalías.	81
4.2 EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS Y SUS EFECTOS EN EL ÁMBITO TERRITORIAL.....	84
4.2.1 Resultados derivados del funcionamiento del Sistema General de Regalías y sus elementos como modelo de centralización administrativa.	85
4.2.2 La reforma al Sistema General de Regalías: hacia una recentralización administrativa territorial.	92
5. CONCLUSIONES.....	99
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105

LISTA DE TABLAS

Pág.

Tabla 1. Niveles de cobertura mínimos de servicios públicos.....	38
Tabla 2. División del territorio nacional por regiones de planificación económica y social.....	41
Tabla 3. Comparativo entre Asignaciones Directas y Fondo de Compensación Regional y Fondo de Desarrollo Regional	46

LISTA DE FIGURAS

pág.

Figura 1. Integración de la Comisión Nacional de Regalías	43
Figura 2. Distribución inicial de recursos del Sistema General de Regalías	45
Figura 3. Conceptos de distribución del actual Sistema General de Regalías.....	69
Figura 4. Tendencia de la Inversión en Proyectos del SGR (productores y no productores) según bienios.....	100

INTRODUCCIÓN

Las regalías han sido entendidas, en términos comunes, como un “privilegio, prerrogativa, preeminencia o la facultad privativa del soberano”. Sin embargo, jurídicamente, han sido definidas como una “contraprestación económica que percibe el Estado, y que está a cargo de las personas a quienes se otorga el derecho a explorar o explotar recursos minerales”^{1, 2}.

Estas contraprestaciones económicas se caracterizan por i) ser rentas del Estado; ii) “pretender el fortalecimiento de las finanzas territoriales como expresión del proceso descentralizador de recursos y funciones”; iii) ser recursos públicos de naturaleza ajena a la tributaria, que compensan el agotamiento de recursos naturales no renovables; iv) ser ingresos fiscales, a través de los cuales se atienden objetivos sociales y v) ser fuente exógena de financiación de las entidades territoriales³.

Así pues, con la finalidad de garantizar y asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, el Constituyente de 1991 otorgó a las entidades territoriales el derecho a participar en las rentas nacionales, entre ellas, las regalías.

Este derecho de participación que la Constitución Política de 1991 le otorgó a las colectividades regionales y locales sobre algunas rentas de carácter nacional, como lo son los recursos a que hacen referencia los artículos 360 y 361 superiores, normas que en un primer momento fueron modificadas por el Acto Legislativo 05 de

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 1993.

² Al respecto, véanse, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 2007, rad. núm. 11001-03-06-000-2007-00064-00 (1842), y Carlos Ariel Sánchez Torres, “El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991”, en *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 5, núm. 1 (2003), pp. 172-210.

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 2009, rad. núm. 11001-03-06-000-2009-00019-00(1946A).

2011 y desarrolladas por la Ley 1530 de 2012, y que constituyeron en su fase inicial el Sistema General de Regalías (SGR), resultaba necesario y determinante a la hora de atender y gestionar aquellas necesidades más inmediatas de la población, a fin de coadyuvar al mejoramiento de su calidad de vida.

De conformidad con el artículo 360 constitucional, “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”. De acuerdo con esta disposición, “la ley determinará 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”.

Por su parte, el artículo 361 superior establecía que los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarían al “financiamiento de proyectos de desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones 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 de la economía”.

En el marco de esta disposición constitucional, “los departamentos, distritos y municipios en cuyo territorio se adelantaban explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transportaban dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrían derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos”.

Como se puede observar, el Sistema General de Regalías, creado por el Acto Legislativo 05 de 2011 y desarrollado por la Ley 1530 de 2012, se constituía en un instrumento de distribución de bienes fiscales y de participación de las entidades territoriales en las rentas nacionales. A su vez, este sistema ostentaba una naturaleza totalmente diversa respecto al régimen al que hacía referencia la Ley 141 de 1994⁴, toda vez que, aunque en este último la explotación de recursos naturales no renovables generaba también regalías a favor del Estado, estas eran distribuidas a departamentos y municipios productores o portuarios en mayores proporciones.

En consecuencia, el modelo establecido por la Ley 141 de 1994 presenta marcadas diferencias con el Sistema General de Regalías y Compensaciones primigenio, en el cual las contraprestaciones económicas provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables se asignaban en una proporción relativa a los departamentos y municipios productores y los que correspondían a puertos marítimos y fluviales por donde se transportaban dichos recursos. Además, se distribuyeron a todos los departamentos y municipios del país a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Compensación Regional y las Asignaciones Directas. Adicionalmente, se destinaron ingresos como ahorro a un fondo de estabilización y a otro de pensiones de los entes descentralizados territorialmente.

De este modo, si se observan algunos de los rasgos característicos del inicial Sistema General de Regalías, se evidencia que ese modelo procuraba “crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la

⁴ Congreso de la República, Ley 141 de 1994, “por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 41414, 30 de junio de 1994, Bogotá, artículo 2.

explotación de recursos naturales no renovables”⁵, pues los dineros que recibía el Estado por este concepto se repartieron a todas las regiones del país, incluyendo a aquellas que, por particularidades de sus territorios, no contaban con recursos naturales no renovables para ser explotados.

Sin embargo, esta situación no podía ser óbice para desconocer que los departamentos y municipios que bajo el régimen de la Ley 141 de 1994 gozaban de un monto considerable de recursos de regalías, en virtud de su derecho de participación en estos ingresos, resultaron afectados con el Sistema General de Regalías establecido por el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012. Lo anterior debido a que, si bien estos departamentos y municipios ostentan esencialmente la calidad de productores, su autonomía y su capacidad para disponer y ejecutar directamente estas contraprestaciones económicas se vio significativamente limitada por la intervención del poder central.

En otras palabras, la ejecución de las contraprestaciones económicas por concepto de regalías fue intervenida por diferentes instancias de decisión correspondientes a los órganos que integraban *prima facie* este sistema, como fue el caso, por ejemplo, de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD); así como por otras entidades de naturaleza pública, como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Comisión Rectora, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, entre otros. Este escenario afectó indiscutiblemente la autonomía territorial, dada la centralización de funciones y recursos que causó el funcionamiento del modelo de regalías instaurado por el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012.

⁵ Congreso de la República, Ley 1530 de 2012, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 48433, 17 de mayo de 2012, Bogotá.

En este punto, es de gran importancia indicar que tanto el Acto Legislativo 05 de 2011 como la Ley 1530 de 2012 otorgaron un poder de decisión sobre la disposición y el manejo responsable de los recursos que el Estado percibe por concepto de regalías y compensaciones al Ejecutivo nacional, facultad que en su esencia y naturaleza no estaba prevista en el régimen de la Ley 141 de 1994, verbigracia las disposiciones que comprenden el marco normativo vigente contenido en el Acuerdo 45 de 2017⁶.

No obstante, adicionalmente el Gobierno nacional evidenció las siguientes particularidades en la ejecución del Sistema General de Regalías: I) un incumplimiento reiterado y generalizado a la ley de contratación pública; II) falencias en la formulación, ejecución y cumplimiento de requisitos legales en los proyectos de inversión y III) una atomización de los sectores a los cuales se destinaban los recursos de regalías. Estas situaciones, aunadas a la necesidad sentida de los territorios de fortalecer su participación en las Asignaciones Directas y a un propósito común de efectuar ajustes en el funcionamiento y la operación del sistema para reducir la dispersión en la asignación de los ingresos y mejorar la calidad en su inversión, hicieron que el Congreso de la República expidiera el Acto Legislativo 05 de 2019⁷ y la Ley 2056 de 2020⁸, normas que modificaron el sistema primigenio.

Este nuevo modelo de regalías, si bien diseñó un nuevo esquema en la distribución y destinación de esos recursos, incrementó el porcentaje de participación de las entidades territoriales productoras en las denominadas Asignaciones Directas y eliminó los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) en este

⁶ Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, Acuerdo 45 de 2017, “por medio del cual se expide el Acuerdo Único de Sistema General de Regalías (SGR) y se expiden otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 50417, 14 de noviembre de 2017, Bogotá.

⁷ Congreso de la República, Acto Legislativo 05 de 2019, “por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, en *Diario Oficial*, núm. 51178, 26 de diciembre de 2019, Bogotá.

⁸ Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 51453, 30 de septiembre 2020, Bogotá.

concepto de gasto; propició que los proyectos de inversión que se financian con recursos de regalías continuaran sujetos, para su aprobación, a políticas sectoriales, a criterios contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y a lineamientos y metodologías formuladas por entidades del orden nacional, circunstancia que, en últimas, genera una recentralización de funciones y recursos en relación con el diseño anterior, que, por contera, lesiona los principios de autonomía y descentralización definitorios del Estado unitario. Ello sin dejar de lado que la nueva arquitectura constitucional y legal afectó gravemente la estrategia de ahorro que procuró consolidar inicialmente el Sistema General de Regalías.

Reflexiones y tensiones como estas reflejan la necesidad de abordar un proceso de investigación que conduzca a responder el siguiente cuestionamiento jurídico: ¿el Sistema General de Regalías genera una recentralización en el marco de un Estado unitario que afecta la autonomía de las entidades territoriales?

A título de hipótesis, podemos suponer que el Sistema General de Regalías ha afectado el principio de autonomía de los entes territoriales, pues su arquitectura constitucional, legal y reglamentaria no solo limitó la capacidad de departamentos y municipios para disponer y ejecutar directamente estos recursos por la marcada intervención del poder central en sus diversos agentes, sino que, además, reflejó con posterioridad una intención recentralizadora del Gobierno nacional en el manejo de estas contraprestaciones económicas.

Formulado el problema y planteada la hipótesis, se adelantó la investigación con base en la técnica de recolección documental⁹. De esta manera, fue necesario desarrollar un proceso de acopio de fuentes primarias y secundarias, tales como libros, artículos de revistas indexadas, tesis de grado, sentencias de

⁹ “La investigación documental se caracteriza por el empleo predominante de todo tipo de documentos como fuentes de información [...]”. Luis Ponce de León Armenta, *Metodología del derecho*, México D. F., Porrúa, 1996, p. 30.

constitucionalidad sobre regalías, conceptos, informes de la Contraloría General de la República y el Departamento Nacional de Planeación, proyectos de ley y de actos legislativos, gacetas del Congreso de la República, así como de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que abordan la materia.

Igualmente, durante la construcción del documento final, se tomaron como referente en todas las etapas los artículos de revisión bibliográfica y de reflexión crítica presentados durante el segundo y tercer semestre de esta maestría.

Cabe advertir que el presente trabajo investigativo se desarrolló con base en la dogmática jurídica, mediante los métodos de investigación inductivo, analítico, crítico-prescriptiva y *lege ferenda*¹⁰. Esto con el fin de establecer la afectación a la autonomía de las entidades territoriales con ocasión de la reforma constitucional y legal que introdujo el Sistema General de Regalías al régimen de las entidades beneficiarias.

Para obtener respuesta a la pregunta planteada, se procedió a dividir el trabajo investigativo en cuatro partes, las cuales, tienen como finalidad desarrollar cada uno de los objetivos específicos. En una primera etapa, se estudió el concepto de autonomía territorial y el derecho de las entidades territoriales a participar en las rentas nacionales en el marco del Sistema General de Regalías, desde la óptica de la doctrina y la jurisprudencia constitucional colombiana.

En una segunda parte, se identificaron las principales modificaciones que el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 introdujeron en el régimen de regalías de las entidades beneficiarias.

¹⁰ En la hipótesis *lege ferenda*, “el intérprete acepta que la solución que propone para la regulación o decisión de un caso no puede ser derivada del derecho positivo, y, en ese sentido, postula que la mejor solución implica *no la interpretación, sino la modificación* del derecho positivo vigente”. Christian Courtis, *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, Madrid, Trotta, 2006, p. 115.

Debido a las experiencias presentadas en la ejecución del Sistema General de Regalías primigenio, y ante la necesidad de atender los reclamos de los territorios que reciben los impactos socioeconómicos y ambientales derivados de la actividad extractiva, se realizó una reforma al modelo establecido por el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012. Por tanto, en un tercer momento, se hizo necesario estudiar las novedades que el Acto Legislativo 05 de 2019 y la Ley 2056 de 2020 incorporaron al Sistema General de Regalías.

En su cuarta fase, como capítulo final, se reflexionó sobre si las razones y falencias que dieron lugar a una reforma al régimen de regalías por el Gobierno nacional fueron superadas y mejoradas con el diseño y operatividad de un Sistema General de Regalías que necesitó de una transformación para alcanzar el desarrollo regional y el financiamiento de la inversión con estos recursos, pero que, en últimas, terminó por recentralizar los asuntos que afectan de primera mano a los entes territoriales.

1. DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA TERRITORIAL Y EL DERECHO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES A PARTICIPAR EN LAS RENTAS NACIONALES EN EL MARCO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

El título XII de la Constitución Política de 1991, relativo al régimen económico y de la hacienda pública, elevó a rango constitucional las reglas que constituyen el Sistema General de Regalías.

Así pues, los artículos 360 y 361 superiores, con los cuales se pretendió otorgar efectividad a los principios de descentralización y autonomía territorial, definitorios del Estado unitario, se traducen en fuentes de financiación de las entidades territoriales. Estas fuentes permiten atender políticas públicas, y cada una de ellas está enmarcada en el objetivo de alcanzar, mediante actuaciones gubernamentales, la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas.

En ese sentido, si bien la Constitución estableció las bases generales en la materia, defirió su desarrollo al legislador, y, en consecuencia, se expidió la Ley 1530 de 2012¹, y se creó con un diseño que implementó nuevos criterios de distribución y destinación de las regalías, así como nuevos órganos e instancias de decisión, los cuales actualmente se encuentran regulados por la Ley 2056 de 2020².

En este escenario, si se analizan las dificultades en la aprobación y ejecución de los proyectos de inversión, con ocasión de los lineamientos expedidos por algunos de los órganos del Sistema General de Regalías, se vislumbra un impacto significativo en el derecho de las entidades territoriales a participar en las rentas nacionales. Esto se evidencia en que las modificaciones realizadas al régimen de regalías

¹ Congreso de la República, Ley 1530 de 2012, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 48433, 17 de mayo de 2012, Bogotá.

² Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 51453, 30 de septiembre de 2020, Bogotá.

establecido por la Ley 141 de 1994³ no solo disminuyeron estos ingresos de manera ostensible para los entes regionales productores, y se restringió el adecuado ejercicio de la autonomía y la correcta implementación de los planes de desarrollo de las administraciones seccionales, sino que también el poder de decisión de los departamentos y municipios fue sustituido por el Gobierno nacional.

Así, para establecer si la autonomía y la capacidad de las entidades territoriales para disponer y ejecutar directamente las contraprestaciones económicas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables se ha visto limitada por la intervención del Gobierno nacional, y si las normas expedidas en el marco del Sistema General de Regalías han restringido el poder de decisión de departamentos y municipios productores respecto de los asuntos que los afectan y sus necesidades básicas insatisfechas, se estudiarán, en este primer capítulo, las siguientes categorías: I) descentralización, II) autonomía territorial, III) derecho de participación en las rentas nacionales y IV) el carácter de fuente exógena de las regalías.

1.1 LA DESCENTRALIZACIÓN COMO ELEMENTO Y PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL ESTADO

La Corte Constitucional ha reconocido que la adopción de la descentralización en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente tuvo los siguientes propósitos: I) promover el desarrollo local y regional, y conseguir importantes cometidos del Estado social de derecho, como la justicia social, la equidad en la distribución de los recursos y la erradicación de la pobreza; II) otorgar facultades a las comunidades para la gestión de sus propios asuntos como medida de promoción de la democracia participativa⁴.

³ Congreso de la República, Ley 141 de 1994, “por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 41414, 30 de junio de 1994, Bogotá.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-010 de 2013.

Este elemento y principio fundamental del Estado ha sido caracterizado como una técnica de administración, mediante la cual, se produce un traspaso de funciones y atribuciones del poder central a las entidades periféricas para que las ejerzan con un amplio grado de libertad. Su propósito es la eficiencia de la administración y su objeto son las funciones de naturaleza administrativa en cabeza de las entidades territoriales⁵.

De Laubadère ha considerado que la descentralización posibilita que una colectividad local pueda administrarse a sí misma y dirija sus propios negocios. Este autor señala que, para que una comunidad administre por sí misma sus propios negocios, es necesario que reúna los siguientes requisitos: I) que tenga negocios propios; II) que administre sola estos negocios, es decir, por medio de órganos propios; III) que dichos órganos no estén sujetos a un control demasiado estrecho del poder central. Así, para que el departamento o municipio puedan considerarse como tal, es necesario organizarlos de manera que se administren solos y sigan integrados totalmente al Estado⁶.

Sánchez, por su parte, ubica la descentralización en los diversos esquemas de organización de la administración pública. La define como una técnica para moderar los extremos de la centralización, sin superarla cualitativamente, y expone que ella implica el traslado de algunas competencias y atribuciones, radicadas en el Gobierno central, a los entes territoriales que conforman el Estado, con el propósito de que estos tengan la dirección de la administración pública en la satisfacción de sus propias necesidades⁷.

⁵ *Ibid.*

⁶ André de Laubadère, *Manual de derecho administrativo*, Bogotá, Temis, 1984, pp. 133-134.

⁷ Carlos Ariel Sánchez Torres, "El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991", en *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 5, núm. 1, 2003, p. 180.

Liliana Estupiñán afirma que la descentralización conlleva todo proceso de traslado de asuntos de la capital del Estado a entidades seccionales o locales, cualquiera que sea su índole, lo cual dará como resultado la descentralización fiscal, económica o industrial, así como el traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales⁸.

No obstante lo anterior, Rodríguez Rodríguez argumenta que, a pesar de que en este punto podría hablarse de descentralización legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial, desde el punto de vista jurídico solo se habla de descentralización administrativa, toda vez que las otras nociones indicadas son expresiones derivadas del fenómeno federal, el cual no es propio de nuestro Estado⁹.

Por consiguiente, esta figura derivada de las relaciones existentes entre autoridades locales y centrales dentro de un Estado unitario, denominada descentralización administrativa, es definida como “el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad”¹⁰.

Como podemos analizar, en este particular, es la persona jurídica de derecho público diferente al Estado quien toma las decisiones y realiza autónomamente funciones y competencias administrativas.

Al hablar de personas jurídicas de derecho público diferentes del Estado que desempeñan funciones y competencias de carácter administrativo saltan a la vista rasgos que dan lugar a la descentralización territorial. Esta se constituye en

⁸ Liliana Estupiñán Achury, “El modelo territorial colombiano: crisis y perspectivas”, en *Diálogos de Saberes*, núm. 25 (2006), p. 99.

⁹ Libardo Rodríguez Rodríguez, *Derecho Administrativo General y Colombiano*, Bogotá, Temis, 2013, p. 72.

¹⁰ *Idem*.

complemento del fenómeno primigenio (descentralización administrativa), y se logra conceptualizar como “el otorgamiento de funciones y competencias administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad”¹¹.

Para el profesor Rodríguez, esta clase de descentralización adquiere fundamento de conveniencia y necesidad, en el sentido de que resulta favorable para las distintas colectividades (departamentos, distritos y municipios) tener la capacidad para resolver y gestionar sus propios asuntos, y no que estos sean resueltos de manera directa por el Estado¹².

En este contexto, respecto de la descentralización territorial, Serpa Uribe ha criticado la forma como se ha venido desarrollando en nuestro país este elemento adoptado por el Constituyente de 1991, sosteniendo que dicho objetivo se ha venido echando abajo, de modo que en este momento el país vive un proceso de recentralización, debido a que no se hicieron todas las cosas que debían hacerse a partir de la expedición de la Constitución de 1991. Un ejemplo de esas falencias es la constante apropiación por parte del Estado nacional y del Gobierno de turno de funciones, recursos y posibilidades de disposiciones, a tal punto que las gobernaciones se convirtieron prácticamente en dependencias del Gobierno nacional¹³.

1.2 LA AUTONOMÍA TERRITORIAL EN COLOMBIA

Fue voluntad del Constituyente de 1991 establecer en el artículo 1 de la Constitución Política que Colombia sería un “Estado social de derecho, organizado en forma de

¹¹ *Ibid.*, p. 73.

¹² *Idem.*

¹³ Horacio Serpa Uribe, “¿Autonomía territorial o recentralización?”, en Liliana Estupiñán Achury y Julio Gaitán Bohórquez (comps.), *El principio constitucional de autonomía territorial: realidad y experiencias comparadas*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2010, p. 383.

república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”¹⁴. Sin embargo, más allá de esta norma que describe la organización y estructura del Estado colombiano, no se encuentra en la Constitución precepto alguno que explique o defina el significado de dicha autonomía otorgada desde 1991 por el Constituyente a las entidades territoriales¹⁵.

Por ello, tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional colombiana han jugado un papel importante en la tarea de precisar el concepto y el alcance de la autonomía¹⁶ territorial. Así, por ejemplo, Robledo Silva considera que, en el marco de la Constitución Política de 1991, la autonomía territorial adquiere dos dimensiones: “[...] en primer lugar, la autonomía como principio fundamental de la organización del Estado; y, en segundo término, la autonomía como atributo o cualidad de las entidades territoriales”¹⁷.

La autonomía territorial, como principio, ha sido reconocida por la Corte Constitucional¹⁸, y, en ese sentido, ha precisado que guarda íntima relación con el concepto de descentralización. Sin embargo, ha aclarado que mientras esta última es una manera de administrar con la cual se busca una mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional, y, como resultado de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía se constituye en un grado creciente de libertad, que busca

¹⁴ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de 1991. Bogotá.

¹⁵ Son entidades territoriales, de acuerdo con el artículo 286 de la Constitución de 1991, “los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”.

¹⁶ La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1051 de 2001, explicó que autonomía significa capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonomarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a) capacidad de dictar normas, b) capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno, c) poder de gestión de sus propios intereses y d) suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias.

¹⁷ Paula Robledo Silva, *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 45.

¹⁸ Al respecto, véase Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993, en la cual esta corporación se pronunció con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 5 (parcial), 6, 7, 8 (parcial) y 9 de la Ley 86 del 29 de diciembre de 1989, “por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento”.

cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y el control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario^{19,20}.

Para Robledo, la autonomía, como pilar fundamental del Estado, se encuentra reconocida en el artículo 1 de la Constitución de 1991²¹, y como atributo o cualidad de los entes territoriales se concreta en el artículo 287 de la referida constitución, que contempla los denominados derechos de las entidades territoriales.

De acuerdo con esta autora²², “la Corte Constitucional, como máximo guardián de la Constitución Política, debe velar que no se vulnere la autonomía de los entes territoriales, y para lograr este cometido otorgó a los derechos contenidos en el artículo 287 el calificativo de núcleo esencial o reducto mínimo indisponible de la autonomía territorial en Colombia”. De esta manera, el reducto mínimo de derechos que la mencionada disposición constitucional otorgó a los entes territoriales son los relativos a i) gobernarse por autoridades propias, ii) ejercer las competencias que

¹⁹ *Idem*.

²⁰ La Corte Constitucional, en sentencia C-517 de 1992, al decidir una demanda de inconstitucionalidad instaurada contra los artículos 3o.(parcial), 4o.(parcial), 5o. (parcial), 7o., 8o. (parcial), 9o., y 12 (parcial) de la Ley 86 de 1989 "por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.", explicó que la descentralización aparece como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones y, además, refirió que cuando ésta se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y la ley, nos encontramos ante la autonomía. En esta decisión, afirmó también que en el ámbito de la República unitaria, los conceptos de descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con la unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político. Posteriormente, en sentencia C-284 de 1997, la Corte Constitucional, al decidir una demanda que en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se presentó contra los artículos 6 y 182 de la Ley 142 de 1994, reiteró que si bien la autonomía busca la autodeterminación de las entidades territoriales en la gestión de sus propios intereses, la propia constitución la delimita a partir de la concepción unitaria del Estado.

²¹ “El artículo 1 de la Constitución consagra los diferentes principios bajo los cuales estará organizado el Estado y es allí donde los entes municipales hallan el primer fundamento de su propia autonomía”. Robledo Silva, *op. cit.*, pp. 47-48.

²² *Ibid.*, p. 61.

les correspondan, III) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y IV) participar en las rentas nacionales²³.

En otras palabras, Robledo Silva relaciona el contenido y concepto mismo de la autonomía territorial, en su dimensión de atributo de las entidades territoriales, con los derechos de estas entidades, contenidos en el artículo 287 de la Constitución de 1991, los cuales abarcan, en el mismo orden, las nociones de I) autonomía política, II) autonomía administrativa y III) autonomía fiscal.

Por su parte, Estupiñán Achury²⁴ reafirma la carencia en la Constitución de una definición concreta y expresa de autonomía territorial. Además, explica que, ante dicho vacío, la construcción de su significado ha correspondido a la Corte Constitucional, determinando en esa tarea el *mínimum* constitucionalmente garantizado²⁵ y tomando como referente para ello los denominados derechos o atributos de las entidades territoriales contemplados en el artículo 287 de la Constitución Política²⁶.

²³ Al respecto, véase también Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993, *op. cit.*, por cuanto señala: “En principio, dicho contenido reúne cuatro requisitos esenciales, a saber: el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, elegidas y constituidas democráticamente; el derecho de cada entidad territorial a ejercer libremente las competencias constitucionales y legales que le correspondan; el derecho de cada entidad a administrar sus recursos propios y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y el derecho a participar en las rentas nacionales, tal y como lo señala la Constitución”.

²⁴ Cf. Liliana Estupiñán Achury, *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*, Bogotá, Doctrina y Ley – Universidad del Rosario, 2012, p. 156.

²⁵ Este reducto mínimo de derechos que en virtud de la autonomía tienen las distintas entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les corresponden, a administrar sus recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales fue explicado también por la Corte Constitucional en la sentencia C-517 de 1992.

²⁶ La Corte Constitucional, en la Sentencia C-534 de 1996, al decidir una acción pública de inconstitucionalidad instaurada contra el artículo 61 (parcial) de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medioambiente y los recursos renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, indicó que la autonomía en las entidades territoriales está limitada por las disposiciones de la Constitución y la ley. En ese sentido, explicó que el principio de descentralización, consagrado como pilar fundamental del Estado social de derecho, se materializa en las entidades territoriales cuando a estas se les reconoce autonomía para la gestión de sus particulares intereses, autonomía sujeta, para efectos de su realización, tal como lo establece

Ese reconocimiento constitucional de la autonomía²⁷ se refleja, como se anotó anteriormente, en la capacidad que tienen los entes territoriales de elegir a sus gobernantes (alcaldes, concejales y ediles), en la potestad de manejar los asuntos propios²⁸ y en la facultad para administrar sus recursos, fijar tributos y participar en las rentas nacionales²⁹.

En este contexto, es preciso mencionar, tal como ha hecho la Corte Constitucional³⁰, que la autonomía cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política dentro de los cuales deben actuar los entes territoriales. En tal virtud, el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones, facultades, principios y sistemas específicos de articulación administrativa, como planeación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, todos ellos les son reconocidos en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. De otro lado, el límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que, al ser superado, rompe los principios

el citado artículo 287 superior, a los límites impuestos por el Constituyente en la Constitución Política y a las disposiciones de la ley.

²⁷ Girón Reguera y Estupiñán Achury se han referido a la autonomía, así: la autonomía de las diferentes entidades territoriales no consiste en la simple transferencia de funciones y responsabilidades del centro al ámbito territorial, sino que se manifiesta como un poder de autogobierno y autoadministración. La autonomía, al ser gubernamental y administrativa, se refiere no solo a la facultad de dirección política, sino también a la potestad de gestión de sus propios recursos. Emilia Girón Reguera y Liliana Estupiñán Achury, “Una aproximación a la jurisprudencia constitucional colombiana en materia territorial”, en *Diálogos de Saberes*, núm. 25 (2005), p. 62.

²⁸ La autonomía constitucionalmente reconocida consiste en el margen o la capacidad de autogestión de las entidades “para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado”; es un concepto que “está orientado a fortalecer el manejo libre e independiente, pero también responsable de la política administrativa y fiscal de las entidades territoriales, bajo el entendido de que sus autoridades conocen con mayor detalle las necesidades e intereses de la comunidad y pueden satisfacerlos en mejor forma”. Girón Reguera y Estupiñán Achury, *op. cit.*, p. 65.

²⁹ Estupiñán Achury, *Desequilibrios territoriales...*, *op. cit.*, p. 156.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-889 de 2002. En esta sentencia, la Corte Constitucional, al revisar la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 165 de la Ley 65 del 19 de agosto de 1993, analizó si el legislador se encontraba facultado para establecer que una unidad administrativa especial, con personería jurídica, dependiera de un establecimiento público; para lo cual, abordó el tema de la autonomía de las entidades descentralizadas.

de organización del Estado para convertirse en independiente, y que está representado por el principio unitario.

Ahora bien, en el marco de este reducto mínimo que conforma la autonomía de las entidades territoriales³¹, cobra suma relevancia el concepto de autonomía fiscal³², el cual “debe entenderse de conformidad con los artículos 287, números 3 y 4, y 362 de la Constitución”³³.

Empero, esta autonomía fiscal, si bien conjuga las disposiciones constitucionales antes referidas, extiende también su contenido a los artículos 360 y 361, normas superiores que regulan el Sistema General de Regalías y que se encuentran en una íntima relación con el derecho de las entidades territoriales a participar en las rentas nacionales.

1.3 EL DERECHO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES A PARTICIPAR EN LAS RENTAS NACIONALES

Como se ha venido explicando, el artículo 287 de la Constitución de 1991 estableció lo que la doctrina y la jurisprudencia constitucional colombiana han denominado

³¹ Si el Congreso y el Gobierno nacional fuesen más generosos con desprenderse de poder, con las normas actuales se podría manejar un modelo autonómico flexible, según las potencialidades de cada departamento, distrito y municipio. Cf. Gustavo Zafra Roldán, “Avances y retrocesos de la autonomía territorial en Colombia”, en Liliana Estupiñán Achury y Julio Gaitán Bohórquez (comps.), *El principio constitucional de autonomía territorial: realidad y experiencias comparadas*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2010, p. 377.

³² La Corte Constitucional, en la Sentencia C-720 de 1999, al pronunciarse sobre una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 146 (parcial) y 150 (parcial) de la Ley 488 de 1998, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”, indicó que las entidades territoriales solo podrán cumplir con las atribuciones constitucionales que les corresponden si tienen recursos suficientes para ello. Es por esta razón que la misma Constitución Política ordenó los derechos a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, a participar en las rentas de la nación y a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos, los cuales, repite, forman parte del reducto mínimo de la autonomía.

³³ Sánchez Torres, *op. cit.*, pp. 174-207.

como reducto básico o mínimo constitucionalmente garantizado a las entidades territoriales.

Este núcleo esencial que corresponde a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, quienes constitucionalmente adquirieron la categoría de entidad territorial, comprende los derechos a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales³⁴.

Sin embargo, a pesar del alcance y contenido de los elementos que comprenden cada una de las citadas prerrogativas, en el presente trabajo, y en el marco de las regalías, se abordará únicamente el derecho de participación de las entidades territoriales en las rentas nacionales.

En este contexto, es importante recordar que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, al estar inspirada en sus debates por un espíritu descentralista en materia fiscal, reordenó las transferencias de recursos para las entidades descentralizadas territorialmente en torno a tres instituciones. Una de ellas es la participación de los municipios y departamentos en las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, elemento con el cual la nueva carta buscó que los entes territoriales dispusieran de recursos financieros adicionales con los cuales se les facilitara impulsar su desarrollo^{35, 36}.

³⁴ El mencionado conjunto de prerrogativas garantizado a los entes territoriales ha sido también reconocido por la Corte Constitucional, verbigracia, en las Sentencias C-004 de 1993, C-534 de 1996, C-720 de 1999, C-127 de 2000, C-1051 de 2001, C-427 de 2002 y C-1183 de 2008.

³⁵ Cf. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 5 de mayo de 1999, rad. n.º 1181, en el que absolvió una consulta formulada por el Ministro de Minas y Energía relativa a la forma de reliquidar las regalías a favor de departamentos y municipios productores de hidrocarburos.

³⁶ En este concepto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, pese a que consideró las regalías como recursos económicos adicionales a través de los cuales a las entidades territoriales se les facilitaría impulsar su desarrollo, señaló también, trayendo a colación la Sentencia C-141 del 28 de junio de 1994 de la Corte Constitucional, que los entes territoriales tienen derecho a participar

En efecto, el artículo 360 original de la Constitución Política de 1991 estableció que los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantaran explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportaran dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrían derecho a participar en las regalías y compensaciones.

Esta disposición, más allá de introducir una primera forma de destinación de las contraprestaciones económicas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables en el marco colombiano, resaltó el derecho de las entidades territoriales a participar en las regalías, prerrogativa que, posteriormente, sería acogida en el modificado artículo 360 superior al señalar que, la ley, determinaría entre otras, las condiciones de participación de los beneficiarios en el Sistema General de Regalías.

Es decir, tanto en el modelo anterior, en virtud del cual las regalías eran clasificadas en directas e indirectas, como en la actual legislación, se ha reafirmado el derecho de participación de las entidades territoriales sobre dichas contraprestaciones económicas³⁷.

Así, se tiene que, en el marco del régimen de regalías, de las regalías directas —aquellas que correspondían a municipios y departamentos en donde se adelantaban explotaciones de recursos naturales no renovables y a los puertos marítimos y fluviales por donde se transportaban dichos recursos o productos

en las regalías, debido a que la Constitución no les reconoció a los departamentos productores ni a los municipios productores o portuarios un derecho de propiedad sobre aquellas. Lo anterior en razón de que si las entidades descentralizadas territorialmente no son propietarias del recurso natural no renovable, tampoco podrían serlo de los beneficios de su extracción.

³⁷ Cf. Corte Constitucional, Sentencia C-253 de 2017, por medio de la cual revisó oficiosamente la constitucionalidad del Decreto Ley 248 de 2017, “por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

derivados de estos—, nacía correlativamente un derecho de participación directa de las entidades territoriales sobre esas contraprestaciones.

Por su parte, tratándose de las regalías indirectas —aquellas que eran asignadas a departamentos y municipios a través del Fondo Nacional de Regalías (FNR)— surgía proporcionalmente un derecho de participación indirecta de los entes descentralizados territorialmente en los ingresos provenientes de dicho concepto³⁸.

En todo caso, la Corte Constitucional³⁹ ha considerado que las entidades territoriales son beneficiarias de las regalías en virtud de un derecho de participación, dado que su titularidad radica en el Estado, como dueño del subsuelo y de los recursos naturales no renovables⁴⁰.

1.4 EL CARÁCTER DE FUENTE EXÓGENA DE LAS REGALÍAS

Del artículo 287 superior se desprenden dos tipos de recursos que apoyan la gestión de las entidades territoriales y que se constituyen en verdaderos mecanismos de financiación. En otras palabras, de la potestad reconocida a estos entes para

³⁸ Cf. Corte Constitucional, Sentencia C-938 de 2003, providencia en la cual la Corte Constitucional, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 5 y 25 (parcial) de la Ley 756 del 23 de julio de 2002, analizó si la facultad de las entidades territoriales de disponer la contratación de interventorías vulneraba la destinación especial de dichos recursos económicos y los artículos 359, 360 y 361 superiores.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-427 de 2002. En esta sentencia, la Corte Constitucional, al revisar una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 10, numeral 4 (parcial) de la Ley 141 del 28 de junio de 1994, analizó si la facultad de que gozaba la Comisión Nacional de Regalías consistente en solicitar el cambio de ejecutor de un proyecto cuando la respectiva entidad lo administrara de forma irresponsable, negligente o cuando estuviere incumpliendo determinado contrato, desconocía la autonomía de dichos entes, así como la competencia de los alcaldes para dirigir la acción municipal y ordenar el gasto.

⁴⁰ De conformidad con el artículo 332 de la Constitución, “el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”. En tal sentido, al ser el Estado propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, se les ha reconocido un derecho de participación a los entes territoriales sobre las regalías, de modo que son estos últimos quienes reciben los beneficios de la explotación de estos recursos de propiedad de dicha persona jurídica.

administrar sus recursos⁴¹, de la facultad de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y del derecho a participar en las rentas nacionales, se derivan las denominadas fuentes endógenas y exógenas de financiamiento⁴².

Las fuentes endógenas o recursos propios de las entidades descentralizadas territorialmente pueden dividirse en aquellas rentas que se generan por la explotación de bienes que son de su propiedad exclusiva o aquellas que se obtienen como recaudo de tributos. Al respecto, la Corte Constitucional⁴³, ha explicado:

[...] en sentido estricto, los llamados recursos propios de las entidades territoriales son, fundamentalmente, de dos tipos. En primer lugar, están constituidos por las rentas que provienen de la explotación de bienes que son de su propiedad exclusiva. En segundo término, los que se obtienen como recaudo de tributos —impuestos, tasas y contribuciones— cuya fuente puede ser calificada como una fuente endógena de financiación.

⁴¹ Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-219 de 1997, afirmó: “Uno de los derechos mínimos de las entidades territoriales, es el derecho a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (C. P., arts. 287-3). A través de esta atribución, la Constitución reconoce a las entidades territoriales una potestad fundamental en materia presupuestal, que consiste en el poder de diseñar su propio sistema de ingresos y de gastos. Esta atribución se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de autogestión política, que es consustancial a las entidades autónomas. En efecto, mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones. En este sentido, el derecho al que se refiere el numeral 3 del artículo 287 citado, no hace otra cosa que garantizar la eficacia de las normas constitucionales que autorizan a las entidades territoriales la elaboración de un plan de desarrollo que, naturalmente, incluye un programa de gastos fundado en la selección autónoma de sus propias prioridades”.

⁴² La Corte Constitucional, en la Sentencia C-720 de 1999, explicó que las entidades territoriales cuentan, en principio, con dos tipos de fuentes de financiación, entre las cuales se distinguen las fuentes exógenas y endógenas. Las primeras, es decir, las fuentes exógenas, admiten una amplia intervención del legislador, dado que, en última instancia, se trata de fuentes de financiación nacionales. En tal sentido, nada impide al legislador intervenir en la definición de las áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinación sea proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación. Por su parte, las fuentes endógenas deben denominarse recursos propios, ya que se encuentran constitucionalmente sometidos a una mayor autonomía. Estos ingresos de las entidades territoriales son aquellos que se originan y producen sus efectos dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de decisiones políticas internas.

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 1997. En esta Sentencia, la Corte, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 236 de la Ley 223 de 1995, analizó si el legislador se encontraba constitucionalmente autorizado para fijar la destinación específica de recursos provenientes de una fuente tributaria de propiedad exclusiva de los entes territoriales, o si, por el contrario, ello desconocía la autonomía territorial.

En similar sentido, la Corte Constitucional⁴⁴ explicó que las fuentes endógenas se dividen en tributarias y no tributarias. Forma parte de las primeras el recaudo de impuestos, como el predial y el de industria y comercio; y de las segundas, los ingresos contractuales, los derivados de multas, los recursos de deuda y los obtenidos de monopolios rentísticos.

Por su parte, a través de las fuentes exógenas de financiación de las entidades territoriales, los constituyentes de 1991 buscaron que estos ingresos, como, por ejemplo, aquellos provenientes del Sistema General de Participaciones y las regalías, fueran destinados a atender las necesidades básicas insatisfechas de la población y a garantizar la prestación de servicios esenciales, como la salud, la educación, el saneamiento básico y el agua potable, considerados como prioritarios y principales en el Estado Social de Derecho⁴⁵.

Dichas fuentes se encuentran compuestas por un conjunto de mecanismos, que pueden ser explicados de la siguiente manera:

Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñó el legislador⁴⁶.

Esta tipología de recursos de financiamiento con que cuentan las entidades territoriales implica un conjunto de mecanismos que no solo son disímiles en uno u otro caso, sino que también revisten matices propios⁴⁷ que inciden en el marco de

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-010 de 2013.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-414 de 2012.

⁴⁷ Frente a los recursos de fuente endógena, denominados también recursos propios, debido a que son generados directamente por el ente territorial, la Corte Constitucional, en la Sentencia

la autonomía territorial. Así pues, tratándose de los recursos propios de dichos entes, la intervención del legislador para regular su destino y administración es menos robusta, mientras que inversamente es más amplia la autonomía territorial en la materia. Igualmente, estos recursos admiten una injerencia estrecha por parte del poder central.

De otro lado, las denominadas fuentes exógenas de financiamiento de los entes territoriales se caracterizan por admitir un mayor grado de injerencia respecto del nivel central de gobierno y poder ejercer el legislador sobre ellas un amplio margen de configuración normativa⁴⁸.

En efecto, al ser las regalías fuentes exógenas de financiamiento de las entidades territoriales, el Congreso de la República se encuentra autorizado para establecer el porcentaje de participación de sus beneficiarios y fijar su destinación respetando, en todo caso, criterios de razonabilidad⁴⁹. Igualmente, la interferencia del poder

C-427 de 2002, explicó que, en principio, deben someterse a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencia alguna del legislador. Situación diferente se presenta con los recursos de los entes territoriales de origen externo, que, por provenir de fuentes exógenas, el legislador tiene un amplio margen de intervención que lo habilita para señalar su destinación.

⁴⁸ En este sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1055 de 2012, hizo alusión a otros pronunciamientos en virtud de los cuales ya había desarrollado el principio de configuración legislativa sobre las regalías, como, por ejemplo, las Sentencias C-240 de 2011, C-1548 del 2000, C-567 de 1995 y C-221 de 1997, pero todo ello con el fin de enfatizar que, en este contexto, el legislador cuenta con la libertad de determinar los derechos de participación de las entidades territoriales respecto de las contraprestaciones económicas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables. En otras palabras, corresponde a la ley fijar para los departamentos, municipios y distritos los porcentajes de esa participación.

⁴⁹ Véase Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2003. En esta sentencia, la Corte, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 40, 42, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994 y los artículos 21 y 22 de la Ley 756 de 2002, analizó si era contrario a la naturaleza de las compensaciones y a la autonomía de las entidades territoriales que la ley incluyera como destinatarios de las compensaciones a autoridades y entidades que no fueran entidades territoriales productoras o portuarias. Para desarrollar el problema jurídico planteado, afirmó que “la destinación de las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables y la definición del grado de participación de las entidades territoriales en ellas, son asuntos cuya determinación compete al legislador en ejercicio de su potestad de configuración”. En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, respecto de las regalías, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración que le permite, no solo fijar su destinación, sino también establecer el porcentaje de participación de sus beneficiarios.

central en estos recursos puede ser más intensa que la que recae sobre los recursos propios de tales entes.

Así, tratándose de regalías, las entidades territoriales tienen un derecho de participación, en razón al carácter exógeno de esas contraprestaciones, y, por consiguiente, no puede predicarse respecto de ellas el ejercicio de los derechos de propiedad que se aplica a los recursos propios de los entes territoriales⁵⁰.

En este contexto, la Corte Constitucional ⁵¹ ha señalado:

[...] aunque la Carta Fundamental no confiere a las entidades territoriales la titularidad de los recursos de regalías y compensaciones y, por ende, no es aplicable el mandato previsto en el artículo 287-3 Superior, en todo caso sí concurre un derecho a participar en dichos recursos, de modo que los mismos no pueden ser centralizados o utilizados prioritariamente para fines diversos a la financiación de los proyectos a favor de dichos entes territoriales. Este criterio, a su vez, se ha mantenido incólume tanto en el régimen original de administración de regalías como en el sistema actual que prevé el SGR, puesto que cada uno de ellos conserva i) la titularidad de las regalías a favor del Estado; ii) su destinación exclusiva a las entidades territoriales; y iii) el derecho de participación de las mismas en dichos recursos con el fin de obtener financiación de proyectos para su beneficio.

En suma, se ha reconocido que el núcleo básico de la autonomía territorial en Colombia se ejerce en los términos de la Constitución y la ley. En consecuencia, los derechos consignados en el artículo 287 superior en favor de las entidades territoriales no tienen carácter absoluto, de modo que el legislador puede limitarlos, condicionarlos o restringirlos, siempre y cuando no se desconozca el denominado

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-253 de 2017.

⁵¹ *Ibid.*

reducto mínimo, y la medida resulte útil, necesaria y proporcionada para el fin constitucionalmente deseado⁵².

⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-438 de 2017, por medio de la cual se revisó oficiosamente la constitucionalidad del Decreto Ley 691 de 2017, “por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el Fondo Colombia en Paz (FCP) y se reglamenta su función”.

2. ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2011 Y LEY 1530 DE 2012: SUS MODIFICACIONES AL RÉGIMEN DE REGALÍAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

En este capítulo, se analizaron las principales modificaciones que tanto el Acto Legislativo 05 de 2011¹ como la Ley 1530 de 2012² introdujeron en el régimen de regalías preexistente, es decir, el establecido por la Ley 141 de 1994³.

Es necesario precisar que algunos de los cambios incorporados por esa normativa en el régimen de regalías se relacionan con la distribución de los recursos que componen el sistema, los principales órganos encargados de su funcionamiento y las funciones que corresponden a cada uno de ellos.

Un repaso a la normativa anterior permite vislumbrar la transformación del sistema. El Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 pretendieron promover el uso eficiente de las regalías, crear condiciones de equidad en la distribución de estos ingresos, mantener el gasto público en el tiempo y promover el desarrollo y competitividad de las regiones⁴. No obstante, sus disposiciones y los efectos derivados de su aplicación generaron una restricción del poder de decisión de departamentos y municipios respecto de los asuntos que los afectan y sus necesidades básicas insatisfechas. Sin olvidar que también produjeron una

¹ Congreso de la República, Acto Legislativo 05 de 2011, “por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, en *Diario Oficial*, núm. 48134, 18 de julio de 2011, Bogotá.

² Congreso de la República, Ley 1530 de 2012, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 48433, 17 de mayo de 2012, Bogotá.

³ Congreso de la República, Ley 141 de 1994, “por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 41414, 30 de julio de 1994, Bogotá.

⁴ Al respecto, véase el artículo 2 de la Ley 1530 de 2012, que establece los objetivos y fines del Sistema General de Regalías.

disminución de los ingresos que, por concepto de regalías directas, recibían, bajo el régimen anterior, las entidades territoriales productoras para la gestión y el manejo de sus intereses —consecuencia que vendría a ser propia del carácter exógeno de estas contraprestaciones económicas—.

Por lo anterior, pasaremos a revisar las características del régimen de regalías para, posteriormente, observar las diferencias con el nuevo sistema.

2.1 EL RÉGIMEN DE REGALÍAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

El texto primigenio de los artículos 360⁵ y 361⁶ de la Constitución Política de 1991 permitía distinguir entre regalías directas e indirectas. Las regalías directas correspondían a los departamentos y municipios en los cuales se llevaban a cabo las explotaciones de recursos naturales no renovables, así como a aquellas entidades territoriales en las cuales se encontraban ubicados los puertos fluviales o marítimos⁷ por donde se transportaban los minerales o recursos explotados.

⁵ “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”.

⁶ “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”.

⁷ El artículo 29 de la Ley 141 de 1994 establecía lo siguiente: “Para los efectos del inciso tercero del artículo 360 de la Constitución Política, los beneficiarios de las participaciones en regalías y compensaciones monetarias provenientes del transporte de los recursos naturales no renovables, son los municipios en cuya jurisdicción se hallen ubicadas instalaciones permanentes, terrestres y marítimas, construidas y operadas para el cargue y descargue ordinario y habitual en embarcaciones, de dichos recursos o sus derivados”.

Tratándose de los departamentos productores, es decir, aquellos en cuyos territorios se explotan recursos naturales no renovables, los recursos se distribuían de la siguiente forma⁸:

- El 90 % para inversión en proyectos prioritarios contemplados en el Plan General de Desarrollo del departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios.

No menos del 50 % del total de regalías que recibiera el departamento debía dirigirse a proyectos prioritarios contemplados en los planes de desarrollo de los municipios del mismo departamento que no recibieran regalías directas, sin que se destinara más del 15 % a un mismo municipio.

- Hasta el 10 % para interventoría técnica de los proyectos que se financiaran con regalías. Cuando los recursos tuvieran una procedencia diferente a los proyectos de hidrocarburos, este porcentaje se distribuía de la siguiente manera: un 7.5 % para la interventoría técnica de los proyectos y el 2.5 % restante para costos de manejo y administración de las entidades del orden nacional que tuvieran a su cargo la función de recaudo y distribución de las regalías y compensaciones.

Es decir, los departamentos debían destinar el 90 % del total de las regalías a proyectos prioritarios de inversión. Sin embargo, mientras la entidad departamental no alcanzara las coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, salud de la población pobre, educación básica, agua potable y alcantarillado, debía destinar el 60 % de sus regalías para estos propósitos.

Los niveles mínimos de cobertura de servicios públicos que debían ser alcanzados con los recursos de regalías fueron establecidos por el Decreto 1747 de 1995⁹, así:

⁸ Al respecto, véase el artículo 14 de la Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 2 de la Ley 1283 de 2009.

⁹ Artículo 20.

Tabla 1. Niveles de cobertura mínimos de servicios públicos

Propósito	Porcentaje (%)
Mortalidad infantil máxima	1
Salud de la población pobre	100
Educación básica	90
Agua potable y alcantarillado	70

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, las regalías correspondientes a los municipios productores y portuarios tenían la siguiente destinación¹⁰:

- El 90 % para inversión en proyectos de desarrollo municipal y distrital, contenidos en el respectivo plan de desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos a los siguientes sectores: construcción, mantenimiento y mejoramiento de la red terciaria a cargo de las entidades territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental; así como para aquellos destinados a inversiones en los servicios de salud, educación básica, media y superior pública, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales.
- Hasta el 10 % para la interventoría técnica de los proyectos que se ejecutarán con recursos de regalías. En los casos en que los recursos provinieran de proyectos diferentes a los de hidrocarburos, se debía destinar un 7.5 % para interventoría técnica de los proyectos y otro 2.5 % para sufragar gastos de manejo y administración de las entidades del orden nacional encargadas del recaudo y la distribución de las regalías.

¹⁰ Al respecto, véase el artículo 15 de la Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 1283 de 2009.

En este caso, hasta tanto los municipios productores y portuarios no alcanzaran las coberturas mínimas en salud, educación, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil, en los porcentajes atrás señalados¹¹, debían asignar el 75 % de sus regalías para esas finalidades.

Ahora bien, las regalías indirectas eran aquellas contraprestaciones económicas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado colombiano, que no eran asignadas de manera directa a departamentos y municipios productores, ni a los municipios en donde se ubicaban los puertos marítimos y fluviales por donde se transportaban estos recursos, sino que ingresaban a un organismo central denominado Fondo Nacional de Regalías.

Este fondo fue concebido como un sistema de manejo separado de cuentas, sin personería jurídica, cuyos ingresos provenían de las regalías no asignadas a los departamentos y municipios productores o portuarios¹². Posteriormente, con la expedición de la Ley 756 de 2002^{13, 14}, se le otorgó personería jurídica propia, y se adscribió¹⁵ al Departamento Nacional de Planeación.

¹¹ Contemplados en el artículo 20 del Decreto 1747 de 1995.

¹² Al respecto, véase el artículo 1 de la Ley 141 de 1994.

¹³ Congreso de la República, Ley 756 de 2002, “por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 44878, 25 de julio de 2002, Bogotá.

¹⁴ Una de las novedades de esta ley consistió en atribuir a las entidades territoriales la propiedad exclusiva sobre los recursos del Fondo Nacional de Regalías. Ley 756 de 2002, parágrafo artículo 1.

¹⁵ Tratándose de la adscripción del Fondo Nacional de Regalías al Departamento Nacional de Planeación, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-781 de 2007, al resolver una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8 y 10 (parciales) de la Ley 141 de 1994 y los artículos 1 y 5 parciales de la Ley 756 de 2002, explicó que “el legislador, en ejercicio de su competencia de determinar la estructura de la administración nacional podía adscribir el Fondo Nacional de Regalías al Departamento Nacional de Planeación”. En ese sentido, resaltó que era atribución del poder legislativo “establecer el carácter adscrito o vinculado de una entidad u organismo administrativo nacional en relación con los ministerios o departamentos administrativos”. Ahora bien, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-666 de 2000, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad parcial del artículo 112 de la Ley 6 de 1992, precisó que “los conceptos de adscripción y vinculación hacen referencia al grado de autonomía de que gozan los entes descentralizados por servicios; la vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la administración”; luego entonces, la adscripción conlleva un grado de dependencia menos fuerte de una entidad u organismo respecto de estos últimos.

Los recursos del Fondo Nacional de Regalías se destinaban para la financiación de proyectos regionales de inversión en energización¹⁶, proyectos específicos¹⁷ y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena)¹⁸.

Así mismo, se destinaban a la promoción de la minería¹⁹, la preservación del medioambiente²⁰ y la financiación de proyectos regionales de inversión²¹ definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las entidades territoriales²².

En este punto, resulta importante destacar que, bajo este régimen, los recursos dirigidos a la financiación o la cofinanciación de proyectos regionales de inversión debían distribuirse de forma equitativa entre las cinco regiones de planificación que integraban los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES)^{23, 24}. Estas regiones se encontraban conformadas de la forma como se pasará a explicar a continuación:

¹⁶ Parágrafo 1, artículo 1, Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 756 de 2002.

¹⁷ Parágrafo artículo 5, Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 756 de 2002.

¹⁸ Artículo 1, Decreto 1747 de 1995.

¹⁹ De acuerdo con el artículo 62 de la Ley 141 de 1994, la promoción de la minería era entendida como “el fomento y desarrollo de las actividades que garantizaran el aprovechamiento adecuado de las materias primas minerales que requiriera la industria así: prospección, exploración, explotación, beneficio, transformación, infraestructura, mercadeo, negociación, lo mismo que la investigación y transferencia de tecnología asociado a ellas”. Igualmente, la que se hiciera “a través de las transferencias de recursos provenientes de regalías, destinadas preferentemente a los proyectos de integración de títulos de pequeña minería, dadas sus condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objeto de hacer de dichos proyectos, una minería sostenible”.

²⁰ En los términos del artículo 61 de la Ley 141 de 1994, se entendía por preservación del medioambiente “el conjunto de actividades de prevención, administración y control orientadas a garantizar la protección, diversidad e integridad del medioambiente físico y biótico, de tal manera que la utilización que de él se hiciera para satisfacer las necesidades de la población, no comprometan la sobrevivencia o calidad de vida de las personas ni el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”.

²¹ El parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 25 de la Ley 756 de 2002, definía el proyecto regional de inversión como aquel que, al ejecutarse, beneficia a agrupaciones de municipios de diferentes departamentos o del mismo departamento.

²² Parágrafos 2 al 5, Ley 141 de 1994, y sus normas modificatorias.

²³ Parágrafo 3 del artículo 1 de la Ley 141 de 1994.

²⁴ Creados en Colombia con la Ley 76 de 1985, “por la cual se crea la región de planificación de la costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades

Tabla 2. División del territorio nacional por regiones de planificación económica y social

Región de planificación	Departamentos
Costa Atlántica	Atlántico Bolívar Córdoba Magdalena Sucre Guajira Cesar San Andrés y Providencia

extraordinarias al presidente de la República". La región de planificación de la costa Atlántica se encontraba conformada territorialmente por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena, Sucre, Guajira, Cesar y San Andrés y Providencia. Esta ley concedió facultades extraordinarias al presidente de la República para que expidiera normas relacionadas con la creación de regiones de planificación en todo el territorio nacional, distintas a la ya creada región de planificación de la costa Atlántica. De acuerdo con el literal a) del artículo 16 de la ley en mención, las regiones de planificación podían estar conformadas por todo o parte del territorio correspondiente a departamentos, y las denominadas bajo la Constitución de 1886, intendencias y comisarias. En efecto, el presidente de la República, mediante el Decreto 3083 de 1986, creó la región de planificación de la Amazonía, conformada por los hoy denominados departamentos de Caquetá, Putumayo y Amazonas. En virtud del Decreto 3086 de 1986, el presidente de la República creó la región de planificación Centro Oriente, conformada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Santander y Tolima. Así mismo, el presidente de la República, a través del Decreto 3085 de 1986, creó la región de planificación del Occidente colombiano, conformada por los departamentos de Antioquía, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca. Mediante el Decreto 3084 de 1986, el presidente de la República creó la región de planificación de la Orinoquía, integrada por los departamentos del Meta, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada. En total, las normas descritas crearon cinco regiones de planificación que incluían treinta y dos departamentos, las cuales constituían divisiones del territorio nacional para la planificación y el desarrollo económico y social. Por cada región de planificación funcionaba un Consejo Regional de Planificación, el cual no gozaba de personería jurídica ni patrimonio propio.

Tabla 2. División del territorio nacional por regiones de planificación económica y social

Región de planificación	Departamentos
Amazonía	Caquetá Putumayo Amazonas
Centro Oriente	Boyacá Cundinamarca Huila Norte de Santander Santander Tolima
Occidente	Antioquia Caldas Cauca Chocó Nariño Quindío Risaralda Valle del Cauca
Orinoquía	Meta Arauca Casanare Guainía Guaviare Vaupés Vichada

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, no puede dejarse de lado que, dentro de este modelo constitucional y legal, fue creada la Comisión Nacional de Regalías, constituida como una unidad administrativa especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

Este órgano estaba conformado²⁵ como se muestra en la siguiente figura^{26, 27}:

Figura 1. Integración de la Comisión Nacional de Regalías



Fuente: elaboración propia.

²⁵ Cf. Ley 141 de 1994, artículo 9.

²⁶ En los términos del parágrafo 1 del artículo 9 de la Ley 141 de 1994, entre los miembros principales y suplentes de la Comisión Nacional de Regalías, no podía haber más de uno correspondiente al mismo departamento.

²⁷ Antes de la expedición y entrada en vigencia de la Ley 344 de 1996, "por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones", publicada en el *Diario Oficial*, núm. 42951, quien integraba la Comisión Nacional de Regalías era el ministro de Desarrollo, o, en su defecto, el viceministro.

Las funciones de la Comisión se dividían en dos grupos²⁸: I) aquellas relacionadas con la administración de recursos del Fondo Nacional de Regalías²⁹ y II) aquellas derivadas de la facultad de inspección y control sobre la correcta utilización de las regalías y compensaciones³⁰. Sin embargo, el 21 de enero de 2004, mediante Decreto 149 del mismo año³¹, el Gobierno nacional ordenó la supresión y la consecuente liquidación de la Comisión Nacional de Regalías, transfiriendo las funciones de este órgano al Departamento Nacional de Planeación.

2.2 EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Revisados los elementos correspondientes al régimen de regalías establecido por la Ley 141 de 1994 y demás normas modificatorias o complementarias, se

²⁸ Ley 141 de 1994, artículo 7.

²⁹ Tratándose de esta función, el artículo 8 de la ley 141 de 1994, otorgaba a la Comisión las facultades de “4. Aprobar, previo concepto del Comité Técnico, los proyectos presentados por las entidades territoriales que recibieran asignaciones del Fondo Nacional de Regalías.; 5. Establecer sistemas de control de ejecución de proyectos.; 6. Designar, para los proyectos regionales de inversión, al ejecutor del proyecto en concordancia con los entes territoriales.; 7. Distribuir las participaciones en las regalías y compensaciones que correspondan a los municipios portuarios, marítimos y fluviales, utilizados de manera ordinaria, en el cargue y descargue de los recursos naturales no renovables o productos derivados de los recursos naturales no renovables; y a los que se encuentren bajo su radio de influencia; 8. Aprobar el presupuesto anual del Fondo Nacional de Regalías, entre otras”. El Comité Técnico Científico, mencionado anteriormente, tenía como objeto, de acuerdo con el numeral 12, *ibidem*, garantizar la calidad de los proyectos de inversión que buscaran financiarse con recursos del Fondo Nacional de Regalías, emitiendo, para tal fin, concepto previo sobre la viabilidad técnica y financiera de los proyectos sometidos a su consideración.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que, en los términos del artículo 5 de la Ley 141 de 1994, la Comisión, para distribuir los recursos del Fondo Nacional de Regalías entre los proyectos elegibles, observaba los siguientes criterios: equilibrio regional con fundamento en las necesidades básicas insatisfechas de la población; desarrollo armónico del país y de sus diferentes regiones; distribución de recursos entre proyectos presentados para financiar el fomento de la minería, la protección del medioambiente y los proyectos regionales de inversión; impacto ambiental, social y económico de los proyectos; grado de participación de los CORPES y de las Corporaciones Autónomas Regionales en el estudio, el diseño y la aprobación de los proyectos; efectos causados a la entidad territorial como consecuencia de la exploración, el transporte, el manejo y el embarque de los recursos naturales no renovables o sus derivados; densidad poblacional, entre otros.

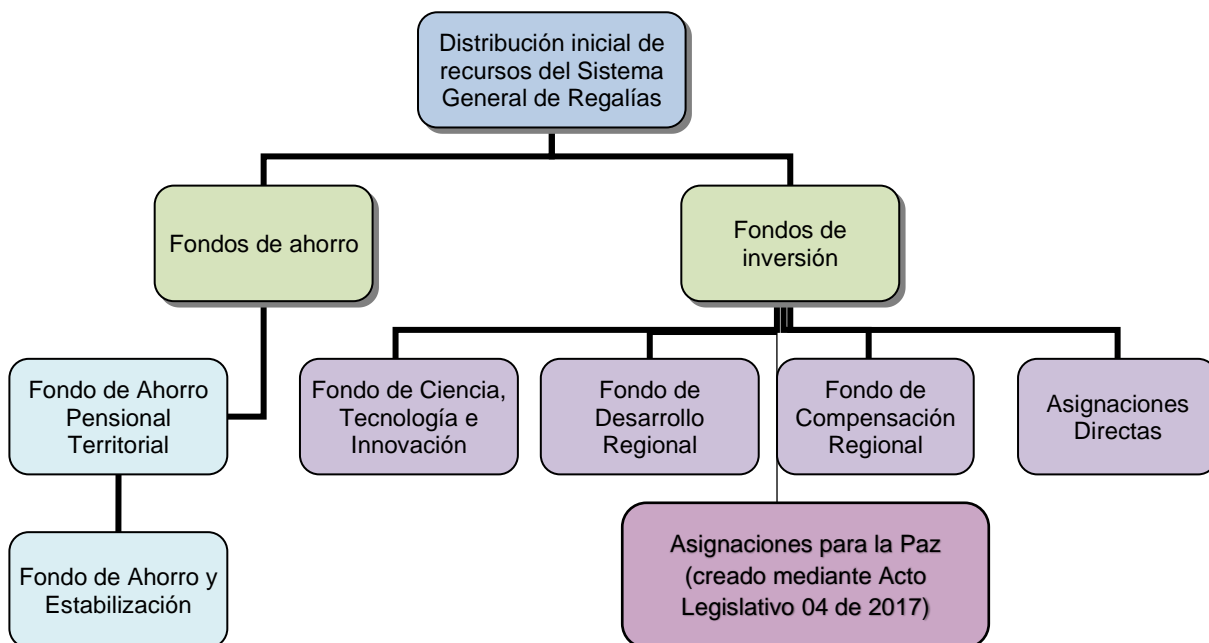
³⁰ Los mecanismos para ejercer esta facultad se encontraban enlistados, entre otros, en el parágrafo 4, artículo 3, y en el artículo 10 de la Ley 141 de 1994.

³¹ Decreto 149 de 2004, “por el cual se suprime la Comisión Nacional de Regalías y se ordena su liquidación”, en *Diario Oficial*, núm. 45443, 21 de enero de 2004, Bogotá.

identificarán enseguida los rasgos principales y aspectos diferenciadores que caracterizan al Sistema General de Regalías.

En efecto, en el Sistema General de Regalías estas contraprestaciones económicas se distribuyen en dos fondos de ahorro, que son el Fondo de Ahorro Pensional Territorial y el Fondo de Ahorro y Estabilización; y cinco fondos de inversión, es decir, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Compensación Regional, las Asignaciones Directas y las Asignaciones para la Paz³².

Figura 2. Distribución inicial de recursos del Sistema General de Regalías



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Con base en la Ley 1530 de 2012 y Acto Legislativo 04 de 2017. Elaboración propia.

³² Creadas mediante el Acto Legislativo 04 de 2017, “por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”.

En efecto, el Sistema General de Regalías en su diseño original establecía que los fondos regionales de desarrollo y compensación, junto con las Asignaciones Directas, tendrían el 50 % de la totalidad de las contraprestaciones económicas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables. Dentro de este 50 %, el porcentaje destinado a las Asignaciones Directas se reducía gradualmente, mientras que, de manera inversa, aumentaba la participación en los fondos de inversión antes referidos, tal como se muestra en la siguiente tabla³³:

Tabla 3. Comparativo entre Asignaciones Directas y Fondo de Compensación Regional y Fondo de Desarrollo Regional

Año	Porcentaje Asignaciones directas	Porcentaje Fondo de Compensación Regional y Fondo de Desarrollo Regional
2012	50 %	50 %
2013	35 %	65 %
2014	25 %	75 %
2015 y en adelante	20 %	80 %

Fuente: Acto Legislativo 05 de 2011. Elaboración propia.

Cabe recordar que, del total de los recursos que se destinaban a los fondos regionales, se distribuía un 60 % para el Fondo de Compensación Regional y un 40 % para el Fondo de Desarrollo Regional³⁴.

³³ Congreso de la República, Acto Legislativo 05 de 2011, “por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, en *Diario Oficial*, núm. 48134, 18 de junio de 2011, Bogotá, parágrafo 2 transitorio.

³⁴ *Ibid.*, artículo 2.

Por su parte, los recursos restantes se destinaban así: un 10 % para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, otro 10 % para el Fondo de Ahorro Pensional Territorial y hasta un 30 % para el Fondo de Ahorro y Estabilización³⁵.

En este escenario, no puede dejarse de lado que, al expedirse el Acto Legislativo 04 de 2017, se dispuso una asignación de siete puntos porcentuales para la financiación de proyectos de inversión cuyo objeto consistiera en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y la reparación integral de las víctimas.

También debe decirse que el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 establecieron que, de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías, debía descontarse un 2 % para la fiscalización de la exploración y la explotación de los yacimientos, así como para el conocimiento de la cartografía geológica del subsuelo³⁶; otro 2 % para administración³⁷; un 1 % para la financiación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación³⁸; y un 0.5 % para proyectos de inversión de los municipios ribereños del Rio Grande de la Magdalena y del Canal del Dique³⁹.

2.2.1 Características de los fondos que componen el Sistema General de Regalías

2.2.1.1 Fondo de Ahorro Pensional Territorial. El proyecto que dio origen al Acto Legislativo 05 de 2011 planteó como objetivos de la reforma constitucional el ahorro para el futuro; la equidad regional, social e intergeneracional; la competitividad regional y el buen gobierno. Para conseguir estos fines, se pretendió

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ Congreso de la República, Ley 1530 de 2012, *op. cit.*, artículo 11.

³⁸ *Ibid.*, artículo 103.

³⁹ *Ibid.*, artículo 154.

que los recursos de las regalías se distribuyeran también para el ahorro pensional territorial. Este fondo es manejado por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), creado mediante Ley 549 de 1999⁴⁰, para administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales. Los recursos de este fondo se distribuyen anualmente entre las distintas entidades territoriales, de conformidad con los criterios y condiciones establecidos por ley al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales⁴¹.

Ahora bien, con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2017⁴², se estableció que las entidades territoriales que recibieran recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial y cubrieran o sobrepasaran sus pasivos pensionales destinarían los recursos de este fondo a la financiación de proyectos de inversión que tuviesen como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, así como a la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de las víctimas. En este caso, los proyectos son definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión dispuesto para las Asignaciones para la Paz, y, con posterioridad a veinte años, serán definidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión departamentales y municipales⁴³.

2.2.1.2 Fondo de Ahorro y Estabilización. Basado en una propuesta de ahorro, este fondo se creó con el fin de conservar capital para épocas de escasez, ya que experiencias nacionales mostraban crisis económicas posteriores a épocas de

⁴⁰ Congreso de la República, Ley 549 de 1999, “por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional”, en *Diario Oficial*, núm. 43836, 30 de diciembre de 1999, Bogotá.

⁴¹ Congreso de la República, Ley 1530 de 2012, *op. cit.*, artículo 56.

⁴² Congreso de la República, Acto Legislativo 04 de 2017, “por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”, en *Diario Oficial*, núm. 50350, 8 de septiembre de 2017, Bogotá.

⁴³ *Ibid.*, artículo 1, párrafo 4.

bonanza. Entre ellas se encuentran la ocurrida en 1977, en la cual se vivió una reducción del precio internacional del café luego de registrar índices de crecimiento; la bonanza petrolera de los años 80 y 90, cuando se experimentó un auge petrolero y de las regalías percibidas, así como correlativamente un aumento del gasto público, de las tasas de endeudamiento, y bajos porcentajes de ahorro, lo que generó posteriormente una recesión económica; la bonanza de los años 2005 y 2007, en la cual se incrementaron el precio del barril de petróleo WTI y los flujos de divisas, pero sin una estrategia de ahorro, lo que ocasionaría también, a la postre, una desaceleración de la economía⁴⁴.

En efecto, para mantener el gasto público en el tiempo y el carácter contracíclico de la política económica, el Fondo de Ahorro y Estabilización se pensó para que, en épocas de aumento de producción o precios, se ahorraran los recursos excedentes, y en situaciones de desaceleración, las entidades territoriales tuvieran la posibilidad de acudir a ellos.

2.2.1.3 Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los recursos de este fondo tienen las siguientes características⁴⁵:

- Buscan incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones a través de proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en la economía y en la sociedad en general.
- Se asignan para financiar proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, que incidan en el progreso

⁴⁴ Al respecto, véase Senado de la República, Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010, “por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 577, 31 de agosto de 2010, Bogotá.

⁴⁵ Congreso de la República, Ley 1530 de 2012, *op. cit.*, artículo 29.

social, el dinamismo económico y el crecimiento sostenible, y que busquen una mayor prosperidad para la población.

- En la distribución de estos recursos, los departamentos tienen derecho a participar en la misma proporción en que se asignan los correspondientes a los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional.

En este punto, resulta importante mencionar que el párrafo 5 del Acto Legislativo 04 de 2017 creó una exigencia para los programas y proyectos financiados por este fondo, consistente en que aquellos serán definidos por el correspondiente Órgano Colegiado de Administración y Decisión, pero a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas⁴⁶, articuladas con los planes de desarrollo. En este caso, la entidad que presente el proyecto o programa debe formar parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y una vez que se haya aprobado, será ejecutado por la entidad que lo presentó en la respectiva convocatoria.

Adicionalmente, mediante la Ley 1951 de 2019⁴⁷, se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, y se trasladó a este nuevo organismo el presupuesto correspondiente al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, especificando que los recursos de este fondo estarían dirigidos a investigación y competitividad derivados de programas de docentes de posgrados de universidades del país y el sistema de investigación acreditado. Puede decirse entonces que, a partir de la vigencia de esta ley⁴⁸, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación asumió las

⁴⁶ La definición por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión de los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas, fue regulada por la Ley 1923 de 2018, publicada en el *Diario Oficial*, núm. 50658 del 18 de julio de 2018.

⁴⁷ Congreso de la República, Ley 1951 de 2019, “por la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 50846, 24 de enero de 2019, Bogotá.

⁴⁸ La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-047 de 2021, declaró la inconstitucionalidad diferida hasta por dos legislaturas de la Ley 1951 de 2019, por la cual se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

funciones que fueron otorgadas por el artículo 361 constitucional al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

2.2.1.4 Fondo de Desarrollo Regional. Siguiendo un modelo similar al establecido en el régimen de regalías para la financiación de proyectos de inversión correspondientes al Fondo Nacional de Regalías, es decir, siguiendo una destinación orientada por regiones, y bajo criterios como I) densidad poblacional; II) necesidades básicas insatisfechas de la población y III) otros indicadores de pobreza, se creó el Fondo de Desarrollo Regional. Su finalidad es mejorar la competitividad de la economía y promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional⁴⁹.

Para la distribución de los recursos de este fondo, se tienen en cuenta las siguientes seis regiones^{50,51}:

⁴⁹ Congreso de la República, Ley 1530 de 2012, *op. cit.*, artículo 33.

⁵⁰ Creadas por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, inicialmente, mediante Acuerdo 0002 de 20 de abril de 2012, “por el cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del Sistema General de Regalías, y se dictan otras disposiciones”. Esta norma organizó las regiones de la siguiente manera: región Caribe, integrada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y Sucre; estas entidades territoriales integraban, bajo el régimen anterior, la región de planificación de la costa Atlántica. Región Pacífico, compuesta por los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca. Región Eje Cafetero, conformada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda; sobre las regiones Pacífico y Eje Cafetero, debe decirse que se encuentran constituidas por los departamentos que conformaban en el régimen anterior, la región de planificación Occidente colombiano. Región Centro, integrada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander y Santander. Región Sur, conformada por los departamentos de Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima. Región Orinoquía, compuesta por los departamentos de Arauca, Casanare, Guaviare, Meta y Vichada. Región Amazonía, integrada por los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

⁵¹ La regionalización del Sistema General de Regalías fue modificada posteriormente por el Acuerdo 003 de 22 de mayo de 2012, “por el cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del Sistema General de Regalías, y se dictan otras disposiciones”, y el Acuerdo 45 de 14 de noviembre de 2017, “por medio del cual se expide el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías (SGR), y se dictan otras disposiciones”.

- Región Caribe: integrada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Región Centro Oriente: conformada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Bogotá D. C.
- Región Eje Cafetero: compuesta por los departamentos de Antioquía, Caldas, Quindío y Risaralda.
- Región Pacífico: integrada por los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.
- Región Centro Sur: conformada por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.
- Región del Llano: compuesta por los departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada.

2.2.1.5 Fondo de Compensación Regional. Los recursos de este fondo se destinan a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo de las entidades territoriales más pobres del país⁵², de acuerdo con los criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando las zonas costeras, fronterizas y de periferia⁵³.

2.2.1.6 Asignaciones Directas. En el marco del derecho de los entes territoriales a participar en las rentas nacionales, los recursos de este fondo están destinados especialmente a los departamentos, municipios y distritos en los que se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables, así como a los municipios y distritos con puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de estos. Lo anterior no obstaba para que las entidades territoriales antes descritas pudieran participar de los recursos de los otros fondos del sistema.

⁵² Véase el artículo 34 de la Ley 1530 de 2012.

⁵³ Inciso 9, artículo 361 constitucional.

Con recursos de las Asignaciones Directas se financian o cofinancian proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales⁵⁴.

2.2.1.7 Asignaciones para la Paz. Este fondo fue creado por el Acto Legislativo 04 de 2017, con una duración de veinte años, para la financiación de proyectos de inversión que tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, así como aquellos destinados a la reparación integral de las víctimas.

Los recursos de este fondo se distribuyen priorizando las entidades territoriales más afectadas por los siguientes factores:

- Pobreza.
- Economías ilegales.
- Debilidad institucional.
- Conflicto armado.
- Municipios productores, con el fin de disminuir brechas sociales, económicas e institucionales.

Al respecto, el Decreto Ley 416 de 2018⁵⁵ remite a los siguientes criterios de priorización de proyectos para la implementación de dicho acuerdo contemplados en el artículo 3 del Decreto Ley 1534 de 2017⁵⁶:

⁵⁴ Congreso de la República, Ley 1530 de 2012, *op. cit.*, artículo 40.

⁵⁵ Presidencia de la República, Decreto Ley 416 de 2018, “por el cual se reglamenta el parágrafo 10 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 04 de 2017”, en *Diario Oficial*, núm. 50523, 2 de marzo de 2018, Bogotá.

⁵⁶ Presidencia de la República, Decreto Ley 1534 de 2017, “por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión, OCAD PAZ, y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo 04 del 8 de septiembre de 2017”, en *Diario Oficial*, núm. 50357, 15 de septiembre de 2017, Bogotá.

- Beneficio a la población de las entidades territoriales mayormente afectada por el conflicto.
- Sustitución o erradicación de cultivos ilícitos.
- Fortalecimiento del desarrollo económico y social en zonas rurales.
- Reparación de las víctimas del conflicto.

Los proyectos de inversión que se financian con recursos de este fondo deben guardar consonancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

2.2.2 Órganos del Sistema General de Regalías

La Ley 1530 de 2012 estableció los siguientes órganos del Sistema General de Regalías⁵⁷:

2.2.2.1 Comisión Rectora⁵⁸. Fue creada como la encargada de definir la política general del Sistema General de Regalías, y dictar, mediante acuerdos, las normas de carácter administrativo tendientes a mantener su adecuado funcionamiento. Así mismo, le fue otorgada la función de definir las directrices generales, procesos, lineamientos, metodologías y criterios para la operación del sistema⁵⁹.

2.2.2.2 Departamento Nacional de Planeación. Al Departamento Nacional de Planeación, como órgano del Sistema General de Regalías, le fueron asignadas, entre otras, las siguientes funciones: i) ejercer la secretaría técnica de la Comisión Rectora; ii) verificar de manera directa, o a través de terceros, que los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, definidos por los Órganos Colegiados de

⁵⁷ Congreso de la República, Ley 1530 de 2012, *op. cit.*, artículo 3.

⁵⁸ Al respecto, véase el artículo 4 de la Ley 1530 de 2012.

⁵⁹ Congreso de la República, Ley 1530 de 2012, *op. cit.*, artículo 5.

Administración y Decisión de estos fondos, cumplieran con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora para la aprobación de los proyectos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión; III) administrar el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías y IV) administrar el banco de proyectos del Sistema General de Regalías⁶⁰.

2.2.2.3 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público le fueron conferidas las siguientes funciones: I) consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del Sistema General de Regalías; II) formular el proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías para concepto de la Comisión Rectora y presentarlo en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía ante el Congreso de la República para su aprobación y III) elaborar los estados financieros del Sistema General de Regalías⁶¹.

2.2.2.4 Ministerio de Minas y Energía. En el marco de la Ley 1530 de 2012, el Ministerio de Minas y Energía debía: I) suministrar oportunamente, por intermedio de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, las proyecciones de ingresos del Sistema General de Regalías necesarias para la elaboración del plan de recursos; II) determinar las Asignaciones Directas entre los beneficiarios del sistema; III) fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables; IV) adelantar las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano y V) acompañar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la presentación del proyecto de ley de presupuesto del Sistema General de Regalías⁶².

⁶⁰ *Ibid.*, artículo 9.

⁶¹ *Ibid.*, artículo 8.

⁶² *Ibid.*, artículo 7.

2.2.2.5 Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. El Acto Legislativo 05 de 2011 precisó que los recursos del sistema se destinarían para inversiones en ciencia, tecnología e innovación, creando, como se explicó anteriormente, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En virtud del artículo 10 de la Ley 1530 de 2012, al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) le fue encomendada la tarea de verificar directamente, o a través de terceros, que los proyectos de inversión que se financiaran con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación cumplieran con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora, para la aprobación de los proyectos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión.

Además, Colciencias debía ejercer como Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Cabe recordar que, al crearse el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, mediante la Ley 1951 de 2019, este asumió las funciones que en el marco del Sistema General de Regalías fueron asignadas a Colciencias.

2.2.2.6 Órganos Colegiados de Administración y Decisión. Tratándose de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, es necesario precisar que, en los términos de la Ley 1530 de 2012, eran los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarían con recursos del Sistema General de Regalías, así como de evaluar, viabilizar y priorizar su conveniencia y oportunidad. Además, debían designar al ejecutor de los proyectos⁶³.

⁶³ *Ibid.*, artículo 6.

Estos órganos reciben la calidad de colegiados, debido a que en ellos participan y actúan conjuntamente representantes de los diferentes niveles de gobierno. Su conformación depende del fondo por el cual se tramiten los recursos correspondientes al Sistema General de Regalías, razón por la cual cada uno de ellos está integrado por miembros determinados.

Cada órgano colegiado cuenta con una Secretaría Técnica, la cual se encarga de apoyar las funciones logísticas, técnicas y humanas necesarias para el adecuado funcionamiento del correspondiente Órgano Colegiado de Administración y Decisión; así como también tiene la función de convocar a sus miembros, efectuar las relatorías y colaborar con las actas de las sesiones y los acuerdos respectivos.

3. DISMINUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PRODUCTORAS EN LA TOTALIDAD DE LOS INGRESOS DEL SISTEMA Y DIFICULTADES EN SU FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN: RAZONES PARA UNA REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

El Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 con los cuales se creó e implementó en el país el Sistema General de Regalías plantearon crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, generar ahorros para épocas de escasez, promover el desarrollo y la competitividad de los territorios y disminuir los índices de pobreza.

Sin embargo, con el paso de los años, el Gobierno nacional evidenció, en el marco del diseño constitucional y legal que reformó el régimen de regalías, una ostensible disminución de los recursos que, por concepto de Asignaciones Directas, recibían las entidades territoriales en cuyo territorio se adelantaban explotaciones de recursos naturales no renovables, así como un incumplimiento de los objetivos contemplados en la reforma.

En ese sentido, se observó que las regiones productoras pasaron de recibir un promedio de 791 millones de pesos entre 1995 y 2011 a 174 millones de pesos entre 2012 y 2018. Esta situación hacía indispensable un aumento en la distribución de los recursos para las entidades territoriales beneficiarias de Asignaciones Directas, con lo cual se permitiera el sostenimiento de programas sociales y de inversión, se estimulara e incentivara la producción en las regiones productoras y se generaran mayores ingresos al sistema en el futuro¹.

¹ Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Senado del Proyecto de Acto Legislativo 40 de 2019 Senado, 343 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 365 de 2019 Cámara, “por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan

Además, se evidenció que el Sistema General de Regalías presentaba dificultades en el ciclo de aprobación de los proyectos de inversión y que los Órganos Colegiados de Administración y Decisión generaban un esquema institucional con altos costos en el proceso de toma de decisiones. Por esta razón, el Gobierno de turno formuló ajustes al funcionamiento y la operación del sistema, dirigidos al mejoramiento de la calidad de la inversión pública y a la flexibilización del proceso de aprobación de los proyectos de inversión².

Bajo este escenario, en este capítulo, se estudiarán las modificaciones que tanto el Acto Legislativo 05 de 2019³ como la Ley 2056 de 2020⁴ introdujeron en el Sistema General de Regalías, en relación con i) los órganos y sus atribuciones, ii) el ciclo de los proyectos de inversión y iii) los conceptos de distribución.

3.1 AGENTES INSTITUCIONALES DEL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

La reforma realizada al Sistema General de Regalías por el Acto Legislativo 05 de 2019 y la Ley 2056 de 2020 definió como órganos de la nueva arquitectura institucional, los siguientes:

otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 417, 29 de mayo de 2019, Bogotá, Imprenta Nacional, pp. 1-3.

² *Ibid.*, pp. 3-4.

³ Congreso de la República, Acto Legislativo 05 de 2019, “por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, en *Diario Oficial*, núm. 51178, 26 de diciembre de 2019, Bogotá.

⁴ Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 51453, 30 de septiembre de 2020, Bogotá.

3.1.1 Comisión Rectora

Este órgano creado por la Ley 1530 de 2012 permanece aún en la reforma al Sistema General de Regalías con el mismo objetivo para el cual fue inicialmente concebido. Sin embargo, en este nuevo modelo de regalías, le fue otorgada la función de dictar, mediante acuerdos, no solo las regulaciones del sistema, sino también los lineamientos de carácter administrativo tendientes a lograr su adecuado funcionamiento⁵.

Además, debe definir el direccionamiento estratégico del Sistema General de Regalías y adoptar los requisitos técnicos sectoriales para viabilizar y priorizar los proyectos de inversión que se financien con recursos del sistema⁶.

3.1.2 Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas y vinculadas

La Ley 2056 de 2020 asignó nuevas funciones a esta entidad. Dentro del nuevo andamiaje legal, se encarga de establecer la metodología de distribución y asignación para las entidades territoriales de los recursos que se destinen para incentivar la producción y la formalización en las entidades en cuyos territorios se exploten o se prevean explotar recursos naturales no renovables⁷.

A su vez, la nueva normativa, a diferencia de la Ley 1530 de 2012, le asignó al Ministerio de Minas y Energía la función de coordinar la ejecución de sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías⁸, y estableció funciones específicas para cada una de estas⁹.

⁵ *Ibid.*, artículo 4.

⁶ *Ibid.*, artículo 5.

⁷ *Ibid.*, artículo 7.

⁸ *Ibid.*, artículo 7, literal A.

⁹ *Ibid.*, artículo 7, literal B.

3.1.3 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En relación con esta entidad, como órgano del Sistema General de Regalías, debe decirse que la Ley 2056 de 2020 mantuvo incólumes las funciones que fueron asignadas por la Ley 1530 de 2012 a este Ministerio¹⁰.

3.1.4 Departamento Nacional de Planeación

En el marco de este nuevo andamiaje legal de las regalías, el Departamento Nacional de Planeación continúa ejerciendo la secretaría técnica de la Comisión Rectora del sistema.

Además, resulta importante destacar que, dentro de las funciones más relevantes otorgadas por la nueva normativa a esta entidad, el Departamento Nacional de Planeación es, en adelante, el encargado de definir las metodologías para la formulación y la viabilidad de los proyectos de inversión, ejercer la secretaría técnica de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales y de Paz y definir la metodología para la formulación de los proyectos de ciencia, tecnología e innovación¹¹.

3.1.5 Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

Esta Entidad que, como se explicó en el capítulo precedente, empezó a formar parte del Sistema General de Regalías desde su creación con la Ley 1951 de 2019, mantiene en este nuevo esquema la función de ejercer la secretaría técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión de Ciencia, Tecnología e Innovación.

¹⁰ *Ibid.*, artículo 8.

¹¹ *Ibid.*, artículo 9.

Sin embargo, consecuencia de lo dispuesto tanto en el párrafo 5 del Acto Legislativo 04 de 2017 como en la Ley 1923 de 2018, la Ley 2056 de 2020 estableció que esta entidad, en el marco del Sistema General de Regalías, debe elaborar el plan de convocatorias para la inversión en ciencia, tecnología e innovación y ciencia, tecnología e innovación ambiental; y para cumplir con esta tarea, debe trabajar conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, respectivamente. Además, le fueron encomendadas las labores de estructurar y administrar las convocatorias públicas, abiertas y competitivas para la definición de los proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y de presentar, coordinadamente con el Departamento Nacional de Planeación, los términos de referencia para la aprobación del Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo¹².

Se resalta, en esta reforma, que el legislador, en armonía con su propósito de mejorar la operatividad del sistema, hubiese otorgado a este ministerio la misión de fortalecer las capacidades regionales en la formulación, la estructuración y la presentación de proyectos en ciencia, tecnología e innovación en las convocatorias públicas, abiertas y competitivas, así como la labor de prestar asistencia técnica a los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación¹³.

3.1.6 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

En razón a que la Ley 2056 de 2020 contempló como algunos de sus objetivos los relativos a incentivar o propiciar la inversión prioritariamente en la protección y la recuperación ambiental, y procurar que la explotación y la exploración de recursos naturales no renovables promovieran los procesos de defensa del medioambiente,

¹² *Ibid.*, artículo 10.

¹³ *Idem.*

esta norma incorporó como órgano integrante del Sistema General de Regalías al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible¹⁴.

A esta entidad le fueron asignadas las funciones relacionadas con la definición de la estrategia nacional de protección de las áreas ambientales estratégicas para la ejecución de la asignación para la inversión local en ambiente y desarrollo sostenible a la que nos referiremos más adelante. También debe estructurar las convocatorias y determinar los lineamientos y los criterios para la viabilidad y la aprobación de los proyectos de inversión para la asignación de los recursos producto de la reforma¹⁵.

Ahora bien, como se explicó en el numeral anterior, esta entidad tiene la obligación de elaborar, con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Departamento Nacional de Planeación, el Plan de Convocatorias para la Asignación en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental¹⁶.

3.1.7 Órganos Colegiados de Administración y Decisión

Como se indicó en el capítulo precedente, con la Ley 1530 de 2012 se crearon los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

Bajo el esquema inicial del Sistema General de Regalías, se instalaron 1053 órganos colegiados, y para el bienio 2019-2020 el Gobierno nacional destinó una apropiación superior a los 108 000 millones de pesos para el fortalecimiento de las

¹⁴ De acuerdo con el numeral 2 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el encargado de “diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales [...]”.

¹⁵ Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, *op. cit.*, artículo 11.

¹⁶ *Idem.*

secretarías técnicas de planeación municipales y el funcionamiento de estas instancias de decisión¹⁷.

Dada esta situación, y con el propósito de hacer más ágil el sistema, la Ley 2056 de 2020 eliminó, atendiendo a criterios de austeridad y el concepto de gobernanza territorial, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión de las denominadas Asignaciones Directas, esto es, municipales, departamentales y de las Corporaciones Autónomas Regionales, y la determinación de nuevas instancias de viabilización, priorización y aprobación de acuerdo con la asignación de que se trate, y dispuso a partir del 01 de enero de 2021 un cambio en el ciclo de los proyectos de inversión que se financian con recursos del SGR.

De esta manera, uno de los grandes cambios incorporados por la nueva normativa al Sistema General de Regalías consistió en la definición de los órganos colegiados que formarían parte de la reforma, relacionando para el efecto, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Paz, de Inversión Regional (40 % de la asignación) y de Ciencia, Tecnología e Innovación¹⁸.

Por su parte se creó una asignación ambiental a cargo de las entidades del orden nacional, Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente.

3.2 CICLO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

Con los recursos del Sistema General de Regalías se financian proyectos de inversión, los cuales deben cumplir tanto con la metodología establecida por el

¹⁷ Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Senado del Proyecto de Acto Legislativo 40 de 2019 Senado, 343 de 2019 Cámara, acumulado con el proyecto de Acto Legislativo 365 de 2019 Cámara, *op. cit.*, p.3.

¹⁸ Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, *op. cit.*, artículo 3.

Departamento Nacional de Planeación como con las características establecidas en la ley¹⁹.

En efecto, para que los proyectos de inversión puedan ser financiados con los dineros derivados de la explotación de recursos naturales no renovables, se requiere acreditar el cumplimiento de las siguientes etapas²⁰:

3.2.1 Formulación y presentación de los proyectos de inversión

La reforma al Sistema General de Regalías estableció que, tratándose de los recursos del 40 % de la asignación para la inversión regional correspondiente a las regiones, los proyectos de inversión pueden ser presentados por las personas interesadas ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Ley 2056 de 2020 eliminó los Órganos Colegiados de Administración y Decisión en las entidades territoriales, los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con cargo a las Asignaciones Directas, la asignación para la inversión local y el 60% de la asignación para la inversión regional de los departamentos se deben presentar ante las secretarías de planeación del respectivo ente territorial²¹.

3.2.2 Viabilidad de los proyectos de inversión

Con las modificaciones introducidas al sistema por la Ley 2056 de 2020, la viabilidad de los proyectos de inversión se realiza de la siguiente forma²²:

¹⁹ *Ibid.*, artículo 29.

²⁰ *Ibid.*, artículo 31.

²¹ *Ibid.*, artículo 33.

²² Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, *op. cit.*, artículo 34.

3.2.2.1. Respecto de las Asignaciones Directas y la ahora denominada Asignación para la Inversión Local, la viabilidad se encuentra a cargo de las entidades territoriales beneficiarias.

3.2.2.2. Para la hoy llamada Asignación para la Inversión Regional, esta etapa del ciclo del proyecto de inversión está en cabeza del ente territorial que lo presente.

3.2.2.3. En el evento en que un proyecto cuente con aportes del presupuesto general de la nación, la viabilidad es responsabilidad de los ministerios o departamentos administrativos del sector al que corresponda el respectivo proyecto, y ya no únicamente del Departamento Nacional de Planeación, como sucedía en vigencia de la Ley 1530 de 2012²³.

Sin embargo, si el proyecto es estructurado por entidades públicas financieras del orden nacional o territorial o por personas jurídicas de derecho privado, la nueva normativa les impone a estas el deber de emitir un concepto de viabilidad.

3.2.2.4. Finalmente, y en caso de que concurren diferentes fuentes de financiación para la ejecución de un proyecto, la Comisión Rectora será quien defina las instancias o las entidades que emitan la viabilidad de los proyectos de inversión.

3.2.3 Priorización y aprobación de los proyectos de inversión

La reforma al Sistema General de Regalías tuvo como propósito la creación de dos asignaciones generales para la distribución de los recursos percibidos por la explotación de recursos naturales no renovables. Es decir, se plantearon como escenarios una asignación territorial y otra regional.

²³ Congreso de la República, Ley 1530 de 2012, *op. cit.*, artículo 26.

Siguiendo este enfoque, la Ley 2056 de 2020 trazó el derrotero para la priorización y la aprobación de proyectos en uno y otro caso.

En este contexto, la nueva normativa estableció que la priorización y la aprobación de proyectos de inversión de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de los departamentos estaría a cargo de estas entidades territoriales, y que, tratándose de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de las regiones, la aprobación se llevaría a cabo por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional, previa priorización del proyecto entre el beneficiario y el Departamento Nacional de Planeación²⁴.

En este punto, es preciso indicar que la nueva ley reformativa del sistema otorgó a los departamentos la potestad de designar al ejecutor del proyecto de inversión, el cual, al igual que en la Ley 1530 de 2012, debe ser de naturaleza pública. Además, contempló que la secretaría técnica de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales debe ser ejercida por el Departamento Nacional de Planeación²⁵.

Ahora bien, la priorización y la aprobación de proyectos de inversión para las Asignaciones Directas y la Asignación para la Inversión Local corresponde a las mismas entidades territoriales beneficiarias de estos recursos²⁶, contrario a lo que ocurría bajo la Ley 1530 de 2012, donde los Órganos Colegiados de Administración y Decisión eran quienes priorizaban y aprobaban los proyectos.

²⁴ Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, *op. cit.*, artículo 35.

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Ibid.*, artículo 36.

3.2.4 Ejecución de los proyectos de inversión

El Sistema General de Regalías, establecido por el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012, contemplaba que los Órganos Colegiados de Administración y Decisión eran quienes debían designar al ejecutor de los proyectos de inversión que se financiaban con los recursos de regalías²⁷.

Por su parte, la Ley 2056 de 2020 dispuso que los proyectos de inversión deben ser ejecutados por quienes designen i) los departamentos, ii) los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales y iii) las entidades territoriales receptoras de Asignaciones Directas y de la Asignación para la Inversión Local.

La Ley 2056 de 2020 define que las entidades territoriales beneficiarias de Asignaciones Directas, la Asignación para la Inversión Local y el porcentaje de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de los departamentos, pueden disponer de la ejecución de los recursos de regalías de manera directa o designar la entidad que los ejecute²⁸.

3.3 ASIGNACIONES Y CONCEPTOS DE GASTO EN EL NUEVO ENFOQUE DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Como se explicó en el capítulo anterior, de acuerdo con el esquema planteado por el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012, las regalías se distribuían en dos fondos de ahorro y cuatro fondos de inversión²⁹.

Sin embargo, en vigencia de esta normativa, el Gobierno nacional evidenció que las entidades territoriales productoras eran quienes recibían los impactos sociales,

²⁷ Congreso de la República, Ley 1530 de 2012, *op. cit.*, artículo 28.

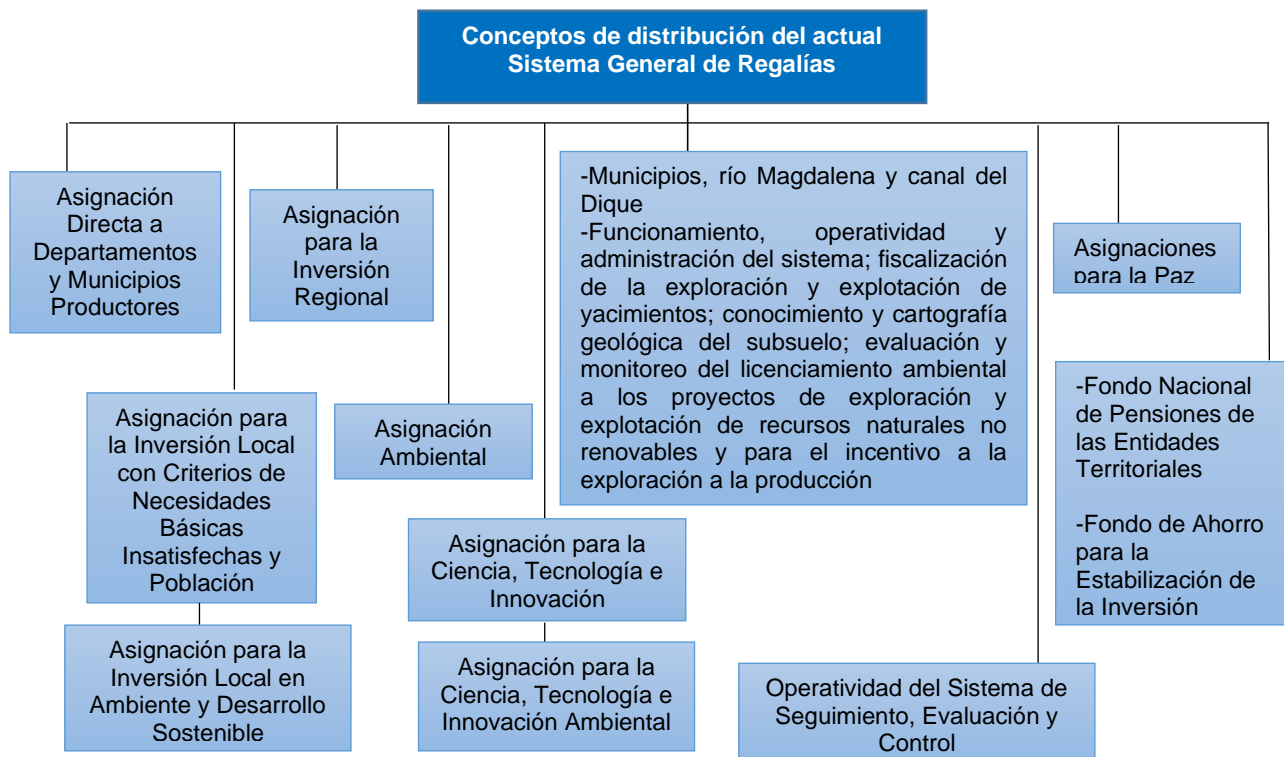
²⁸ Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, *op. cit.*, artículo 37.

²⁹ Posteriormente, a través del Acto Legislativo 04 de 2017, se crearon las Asignaciones para la Paz.

económicos y ambientales generados por la actividad extractiva. Por esta razón, se hacía necesario implementar una reforma que destinara mayores recursos a estos entes, y que esto se tradujera en escenarios flexibles para el desarrollo de las labores de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

De esta manera, y con el fin de incentivar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se realizan actividades extractivas de recursos naturales no renovables, y propiciar la protección y la recuperación ambiental, el Acto Legislativo 05 de 2019 y la Ley 2056 de 2020 dispusieron que el Sistema General de Regalías estuviera conformado como un sistema de manejo de cuentas. Este aspecto no ofrece diferencia alguna respecto del sistema de regalías primigenio, pero crea las siguientes asignaciones y conceptos de gasto como mecanismo para la distribución de los dineros de regalías:

Figura 3. Conceptos de distribución del actual Sistema General de Regalías



Fuente: elaboración propia.

Como se observa, el legislador, en ejercicio del amplio margen de configuración normativa que ostenta sobre las fuentes exógenas de financiación de las entidades territoriales, eliminó los “fondos” que bajo el amparo del Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 se denominaban como de Desarrollo Regional y Compensación Regional, y estableció otros conceptos de gasto y porcentajes de distribución.

La nueva normativa efectuó una reasignación de los ingresos corrientes del sistema, destinando más recursos para la inversión como consecuencia de la disminución de las apropiaciones contempladas originalmente para los Fondos de Ahorro y Estabilización y Ahorro Pensional Territorial³⁰. Para tal efecto, la Ley 2056 de 2020, en relación con las Asignaciones Directas, mantuvo que estos dineros continuarán financiando o cofinanciando proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales³¹, pero incorporando buenas prácticas en el uso eficiente de la capacidad institucional y una adecuada planeación en la estructuración de los proyectos de acuerdo con las metodologías y lineamientos dictadas por el Gobierno central a través del Departamento Nacional de Planeación.

Así las cosas, el Acto Legislativo 05 de 2019 y la Ley 2056 de 2020 destinaron un 20 % para departamentos y municipios productores y municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten estos recursos o productos derivados de ellos. Sin embargo, la reforma concedió a los municipios en los que se exploten recursos naturales no renovables una participación del 5 % para sectores sociales específicos, porcentaje que se trata de un anticipo y no de un monto adicional de lo que les corresponde a estos entes por concepto de Asignaciones Directas.

³⁰ Conforme se puede evidenciar en el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 2056 de 2020.

³¹ Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, *op. cit.*, artículo 41.

Siguiendo con este análisis, resulta oportuno indicar que la reforma al Sistema General de Regalías concedió una asignación del 15 % a los municipios con altos índices de pobreza, y a la cual denominó como Asignación para la Inversión Local con Criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas y Población. Dentro de esta partida, se asignaron recursos para inversión local en ambiente y desarrollo sostenible.

Entre tanto, el Acto Legislativo 05 de 2019 y la Ley 2056 de 2020 reemplazaron los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional por dos asignaciones para inversión, una regional y otra local, con una destinación del 34 %.

La denominada Asignación para la Inversión Regional se creó siguiendo el objetivo del antiguo Fondo de Desarrollo Regional, consistente en mejorar el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de alto impacto regional³². Para este fin, se tuvo en cuenta la distribución del país por regiones, tal como se venía haciendo desde la Ley 141 de 1994 para el Fondo Nacional de Regalías, pero se diseñó una nueva agrupación similar al esquema trazado por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, con una única modificación en la región Centro-Sur, la cual se llama ahora región Centro-Sur-Amazonía³³.

De otro lado, la Asignación para la Inversión Local se creó siguiendo el objetivo del antiguo Fondo de Compensación Regional, es decir, para financiar proyectos de alto impacto local de los municipios más pobres del país, pero manteniendo también los criterios de población y de necesidades básicas insatisfechas³⁴.

³² *Ibid.*, artículo 44.

³³ *Ibid.*, artículo 45.

³⁴ *Ibid.*, artículo 48.

En el marco del nuevo Sistema General de Regalías, se destinó un porcentaje de los ingresos corrientes para la financiación de proyectos sobre ambiente y desarrollo sostenible, protección y conservación de ecosistemas estratégicos y lucha nacional contra la deforestación³⁵. Adicionalmente, con la reforma se creó una partida que se denominó Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible o energías renovables no convencionales, orientados a la transición energética y reducción de emisión de carbono³⁶.

Además, la nueva ley homologó el antiguo Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a una Asignación para Ciencia, Tecnología e Innovación³⁷, y en esta unión recogió lo dispuesto tanto en el Acto Legislativo 04 de 2017³⁸ como en la Ley 1923 de 2018³⁹. Es decir, la reforma al Sistema General de Regalías reafirmó que los programas y proyectos definidos en este concepto de gasto fuesen viabilizados, priorizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas.

Es importante advertir que la ley que reformó el Sistema General de Regalías garantizó un 7 % del total de sus ingresos corrientes para la sostenibilidad del acuerdo que tiene como objeto la terminación del conflicto, la construcción de una paz estable y duradera y la reparación de las víctimas⁴⁰.

³⁵ *Ibid.*, artículo 22, numeral 4.

³⁶ *Ibid.*, artículo 50, literal b.

³⁷ *Ibid.*, artículo 52.

³⁸ Congreso de la República, Acto Legislativo 04 de 2017, “por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”, en *Diario Oficial*, núm. 50350, 8 de septiembre de 2017, Bogotá.

³⁹ Congreso de la República, Ley 1923 de 2018, “por la cual se regula lo previsto en el parágrafo 5 del artículo 361 de la constitución política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 50658, 18 de julio de 2018, Bogotá.

⁴⁰ Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, *op. cit.*, artículo 22, parágrafo transitorio.

Además, el Acto Legislativo 05 de 2019 y la Ley 2056 de 2020, de un lado, modificaron la distribución de los beneficiarios con el producto de mayor recaudo de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías, mediante su destinación específica en rubros relacionados con el ahorro, la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, los municipios más pobres y los proyectos de emprendimiento y generación de empleo. De otro lado, asignaron porcentajes de los ingresos que por rendimientos financieros genera el sistema para las Asignación para la Paz y un incentivo para los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables y aquellos municipios y distritos que cuenten con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten estos recursos o sus derivados.

4. LOS MODELOS DE REGALÍAS EN COLOMBIA: ENTRE DECISIONES CENTRALISTAS Y RECENTRALISTAS EN EL MARCO DE UN ESTADO DESCENTRALIZADO

Las regalías, entendidas como la contraprestación económica que percibe el Estado y que está a cargo de las personas a quienes se otorga el derecho a explorar o explotar recursos minero-energéticos¹, se caracterizan por i) ser rentas del Estado; ii) “pretender el fortalecimiento de las finanzas territoriales como expresión del proceso descentralizador de recursos y funciones”², iii) ser recursos públicos de naturaleza ajena a la tributaria que compensan el agotamiento de recursos naturales no renovables, iv) ser ingresos fiscales a través de los cuales se atienden objetivos sociales y v) ser fuente exógena de financiación de las entidades territoriales.

Sin embargo, si se tienen en cuenta sus antecedentes normativos y la importancia de estos recursos en las finanzas nacionales, es preciso mencionar que las regalías en nuestro país han sido fruto de decisiones centralistas del Estado y políticas impartidas desde el Gobierno nacional.

Su naturaleza y su carácter de fuente exógena de financiamiento de los entes territoriales permitieron que el Congreso de la República, por iniciativa del Ejecutivo central, modificara, en atención a factores coyunturales y experiencias internas y extranjeras, el régimen de regalías de las entidades beneficiarias. Fue de esta manera como, con los Actos Legislativos 05 de 2011 y 05 de 2019 y las Leyes 1530 de 2012 y 2056 de 2020, se creó una arquitectura constitucional y legal que implementó nuevos criterios de distribución y asignación de las regalías, así como nuevos órganos e instancias de decisión, quienes, en ejercicio de sus funciones, no solo establecieron un complejo proceso para la aprobación y ejecución de los

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 1993.

² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 2009, rad. núm. 11001-03-06-000-2009-00019-00(1946A).

proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del sistema, sino que, además, en su administración y estructura operativa, impactaron el poder de decisión de departamentos y municipios en los asuntos que los afectan y en la ejecución del gasto como herramienta para acceder a una mejor calidad de vida.

En este contexto, si se analizan las razones que llevaron al Constituyente de 1991 a adoptar los artículos 360 y 361 iniciales, los motivos que impulsaron al Gobierno de turno a desarrollar el proceso de formación de la Ley 141 de 1994, y las situaciones y experiencias que propiciaron la modificación al régimen de regalías, así como los resultados en su desarrollo y ejecución, se observa que el Sistema General de Regalías generó un desbalance entre regiones de tal magnitud que se hizo necesaria una reforma que fortaleciera la participación de las entidades territoriales beneficiarias en las Asignaciones Directas e incentivara las actividades de exploración y explotación del recurso petrolero y minero en estos territorios, los cuales, en últimas, son los que deben soportar las consecuencias sociales, económicas y ambientales de las labores extractivas.

De ahí que sea propósito de este capítulo reflexionar si las razones y falencias que dieron lugar a una reforma al régimen de regalías por el Gobierno nacional fueron superadas y mejoradas con el diseño y la operatividad de un Sistema General de Regalías que necesitó de una transformación para alcanzar el desarrollo regional y el financiamiento de la inversión con estos recursos. Para ello, se evidenciarán los elementos que hacen de las regalías (4.1) una manifestación de la centralización política en nuestro Estado, tarea para la cual se expondrán los acontecimientos históricos que marcaron sus antecedentes y desarrollo (4.1.1), seguido de la explicación de los motivos que propiciaron el régimen de regalías de las entidades beneficiarias. Se abordarán las principales razones que cimentaron las bases para la creación del Sistema General de Regalías (4.1.2). Posteriormente, se identificarán los efectos del Sistema General de Regalías primigenio en el ámbito territorial (4.2), para lo cual se expondrán los resultados derivados de su

funcionamiento y sus elementos como modelo de centralización administrativa (4.2.1); así se habrá creado el espacio pertinente para debatir acerca de los rasgos de recentralización administrativa territorial producto de las modificaciones implementadas al sistema (4.2.2).

4.1 LOS ESQUEMAS DE REGALÍAS COMO MANIFESTACIÓN DE LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Las regalías han sido entendidas, en términos comunes, como un “privilegio, prerrogativa, preeminencia o la facultad privativa del soberano”, pero jurídicamente, han sido definidas como una “contraprestación económica que percibe el Estado, y que está a cargo de las personas a quienes se otorga el derecho a explorar o explotar recursos minerales^{3, 4}”.

A partir de sus antecedentes en Colombia, las regalías han sido contraprestaciones que se causan por la explotación de bienes o recursos de propiedad nacional⁵. Así,

³ Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 1993.

⁴ Al respecto, véanse, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 4 de octubre de 2007, rad. núm. 11001-03-06-000-2007-00064-00 (1842); y a Carlos Ariel Sánchez, “El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991”, en *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 5, núm. 1 (2003), pp. 172-210. Disponible en <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/241>; los cuales recogen este concepto de regalías.

⁵ En este sentido, fue a partir de la Constitución de 1886 cuando se empezó a reconocer a la nación como propietaria del territorio. En efecto, el artículo 222 de dicha carta especificó que pertenecían a la República de Colombia i) los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana a 15 de abril de 1886; ii) los baldíos, las minas y las salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio hubiese recobrado la nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados o a favor de estos por la nación a título de indemnización, y iii) las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existieran en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hubiesen adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas. Así mismo, el Decreto 1056 de 20 de abril de 1953 o Código de Petróleos consideró este recurso como de propiedad de la nación. Posteriormente, el Decreto 2310 de 28 de octubre de 1974 contempló la exploración y explotación de hidrocarburos como de propiedad nacional, y el artículo 3 del Decreto 2655 de 23 de diciembre de 1988 señaló que todos los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo pertenecían a la nación en forma inalienable e imprescriptible. No obstante, este decreto fue derogado posteriormente por la Ley 685

en vigencia de la Constitución de 1886, las regalías eran ingresos de la nación, pero una vez efectuadas las transferencias correspondientes a los entes territoriales, corporaciones autónomas y otras entidades, pertenecían en su totalidad a estos ^{6, 7}.

De esta manera, las regalías, desde un principio, fueron concebidas como ingresos de la nación, no solo por su condición de dueña del territorio, sino también en razón a que los recursos objeto de explotación eran de su propiedad. En ese contexto, el manejo de estas contraprestaciones económicas comenzó a jugar un papel importante en las finanzas nacionales, y, por consiguiente, su desarrollo no podía ser ajeno a las políticas impartidas desde el Gobierno central.

4.1.1 Antecedentes y desarrollo: las regalías en el seno de la Constitución Política de 1991 y el régimen de las entidades beneficiarias

Al instalarse las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, el 5 de febrero de 1991, esta se organizó en cinco comisiones, de las cuales, la primera, la segunda y la quinta se ocuparon del tema de ordenamiento y descentralización territorial⁸.

Así, la dinámica temática de las comisiones⁹ y los debates suscitados en estas evidenciaban en las propuestas del Gobierno la “intención de otorgar derechos preferenciales a las entidades territoriales sobre los recursos mismos o sobre el

de 2001, que en su artículo 227 definió la regalía como “un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie”.

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 30 de septiembre de 1996, rad. núm. 877.

⁷ Por ejemplo, Liliana Estupiñán Achury indica que, en virtud del Acto Legislativo 03 de 1910, los departamentos debían tener independencia para la administración de sus asuntos, y que tanto departamentos como municipios tenían propiedad exclusiva sobre bienes y rentas. Liliana Estupiñán Achury, “Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno”, Bogotá, Doctrina y Ley - Universidad del Rosario, 2012, p. 156.

⁸ *Ibid.*, p. 135.

⁹ “La ponencia-consenso de la Comisión Segunda reflejó los rasgos básicos del Estado unitario levemente atemperado: autonomía de las entidades territoriales, profundización de la descentralización, fortalecimiento económico de los entes territoriales”. *Ibid.*, p. 151.

producto fiscal de su explotación”, en razón a los efectos ambientales adversos inevitables en los sitios donde se pudiesen realizar explotaciones¹⁰. Se concluyó, por su parte, en el seno de la Comisión Quinta que:

El aprovechamiento económico de los recursos naturales debía orientarse con prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y al desarrollo de las comunidades de los municipios y regiones donde se ubican, debiendo contribuir, también, al financiamiento de la gestión ambiental, al enriquecimiento, conservación y restauración de los recursos potencialmente renovables y al desarrollo de los sustitutos de los no renovables¹¹.

Adicionalmente, se sostuvo en la Asamblea Nacional Constituyente que el municipio dependía “en alto porcentaje de los recursos exógenos girados y condicionados por el Estado centro a 1102 municipios”, que para ese momento conformaban la geografía nacional¹².

Bajo estas premisas y un sinnúmero de discusiones, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se procuró instaurar en el país una política de descentralización de los dineros provenientes de las regalías y las compensaciones causadas a favor del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables, de manera que, al beneficiar a las entidades territoriales, estas dispusieran de recursos adicionales para impulsar su desarrollo¹³.

¹⁰ Congreso de la República, Proyecto de Ley 126 de 1992, “por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías y la Comisión Nacional de Regalías; se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables; se establecen las reglas para su liquidación y distribución, y se dictan otras disposiciones”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 42, 28 de agosto de 1992, Bogotá, p. 7.

¹¹ *Idem*.

¹² Estupiñán Achury, *op. cit.*, p. 163.

¹³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 1992, rad. núm. 476.

Fue así como los artículos 360¹⁴ y 361 elevarían a rango constitucional el tema de las regalías en Colombia. No obstante, estas disposiciones diferirían al legislador la facultad de determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, por mandato del mismo artículo 332 constitucional, así como los derechos de las entidades territoriales sobre esos recursos.

En efecto, la expedición de una ley en materia de regalías sería necesaria entonces no solo para desarrollar las normas de la nueva Constitución, sino que esta también debía armonizarse con el contexto y la política macroeconómica del país, así como con las directrices del entonces vigente Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1990-1994, la Revolución Pacífica, del Gobierno nacional, y liderado por el presidente de la República de la época, César Gaviria Trujillo.

Pues bien, como se evidencia de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 126 de 1992, una ley de regalías debía desarrollarse alrededor de tres objetivos fundamentales: i) la sustitución de activos¹⁵; ii) el fortalecimiento de la descentralización, el aumento de la inversión regional y municipal y el apoyo a los mecanismos de articulación entre la planeación local, departamental y nacional¹⁶ y

¹⁴ Una vez que se adoptó la Constitución de 1991, se reconoció que las regalías representaban un derecho de participación de las entidades territoriales en las contraprestaciones económicas que se causaban a favor del Estado, por la explotación de recursos naturales no renovables. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 1996, rad. núm. 877.

¹⁵ Según el proyecto de ley, este principio debía guiar toda política sobre el uso de recursos naturales no renovables, así como la utilización de las regalías y contraprestaciones económicas; lo cual debía inducir a su transformación en otros activos renovables y poseedores de una mayor productividad económica y social a largo plazo. Explicó que el artículo 361 constitucional inicial desarrolló este propósito, en razón a que el Constituyente incorporó dos instrumentos encargados de la sustitución de activos, es decir, las entidades territoriales y el Fondo Nacional de Regalías, reconociendo al mismo tiempo la existencia de objetivos regionales y locales, tales como las necesidades de mayor desarrollo económico, social e institucional de las entidades territoriales, y otros de carácter nacional en materia de desarrollo regional, el aprovechamiento de las económicas de escala y las externalidades jurisdiccionales. (p. 5).

¹⁶ El Fondo Nacional de Regalías se concibió como un instrumento de apoyo a la política de descentralización y desarrollo regional. Además, la utilización de los recursos del Fondo Nacional de Regalías y de las entidades territoriales se observó como una oportunidad para vincular en su diseño

III) la eficiencia en el uso de los recursos, así como el aumento de la productividad en la inversión pública¹⁷.

Bajo estos ejes propuestos por el Gobierno nacional, y dado que en el periodo 1980-1991¹⁸ el sector minero experimentó un crecimiento superior al de la economía colombiana, fue expedida la Ley 141 de 1994¹⁹, en la que los recursos girados a los entes territoriales productores dependían de su volumen de producción, estaban concentrados en catorce departamentos y su distribución tenía destinación específica. Además, como se explicó en capítulo anterior, dividió las contraprestaciones económicas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables en regalías indirectas y directas.

Sin embargo, un nuevo aumento de las regalías derivado del crecimiento en la producción de hidrocarburos generó que el Gobierno nacional adoptara medidas tendientes a evitar una eventual desaceleración y recesión en la economía. Esta situación, junto a otros factores como los que se expondrán a continuación, darían lugar a un debate sobre la necesidad de diseñar una reforma constitucional al régimen de regalías.

y en su ejecución la planeación nacional, regional y municipal; y para armonizar las prioridades y los proyectos de inversión regional con los esquemas en el ámbito nacional. Este enfoque permitiría redistribuir de forma escalonada los beneficios de las regalías que no podían acumularse, por causalidad de la naturaleza, en determinados puntos geográficos. (p. 5).

¹⁷ El Gobierno nacional apostó por la eficiencia en el uso de los recursos y la alta productividad en la inversión pública, a partir del fortalecimiento de los mecanismos de planeación, pero procurando sobre todo estimular el mayor esfuerzo fiscal propio como forma de garantizar la sostenibilidad económica de los proyectos y su legitimidad política en el ámbito local. (p. 5).

¹⁸ Según las cifras incluidas en el Proyecto de Ley 126 de 1992, el producto sectorial para 1980 era de 6661 millones a pesos constantes de 1975, y en 1991 equivalía a 36 893 millones de pesos. Así, la participación en el PIB del sector minero pasó del 1.27 % en 1980 al 4.91 % en 1991. De igual manera, para el cierre de 1992, el valor de las regalías totales se estimó en 229 291 millones de pesos. (p. 6).

¹⁹ Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

4.1.2 Política macroeconómica y equidad: las principales razones para una reforma constitucional al régimen de regalías

En el marco del andamiaje constitucional y legal de la época, el Gobierno nacional comenzó a observar ciertos factores²⁰ que abrirían espacio a una discusión acerca de la conveniencia de modificar el régimen de regalías de las entidades beneficiarias.

En efecto, los ponentes del Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 evidenciaron que el régimen de regalías no tenía en cuenta “criterios como el número de habitantes a beneficiar, el número de personas o familias pobres, los índices de necesidades básicas insatisfechas de dichos habitantes, la capacidad administrativa y financiera de los entes territoriales y los impactos ambientales”²¹.

De esa manera, la distribución de los recursos de regalías generaba la concentración de estos ingresos en pocas entidades territoriales²². Esta asignación no guardaba correspondencia con la distribución de la población²³, lo cual ocasionaba inequidad respecto de las demás regiones del país y pobreza en aquellos entes que requerían otras fuentes de financiación para impulsar su desarrollo.

²⁰ Factores relacionados con I) inequidad y pobreza, II) ineficiencia y III) la incorrecta utilización de los recursos de regalías.

²¹ Congreso de la República, Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010, “por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 577, 31 de agosto de 2010, Bogotá, p. 14.

²² De las 790 entidades beneficiarias de los recursos de regalías directas, 17 departamentos y 60 municipios percibían el 95 % de estas. Igualmente, los mayores beneficiarios de estos recursos fueron los departamentos y municipios receptores de la explotación de hidrocarburos, los cuales, para el periodo 1994-2009, recibieron el 56 % de las regalías generadas. *Idem*.

²³ Sin embargo, su distribución generaba la concentración del 80 % de esos recursos en entidades territoriales que representaban apenas el 17 % de la población. Por ejemplo: Casanare, con menos del 1 % de la población, recibía el 24 % de las regalías; Meta, con el 2 % de la población, recibía el 12 % de las regalías; y Arauca, con el 0.5 % de la población, recibía el 10.8 %. *Idem*.

Mientras tanto, los recursos del Fondo Nacional de Regalías se asignaban a múltiples sectores, tales como “transporte, energía, vivienda, educación, salud, medioambiente, gas, asistencia humanitaria, cultura, agricultura”, por nombrar algunos de ellos, lo cual generaba un bajo impacto en las inversiones y la imposibilidad de brindar niveles de competitividad regional²⁴.

Adicionalmente, recuérdese, como se mencionó en capítulo precedente, que en vigencia de la Ley 141 de 1994 las regalías directas podían ser destinadas en su totalidad a inversión en proyectos contemplados en el plan de desarrollo departamental o local, dirigidos especialmente a la reducción de la mortalidad infantil, la salud, la educación, el agua potable y el alcantarillado. Esta apropiación no podía ser modificada mientras las entidades territoriales beneficiarias alcanzaran las coberturas mínimas establecidas por el Gobierno nacional para cada uno de esos sectores. De manera que si el departamento o el municipio respectivo no garantizaba dichos indicadores, debía asignar regalías para esos propósitos en los porcentajes determinados en la ley.

Sin embargo, lo que ocurrió bajo este escenario consistió en que para el año 2010, fecha en que el Ejecutivo nacional presentó al Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo 13, ninguna de las entidades beneficiarias de recursos de regalías cumplió con las coberturas mínimas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en los sectores de educación, afiliación a salud, mortalidad infantil, agua potable y alcantarillado²⁵. Es decir, no se alcanzó un mínimo de

²⁴ *Ibid.*, p. 15.

²⁵ Por ejemplo, de acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010, para la vigencia 2009, ninguna de las entidades territoriales beneficiarias de regalías cumplió con la cobertura de alcantarillado que era del 85.8 %. En relación con la cobertura mínima en salud, de los 32 departamentos del país, 9 de ellos lograron el 100 % de cobertura en afiliación a salud de la población vulnerable en el año 2008, y 25 de ellos en el año 2009. Respecto a la reducción de la mortalidad infantil, para el año 2008, los departamentos de Santander y Huila obtuvieron los mejores resultados. *Ibid.*, pp. 17-18.

servicios sociales básicos por los principales beneficiarios de estas contraprestaciones económicas²⁶.

Sumado a los factores expuestos, en el manejo de las regalías se reflejaron irregularidades relacionadas con “faltas a la contratación correspondientes a la inobservancia de procesos de selección objetiva, ejecuciones extemporáneas de los contratos, omisión en la contratación de la interventoría técnica, dificultades en la formulación de los proyectos por ausencia de estudios previos adecuados”, entre otros²⁷.

No obstante, estas serían algunas de las situaciones que llevarían al Gobierno de turno a replantear el diseño constitucional y legal de las regalías, pues adicionalmente Colombia empezaría a experimentar un auge en la producción minera y un aumento de los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales no renovables²⁸, frente a los cuales el Ejecutivo nacional optaría por una política de manejo fiscal responsable.

En este sentido, los ponentes del Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 propusieron una reforma que buscara garantizar el principio de equidad en la distribución de la riqueza proveniente del subsuelo, con fundamento en criterios como i) equidad regional ii) equidad social y iii) equidad intergeneracional²⁹. Así mismo, formularon una estrategia de ahorro, de modo que los dineros excedentes

²⁶ *Ibid.*, pp. 16, 19.

²⁷ *Ibid.*, p. 19.

²⁸ En ese escenario, el Gobierno nacional, en el Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010, tuvo en cuenta, por ejemplo, las proyecciones del West Texas Intermediate (WTI), proyectando un aumento en el precio del barril de petróleo que pasaría de 77 USD en el año 2010 a 90 USD para el año 2020. Así mismo, calculó que la producción de carbón aumentaría aproximadamente de 92 millones de toneladas en el año 2010 a 160 millones para el año 2020. Por su parte, se estimó un aumento en la producción de oro hasta del 6 % anual. *Ibid.*, p. 8.

²⁹ El concepto de equidad regional permitiría generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la economía y mantener el gasto público a través del tiempo. La equidad social serviría como mecanismo de inversión para que los ingresos minero-energéticos se destinaran hacia la población más pobre; y finalmente la equidad intergeneracional buscaría que los recursos del subsuelo favorecieran el desarrollo regional de todos los departamentos y municipios. *Ibid.*, p. 2.

en épocas de bonanza fueran ahorrados, y, en circunstancias de desaceleración de la economía, las regiones tuvieran acceso a esos recursos acumulados. Con todo, estos objetivos coadyuvarían a impulsar el crecimiento regional, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país³⁰.

Empero, si bien la modificación al régimen de regalías perseguía estos propósitos, del texto del Proyecto de Acto Legislativo antes mencionado llaman la atención los siguientes aspectos: I) que el sistema propuesto no pretendiera despojar de estas contraprestaciones económicas a las regiones productoras y a aquellas que pudiesen, en razón de su actividad minera, presentar algún daño o afectación ambiental; y II) que el sistema propuesto buscara que los entes territoriales idearan mecanismos de gestión de las regalías en pro del desarrollo nacional y regional, a través de “escenarios flexibles que promovieran el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales”³¹.

Dicho de otro modo, se observa que la intención de los promotores de aquella reforma no perseguía otra cosa diferente que sobreponer el desarrollo regional, superar la ineficiencia en el manejo de los recursos y alcanzar presuntamente ejercicios de gestión pública territorial; todo ello sobre un único pensamiento económico fundamentado en la regla fiscal que fortaleciera las finanzas públicas.

4.2 EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS Y SUS EFECTOS EN EL ÁMBITO TERRITORIAL

Bajo los factores y por las razones antes descritas, fue expedido el Acto Legislativo 05 de 2011³², modificadorio de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991, el cual estableció las bases generales para que el Congreso de la República

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

³² Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

expidiera una ley que “determinara la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables”, estructurando un nuevo “conjunto de ingresos, asignaciones, órganos y procedimientos denominado Sistema General de Regalías”³³.

El mencionado Acto Legislativo dispuso que el Sistema General de Regalías regiría a partir del 1 de enero de 2012, razón por la cual, con el fin de garantizar su operatividad mientras era adoptada la respectiva ley, el presidente de la República expidió el Decreto 4923 de 2011³⁴.

De esta manera, el 17 de mayo de 2012, el Congreso de la República expidió la Ley 1530, en la cual recoge elementos ya plasmados en las normas que la precedieron, y define los ejes fundamentales y las características del entonces nuevo diseño constitucional y legal de las regalías.

4.2.1 Resultados derivados del funcionamiento del Sistema General de Regalías y sus elementos como modelo de centralización administrativa

La experiencia del Estado colombiano, en vigencia del régimen de regalías de las entidades beneficiarias, condujo al Ejecutivo nacional a proponer una reforma constitucional que rediseñara el manejo de las contraprestaciones económicas que se causan por la explotación de recursos naturales no renovables, tanto en el ámbito central como en el ámbito territorial.

³³ *Ibid.*, artículo 1.

³⁴ Presidencia de la República de Colombia, Decreto 4923 de 2011, “por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 48294, 26 de diciembre de 2011, Bogotá.

En efecto, como se ha venido exponiendo, al crearse el Sistema General de Regalías, estos dineros se distribuyeron en cinco fondos de inversión y en dos de ahorro. Paralelamente, se creó para su operatividad y funcionamiento un esquema institucional conformado por la Comisión Rectora; el Departamento Nacional de Planeación; los Ministerios de Hacienda y de Minas y Energía, y sus entidades adscritas y vinculadas que cumplieran funciones en el ciclo de las regalías; el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

Bajo ese esquema, todos los recursos financiaban proyectos de inversión que fuesen presentados por cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, ante las entidades correspondientes. Así, los proyectos de inversión eran presentados por las entidades territoriales al correspondiente Órgano Colegiado de Administración y Decisión, acompañados de los respectivos estudios y soportes, previa verificación del cumplimiento de las características definidas en la ley y la armonización con los planes de desarrollo territoriales.

En todo caso, la aprobación de los proyectos de inversión que se financiaban con recursos del Sistema General de Regalías estaba sometida al cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y definidos por la Comisión Rectora.

Resulta importante mencionar que la Comisión Rectora, concebida con el objetivo de adoptar las regulaciones de carácter administrativo dirigidas a asegurar el adecuado funcionamiento del sistema³⁵, ha expedido un número importante³⁶ de acuerdos relacionados con los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, secretarías técnicas, administración y manejo de fondos y recursos, giros y

³⁵ Congreso de la República, Ley 1530 de 2012, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 48433, 17 de mayo de 2012, Bogotá, artículo 4.

³⁶ A fecha de 1 de julio de 2020, la Comisión Rectora había expedido un total de 58 acuerdos, de los cuales 17 estaban vigentes.

presupuesto, lineamientos y requisitos para formulación, presentación, verificación, viabilización, priorización, aprobación, ajuste, cofinanciación y ejecución de proyectos de inversión y política general del Sistema de Regalías.

De estos acuerdos, se resaltan el Acuerdo 45 de 2017³⁷ y el Acuerdo 47 de 2018³⁸, con los cuales se crearon mayores requisitos para la presentación, formulación, viabilización, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión que se financiaban con cargo a los recursos de los Fondos de Compensación y Desarrollo Regional, Asignaciones Directas y Ciencia, Tecnología e Innovación.

Es decir, el Sistema General de Regalías, además de diseñar un nuevo esquema en la distribución y la destinación de esos recursos, creó nuevos órganos respecto del régimen anterior, cuyas normas y lineamientos expedidos en su funcionamiento han generado que las regalías, a pesar de ser fuentes exógenas de financiación de departamentos y municipios, hayan sido limitadas en su directa ejecución por la intervención del Gobierno central. Esto generó una centralización en la administración de las regalías, que afecta indiscutiblemente los principios de autonomía territorial y descentralización, ambos definitorios del Estado unitario, o como lo refiere Manrique Reyes, con la expedición del Acto Legislativo 5 de 2011, se centralizaron de nuevo los recursos de las que en su momento se denominaron regalías directas³⁹.

Esta situación derivada del funcionamiento y la organización propia del Sistema General de Regalías primigenio se hizo mucho más evidente en la medida en que otros actores institucionales, como Ministerios, Departamentos Administrativos y Corporaciones Autónomas Regionales, dictaban lineamientos y metodologías que

³⁷ Por medio del cual se expide el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías (SGR), y se dictan otras disposiciones.

³⁸ Por medio del cual se adiciona y modifica el Acuerdo 45 de 2017, mediante el cual se expidió el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías.

³⁹ Cfr. Alfredo Manrique Reyes, *La descentralización como instrumento de fortalecimiento del Estado social de derecho*. Bogotá, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2011, pp. 300-301.

debían ser acatadas por los entes territoriales e instituciones de educación superior para la formulación, la presentación y la viabilidad de los proyectos de inversión.

En consecuencia, no puede desconocerse que, pese a ser las regalías ingresos a través de los cuales se atienden objetivos sociales y verdaderas necesidades básicas insatisfechas de la población, en razón a las decisiones centralistas del Gobierno, se ha destinado por mandato del Acto Legislativo 04 de 2017, un 7 % de los recursos del Sistema General de Regalías a la “financiación de proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. En ese orden, se apropió de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, a 31 de diciembre de 2016, con el fin de financiar infraestructura de transporte necesaria para la implementación de dicho acuerdo final⁴⁰.

En efecto, la construcción de infraestructura para la implementación del Acuerdo de Paz en nada o poco se relaciona con el concepto de ciencia, tecnología e innovación y el objeto de este fondo contemplado en el artículo 29 de la Ley 1530 de 2012; empero, adicionalmente iniciativas unilaterales del Gobierno central de turno han apropiado recursos de regalías dirigidos a “becas de excelencia doctoral del bicentenario”, “obras de infraestructura física en instituciones públicas de educación superior” y “proyectos de inversión para dotar las instituciones de educación preescolar, básica y media”⁴¹. Estas decisiones reflejan no solo la falta de un concepto claro sobre los sectores a los cuales se pueden destinar estas retribuciones y la voluntad de centralizar la gestión de estas, sino, además, el desconocimiento de las facultades atribuidas a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, en cuanto a la priorización de los proyectos de inversión para la asignación de los recursos.

⁴⁰ Al respecto, véanse los parágrafos 7 y 8 transitorios del artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2017.

⁴¹ Al respecto, véanse los artículos 45, 46 y 54 de la Ley 1942 de 2018, “por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”, en *Diario Oficial*, núm. 50819, 27 de diciembre de 2018, Bogotá.

Adicionalmente a lo antes mencionado, se advierte que, si bien en un primer momento con la adopción de ese modelo, como se señaló en el Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010, no se pretendió despojar a las entidades productoras de los recursos que percibían por concepto de regalías, buscándose al mismo tiempo mecanismos flexibles que procuraran una mejora en la capacidad de gestión de departamentos y municipios⁴², lo que sucedió en la práctica no fue otra cosa diferente que un proceso de complejización del poder de decisión de las entidades locales con ocasión de las nuevas reglas del sistema, debido al derecho de injerencia de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión en la destinación de los recursos de regalías⁴³.

Bajo este panorama, resulta admisible reconocer lo dicho por Botero Ospina, quien señala que es la capacidad de decisión que tengan las autoridades políticas de departamentos y municipios para influir en las instancias de decisión sobre el destino de las regalías en Colombia la que determina el mejoramiento de las condiciones para el desarrollo territorial y de los niveles de bienestar de la población⁴⁴.

⁴² Congreso de la República de Colombia, Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010, *op. cit.*, p. 2.

⁴³ Cfr. María Alejandra Gutiérrez Fonseca, *Incidencia del nuevo Sistema General de Regalías en el proceso de planificación del departamento del Meta*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2014, p. 39.

⁴⁴ “Si partimos de la teoría de la maldición de los recursos, se hace evidente que, en el caso colombiano, más que la existencia de una dotación natural de recursos del subsuelo, lo que determina el mejoramiento de las condiciones para el desarrollo territorial y el mejoramiento de los niveles de bienestar es la capacidad que las instancias políticas de representación de los municipios y departamentos tengan para influenciar las instancias de decisión sobre el destino de las regalías en Colombia. En este sentido, se confirma que municipios y departamentos con fuerte institucionalidad política, económica y social tienen acceso preferente a los recursos por sobre aquellos territorios que son sus reales productores. Con ello se evidencia que la reforma del Sistema General de Regalías mejora el proceso de distribución al interior de los departamentos, pero sigue favoreciendo la concentración de la inversión pública en los municipios de los departamentos centrales de Colombia, que no resultan ser los lugares donde se extrae la riqueza del subsuelo, lo cual reconfigura nuevas formas de disparidad interregional”. Cfr. María Elena Botero Ospina, “Impacto de las regalías en la inversión pública municipal: la desconcentración concentrada”, en *Equidad & Desarrollo*, vol. 1, núm. 26 (2016), p. 74.

Luego entonces, lo que en realidad ocasionó dicho esquema de regalías, más allá de la significativa pérdida del poder de decisión de los niveles regionales y locales sobre la gestión de estos recursos y su inversión, para satisfacer necesidades básicas insatisfechas de la población, fue también que los entes productores que presentaban daño o afectación en razón de las explotaciones que se realizaban en sus territorios, además de ver reducida su participación en estos ingresos, no fueran compensados económicamente en medida proporcional a las afectaciones ambientales y sociales que se causaban.

Ahora bien, es preciso mencionar que otra de las razones que motivaron en su momento la reforma al régimen de regalías consistió en el incumplimiento reiterado y generalizado de la ley de contratación en lo referente a los procedimientos precontractuales, los procesos de selección de contratistas, la inadecuada ejecución de los proyectos, entre otros⁴⁵.

Sin embargo, en el marco del Sistema General de Regalías, se identificaron situaciones que reflejaron falencias en la formulación, la ejecución y el cumplimiento de requisitos legales en los proyectos de inversión⁴⁶, circunstancias que no

⁴⁵ “Se presenta un incumplimiento reiterativo y generalizado de la ley de contratación en especial en lo referente a los procedimientos contractuales, la selección de los contratistas, la inexistencia de pólizas de garantía, la inadecuada ejecución de las interventorías técnicas a las obras, proyectos y la liquidación de los contratos. Para la ejecución de estos recursos también se utilizan figuras como la contratación con cooperativas de municipios y la realización de convenios interadministrativos para eludir los procedimientos de selección objetiva establecidos en la ley de contratación; así mismo, se ha utilizado la contratación de obras civiles a través de universidades que no tienen entre sus fines este tipo de actividades”. Cfr. Alfredo Manrique Reyes, *La descentralización como instrumento de fortalecimiento del Estado social de derecho*, Bogotá, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2011, p. 297.

⁴⁶ De acuerdo con el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías, el Departamento Nacional de Planeación observó que, en la etapa de formulación de proyectos, los diagnósticos, los estudios, los diseños, la titularidad de predios, las licencias o los permisos no permitían una adecuada ejecución. También evidenció falta de previsión de operatividad, continuidad o sostenibilidad; carencia de articulación con el plan de desarrollo e insuficiente competencia de la entidad ejecutora para desarrollar el proyecto de inversión. Así mismo, en la ejecución de proyectos, se advirtió que estos no contaban con una adecuada labor de interventoría o designación de la supervisión; deficiencias o insuficiencias técnicas; retrasos; inconsistencias entre lo aprobado y lo ejecutado; inicio de la ejecución sin contar con el certificado

vislumbraban una marcada diferencia respecto de las inconsistencias presentadas en el régimen anterior y en nada o poco justificaban la necesidad de una reforma constitucional. En efecto, desde el año 2012 y a 31 de diciembre de 2020, se verificaron un total de 6.589 proyectos de inversión por valor de \$55 billones de recursos del Sistema General de Regalías, de estos 3.482 proyectos (52,84%) por \$29,72 billones del sistema cumplieron requisitos y 3.107 por valor de \$25,30 billones no cumplieron con los requisitos establecidos en el Acuerdo 45 de 2017 expedido por la Comisión Rectora. En ese orden, para los 6.589 proyectos se efectuaron en total 20.559 verificaciones, en promedio 3,12 verificaciones por proyecto. El número de verificaciones promedio hasta que un proyecto de inversión cumplía requisitos era de 5⁴⁷.

Por último, la ineficiencia en el manejo de las regalías bajo la Ley 141 de 1994, ocasionada por la dispersión de recursos, que generaba un bajo impacto en las inversiones, y que fuese observada por el Gobierno nacional en la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010, tampoco sufrió un cambio sustancial en el Sistema General de Regalías, dado que estas contraprestaciones económicas se seguían destinando a múltiples sectores y subsectores.

Al respecto, Manrique Reyes señaló que, bajo el régimen anterior, los dineros destinados para salud, educación, agua potable y alcantarillado se desviaron a otros fines no prioritarios, y que con regalías se construyeron museos, empresas industriales, estadios, entre otros⁴⁸. Sin embargo, las regalías, bajo el modelo adoptado por el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012, continuaron destinándose a los mismos, e incluso a más sectores que aquellos previstos en el

de cumplimiento de requisitos y proyectos cuyos ajustes no fueron tramitados ante el OCAD o la entidad ejecutora. Finalmente, se expusieron situaciones relacionadas con incumplimientos a la ley de contratación, falencias en la identificación de riesgos y constitución de garantías y proyectos en estado de abandono, suspensión o con retrasos injustificados. Departamento Nacional de Planeación, *Informe Segundo Trimestre 2018*. Bogotá, 2018, pp. 91-95.

⁴⁷ Cfr. Departamento Nacional de Planeación, *Informe Bienio 2019-2020*. Bogotá, 2021, p.19.

⁴⁸ Cfr. Alfredo Manrique Reyes, *La descentralización...*, op. cit., p. 297.

régimen constitucional y legal primigenio, y que fueron cuestionados para dar paso a un esquema que permitiera presuntamente eficiencia en las inversiones y competitividad regional⁴⁹.

4.2.2 La reforma al Sistema General de Regalías: hacia una recentralización administrativa territorial

Ocho años después de la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías, y pese a que este modelo prometía logros en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, así como avances en el desarrollo territorial y en la disminución de los índices de pobreza, resultó inaplazable y necesario realizar ajustes a esta arquitectura constitucional y legal.

El Acto Legislativo 05 de 2019 y la Ley 2056 de 2020, conscientes de las condiciones y las situaciones que fueron expuestas en el título anterior de este trabajo, apostaron por fortalecer la participación de las entidades territoriales productoras en las Asignaciones Directas. Para ello, acogieron, de un lado, la necesidad de incentivar las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aquellos territorios que sufren graves impactos sociales, económicos, ambientales e institucionales derivados de estas labores, y ratificaron, de otro, el espíritu inicial de la Constitución de 1991, por cuanto buscaba conceder derechos preferenciales a los entes territoriales sobre el producto fiscal de la explotación.

En este punto, se debe anotar que, si bien la reforma mejoró los ingresos que por concepto de Asignaciones Directas recibían las entidades territoriales productoras y los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los

⁴⁹ Departamento Nacional de Planeación. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. *Informe segundo trimestre 2018*, Bogotá, 2018, p. 89.

recursos naturales no renovables o productos derivados de estos, ello no es óbice para desconocer que el nuevo esquema, al tener un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional debilita la descentralización y la autonomía territorial.

En otras palabras, la ley bienal del presupuesto general de regalías asigna recursos por conceptos de distribución, en el marco de los cuales a los entes territoriales no les queda alternativa diferente que acatarlos y apropiarlos según el objeto de gasto conforme a los proyectos aprobados por las autoridades correspondientes. Además, los proyectos de inversión que se financian con recursos del Sistema General de Regalías deben incorporarse en el Plan de Desarrollo Territorial con cargo a un capítulo independiente de inversiones⁵⁰.

Ahora bien, es preciso recordar que con el Sistema General de Regalías primigenio se buscó implementar escenarios flexibles que mejoraran la capacidad de gestión de las entidades territoriales. Sin embargo, como se ha dicho, lo que ocurrió fue una concentración de decisiones significativas en cuanto a lineamientos, regulaciones, metodologías, términos de referencia, entre otros, por parte del Gobierno central y una complejización del poder de decisión, debido a la intervención de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión en la destinación de los recursos de regalías.

Este aspecto, que quiso ser mejorado con la reforma, con la que se procuró que los entes descentralizados territorialmente conservaran margen de influencia sobre la ejecución de sus recursos, y se buscó mitigar el centralismo derivado del modelo de

⁵⁰ Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 51453, 30 de septiembre 2020, Bogotá, artículo 30.

planificación existente⁵¹, no evidencia mayores diferencias con el sistema original. Lo anterior, porque si bien se otorgaron mayores recursos a los departamentos y los municipios productores, y se eliminaron los Órganos Colegiados de Administración y Decisión de las Asignaciones Directas a departamentos y municipios, los proyectos de inversión que se financian con recursos de regalías continúan sujetos, para su aprobación, a políticas sectoriales, a criterios contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y a lineamientos y metodologías formuladas por entidades del orden nacional⁵². Esta situación, a la postre, evidencia

⁵¹ Informe de ponencia para primer debate en Senado del proyecto de Acto Legislativo número 40 de 2019 Senado, 343 de 2019 Cámara, acumulado con el proyecto de Acto Legislativo número 365 de 2019 Cámara, “por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 417, 29 de mayo de 2019, Bogotá, Imprenta Nacional, pp. 3-4.

⁵² Ley 2056 de 2020, artículo 4: “La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías es el órgano encargado de definir la política general del Sistema General de Regalías, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones y lineamientos de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema”. Ley 2056 de 2020, artículo 5: “La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías tendrá a su cargo las siguientes funciones: 1. Definir las directrices generales, procesos, lineamientos, metodologías y criterios para el funcionamiento y direccionamiento estratégico del Sistema General de Regalías, en el marco de lo dispuesto en la normativa que regule la materia. [...]”. Ley 2056 de 2020, artículo 7: “Son funciones del Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas y vinculadas que participan en el ciclo de las regalías, las siguientes: A. Funciones del Ministerio de Minas y Energía. [...] 8. Establecer la metodología de distribución y asignación para las entidades territoriales de los recursos que del Sistema General de Regalías se destinen para incentivar la producción y formalización en las entidades en cuyos territorios se exploten o se prevean explotar recursos naturales no renovables, así como de los recursos recaudados por la Autoridad Minera Nacional en virtud de la acreditación de pago de regalías en la exportación de minerales, productos o subproductos mineros de oro, plata y platino, cuyo origen de explotación no haya sido identificado por el exportador por proceder de la comercialización de material de chatarra o en desuso y lo correspondiente a las asignaciones y los rubros presupuestales de los diferendos limítrofes”. Ley 2056 de 2020, artículo 9: “Funciones del Departamento Nacional de Planeación y de sus entidades adscritas y vinculadas: [...] 2. Definir las metodologías para la formulación, la viabilidad de los proyectos de inversión. [...] 10. Definir la metodología para la formulación de los proyectos de ciencia, tecnología e innovación, para lo cual deberá tener en cuenta las dinámicas propias de los procesos investigativos de CTel, de tal forma que se adecue a las realidades del desarrollo de la investigación”. Ley 2056 de 2020, artículo 10: “Funciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación: 1. Elaborar el plan de convocatorias para la inversión en ciencia, tecnología e innovación conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación y en lo que se refiere a la Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental, adicionalmente, con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2. Estructurar y administrar las convocatorias públicas, abiertas y competitivas para la definición de los proyectos de inversión elegibles en ciencia, tecnología e innovación, y presentar en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación los términos de referencia para aprobación por parte del Órgano Colegiado de Administración y Decisión de Ciencia, Tecnología e Innovación. [...]”. Ley 2056 de 2020, artículo 11: “Funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: [...] 2.

una recentralización⁵³, o la necesidad de centralizar nuevamente el manejo de estas contraprestaciones económicas que resultan necesarias a la hora de mejorar el desarrollo regional y condiciones de bienestar de la población⁵⁴.

De modo que, bajo estas circunstancias, es posible observar lo afirmado por Sánchez Torres, quien sostiene que la autonomía territorial no es tan amplia como en principio pudiera imaginarse, de tal suerte que la autonomía fiscal de las entidades resulta una paradoja: es derecho constitucional, pero en función de las decisiones autónomas y centralistas del Estado⁵⁵.

También es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2019 pretendió, con el fin de mejorar la calidad de la inversión pública, reducir la dispersión en la asignación de recursos que se venían presentando desde el régimen de regalías y que no logró ser superada con el diseño original del sistema.

Estructurar con el Departamento Nacional de Planeación las convocatorias para la Asignación Ambiental y el 20 % del mayor recaudo. 3. Determinar con el Departamento Nacional de Planeación y en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los lineamientos y criterios para la viabilidad y aprobación de los proyectos de inversión a ser financiados con la Asignación Ambiental y el 20 % del mayor recaudo. 4. Elaborar con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Departamento Nacional de Planeación el plan de convocatorias para la Asignación en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental”.

⁵³ “La recentralización, en sentido semántico, significa movimiento hacia atrás, es decir, ‘[...] es un proceso inverso al de la descentralización, que consiste en la absorción o atracción por parte de los entes superiores de competencia asignada a entes inferiores’. Por su parte, Cassagne señala que la recentralización es el ‘[...] principio del paralelismo de las formas y de las competencias por cuyo mérito, si la descentralización fue dispuesta por Ley, la recentralización debe estatuirse mediante las normas del mismo rango’. La recentralización puede ser parcial o total, de carácter general respecto a la materia para la que se establece”. Wanda Delgado Rodríguez, *¿Hacia una recentralización en Colombia? Una mirada desde el control fiscal excepcional* (tesis de maestría), Bogotá, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, 2015, pp. 99-100.

⁵⁴ “Con la Constitución de 1991 se esperaba un cambio trascendental en la organización territorial. No obstante, [...], si bien se estableció la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, en la práctica las formas del reparto del poder que habían sido establecidas desde 1886 fueron conservadas por la nueva Constitución”. Hugo Alejandro Sánchez Hernández, “La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto”, en *IUSTA*, vol. 2, núm. 45 (2016), p. 96.

⁵⁵ Carlos Ariel Sánchez Torres, “El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991”, en *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 5, núm. 1 (2010), pp. 174-207.

No obstante, producto del aumento en la asignación de recursos a otros conceptos de distribución y gasto, la reforma evidencia una mayor atomización de los dineros de regalías para otros sectores diferentes de aquellos que, en principio, se contemplaban en el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012.

Es así como la Ley 2056 de 2020 contempla recursos para proyectos de emprendimiento rural; proyectos dirigidos a aumentar la productividad, la competitividad, el desarrollo empresarial y la generación de empleo en el sector agropecuario rural; el emprendimiento femenino⁵⁶; la infraestructura educativa o los proyectos de inversión dirigidos a mejorar la ampliación de cobertura, permanencia y calidad de la educación superior pública para alcanzar estándares nacionales e internacionales⁵⁷, entre otros sectores.

Bajo este escenario, llama la atención que uno de los objetivos de la reforma fuera el de focalizar en pocos sectores la inversión pública proveniente de los recursos de regalías, cuando las decisiones del Ejecutivo nacional de turno, con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia por COVID-19⁵⁸, demostraron una intención diferente al disponer incluso de recursos del entonces denominado Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación para financiar proyectos relacionados con el diseño, la fabricación, el desarrollo y la producción de dispositivos médicos, equipos biomédicos, productos farmacéuticos y otras tecnologías en salud y elementos de bioseguridad⁵⁹.

⁵⁶ Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, *op. cit.*, artículo 24.

⁵⁷ *Ibid.*, artículo 40, párrafo 1.

⁵⁸ El Decreto 417 de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”, dispuso que “con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno nacional considera necesario modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

⁵⁹ Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, Acuerdo 58 de 2020, “por medio del cual se establecen requisitos y lineamientos especiales para la destinación de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) y la aprobación de proyectos de inversión de acuerdo con la declaración

Estas decisiones coyunturales del Gobierno central en torno a la destinación de los recursos de regalías reafirman no solo la idea según la cual estas contraprestaciones económicas carecen de una política pública sólida que evite una constante atomización de estos ingresos y haga sostenible el flujo de generación de regalías en el futuro, sino que, además, se contraponen con el objetivo de lograr la calidad de la inversión, su impacto y reducir la dispersión en la asignación de recursos.

En armonía con el análisis que se viene desarrollando en este título, y como asunto que reviste especial interés, debe decirse que la mejora en los ingresos hacia los entes territoriales que introdujo la reforma al Sistema General de Regalías fue producto de la afectación grave al ahorro contemplado desde su inicio, en los Fondos de Ahorro y Estabilización y de Pensiones de las Entidades Territoriales, y que en la actualidad no son más que remanentes que se conciben como puntos porcentuales mínimos para atender épocas de desaceleración o recesión económicas⁶⁰.

En efecto, causa extrañeza que tanto el Ejecutivo central como el Congreso de la República, de manera abrupta, y con ocasión de la reforma, hicieran a un lado las experiencias nacionales e internacionales en el manejo de las bonanzas que fueron tenidas en cuenta al momento de modificar el régimen de regalías establecido por la Ley 141 de 1994, y, en consecuencia, desestimaran la estrategia de ahorro que garantizara el gasto público a través del tiempo y mantuviera el carácter contracíclico de la economía.

Es indudable que este saldo disponible de ahorro resulta necesario en momentos de reactivación económica y social como los que actualmente enfrenta el país a

de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional del Decreto 417 de 2020”.

⁶⁰ Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, *op. cit.*, artículo 22.

causa de la desaceleración y la recesión de la economía debido a la pandemia por COVID-19. Sin embargo, también se requiere pensar en el financiamiento de la inversión social en el futuro, de modo que permita mayor igualdad de oportunidades, elevar la calidad de vida de la población, reducir sustancialmente la pobreza y cerrar brechas regionales para no malgastar la riqueza natural sin realizar las reformas estructurales que en Colombia continúan aplazadas.

Entonces, si bien se realizaron algunos ajustes al Sistema General de Regalías, llegó la hora de cuestionar: ¿qué va a pasar en el momento que se agoten los recursos naturales no renovables?, ¿cómo sustituir esta fuente exógena de financiación de las entidades territoriales en el mediano plazo?

5. CONCLUSIONES

La confrontación del modelo primigenio de regalías en Colombia (Ley 141 de 1994), con el funcionamiento y la operatividad del Sistema General de Regalías, ha confirmado la hipótesis de partida según la cual este sistema ha afectado el principio de autonomía de los entes territoriales, pues su arquitectura constitucional, legal y reglamentaria limitó la capacidad de departamentos y municipios para disponer y ejecutar directamente estos recursos, por la marcada intervención del poder central en sus diversos agentes, y ha reflejado también una intención recentralizadora del Gobierno nacional en el manejo de estas contraprestaciones económicas¹.

En efecto, a través del método de investigación inductivo se observó que, para hacer efectivos los principios de descentralización y autonomía, la Constitución de 1991 creó una amplia gama de recursos dirigidos a fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, de manera que departamentos, distritos y municipios pudieran cumplir con los fines esenciales del Estado. Por esta razón, los constituyentes de 1991 buscaron que las denominadas rentas exógenas de financiación de los entes territoriales, como las regalías, estuvieran destinadas a cumplir los cometidos establecidos en el artículo 366 superior, es decir, a atender las necesidades básicas insatisfechas de la población y a garantizar servicios como la salud, la educación, el saneamiento básico y el agua potable².

Sin embargo, el análisis realizado en el presente trabajo reveló que, pese a su importancia en las finanzas territoriales, las regalías, de acuerdo con sus antecedentes y desarrollo, han sido objeto de decisiones impartidas desde el Gobierno central, quien básicamente ha superpuesto la aparente falta de capacidad

¹ “El primer reto de la república es la profundización de la descentralización. Esta profundización debe ser tanto estructural como funcional, y ha de estar acompañada de una mayor transferencia de funciones y de recursos del Estado a las entidades territoriales”. *Cfr.* Hugo Alejandro Sánchez Hernández, “La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto”, en *IUSTA*, vol. 2, núm. 45 (2016), p. 102.

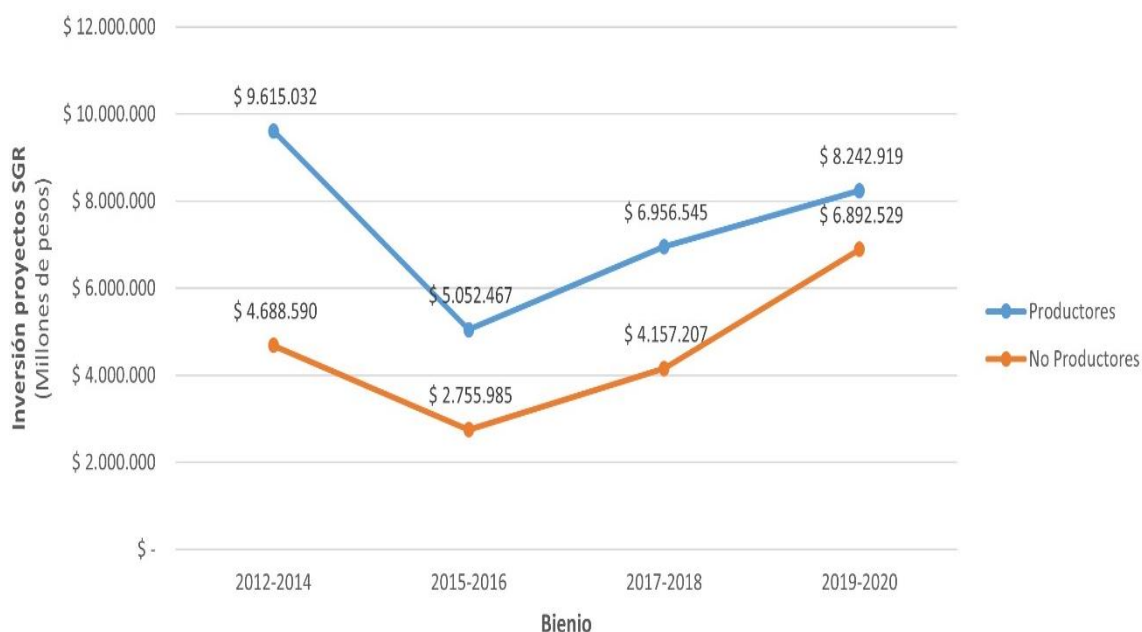
² Corte Constitucional, Sentencia C-010 de 2013.

de gestión de las entidades territoriales, la política macroeconómica y la regla fiscal sobre su propia autonomía.

Evaluadas las razones que llevaron al Constituyente de 1991 a adoptar los artículos 360 y 361 iniciales, los motivos que impulsaron al Gobierno de turno al proceso de formación de la Ley 141 de 1994 y las situaciones y experiencias que propiciaron la modificación al régimen de regalías, así como los resultados en su desarrollo y ejecución, se evidenció, en un primer momento, que era innecesaria una reforma del diseño y la magnitud como la propiciada por el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012.

Una visión crítica del Sistema General de Regalías inicial reflejó que, además de disminuir ostensiblemente la participación de los entes productores en estas contraprestaciones, particularmente, en los primeros años de su implementación - como se reafirma en la figura que seguidamente se expone-, se implementaron nuevas instancias de decisión, como, por ejemplo, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión y las Secretarías Técnicas. Adicionalmente, se creó la Comisión Rectora, la que, en el marco de sus funciones y la reglamentación expedida, estableció una amplia gama de requisitos para la aprobación de proyectos de inversión que se financiarían con recursos de regalías.

Figura 4. Tendencia de la Inversión en Proyectos Aprobados del SGR (productores y no productores) según bienios



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, informes bienios 2012-2020. Elaboración propia.

El Sistema General de Regalías en nada o poco superó las razones que motivaron la reforma constitucional impulsada por el Gobierno nacional con el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012. Si bien se distribuyeron estos recursos de manera más equitativa en las distintas regiones del país, se siguieron presentando ineficiencias en su gestión, irregularidades en las etapas de formulación y ejecución de proyectos, incumplimientos a la ley de contratación pública, al mismo tiempo que se desestimuló la inversión en las regiones productoras, en la medida en que no se tuvieron en cuenta las afectaciones ambientales y sociales causadas en sus territorios. Igualmente, los recursos de regalías se siguieron destinando a los mismos beneficiarios, e incluso a más sectores de aquellos que estaban contemplados en el modelo primigenio.

Además, ese andamiaje institucional ni siquiera logró superar los objetivos bajo los cuales se inspiraron la Ley 141 de 1994 y el régimen primigenio, pero sí restringió, como consecuencia adicional, el poder de decisión de los departamentos y municipios productores respecto de los asuntos que los afectan, sus necesidades

básicas e insatisfechas. De ello derivó una marcada intervención del poder central respecto de la autonomía y capacidad de las entidades territoriales productoras para disponer y ejecutar directamente estas contraprestaciones económicas³.

Ahora bien, la experiencia en la ejecución del Sistema General de Regalías original, durante el periodo 2012-2020, denotó las falencias que en el desarrollo de este trabajó se advirtieron, y generó críticas que llevaron al Gobierno de turno a realizar ciertos ajustes a este, para atender también las demandas que desde los territorios productores se reclamaban al Ejecutivo central.

En este sentido, si bien se otorgaron mayores recursos a los departamentos y municipios productores, se eliminaron los Órganos Colegiados de Administración y Decisión de las Asignaciones Directas, se priorizó la distribución de los ingresos a la promoción de la diversidad étnica cultural, se propiciaron los mecanismos de participación ciudadana y las prácticas de buen gobierno, se procuró la generación de conocimiento del subsuelo colombiano y se fomentó la estructuración de proyectos de emprendimiento y generación de empleo; las modificaciones dispuestas por el Acto Legislativo 05 de 2019 y la Ley 2056 de 2020, así como las medidas adoptadas para presuntamente superar las deficiencias en que incurrió el sistema primigenio, sirvieron para conciliar intereses de los distintos niveles de gobierno, pero concentran nuevamente, y, en mayor medida, en órganos nacionales, funciones, recursos y competencias que habían sido concedidas a las entidades territoriales.

Adicionalmente, no puede dejarse de lado que el nuevo Sistema General de Regalías mantiene e incluso aumenta la atomización de recursos a distintos

³ La Corte Constitucional, en la Sentencia C-253 de 2017, ha reconocido que, si bien los derechos de las entidades territoriales no tienen carácter absoluto, pudiendo el legislador limitarlos, condicionarlos o restringirlos, de ningún modo pueden ser desconocidos, y los recursos, en este caso de regalías, “no pueden ser centralizados o utilizados prioritariamente para fines diversos a la financiación de los proyectos a favor de dichos entes territoriales”.

sectores de las actividades económicas, sociales, ambientales y culturales, y acaba de tajo la estrategia de ahorro que tanto se privilegió cuando se promovió el sistema. Con estos recursos se puede mejorar la calidad de vida y suplir las necesidades futuras de las regiones en un mundo en donde la política macroeconómica está sujeta a la incertidumbre y los constantes cambios.

Se hace énfasis en que este mecanismo de ahorro que prácticamente acabó el nuevo esquema debe fortalecerse y servir como escenario de apalancamiento para explorar una sociedad de conocimiento que atienda los nuevos desafíos en materia de ciencia, tecnología e innovación, y que permita construir en el futuro alternativas de desarrollo, debido al alto agotamiento de los recursos fósiles.

En consecuencia, al ser las regalías fuentes exógenas de financiamiento de los entes territoriales a las cuales estos pueden acceder en virtud de su derecho de participación en las rentas nacionales, reconocido constitucionalmente, es necesaria una transformación en la planeación fiscal y el desarrollo regional y urbano, si lo que se quiere es mantener un orden económico justo con autonomía territorial, que contribuya a la eficiencia de los instrumentos de gestión pública, a fin de evitar disímiles resultados para la sociedad que recibe los beneficios de la acción estatal y que se manifiesta en la ejecución del gasto como herramienta para acceder a una mejor calidad de vida.

Lo anterior, dado que como lo afirma Manrique Reyes⁴, la autonomía de los órganos descentralizados no implica sujeción a la administración central y a sus decisiones jerárquicas, pues, a su juicio, pese a que estos entes están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, requieren también de una autonomía económica consistente en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

⁴ Alfredo Manrique Reyes, *Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano*, Biblioteca Jurídica Dike - Universidad del Rosario, 2004, p. 65.

Además, no puede perderse de vista que la autonomía reconocida a las entidades territoriales debe permitirles la capacidad de planear, programar, dirigir, organizar, ejecutar y controlar sus actividades, toda vez que se trata de un concepto orientado a fortalecer el manejo libre, independiente y responsable de su política administrativa y fiscal, bajo el entendido de que son sus autoridades quienes conocen en profundidad la forma de satisfacer los intereses y las necesidades de la comunidad⁵.

⁵ Emilia Girón Reguera y Liliana Estupiñán Achury, “Una aproximación a la jurisprudencia constitucional colombiana en materia territorial”, en *Diálogos de Saberes*, núm. 25 (2005), p. 65.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTERO OSPINA, María Elena, “Impacto de las regalías en la inversión pública municipal: la desconcentración concentrada”, en *Equidad & Desarrollo*, vol. 1, núm. 26 (2016), pp. 39-76. Disponible en <https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1222&context=eq>

COMISIÓN RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, Acuerdo 45 del 14 de noviembre de 2017, “por medio del cual se expide el Acuerdo Único de Sistema General de Regalías (SGR) y se expiden otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 50417, 14 de noviembre de 2017, Bogotá. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=0RZz3CA9YrI%3d&tabid=484&mid=1466>

COMISIÓN RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, Acuerdo 47 del 24 de abril de 2018, “por medio del cual se adiciona y modifica el Acuerdo 45 de 2017 mediante el cual se expidió el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías”, *Diario Oficial*, núm. 50580, 30 de abril de 2018, Bogotá. Disponible en https://tarsoantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/tarsoantioquia/content/files/00191/9546_acuerdo-47-de-2018-sgr.pdf

COMISIÓN RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, Acuerdo 0002 del 20 de abril de 2012, “por el cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del Sistema General de Regalías, y se dictan otras disposiciones”, Bogotá. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=G6W7WI5iwxU%3d&tabid=366&mid=1193>

COMISIÓN RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, Acuerdo 003 del 22 mayo de 2012, “por el cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del Sistema

General de Regalías, y se dictan otras disposiciones”, Bogotá. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=dMUvUC9B3qs%3d&tabid=366&mid=1193>

COMISIÓN RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, Acuerdo 58 del 2 de abril de 2020, “por medio del cual se establecen requisitos y lineamientos especiales para la destinación de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) y la aprobación de proyectos de inversión de acuerdo con la declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio Nacional del Decreto 417 de 2020”, Bogotá. Disponible en <https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24188369/Acuerdo+58+de+2020+CR.pdf>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Acto Legislativo 04 del 8 de septiembre de 2017, “por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”, en *Diario Oficial*, núm. 50350, 8 de septiembre de 2017, Bogotá. Disponible en <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=71196>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011, “por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, en *Diario Oficial*, núm. 48134, 18 de julio de 2011, Bogotá. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_05_2011.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Acto Legislativo 05 del 26 de diciembre de 2019, “por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, en *Diario Oficial*, núm. 51178, 26 de diciembre de 2019, Bogotá. Disponible en

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20No%2005%20DEL%2026%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Constitución Política de 1886. Bogotá.
Disponibile en
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Constitución Política de 1991. Bogotá.
Disponibile en
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 141 del 28 de junio de 1994, “por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 41414, 30 de julio de 1994, Bogotá.
Disponibile en
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0141_1994.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1530 del 17 de mayo de 2012, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 48433, 17 de mayo de 2012, Bogotá. Disponibile en
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1923 del 18 de julio de 2018, “por la cual se regula lo previsto en el párrafo 5 del artículo 361 de la constitución política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías”,

en *Diario Oficial*, núm. 50658, 18 de julio de 2018, Bogotá. Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=87545

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1942 del 27 de diciembre de 2018, “por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2018”, en *Diario Oficial*, núm. 50819, 27 de diciembre de 2018, Bogotá. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1942_2018.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1951 del 24 de enero de 2019, “por la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 50846, 24 de enero de 2019, Bogotá. Disponible en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=82448>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 51453, 30 de septiembre de 2020, Bogotá. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2056_2020.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 344 del 27 de diciembre de 1996, “por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 42951, 31 de diciembre de 1996, Bogotá. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0344_1996.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 549 del 28 de diciembre de 1999, “por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y

se dictan otras disposiciones en materia prestacional”, en *Diario Oficial*, núm. 43836, 30 de diciembre de 1999, Bogotá. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0549_1999.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 685 del 15 de agosto de 2001, “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 44545, 15 de agosto de 2001, Bogotá. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley_0685_2001.pdf

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 756 del 23 de julio de 2002, “por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 44878, 25 de julio de 2002, Bogotá. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0756_2002.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 76 del 8 de octubre de 1985, “por la cual se crea la región de planificación de la costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la República”, en *Diario Oficial*, núm. 37186, 11 de octubre de 1985, Bogotá. Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1623632>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Proyecto de Acto Legislativo 13 del 31 de agosto de 2010, “por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 577, 31 de agosto de 2010, Bogotá. Disponible en <https://vlex.com.co/vid/proyecto-acto-legislativo-senado-451472258>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Proyecto de Ley 126 del 28 de agosto de 1992, “por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías y la Comisión Nacional de Regalías; se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables; se establecen las reglas para su liquidación y distribución, y se dictan otras disposiciones”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 4228, 28 de agosto de 1992, Bogotá.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Informe de ponencia para primer debate en Comisión Primera de Senado del proyecto de Acto Legislativo 40 de 2019 Senado, 343 de 2019 Cámara acumulado con el proyecto de Acto Legislativo 365 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 417, 29 de mayo de 2019, Bogotá.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-004, Proceso D-138, del 14 de enero de 1993. Magistrado ponente: Ciro Angarita Barón. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-004-93.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-047, Expediente D-13511, del 4 de marzo de 2021. Magistrado ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo. Bogotá. Disponible en <https://img.lalr.co/cms/2021/03/04175618/Com.-Sentencia-C-047-20-1.pdf>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-010, Expediente D-9148, del 23 de enero de 2013. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-010-13.htm#:~:text=Sentencia%20C%2D010%2F13&text=Esta%20metodolog%C3%A1Da%20de%20escrutinio%20est%C3%A1,de%20la%20reforma%20constitucional%20acusada>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-1051, Expediente D-3469, del 4 de octubre de 2001. Magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-1055, Expediente D-978, del 6 de diciembre de 2012. Magistrado ponente: Alexéi Julio Estrada. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-1055-12.htm#:~:text=C%2D1055%2D12%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=El%20legislador%20encuentra%20un%20espacio,definidos%20en%20el%20nivel%20constitucional>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-1183, Expediente OP-110, del 3 de diciembre de 2008. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1183-08.htm#:~:text=C%2D1183%2D08%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=El%20control%20de%20constitucionalidad%20de,efectos%20de%20cosa%20juzgada%20relativa>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-127, Expediente D-2459, del 16 de febrero de 2000. Magistrado ponente: Álvaro Cifuentes Muñoz. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-127-00.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-141, Expediente T-25436, del 24 del marzo de 1994. Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-141-94.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-219, Expediente D-1444, del 24 de abril de 1997. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-219-97.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-251, Expediente D-4245, del 25 de marzo de 2003. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-251-03.htm#:~:text=La%20explotaci%C3%B3n%20de%20recursos%20naturales%20no%20renovables%20puede,rentas%20en%20cabeza%20del%20Estado.&text=Es%20una%20contraprestaci%C3%B3n%2C%20que%20se,derecho%20a%20explotar%20dichos%20recursos>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-253, Expediente: RDL-004, del 27 de abril de 2017. Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-253-17.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-414, Expediente D-8813, del 6 de junio de 2012. Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-414-12.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-427, Expediente D-3822, del 29 de mayo de 2002. Magistrado ponente: Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-427-02.htm#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20crean,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-438, Expediente RDL-011, del 13 de julio de 2017. Magistrado ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-438-17.htm#:~:text=Las%20facultades%20legislativas%20extraordinarias%20del,la%20ohabilitaci%C3%B3n%20en%20su%20favor>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-534, Expediente D-1171, 16 de octubre de 1996. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz. Bogotá. Disponible en

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-534-96.htm#:~:text=El%20Estado%20Social%20de%20Derecho%20tiene%20como%20epicentro%20de%20sus,su%20objetivo%20primero%20y%20prioritario.&text=%20Es%20obligaci%C3%B3n%20del%20Estado%20y,y%20naturales%20de%20la%20Naci%C3%B3n.%22>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-666, Expediente D-2706, del 8 de junio de 2000. Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-666-00.htm#:~:text=Todo%20acto%20administrativo%20ejecutoriado%20que,casos%20previstos%20en%20la%20ley>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-720, Expediente D-2325, del 29 de septiembre de 1999. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-720-99.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-781, Expediente D-6674, del 26 de septiembre de 2007. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-781-07.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-889, Expediente D-3995, del 22 de octubre de 2002. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-889-02.htm#:~:text=Sentencia%20C%2D889%2F02&text=El%20I%C3%ADmite%20m%C3%A1ximo%20de%20la,cual%20pertenecen%20las%20entidades%20territoriales>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-938, Expediente D-4567, del 15 de octubre de 2003. Magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería. Bogotá. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-938->

https://www.minambiente.gov.co/images/Ministerio/Misi%C3%B3n_y_Vision/dec_3570_270911.pdf

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Decreto 3083 del 3 de octubre de 1986, “por el cual se crea la Región de Planificación de la Amazonia y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 37661, 6 de octubre de 1986, Bogotá. Disponible en: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1512060>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Decreto 3085 del 3 de octubre de 1986, “por el cual se crea la Región de Planificación del Occidente Colombiano y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 37661, 6 de octubre de 1986, Bogotá. Disponible en [http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1512184#:~:text=DECRETO%203085%20DE%201986&text=\(octubre%2003\)-.Por%20el%20cual%20se%20crea%20la%20Regi%C3%B3n%20de%20Planificaci%C3%B3n%20del,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones](http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1512184#:~:text=DECRETO%203085%20DE%201986&text=(octubre%2003)-.Por%20el%20cual%20se%20crea%20la%20Regi%C3%B3n%20de%20Planificaci%C3%B3n%20del,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Decreto 3086 del 6 de octubre de 1986, “por el cual se crea la región de planificación del Centro-Oriente colombiano y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 37661, 6 de octubre de 1986, Bogotá. Disponible en <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1512259>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Decreto 3084 del 3 de octubre de 1986, “por el cual se crea la Región de Planificación de la Orinoquia y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 37661, 6 de octubre de 1986, Bogotá. Disponible en <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1883618>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Decreto Ley 1534 del 15 de septiembre de 2017, “por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano

Colegiado de Administración y Decisión, OCAD PAZ, y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo 04 del 8 de septiembre de 2017”, en *Diario Oficial*, núm. 50357, 15 de septiembre de 2017, Bogotá. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83535>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Decreto 4923 del 26 de diciembre de 2011, “por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 48294, 26 de diciembre de 2011, Bogotá. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45240>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”, en *Diario Oficial*, núm. 51259, 17 de marzo de 2020, Bogotá. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110334>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Decreto 149 del 21 de enero de 2004, “por el cual se suprime la Comisión Nacional de Regalías y se ordena su liquidación”, en *Diario Oficial*, núm. 45443, 27 de enero de 2004, Bogotá. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0149_2004.html

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Decreto 416 del 2 de marzo de 2018, “por el cual se reglamenta el párrafo 10 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 04 de 2017, en *Diario Oficial*, núm. 50523, 2 de marzo de 2018, Bogotá. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20416%20DEL%2002%20MARZO%20DE%202018.pdf>

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Decreto 1747 del 12 de octubre de 1995, “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994, referente a la distribución de los

recursos del Fondo Nacional de Regalías”, en *Diario Oficial*, núm. 42049, 13 de octubre de 1995, Bogotá. Disponible en http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1995/octubre/12/dec1747121995.pdf

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto del 3 de diciembre de 2009, rad. núm. 11001-03-06-000-2009-00019-00 (1946A). Consejero ponente: Dr. William Zambrano Cetina.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto del 12 de noviembre de 1992, rad. núm. 476. Consejero ponente: Dr. Javier Henao Hidrón.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto del 4 de octubre de 2007, rad. núm. 11001-03-06-000-2007-00064-00 (1842). Consejero ponente: Gustavo Aponte Santos.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto del 5 de mayo de 1999, rad. núm. 1181. Consejero ponente: Augusto Trejos Jaramillo.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto del 30 de septiembre de 1996, rad. núm. 877. Consejero ponente: Dr. Javier Henao Hidrón.

COURTIS, Cristian, *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, Madrid, Trotta, 2006, 414 pp.

DELGADO RODRÍGUEZ, Wanda. *¿Hacia una recentralización en Colombia? Una mirada desde el control fiscal excepcional* (tesis de maestría), Bogotá, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, 2015, 280 pp. Disponible en <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/11905?show=full>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Informe Segundo Trimestre 2018*. Bogotá, 2018.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Informe Bienal 2019-2020*. Bogotá, 2021.
Disponibile en
<https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=GN4IIZFaCN4%3d&tabid=358>

ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana y GAITÁN BOHÓRQUEZ, Julio (comps.), *El principio constitucional de autonomía territorial: realidad y experiencias comparadas*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2010, 396 pp.

ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana, “El modelo territorial colombiano: crisis y perspectivas”, en *Diálogos de Saberes*, núm. 25 (2006), pp. 91-108. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2693566>

ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana, *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*, Bogotá, Doctrina y Ley - Universidad del Rosario, 2012, 310 pp.

GIRÓN REGUERA, Emilia y ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana, “Una aproximación a la jurisprudencia constitucional colombiana en materia territorial”, en *Diálogos de Saberes*, núm. 25 (2005), pp. 57-80. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1454524>

GUTIÉRREZ FONSECA, María Alejandra, *Incidencia del nuevo Sistema General de Regalías en el proceso de planificación del departamento del Meta* (trabajo de grado), Bogotá, Universidad del Rosario, 2014, 141 pp. Disponible en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/51110/11218957742014.pdf?sequence=4>

- LAUBADÈRE, André de, *Manual de Derecho Administrativo*, Bogotá, Temis, 1984, 367 pp.
- MANRIQUE REYES, Alfredo, *La descentralización como instrumento de fortalecimiento del Estado social de derecho*, Bogotá, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2011, 434 pp.
- MANRIQUE REYES, Alfredo. *Fundamentos de la organización y el funcionamiento del Estado colombiano*, Biblioteca Jurídica Dike - Universidad del Rosario, 2004, 657 pp.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *Metodología del derecho*, México D. F., Porrúa S. A., 1996, 270 pp.
- ROBLEDO SILVA, Paula, *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, 448 pp.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, *Derecho administrativo general y colombiano*, Bogotá, Temis, 2013, 746 pp.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Hugo Alejandro, “La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto”, en *IUSTA*, vol. 2, núm. 45 (2016), pp. 81-106.
- SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, “El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991”, En *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 5, núm. 1 (2003), 172-210 pp. Disponible en <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/241/193>

SERPA URIBE, Horacio, “¿Autonomía territorial o recentralización?”, en Estupiñán L. y Gaitán J. (eds.), *El principio constitucional de autonomía territorial: realidad y experiencias comparadas*, Bogotá, Universidad del Rosario, pp. 381-384.