

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2017

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Análisis del diseño del Sistema General de Regalías Colombiano 2010-2012

Andrés Guillermo Moreno González

Asesor: Iván Narváez

Lectores: Guillaume Fontaine y Susan Velasco Portillo

Quito, julio de 2018

## **Dedicatoria**

A mi madre María González, quien ha sido mi maestra de vida.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VIII
<b>Agradecimientos</b> .....	IX
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	3
<b>Comprensión del diseño de las políticas públicas</b> .....	3
1 Diseño de Política Pública: el interés de su análisis.....	3
2 Instrumentos de política pública .....	8
3 Acercamiento al diseño desde el marco de las corrientes múltiples .....	10
4 Relación Actores y estructura .....	14
5 Método .....	16
<b>Capítulo 2</b> .....	19
<b>Las tres corrientes</b> .....	19
1 Corriente de Soluciones .....	19
2 Corriente Política.....	29
3 Corriente Problemas.....	43
<b>Capítulo 3</b> .....	48
<b>Tejiendo las tres corrientes</b> .....	48
1 Momento y proceso legislativo del Sistema General de Regalías .....	48
2 Elementos identificados a partir del marco de corrientes múltiples.....	56
<b>Capítulo 4</b> .....	60
<b>Seguimiento del proceso</b> .....	60
1 Propuesta de mecanismo causal .....	60
2 Sustentación del mecanismo causal .....	62
2.1 Detonante .....	62
2.2 Entidad 1: Modificación normativa.....	65
2.3 Entidad 2: Oposición en actores afectados.....	68
2.3.1 La...¿bonanza minera?.....	68
2.3.2 Eso se llama recentralización.....	71
2.4 Entidad 3: Mecanismos de control por el ejecutivo .....	75

2.5 Resultado: Validación de la modificación normativa ..... 80

**Conclusiones** ..... 89

**Lista de referencias** ..... 96

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

1.1 Marco de corrientes múltiples	11
1.2 Relación actores e instituciones	15
2.1 Principales departamentos productores mineros	21
2.2. Departamentos con mayores regalías por hidrocarburos 2006-2011	24
2.3 Partidos con mayor votación en departamentos mineros	30
2.4 Curules Cámara Representantes por partido en departamentos mineros 2010	35
2.5 Congresistas investigados según departamento	42
2.6 Histórico de producción de carbón en Colombia	44
2.7 Producción frente a consumo de carbón en Colombia	45
2.8 Comparación producción carbón Colombia-Canadá	46
2.9 Relación deuda externa y PIB en Colombia	47
3.1 proceso del Acto Legislativo 3 de 2010	50
3.2 Proceso promulgación Ley 1530 de 2012	53
3.4 SGR en el marco de corrientes múltiples	58
4.1 Propuesta de mecanismo causal	61
4.2 Destinación IED en Colombia	64
4.3 Distribución de regalías en el SGR	73
4.4 Composición Congreso colombiano 2010-2014	76

---

### **Tablas**

1.1 Escenarios de toma de decisiones de política pública	7
1.2 Caracterización de instrumentos	10
1.3 Posturas investigativas	18
2.1 Distribución de regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos	22

2.2 Participaciones en regalías y compensaciones por explotación de hidrocarburos para departamentos productores	22
2.3 Distribución de las regalías derivadas de la explotación de carbón	22
2.4 Límites a participaciones en regalías	23
2.5 Representantes elegidos por departamento minero 2010-2014	33
2.6 Representantes con aparentes vínculos con grupos ilegales	36
2.7 Relación senadores investigados y departamentos mineros	39
4.1 Comparación Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010	65
4.2 Votaciones representantes investigados	79
4.3. Votaciones senadores investigados	80
4.5 Porcentajes Sistema General de Regalías	84

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Andrés Guillermo Moreno González, autor de la tesis titulada “Análisis del diseño del Sistema General de Regalías Colombiano 2010-2012” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, junio de 2018



---

Andrés Guillermo Moreno González

## Resumen

En esta tesis se pretende dar respuesta a la pregunta de ¿Por qué un actor está dispuesto a aprobar un cambio en la política pública que le afecta de manera negativa en sus intereses? si según las teorías de elección racional los actores buscan es maximizar sus beneficios. El caso de estudio es el diseño y formulación del Sistema General de Regalías colombiano entre los años 2010 a 2012, en cuyo marco la pregunta queda planteada de la siguiente manera ¿por qué congresistas de departamentos mineros aprueban un cambio que recentraliza las regalías en contraposición a los intereses de las comunidades que los apoyan electoralmente?

Como hipótesis se asume que los representantes y senadores de departamentos mineros en lugar de generar mayor tensión y desgaste oponiéndose frontalmente a una propuesta que les afecta, crean espacios durante el diseño para la reproducción de sus intereses, manteniendo así una capacidad de negociación política mayor.

El punto de partida fue el neo-institucionalismo centrado en actores. Una herramienta de análisis especialmente útil fue la clasificación de instrumentos NATO, mientras que el marco de políticas públicas usado fue el de corrientes múltiples y el método por el que se apostó fue la variante *theory-bulding* del seguimiento del proceso.

No fue posible validar la hipótesis planteada, llegando a la conclusión de que la modificación por la cual se crea el Sistema General de Regalías (SGR) es aprobada por los congresistas de departamentos mineros debido a la existencia de mecanismos de control del ejecutivo, un control que es tanto político como jurídico.



## **Agradecimientos**

Siempre el agradecimiento en primer lugar tiene que ser a Dios, quien me permitió la experiencia de estudiar en el bello país del Ecuador.

Gracias a mi familia que siempre me ha apoyado.

Gracias a Ángela Patricia Ruiz López. En la distancia siempre pude contar con su amor, cariño y alegría.

Gracias a Edgar Alberto Zamora, quien me abrió las puertas de su casa. Gracias a Mónica Castillo por su parceria.

Mi paso por la maestría en políticas públicas en FLACSO-Ecuador ha sido posible gracias a los aportes y esfuerzos del pueblo de Ecuador.

## **Introducción**

En el año 2010 el presidente de la República de Colombia por medio de los ministros de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry Garzón, y el de Minas y Energía, Carlos Rodado Noriega, presenta al Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010, por el cual se crea el Sistema General de Regalías definido como el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones para 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.

Al ser una propuesta modificatoria del texto constitucional se somete a ocho debates en el Congreso de la República, aprobándose en los cuatro debates de la Cámara de Representantes de circunscripción departamental y en los cuatro debates correspondientes al Senado de circunscripción nacional. Posteriormente, y de nuevo por iniciativa del gobierno, se presentó el Proyecto de Ley 127 de 2011 por el cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, siendo sancionado efectivamente como Ley 1530 de 2012.

De manera resumida, el nuevo sistema se basa en la constitución de cuatro fondos (Fondo de Innovación, Ciencia y Tecnología; Fondo de Compensación Regional; Fondo de Desarrollo y Fondo de Ahorro y Estabilización), concentrándose en ellos la mayor parte de los ingresos de las regalías mientras se deja un pequeño porcentaje para asignaciones directas. Para los departamentos y municipios poder acceder a los recursos de los tres primeros fondos o disponer de las asignaciones directas deben presentar proyectos de inversión evaluados y priorizados por Órganos Colegiados de Administración (OCAD), conformados por representantes del Gobierno Nacional, departamental y municipal.

Este nuevo esquema representa una concentración tanto del ingreso como del gasto público, además conlleva a una centralización de la inversión, lo cual afecta la autonomía e ingresos de departamentos minero-productores, en contravía al proceso de descentralización plasmado en la Constitución Política de 1991. Indíquese que los ingresos por regalías le permiten a los

departamentos y municipios financiar la construcción de infraestructura y proyectos sociales de acuerdo a las necesidades de sus poblaciones.

Dado lo anterior, la pregunta que surge es ¿por qué congresistas de departamentos mineros aprueban un cambio que recentraliza las regalías en contraposición a los intereses de las comunidades que los apoyan electoralmente? Debe señalarse que la recentralización de regalías también afecta los intereses de congresistas apoyados por grupos paramilitares, los cuales a cambio de su respaldo a los primeros logran apropiarse de parte del presupuesto público departamental, en una especie de simbiosis político-armado-electoral, conocida como “parapolítica”.

El problema hacia el que se apunta es en últimas ¿Por qué un actor está dispuesto a aprobar un cambio en la política pública que le afecta de manera negativa en sus intereses? Como hipótesis se asume que los representantes y senadores de departamentos mineros en lugar de generar mayor tensión y desgaste oponiéndose frontalmente a una propuesta que les afecta, crean espacios durante el diseño para la reproducción de sus intereses, manteniendo así una capacidad de negociación política mayor.

## Capítulo 1

### Comprensión del diseño de las políticas públicas

#### 1. Diseño de Política Pública: el interés de su análisis

Tomar el diseño como punto de partida para el análisis de la política pública no implica asumir al pie de la letra el modelo procesal de políticas públicas sugerido en los años 60 y 70 por Lasswell y Jones por el cual “la política pública se presenta como un objeto de análisis dividido en varias fases que se pueden estudiar separadamente”. Es que si bien este modelo o herramienta de análisis “dispone de importantes ventajas para el análisis como su focalización sobre los procesos más que sobre una u otra institución” (Roth 2018, 84:88), también presenta limitantes.

Una de las varias limitantes del modelo radica precisamente en esa separación conceptual y temporal que dificulta la observancia de conexiones, por lo cual el modelo no puede ser considerado como causal, en tanto “carece de una fuerza identificable que pueda conducir el proceso político de una etapa a otra y generar actividad dentro de etapas específicas” (Jenkins y Sabatier 1994, 177). Adicional, difícilmente pueden probarse hipótesis empíricas, es impreciso en términos descriptivos y lo más importante, sufre de una visión legalista *Top-Down*, que centra la atención en la intención de los legisladores, negando la importancia de otros actores.

No obstante, el modelo procesal resulta útil analíticamente en tanto facilita la identificación de actores e intereses involucrados en diversos momentos de la política pública, dando cabida a la inserción de un enfoque sociológico y politológico, así “la decisión ya no aparece como este acto central donde la competencia jurídica prima sobre las demás. La decisión aparece como la ratificación de un proceso social y político anterior en el cual intervienen varios actores” (Roth 2018, 88).

En este trabajo, a diferencia de lo propuesto por Lasswell, el momento de formulación y diseño son analizados al mismo tiempo como uno solo, en tanto “la idea de diseño de políticas está íntimamente ligada a la idea de mejorar las acciones gubernamentales a través de la consideración consciente en la etapa de formulación de los resultados probables de las

actividades de implementación” (Howlett 2011, 21), formulación que a su vez expresa y asigna poder entre intereses sociales, políticos y económicos (Sidney 2007, 79)

Para aclarar la forma en cómo se pretende asir la idea de diseño es necesario mencionar sus transformaciones a lo largo del tiempo, transformaciones que inician en las décadas de los años 50 y 60 con los trabajos de Dahl y Lindblom quienes “instaron a los académicos a emprender el estudio de las políticas públicas en lugar de seguir centrándose en las ideologías como los aspectos críticos del sistema político” (Sidney 2007,79), mientras que en los años 70 se da desarrollo al modelo procesal con Jones.

Los trabajos de los años 80 se centraron en la selección de instrumentos de política y en los problemas de implementación con poca atención hacia el proceso (Howlett, Mukherjee y Woo 2015, 292). Hood había reconocido que la escogencia de los instrumentos estaba enmarcada por las limitaciones tanto de recursos como por limitaciones políticas y legales, con gran influencia de las lecciones aprendidas por los fracasos anteriores, así como por la naturaleza y tamaño del grupo social objetivo (Hodd 1986).

Esa forma de aprendizaje en el diseño mediante prueba y error se denominó como enfoque incremental, el cual comparte algunos de los postulados de la racionalidad limitada. Entre sus características se cuenta la selección de instrumentos sustantivos, haciendo su escogencia uno por uno centrándose en procurar ajustes graduales. Para Howlett esta explicación del diseño no es suficiente, ya que “no ofrece un análisis sistemático de las razones de tales fracasos o éxitos” alcanzados (Howlett 1991, 10), y tampoco hay certeza de que realmente ocurra ese proceso de aprendizaje.

En los años 90 con el proceso de reformas neoliberales y en el contexto de la globalización el diseño de políticas públicas se comprende como la selección de instrumentos acorde a los objetivos identificados a nivel global, así el mercado y la sociedad civil pasan a asumir un papel protagónico en la selección de “tipos particulares de herramientas, principalmente las basadas en el mercado y las redes, independientemente del contexto y con poca consideración por la

idoneidad de su selección o consideración de cómo podrían interactuar con herramientas preexistentes” (Howlett, Mukherjee y Woo 2015, 293).

En este periodo el diseño sigue centrado en el uso y análisis de instrumentos sustantivos, en tanto la preocupación política y económica del momento es la reducción del Estado, la liberalización del mercado financiero y la apertura de mayores espacios para la generación de ganancia a favor de sectores privados transnacionales, dejándose de lado el cómo lograrlo y las consecuencias de hacerlo. Al respecto Stiglitz indica que “de todos los desatinos del FMI, los que han sido objeto de más atención han sido los relativos a las secuencias y los ritmos, y su falta de sensibilidad ante los grandes contextos sociales” (Stiglitz 2002, 102).

Según el marco de ideas de los años 90 para producir una solución en política pública bastaba con observar la evidencia, basándose la selección de instrumentos en su carácter técnico, en una especie de binomio bueno-malo siempre a favor del mercado (Howlett 2005, 32). Esta visión es criticada tanto por Peters (2015) como por Howlett (2005) al señalar que los encargados de tomar las decisiones y sus analistas se centraron en el negocio de resolver problemas particulares, más que en pensar acerca del fundamento intelectual subyacente al análisis de política.

Actualmente en el análisis del diseño de política pública se supera la visión lineal de a un problema una solución, a la vez que se reconoce que el objeto de estudio deja de ser la selección de instrumentos para pasar al análisis de las configuraciones de soluciones previas. La selección de instrumentos “ya no es un asunto puramente técnico y debe considerar los aspectos del contexto económico, político y social, así como la combinación de estos mismos” (Howlett 2011, 41).

Desde esta nueva concepción lo que se propone es revisar las interacciones o combinaciones entre diversas políticas e instrumentos orientados a un fin, sin desconocer los procesos temporales que lo permiten “a menudo con un componente de gobernanza de varios niveles” (Howlett, Mukherjee y Woo 2015, 297).

Para Peters (2015) esta comprensión del diseño es demasiado estrecha al centrarse casi que exclusivamente en la implementación y en los instrumentos de política más que en todo el rango de decisiones y elementos incluidos dentro del diseño. Para este autor en el análisis del diseño existe la necesidad de establecer una conexión clara entre las dinámicas socioeconómicas que producen el problema con los instrumentos utilizados para intentar remediar esa situación y una comprensión del resultado esperado (Peters 2015, 2:4).

A pesar de la anterior crítica al trabajo de Howlett, Peters reconoce que la propuesta de tomar en cuenta el contexto originado por la combinación de instrumentos y políticas, conlleva a tener una visión más integral de la política, observación que es recogida en este trabajo. De la misma forma se recoge la idea de profundizar en la identificación de las causas socioeconómicas de los problemas que la política pública pretende abordar.

Retomando los aportes de Howlett, debe observarse que en la medida que las combinaciones de políticas e instrumentos en el proceso de diseño pueden generar nuevas demandas no previstas originalmente, toma relevancia analizar cómo los formuladores de política y otros actores buscan formas de adaptación e incidencia ante las nuevas circunstancias. Según Howlett “comprender cómo se produce la toma de decisiones en estructuras tan complejas y no confundirlas con procesos más simples es un requisito previo para entender la formulación de políticas en las sociedades modernas” (Howlett 2007, 659).

En un esfuerzo por alcanzar mayor comprensión de esas estructuras complejas donde se toman las decisiones, Howlett y Ramesh (1995) proponen cuatro escenarios de toma de decisiones de política pública (tabla 1.1), resultado de la combinación de dos variables: grado de las restricciones en las que se toman las decisiones y complejidad del contexto político. Esta clasificación debe entenderse de la misma manera que los tipos ideales de dominación propuestos por Weber, en tanto difícilmente se encontrarán en la realidad en estado puro, pero no por ello pierden su potencial explicativo.

De los escenarios identificados, el uno y el dos son los más comunes en esferas de negocios y administración pública, mientras que los escenarios tres y el cuatro son los más comunes en

política pública con un mayor involucramiento de actores en diversas configuraciones, pero al tiempo son los menos estudiados y entendidos (Howlett 2007, 659). Precisamente el caso de estudio propuesto en este trabajo es ubicado en el escenario cuatro, si bien el enfoque desde el cual se le abordara es el de corrientes múltiples.

**Tabla 1.1.** Escenarios de toma de decisiones de política pública

		Complejidad del contexto político	
		<b>Baja</b> Actor único o limitado, configuración única	<b>Alta</b> Multi-actor, multi- configuración
Grado de las restricciones en las que se toman las decisiones	<b>Baja</b> Definición clara del problema, información disponible, tiempo disponible.	Escenario I  Decisión Racional.	Escenario III  Múltiples rondas de decisión, acumulación de decisiones.
	<b>Alta</b> Pobre definición del problema, información limitada, tiempo limitado.	Escenario II Decisión incremental.	Escenario IV Modelo “bote de basura”.

Fuente: Howlett 2007.

El escenario IV es caracterizado por una alta complejidad del escenario político, consecuencia de la participación de múltiples actores a lo largo del proceso, aunque no siempre lo hacen en las mismas dinámicas o intensidades, lo cual conlleva a la generación de diversas configuraciones de relacionamiento entre ellos. El alto grado de restricción se entiende como la existencia de una pobre definición del problema, existencia de información limitada y un tiempo razonable limitado para la toma de la decisión.

Como rasgo adicional, la existencia de escenarios estructurados para la deliberación brinda la posibilidad de que aquellos actores que desde un inicio hallan expresado su oposición puedan mantener sus posturas a lo largo del proceso o durante una parte importante de este, lo que “sugiere que aquellos eventos que ocurren en las etapas predecisionales del ciclo de política



pueden ser críticos en la comprensión del resultado del complejo proceso de debate” (Howlett 2007, 677).

A manera de recapitulación se pueden destacar los siguientes elementos a tener en cuenta para el análisis del diseño de una política pública y en particular del diseño del Sistema General de Regalías colombiano:

- 1. Es necesario establecer una conexión clara entre las dinámicas socioeconómicas que producen el problema y los instrumentos utilizados para intentar remediar esa situación.
- 2. La selección y combinación de esos instrumentos junto a dinámicas socioeconómicas generan un contexto.
- 3. Es importante analizar cómo los formuladores de política y otros actores buscan formas de adaptación e incidencia ante esos contextos.
- 4. Esos contextos son catalogados en cuatro escenarios de toma de decisiones, ubicándose el caso de estudio propuesto en este trabajo en el escenario IV, caracterizado por una alta complejidad del sistema político y un alto grado de restricción en la toma de decisiones.

Como forma de articulación y análisis de los tres primeros elementos se propone recurrir a un análisis de los instrumentos de política pública en diálogo con el marco de corrientes múltiples, el cual facilita la comprensión de la construcción de la agenda política y de la toma de decisiones en un aspecto interno a partir de la identificación de tres corrientes que “fluyen a través del sistema político: los problemas, las políticas públicas y la política” (Zahariadis 2010, 69), y que convergen de acuerdo a las circunstancias.

## **2. Instrumentos de política pública**

Los instrumentos de política pública se comprenden como la técnica o mecanismo a disposición de los gobiernos para implementar sus objetivos de política pública o resolver problemas públicos. Cristopher Hood a finales de los años ochenta elaboró una “taxonomía” de los

instrumentos de política pública orientados a incidir en la naturaleza, tipo, cantidad y distribución de los bienes y servicios proveídos en sociedad.

Según Hood (1986) los instrumentos pueden clasificarse y relacionarse a partir de cuatro categorías llamadas NATO : Nodalidad, que es el uso que hace el gobierno como actor central de los recursos de información disponibles para solucionar un problema; Autoridad, que sería el poder legal usado; Tesoro, o recurso fiscal, entendido como la capacidad de administrar recursos monetarios y finalmente, los instrumentos de Organización, consistente en el de instituciones y personal del gobierno para incidir en la entrega de los resultados de las políticas (Howlett 2009, 115).

Howlett (2011) profundiza en dos aspectos importantes que se pasan por alto en la clasificación de Hood, de manera que a cada instrumento se le asignaría un carácter sustantivo en la medida que esté orientado a incidir directamente sobre la naturaleza, tipo, cantidad y distribución de los bienes y servicios en la sociedad, mientras que si el instrumento se centra en incidir en los intereses y comportamientos de los grupos de interés, actores no gubernamentales y de otros actores involucrados en el proceso de articulación de la implementación de medio y objetivos se le asignaría un carácter procesal (tabla 1.2 ).

Esta clasificación de instrumentos permite evidenciar relaciones sociales y estructuras de poder existente en una política pública, que de otra manera se pasarían por alto en el análisis grosso modo, y por otra parte, facilita analizar la coherencia en el diseño de una política pública, en tanto se esperaría hallar correspondencia entre los instrumentos de naturaleza sustancial y los de naturaleza procedimental.

Ahora, la naturaleza de los instrumentos es complementaria, de forma tal que un determinado objetivo puede alcanzarse mediante el establecimiento de mayores impuestos (instrumento clasificado como de autoridad de naturaleza sustancial), mientras la legitimación de esta decisión podría obtenerse mediante una campaña de información que lo justifique (Instrumento de naturaleza procedimental). La forma de combinar los instrumentos “varía en función de las

capacidades y de los límites del Estado y de la complejidad de los objetivos de políticas” (Fontaine 2015, 167).

**Tabla 1.2** Caracterización de instrumentos

<b>Caracterización de instrumentos</b>	
<b>Sustantivos</b> Se preocupan por:	<b>Procedimentales</b> Se preocupan por:
<ul style="list-style-type: none"> <li>-¿Quién produce?</li> <li>-¿Qué tipos de bienes y servicios son producidos?</li> <li>-¿Qué cantidad de bienes o servicios serán proveídos?</li> <li>-¿Cuál será la cantidad?</li> <li>-¿Cómo, dónde y en qué condiciones serán proveídos?</li> <li>-¿Cuál será su valor?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Redefinición en la posición de actores involucrados en la política o implementación.</li> <li>-Involucramiento de nuevos actores.</li> <li>-Cambio de reglas de acceso para los actores al gobierno y a las redes de incidencia.</li> <li>- Influir en la información que se transmite.</li> <li>-Cambiar los procedimientos de interrelación entre los actores.</li> </ul>

Fuente: Howlett 2011.

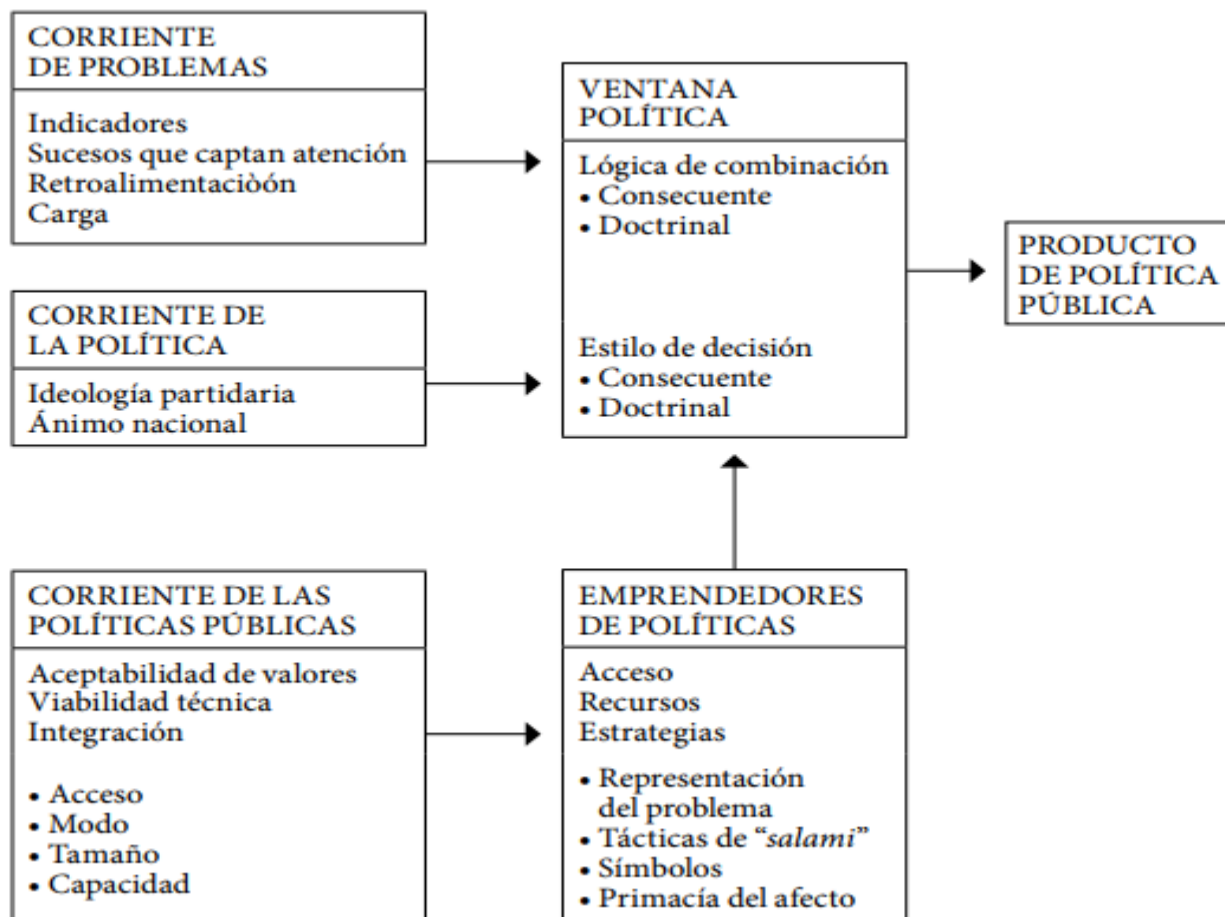
De esta discusión sobre los instrumentos de política Howlett concluye que las políticas públicas son entidades complejas, compuestas por objetivos y medios dispuestos en diversos niveles, que van del más general o abstracto hasta el más específico, tal como puede ser la elaboración de un programa (Howlett 2011, 15). Sin embargo, por exhaustiva que sea la clasificación de los instrumentos, esta resulta insuficiente para dar respuesta a la pregunta de por qué un gobierno decide escoger una determinada combinación de instrumentos frente a los diferentes problemas que asume.

### **3. Acercamiento al diseño desde el marco de las corrientes múltiples**

Según Ostrom los marcos “ayudan a identificar los elementos y sus relaciones que deben considerarse para el análisis institucional (...) es decir, los marcos proveen la lista más general de variables que deben usarse para analizar todos los tipos de arreglos institucionales” (Ostrom 2010, 27). En el marco de las corrientes múltiples los elementos a partir de los cuales se analizan los arreglos institucionales son: las corrientes de problemas, de políticas públicas o de soluciones

y la corriente política, que se conectan en un momento específico identificado como ventana de oportunidad por intermediación de un emprendedor de política (Figura 1.1).

**Figura 1.1.** Marco de corrientes múltiples



Fuente: Zahariadis 2010.

La utilidad de asumir el marco de corrientes múltiples consiste en que permite ver cómo los problemas se incorporan en la agenda y las posibles alternativas y soluciones que emergen de acuerdo a la participación de los distintos actores (Ramírez 2007). En el caso específico de la formulación del sistema general de regalías colombiano se espera que a partir del marco seleccionado se pueda dar claridad a la dinámica política inscrita en el trámite legislativo que permite su promulgación con la Ley 1530 de 2012.

Lo que procede en este punto es una descripción que delimite cada uno de los elementos del marco escogido, empezando por la corriente de problemas, que “consiste en diversas condiciones que los formuladores de políticas y los ciudadanos quieren que se traten” (Zahariadis 2010, 75), lo cual dista de una concepción racional, ya que un acontecimiento se convierte en problema según los valores, comparaciones y categorías que se logren posicionar como prioritarios (Vargas 2014, 17).

A fin de brindar una mayor capacidad explicativa y de análisis de las relaciones de poder entre actores en esta corriente es necesario incluir el concepto de ambigüedad, entendida como las diversas formas asumir un mismo problema. Cada actor define y ubica el problema de manera particular dando lugar a confrontaciones, de allí que “el aspecto más importante de la actividad del emprendedor de políticas es la de crear significado para aquellos formuladores de políticas y para otros que tienen preferencias problemáticas”, labor designada como manipulación política (Zahariadis 2010, 73).

Esa manipulación es lo que diferencia al marco de corrientes múltiples del constructivismo, ya que no se trata solo de identificar el proceso de construcción de sentidos, sino que se debe avanzar un paso en el análisis del uso de símbolos por parte de los emprendedores de políticas, “el empleo de estos elementos en forma estratégica altera la dinámica de la elección destacando una dimensión del problema sobre otras” (Zahariadis 2010, 74).

Aclárese que la manipulación no significa la anulación de los conflictos ya que estos permanecen a lo largo de todo el proceso de formulación y diseño, incluso el aumento de estos es una de las características de las políticas públicas contemporáneas, presentándose cada vez más entre grupos sociales, entre actores políticos y entre ciudadanos y autoridades públicas (Dente y Subirats 2014, 48).

La corriente de políticas “consiste en un largo proceso de discusión de alternativas y propuestas al interior de cada comunidad de especialistas” orientadas a solucionar un problema (Vargas 2014, 17). Para Peters esas soluciones pueden entenderse como el conjunto de instrumentos de política o como programas que integran recursos y normas (Peters 2015, 52).

Las comunidades de especialistas donde se generan las ideas de soluciones son vistas como redes con diferentes grados de integración o conexiones entre los participantes, condicionadas por tamaño, modo, capacidad y acceso, así “las redes menos integradas son más grandes en tamaño y poseen un modo competitivo, baja capacidad administrativa y acceso menos restringido. Inversamente, las redes más integradas son más pequeñas en tamaño, tienen un modo consensual, mayor capacidad, y acceso más restringido” (Zahariadis 2010, 77).

De acuerdo a lo anterior, las oportunidades o las limitaciones para el flujo de ideas y soluciones, así como las tareas y las formas de realizarlas dependen mucho más de la estructura de la red que de los atributos específicos de los actores involucrados (Knoke 1993, 165). Esto no significa que las comunidades o redes de especialistas compitan entre sí de manera equitativa por ser escuchadas, ya que los formuladores de política muchas veces tienen preferencia por aquellas que respaldan sus propios puntos de vista.

En el marco de corrientes múltiples en muchas ocasiones las soluciones preceden a los problemas y lo que hacen los actores, y específicamente el emprendedor de política, es actuar en el momento preciso para usar esa solución ya identificada. A ese momento específico se le denomina ventana de oportunidad en la que “los defensores de las propuestas impulsan sus soluciones favoritas o incitan la atención a sus problemas especiales” (Kingdon 1995, 165).

Por último, la corriente política está compuesta por “los principales actores con poder de decisión formal y su disposición a modificar el *statu quo* en un contexto específico” (Vargas 2014, 17), los cuales se sujetan en sus decisiones al ánimo nacional o del público, a las campañas de los grupos de presión y a la rotación administrativa o legislativa. De estos elementos los más importantes son el ánimo nacional y la rotación administrativa.

El ánimo nacional o público, entendido como las líneas comunes que siguen un número bastante importante de individuos (Zahariadis 2010, 78), es objeto de especial consideración por los emprendedores de política, ya que dependiendo de la percepción que tengan de este los políticos, así orientarán sus acciones. Respecto a la rotación administrativa esta permite las reconfiguraciones de las relaciones de poder, impactando sobre los temas objeto de discusión.

Uno de los métodos que permite la rotación administrativa es la elección de representantes en elecciones democráticas. Se supone que por medio de este método se alcanza una mayor sintonía entre las preocupaciones de la ciudadanía y la composición de órganos colegiados, sin embargo “la capacidad de respuesta por parte de los representantes electos parece haber entrado en una fase de disfunción muy significativa, efecto de un sistema político que ha evolucionado de manera autorreferencial, perdiendo contacto con los propios electores” (Dente y Subirats 2014, 49).

Algunos críticos ponen en duda la independencia de las corrientes, ya que estas se solapan y los participantes de las distintas corrientes fluctúan entre un momento y otro, algunas veces participan al mismo tiempo en las dos o tres corrientes (Ramírez 2007).

#### **4. Relación Actores y estructura**

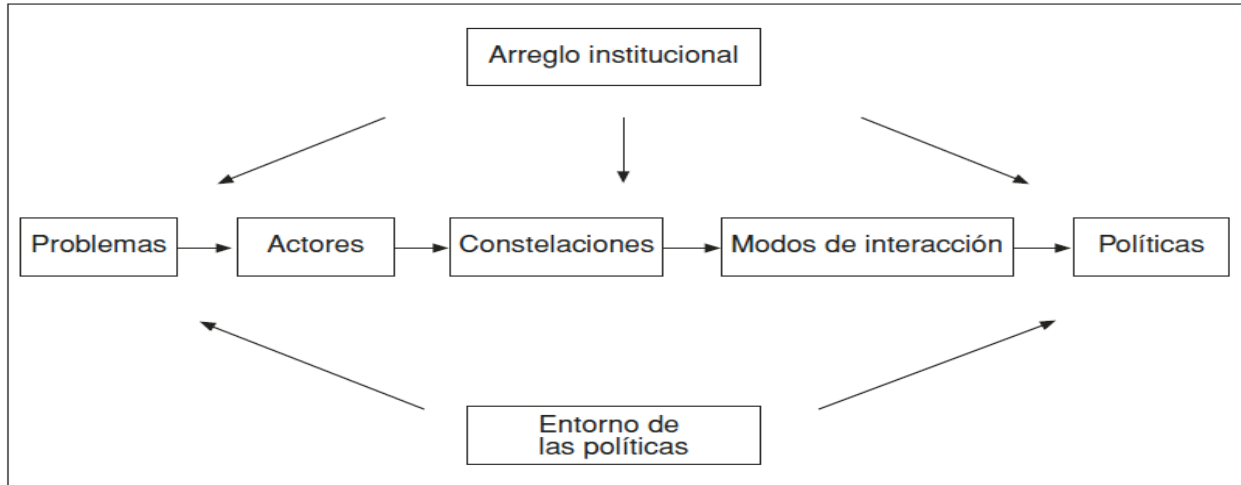
A partir de la presentación de los elementos constituyentes del marco de corrientes múltiples es posible observar la existencia de una tensión entre el actor y sus motivaciones con la estructura o instituciones que enmarcan los límites de su comportamiento. Esto es especialmente evidente en la corriente política, en la cual si bien existen unas instituciones que orientan en cómo debe hacerse el proceso de elección y de discusión, al mismo tiempo los actores cuentan con un cierto grado de libertad para interpretar y crear dinámicas propias dentro de esas normas.

La tensión actor- estructura es más fácil de analizar desde el institucionalismo centrado en actores, perspectiva en la cual “los actores enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional (...) no obstante, por muy sólida y permanente que parezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas” (Zurbriggen 2006, 73). Esas opciones y consideraciones de los actores son en cierta medida producto de las instituciones, en una especie de relación dialéctica.

Tomando en consideración lo anterior, Sharpf (1997) propone un modelo de explicación de las políticas públicas en el que los actores y las instituciones juegan papel clave (figura 1.2). Este modelo tiene una lógica situacional en tanto “cada política pública fija un sistema de interacción sociopolítica estableciendo recursos a disposición de los actores, en una estructura de

oportunidades en específicos marcos institucionales que hacen más o menos probable el desarrollo de determinados modos de interacción” (Zurbruggen 2006, 76).

**Figura 1.2.** Relación actores e instituciones



Fuente: Sharpf 1997.

Los elementos básicos del modelo son: el conjunto de actores; la constelación de actores que se entiende como las estrategias de acción de cada uno de ellos respecto a la política objeto de análisis; los modos de interacción que son las formas en que los actores se conducen respecto a los otros, lo que está condicionado por el contexto institucional, resultado de unas relaciones de poder. La identificación y relacionamiento de estos elementos “habilita una mayor comprensión de los resultados de determinada interacción política, pero también del poder” (Zurbruggen 2006, 76).

En la propuesta de Sharpf de todas formas hay un peso importante en las instituciones, ya que estas tienden a permanecer a pesar de que pueda haberse modificado el escenario en el cual tuvieron origen, ya que crean dinámicas de relacionamiento que se autoreproducen y excluyen otras configuraciones. Un autor como Tsebelis que, si bien se ubica en un espectro institucional distinto, es claro cuando señala que “es la constelación de jugadores con veto la que mejor capta la estabilidad política, y es la estabilidad política la que afecta una serie de otras características políticas e institucionales” (Tsebelis 2006, 6).



En este trabajo se propone complementar el marco de corrientes múltiples con el institucionalismo centrado en actores, especialmente en el momento de convergencia de las tres corrientes, de manera que una vez se han desarrollado cada una de las corrientes se hará una identificación y clasificación de los actores, así como de sus estrategias y modos de interacción, considerando como influye el contexto institucional en todo ello, así “el resultado político se habría de explicar como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan” (Zurbriggen 2006, 76).

La identificación de estrategias y modos de interacción de los actores se realizará recurriendo a la clasificación de instrumentos de política pública propuesta por Hood (1986), ya que por medio de estos se pueden beneficiar o desfavorecer los intereses de los actores, aunque a largo plazo no es fácil prever el resultado de sus combinaciones, cómo ya se mencionó en referencia a la propuesta de Howlett (2007).

## **5. Método**

El interés de esta tesis va un poco más allá de la descripción del proceso de formulación y diseño del sistema general de regalías colombiano, en la medida que se busca a partir del caso escogido elaborar una teoría que permita comprender otros casos de diseño de políticas públicas orientadas a la redistribución de ingresos fiscales entre entidades territoriales del Estado. Para lograr este objetivo se asume la metodología de seguimiento de procesos.

Según Collier (2011) el seguimiento de procesos es una herramienta de análisis cualitativo para la elaboración de inferencias descriptivas y causales a partir del levantamiento de pruebas en una secuencia temporal de los acontecimientos o fenómenos estudiados, en otras palabras, es la elaboración de un mecanismo causal que da cuenta de un fenómeno a explicar. Beach y Pedersen definen mecanismo causal como “un sistema de piezas combinadas que transmite las fuerzas causales de X a Y” (Beach y Pedersen 2013, 44).

El seguimiento del proceso como método tiene tres versiones dependiendo del punto de inicio y objetivo que tenga el investigador. En este trabajo se parte de un caso para intentar elaborar una

teoría, por lo cual la versión que se explora es aquella denominada *theory-building*, la cual implica construir a partir de pruebas empíricas un mecanismo causal que explique la relación entre una situación definida como detonante, que por motivos explicativos se pasa a denominar “x”, y un resultado, al cual se le denominará “y”.

La versión *theory-building* reposa en unas posturas ontológicas y epistemológicas que es necesario identificar, para ello se recurre al trabajo de Jackson (2016) quien a partir del análisis de las relaciones entre el investigador en ciencias sociales y su objeto de estudio, propone cuatro posturas investigativas partiendo de la combinación de dos ontologías (monista y dualista) con dos epistemologías (fenomenológica y transfactualista).

En la ontología monista, el mundo existe en tanto el investigador lo construya, así “el investigador y el objeto de investigación están vinculados interactivamente de tal forma que los hallazgos son creados al avanzar en la investigación” (Guba y Lincoln 2002, 128), mientras que en la ontología dualista el investigador y el objeto investigado son entidades independientes, de manera que el objeto que se estudia existe independientemente de cómo el investigador lo perciba.

Respecto a las epistemologías, en la fenomenológica se parte de la posibilidad de comprender el mundo mediante la observación directa de cada uno de los fenómenos ocurridos en el mundo y se “supone la existencia de una realidad aprehensible, impulsada por leyes y mecanismos naturales inmutables” (Guba y Lincoln 2002, 125). De manera opuesta, en la epistemología transfactualista se considera que no es posible generar conocimiento a partir de la simple observación de los fenómenos o experiencias y por tanto es necesario profundizar en la identificación de las condiciones y causas “captando los procesos y factores más profundos que generan esos hechos” (Jackson 2016, 36).

Las posturas investigativas resultantes de la combinación de las dos ontologías y las dos epistemologías son: neopositivista, realismo crítico, analiticismo y reflexivismo (Tabla 1.3). La versión *theory-building* es ubicada como una postura de realismo crítico, que combina una

ontología dualista con una epistemología transfactualista, haciéndose así un llamado a realizar un mayor esfuerzo por evidenciar los procesos causales sujetándose a la evidencia empírica.

**Tabla 1.3.** Posturas investigativas

		Epistemología	
		Fenomenológica	Transfactualista
Ontología	Dualista	Neopositivismo	Realismo Crítico
	Monista	Analiticismo	Reflexivismo

Fuente: Jackson, Patrick Thaddeus 2016.

En el caso de estudio propuesto se parte de un resultado concreto que es la Ley 1530 de 2012 por la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías, pero no se tiene claridad respecto a las causas que explican su diseño y formulación, aunque si se cuenta con algunas evidencias de la existencia de un proceso de negociación entre actores que lo explicarían. Según Beach y Pedersen en la versión asumida del método de seguimiento al proceso las evidencias son usadas para elaborar una teoría explicativa, infiriendo que ello es un reflejo de un mecanismo causal subyacente (Beach y Pedersen 2013, 16).

Lo anterior no significa desconocer teorías previas que expliquen el mecanismo causal, pero este no es el punto de partida, sino que son los hechos o evidencias los que guían la labor, así “la teoría existente puede concebirse como una forma de cuadrícula para detectar patrones sistemáticos en el material empírico, permitiendo inferencias sobre la manifestación observable” (Beach y Pedersen 2013, 18).

## **Capítulo 2**

### **Las tres corrientes**

En este capítulo se presenta el desarrollo de cada una de las tres corrientes constitutivas del marco de análisis de política pública escogido, empezando por la corriente de soluciones, siguiendo con la corriente de política y terminando con la de problemas.

#### **1. Corriente de Soluciones**

En el ordenamiento jurídico colombiano el subsuelo y los recursos naturales son de propiedad del Estado, así se plantea en el Artículo 332 de la Constitución Política de Colombia de 1991, y si bien la Ley 756 de 2002 consigna que estos mismos son de propiedad nacional, la Corte Constitucional subsana la aparente contradicción y resuelve en Sentencia C-628 de 2003 que el vocablo “nacional” es equivalente a la palabra “estatal”.

La explotación de recursos naturales en contratos de concesión generará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. En el caso del carbón el porcentaje de regalías por su extracción fue establecido en la Ley 141 de 1994, porcentaje que se mantendrá en la Ley 756 de 2002, siendo del 10% si la producción es mayor a 3 millones de toneladas anuales, mientras que si la producción es menor a esa cantidad el porcentaje de regalía se reduce a un 5%.

El precio base de regalías para carbón se fija atendiendo al tipo de carbón, la región o zona exportadora y el destino, bien sea consumo interno o exportación, además se consideran los precios del mercado internacional como variables incluidas en una compleja fórmula matemática. El porcentaje de regalías es objeto de demanda de inconstitucionalidad en el año 2000 por parte del ciudadano Edwin López Fuentes, para quien:

Los mínimos de regalía establecidos en el artículo impugnado no guardan racionalidad ni proporcionalidad con el valor del bien explotado. Al ser mínimas tales regalías, permiten que el agente estatal en aras de un provecho personal establezca siempre el mínimo que le concede esta Ley como efectivamente ha venido sucediendo en los contratos de este tipo en los cuales las

ganancias para las entidades extranjeras son exorbitantes, dejando sólo un pequeño porcentaje para el titular del recurso (Demanda recogida en Sentencia de la Corte Constitucional C-11548 de 2000).

Para la sala plena de la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C-11548 del 2000, a pesar de que pueda existir disenso sobre los porcentajes que deberían aplicarse a las regalías por carbón y sal, la Ley es exequible al haberse movido el legislador dentro de los amplios marcos que la Carta le confiere en este campo, por lo cual, decide que los apartes impugnados serán mantenidos en el ordenamiento, sin entrar a dirimir de fondo el problema identificado por el demandante, que en últimas es el cuestionamiento al papel que debe asumir el Estado frente a la explotación de los recursos naturales.

La obtención de los recursos por concepto de regalías implica la necesidad de crear parámetros para su distribución entre las diferentes entidades territoriales que lo conforman, más aún cuando los departamentos y municipios productores (figura 2.1) son los que enfrentan directamente los impactos sociales, ambientales y culturales de la actividad minera a gran escala.

La Ley 141 de 1994 estableció porcentajes para la participación en regalías entre los departamentos productores y no productores, incluyendo porcentajes de escalonamiento para evitar el desajuste en los ingresos y la irracionalidad e inequitativa distribución de la riqueza, según Sentencia C-567 de 1995 de la Corte Constitucional.

Las implicaciones de esa distribución para el proceso descentralización promulgado en la Constitución de 1991 será uno de los temas que orientará la formulación del Sistema General de Regalías casi veinte años después, por ello se considera necesario presentar los porcentajes de distribución de regalías para los departamentos y municipios, así como el porcentaje de escalonamiento relacionados con la extracción de carbón e hidrocarburos (Tablas 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4).

A modo de ejemplo, en el caso del departamento de La Guajira reconocido por la producción de carbón con el proyecto de El Cerrejón, del 10% de regalías por los primeros dieciocho millones de toneladas se le gira el 100%, de ese monto el 42% va al propiamente al departamento, el 32%

a los municipios productores que serían Barrancas, Hatonuevo y Albania, el 10% para el municipio o distrito portuario que sería Puerto Bolívar en el municipio de Uribe y el restante 16% para el Fondo Nacional de Regalías.

**Figura 2.1.** Principales departamentos productores mineros



Fuente: Departamento Nacional de Planeación 2012.

**Tabla 2.1.** Distribución de regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos

Departamentos productores	47.5%
Municipios o distritos productores	12.5%
Municipios o distritos portuarios	8.0%
Fondo Nacional de Regalías	32.0%
En caso de que la producción total de un municipio o distrito sea inferior a diez mil (10.000) barriles promedio mensual diario	
Departamentos productores	52%
Municipios o distritos productores	32%
Municipios o distritos portuarios	8%
Fondo Nacional de Regalías	8%
En caso de que la producción total de un municipio o distrito sea superior a diez mil (10.000) barriles, e inferior a veinte mil (20.000) barriles promedio mensual diario, las regalías correspondientes al excedente sobre los diez mil (10.000) barriles promedio mensual diario	
Departamentos productores	47.5%
Municipios o distritos productores	25%
Municipios o distritos portuarios	8%
Fondo Nacional de Regalías	19.5%

Fuente: Artículo 31 de la Ley 141 de 1994 y Artículo 27 de la ley 756 de 2002

**Tabla 2.2.** Participaciones en regalías y compensaciones por explotación de hidrocarburos para departamentos productores

<b>Promedio mensual barriles/día</b>	<b>Participación sobre su porcentaje de los Departamentos</b>
Por los primeros 180.000 barriles	100.0%
Más de 180.000 y hasta 600.000 barriles	10.0%
Más de 600.000 barriles	5.0%

Fuente: Artículo 53 de la Ley 141 de 1994

**Tabla 2.3.** Distribución de las regalías derivadas de la explotación de carbón.

Explotaciones mayores de tres (3) millones de toneladas anuales	
Departamentos productores	42.0%
Municipios o distritos productores	32.0%
Municipios o distritos portuarios	10.0%
Fondo Nacional de Regalías	16.0%
Explotaciones menores de tres (3) millones de toneladas anuales	
Departamentos productores	45.0%
Municipios o distritos productores	45.0%
Municipios o distritos portuarios	10.0%

Fuente: Artículo 32 de la Ley 141 de 1994

**Tabla 2.4.** Límites a participaciones en regalías

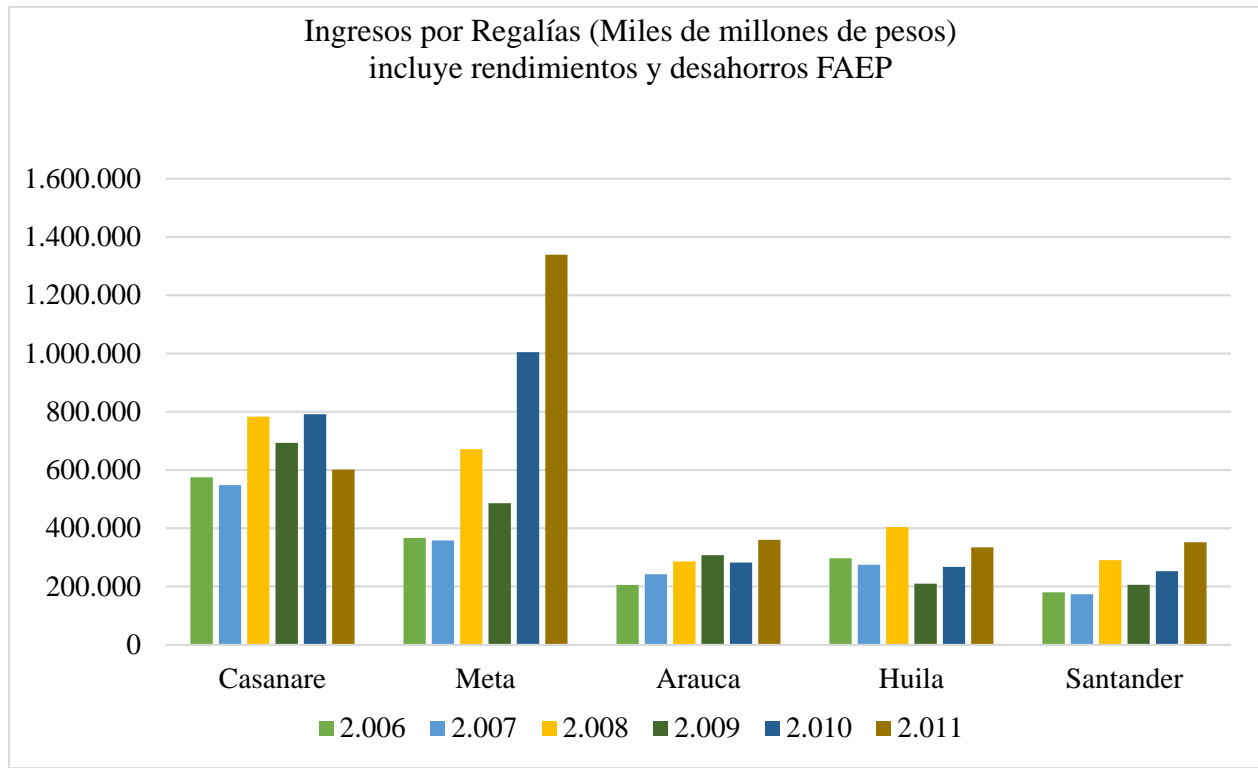
Participación en regalías sobre su porcentaje para los Departamentos	
Toneladas métricas acumuladas por años	Participación sobre su porcentaje de los Departamentos
Por las primeras 18 millones	100.0%
Más de 18 y hasta 21.5 millones	75.0%
Más de 21.5 y hasta 25 millones	50.0%
Más de 25 millones	25.0%
Participación en regalías sobre su porcentaje para los Municipios	
Toneladas métricas acumuladas por años	Participación sobre su porcentaje de los Municipios
Por las primeras 15 millones	100.0%
Más de 15 y hasta 17 millones	75.0%
Más de 17 y hasta 19 millones	50.0%
Más de 19 millones	25.0%

Fuente: Artículo 51 y 52 Ley 141 de 1994

Para el periodo 2006 a 2009 se identifican cinco departamentos como los mayores receptores de regalías por concepto de petróleo y gas siendo Casanare, Meta, Arauca, Huila y Santander (figura 2.2) sin embargo como el modelo de distribución de regalías con la Ley 141 se basa en el carácter productor de los departamentos cuando en el 2010 y 2011 repunta la producción del campo Rubiales en el departamento del Meta se aumenta la cantidad de regalías que recibe ese departamento.



**Figura 2.2.** Departamentos con mayores regalías por hidrocarburos 2006-2011



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos 2017.

La distribución de regalías entre los departamentos y municipios no contradice el proceso de reformas neoliberales iniciado en los años ochenta. Ejemplo de esa orientación es el documento CONPES 2895 de 18 de diciembre de 1996, por el cual se da la venta de la participación de la empresa estatal Carbones de Colombia S.A., (Carbocol), al consorcio INTERCOR, constituido por las transnacionales Angloamerican, Glencore y Billitonel.

En la misma línea sigue el código minero de 2001 expedido por la Ley 685 según el cual el Estado asume exclusivamente papeles relacionados con la regulación, promoción y fiscalización del sector minero como resultado de las presiones de grandes empresas mineras y de los empresarios de políticas u *opinión makers* enmarcados en una óptica neoliberal (Pardo 2013, 187). En el marco de este código el Decreto 520 del 6 de marzo de 2003 viabilizó la enajenación de la participación estatal en el complejo carbonífero Cerrejón Zona Norte y el Decreto 254 de 2004 ordenó la supresión, disolución y liquidación de Minercol Ltda.

Uno de los puntos más importantes del nuevo código es el establecimiento del contrato de concesión minera como única forma de constituir, declarar y probar el derecho a explorar, construir, montar y explotar minas de propiedad estatal por parte de un particular por cuenta y riesgo de este. Según el artículo 70 del Código de 2001 el contrato de concesión se pactará por el término que solicite el proponente y hasta por un máximo de treinta años, pudiéndose renovar por un periodo de tiempo igual.

Con el artículo 53 de la Ley 1753 de 2015 el periodo de concesión favor de una misma empresa se ampliará en caso de requerirlo, teniendo los beneficiarios de una primera prórroga el derecho de preferencia para obtener nuevamente el área objeto del respectivo título minero mediante contrato de concesión y consecuente el derecho a solicitar una nueva prórroga, alcanzando así fácilmente periodos de 90 años o más. De acuerdo al Código Minero de 2001 el encargado de ejercer la fiscalización y vigilancia de la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de concesión será el Ministerio de Minas y Energía.

Será mediante la Resolución 180602 de 26 de mayo de 2004 que el Ministerio de Minas y Energía delegará en INGEOMINAS los contratos en cabeza de Carbocol “en liquidación”, para lo cual establecería los mecanismos necesarios para el control y seguimiento de las contraprestaciones monetarias cedidas a la Nación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 del Decreto 520 del 6 de marzo de 2003.

Meses previos a la delegación de funciones a INGEOMINAS en el proceso de liquidación de Carbocol, el Decreto 149 del 21 de enero de 2004 suprimió la Comisión Nacional de Regalías que había sido creada mediante la Ley 141 de 1994. Según Decreto 1178 de 1999 la Comisión estaba encargada de controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones causadas por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado.

Las funciones de la Comisión Nacional de Regalías pasan a ser asumidas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), siendo su responsabilidad controlar y administrar los recursos provenientes de regalías y compensaciones causadas por la explotación de recursos naturales

mediante el Fondo Nacional de Regalías (FNR), cuyos recursos consistentes en regalías indirectas se destinan a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Según el Decreto 416 de 2007 para acceder a los recursos del FNR las entidades debían presentar proyectos de inversión para ser financiados o cofinanciados atendiendo a los siguientes requisitos:

- Satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de las entidades territoriales de acuerdo con sus Planes de Desarrollo Territorial, debiendo estar definidos como proyectos prioritarios en dichos planes y corresponder con sus competencias y funciones;
- Elaborarse de acuerdo con la metodología vigente que determine el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, del Departamento Nacional de Planeación;
- Estar inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión de la entidad o entidades territoriales que lo presenten;
- Cumplir con los requisitos básicos de presentación, los criterios de viabilidad y elegibilidad definidos previamente por el Consejo Asesor de Regalías mediante Acuerdo, atendiendo la reglamentación expedida por cada ministerio;
- Tener definida su sostenibilidad en el tiempo, y por tanto, cumplir el principio de la programación integral previsto en la Ley Orgánica de Presupuesto.

En medida que una parte de los recursos de regalías de los municipios y departamentos se giraban al Fondo Nacional de Regalías para ser luego nuevamente asignados a esos entes, es plausible considerar que los impuestos, regalías y contribuciones, que los organismos descentralizados debían pagar conforme a disposiciones vigentes a la Nación, fueran deducibles de la renta bruta del respectivo contribuyente, así lo recogen los Artículos 38 de la Ley 75 de 1986 y 116 del estatuto tributario.

No obstante, en el año 2005 ante la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN) el director de la Cámara de la Asociación Colombiana de Mineros, adscrita a su vez a la Asociación de Industriales de Colombia (ANDI), consultó sí ¿son deducibles las regalías que los contribuyentes

diferentes a las entidades descentralizadas, pagan por la explotación de recursos naturales no renovables?

Según el Concepto Tributario de la DIAN 15766 del 17 de marzo de 2005 si eran deducibles para efectos de la determinación de la renta líquida las regalías causadas por la explotación de recursos naturales no renovables, sin distinción de la clase de contribuyente, siempre y cuando cumplieran los requisitos exigidos por la legislación tributaria. La deducción aprobada por la DIAN le significó al Estado un costo fiscal de poco más de 9 billones de pesos entre el año 2005 al 2010 (Robledo et al. 2013).

El concepto de la DIAN al no distinguir entre los tipos de contribuyentes genera el mencionado costo fiscal, motivo que justifica la demanda por nulidad simple presentada ante el Consejo de Estado por los congresistas Alexander López Maya, Jorge Enrique Robledo, Germán Navas Talero, pertenecientes al partido político Polo Democrático Alternativo, y Maritza Martínez del Partido de la U, junto a los académicos Álvaro Pardo y Guillermo Rudas. En la sustentación de la demanda se hace referencia precisamente el artículo 38 de la Ley 75 de 1986.

Para los demandantes adicionalmente los conceptos otorgados por la DIAN No. 054304 de 9 de julio de 1998 y 089041 de 20 de diciembre de 2004 ya habían indicado que los particulares no podían deducir del impuesto de renta los pagos por concepto de regalías. Esta postura es compartida en estudios académicos en los que se afirma que el concepto de la DIAN es “una interpretación administrativa que no resulta admisible, en cuanto es muy claro que el ingreso responde a hechos económicos diferentes” (Gallego y Correa 2016, 440).

En sentencia del Consejo de Estado del 12 de octubre de 2017 fue anulado el concepto objeto de demanda. Para el senador Jorge Enrique Robledo “ese beneficio, otorgado por una mala interpretación de la norma, le costó al Estado 4.353 millones de dólares (\$ 13,1 billones, contando con un dólar de \$3.000), teniendo en cuenta que la deducción se aplicó durante 12 años, a partir del 2005”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “Fallo judicial tumba medida que le costó \$ 13 billones a la Nación”. *El Tiempo*, 30 de octubre de 2017, <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/fallo-judicial-tumba-deducción-de-impuesto-de-renta-tras-regalías-a-empresas-mineras-146034>

Por otra parte, el tema de fiscalización que hasta el 2010 había quedado descrito de manera muy general, con la resolución número 181023 del 15 de junio de 2010 tiene un impulso al crearse el Fondo de Fiscalización Minera con los recursos provenientes del cobro de los servicios de seguimiento y control a los títulos mineros, labor desempeñada por la Autoridad Minera o sus delegados a través de funcionarios o contratistas.

Según la Resolución 18 0801 del 19 de mayo de 2011 por fiscalización se entiende el conjunto de actividades adelantadas por la Autoridad Minera o sus delegadas o quien estas contraten, para verificar la forma y condiciones en que se realizan las actividades mineras, teniendo en cuenta los aspectos técnicos, operativos y ambientales, y por seguimiento a títulos mineros se entiende el conjunto de actividades tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los títulos mineros sin importar el régimen jurídico que les sea aplicable.

Mediante la Ley 1450 del 16 de junio de 2011 se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. En este plan identifican cinco sectores económicos o “locomotoras” como ejes de desarrollo: primero, nuevos sectores basados en la innovación; segundo, agricultura y desarrollo rural; tercero, vivienda y ciudades amables; cuarto, desarrollo minero y expansión energética; y quinto, infraestructura de transporte.

La cuarta locomotora incluye el sector eléctrico, el de hidrocarburos y gas, así como el de minería, para el cual se propone crear un marco institucional sólido y confiable, con canales de comunicación con otros sectores, que permitiera aumentar la inversión privada, identificándose como necesario revisar la asignación de competencias y funciones de INGEOMINAS y las delegaciones en las Gobernaciones, la creación de la Agencia Nacional de Minería , además de reducir los tiempos de respuesta en los trámites de titulación minera.

En este marco se da desarrollo al proceso de formulación del Sistema General de Regalías (SGR) con el Acto Legislativo 5 del 2011 y regulado por la Ley 1530 de 2012, modificándose los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

## **2. Corriente Política**

Como se indicó en el capítulo uno, la corriente política está compuesta por actores con poder de decisión formal, lo que significa que cuentan con la legitimidad necesaria para acceder a espacios de debate y decisión normados, estando sujetos a mecanismos periódicos de rotación administrativa en esos espacios.

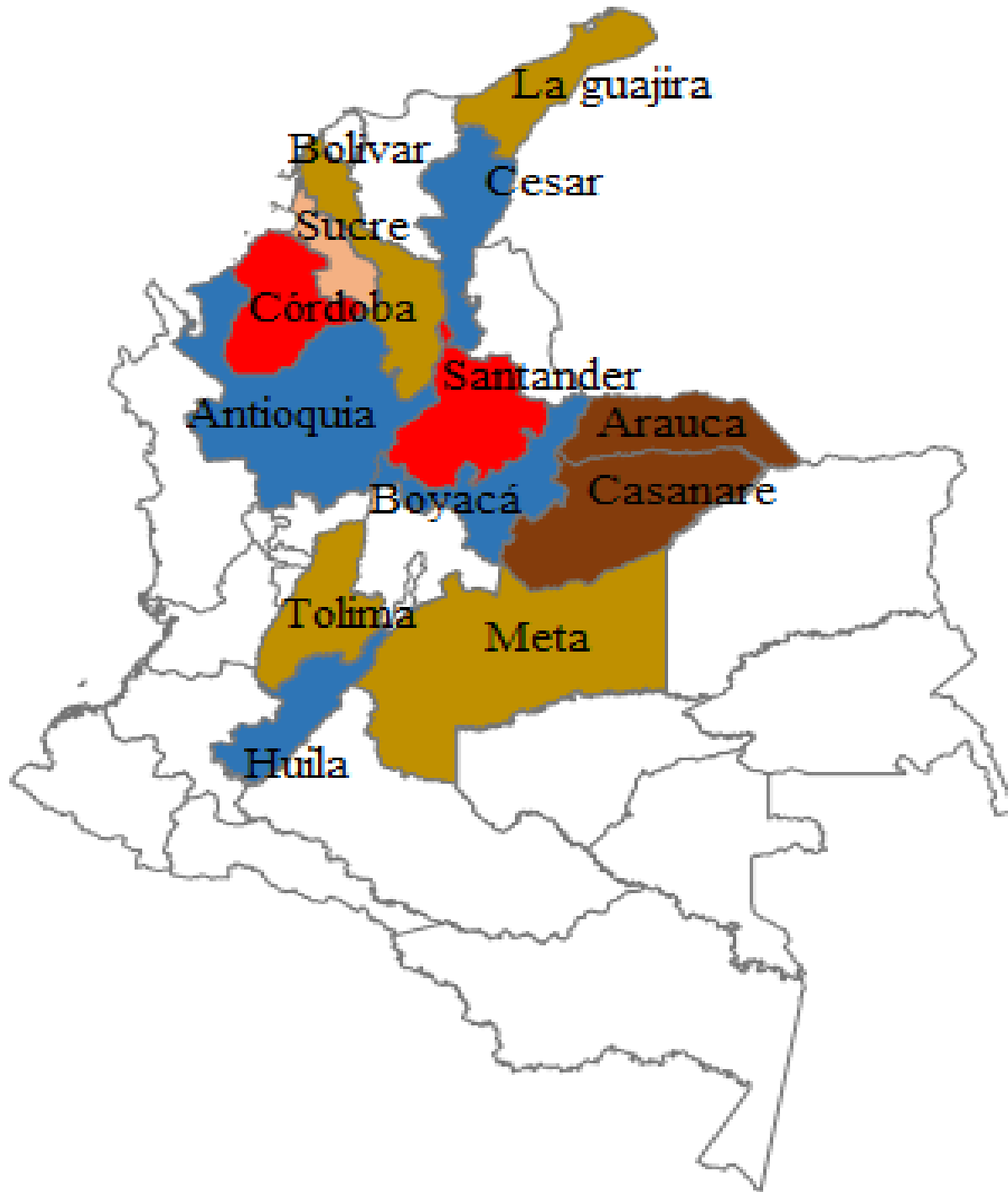
En este apartado se analiza la configuración del Congreso de la República de Colombia en el periodo 2010-2014 como principal expresión de la corriente política que explica el diseño del Sistema General de Regalías, en la medida en que es principalmente en este espacio donde se desarrollan los debates sobre sus implicaciones, costos y beneficios, y si bien existen otros espacios académicos, políticos y sociales donde también se debate al respecto, será en el Congreso donde se concretan las definiciones y perspectivas.

La configuración del Sistema General de Regalías surge como propuesta de la rama ejecutiva del poder ante el Congreso de la República mediante el proyecto de Ley 127 del 14 de octubre de 2011, presentación posterior a la aprobación del Acto Legislativo 5 de 2011, por el cual se le abre espacio en la Constitución Política de 1991 a la existencia de este nuevo sistema al modificarse los Artículos 360 y 361.

El Congreso colombiano está compuesto por 102 senadores de circunscripción nacional y 161 representantes a la Cámara por circunscripción departamental, siendo elegidos dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365 mil habitantes o fracción mayor de 182 mil 500 sobre los primeros 365 mil. Adicional a estos representantes se deben elegir dos representantes por la circunscripción de las comunidades afro-descendientes, uno por la circunscripción de comunidades indígenas, dos por la circunscripción Internacional y uno por el distrito capital de Bogotá (Senado de la República de Colombia 2014).

En la figura 2.3 se presenta el escenario de los partidos políticos con mayor votación en cada uno de los principales departamentos mineros en las elecciones para Cámara de Representantes para legislatura del 2010.

**Figura 2.3** Partidos con mayor votación en departamentos mineros



	Partido de la U		Partido Conservador
	Partido Liberal		Cambio Radical
	PIN		

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Los partidos que mayor votación obtuvieron en los departamentos mineros fueron: Partido Liberal, Partido Conservador, Partido de Integración Nacional (PIN), Partido de la Unidad Nacional (Partido de la U) y Cambio Radical.

El Partido Liberal y el Partido Conservador son los dos partidos tradicionales de Colombia, creados a mitad del Siglo XIX. El primero asume en sus principios ideas liberales, anticlericales y progresistas para ese momento, mientras que el segundo se alinea más la defensa de una idea de familia, de la propiedad privada y del derecho como expresión de justicia.

Como forma de comprender el comportamiento de estos dos partidos durante el Siglo XX y XXI suele mencionarse el pacto del “frente nacional”, por cual entre 1958 a 1974 acordaron ambos partidos alternar en la presidencia y distribuirse de manera equitativa cargos ministeriales y burocráticos, justificándose en la necesidad de superar la violencia bipartidista extendida desde 1948 por todo el territorio nacional (Tirado 2000). Este escenario claramente le cerraba el espacio de participación a cualquier otra expresión política.

El pacto bipartidista conlleva a una difuminación de las plataformas políticas que podían haber diferenciado a los dos partidos, tendencia que se manifiesta principalmente en lo económico, siendo ejemplo de ello la ausencia de cuestionamientos a las dinámicas neoliberales impulsadas tanto por miembros del Partido Liberal como del Conservador. El caso insigne es el gobierno de Cesar Gaviria, presidente liberal en 1990, quien dio el impulso final a las reformas económicas privatizadoras no solo en el sector minero sino también en el de salud y protección social entre otros.

Los otros tres partidos con mayor votación en los departamentos señalados son: Partido de la U, PIN y Cambio Radical, los cuales, si bien surgen gracias a la apertura política alcanzada con la Constitución Política de 1991 y enuncian como particularidad su supuesto distanciamiento de los partidos tradicionales marcados por la corrupción, tienen como característica de fondo su articulación entorno a la figura presidencial de Álvaro Uribe Vélez.



En el caso de Cambio Radical, que surge en 1998 como una disidencia del Partido Liberal, en el 2002 es el primer partido en apoyar la candidatura independiente de Álvaro Uribe Vélez. Dentro de los impulsores de este partido se hallaban Humberto de la Calle, candidato a la presidencia por el Partido Liberal para el periodo 2018-2022 y contradictor del hoy Senador Uribe.

El Partido de la U es creado en 2005 por otra disidencia del Partido Liberal liderada en esa ocasión por el entonces ministro Juan Manuel Santos como medio de consolidar el apoyo a la reelección de Uribe Vélez en el 2006, quien gana en primera vuelta con el 62,35% de los votos. El Partido de la U alcanza en ese periodo veinte curules en Senado y treinta y tres en Cámara de Representantes.<sup>2</sup>

En referencia al Partido de Integración Nacional debe decirse que fue creado en 2009 con el objetivo de “brindar a los uribistas una opción diferente al Partido Conservador y de la U, teniendo en cuenta la gran cantidad de dirigentes que respaldaban al presidente Uribe” (Senado de la República de Colombia 2009).

En el año 2010 el Partido de la U le servirá de plataforma electoral a Juan Manuel Santos cuando se presenta a las elecciones presidenciales y “orientado por los partidarios del presidente Uribe y miembros del anterior partido Primero Colombia gana la presidencia con el 69% de los votos en segunda vuelta superando a Antanas Mockus del Partido Verde quien obtuvo cerca del 27% de votación” (Pérez 2016, 239).

En este punto resulta de utilidad identificar tanto los nombres como el número de los representantes a la Cámara elegidos en los departamentos mineros, labor que facilitará hacer seguimiento a sus intervenciones en los debates desarrollados en el Congreso de la República. En la tabla 2.5 se presentan agrupados por departamento minero y por partidos políticos los nombres de cada uno de los representantes elegidos.

---

<sup>2</sup> “Una historia en U”. *Semana*, 26 de febrero de 2009, <http://www.semana.com/politica/articulo/una-historia/100515-3>

**Tabla 2.5.** Representantes elegidos por departamento minero 2010-2014

<b>Antioquia</b>	
Partido Liberal Colombiano (4)	Oscar de Jesús Marín
	John Jairo Roldan Avendaño
	Víctor Raúl Yepes Flórez
	Iván Darío Agudelo zapata
Partido de la U (4)	Elkin Rodolfo Ospina Ospina
	Augusto Posada Sánchez
	Juan Felipe Lemos Uribe
	León Darío Ramírez Valencia
Partido Conservador Colombiano (7)	Obed de Jesús Zuluaga Henao
	Juan Carlos Sánchez Franco
	Juan Diego Gómez Jiménez
	Carlos Alberto Zuluaga Díaz
	Nidia Marcela Osorio Salgado
	German Alcides Blanco Álvarez
	Marta Cecilia Ramírez Orrego
Partido Cambio Radical (1)	José Ignacio Mesa Betancur
Alianza Social Indígena (1)	Juan Manuel Valdés Barcha
<b>Arauca</b>	
Partido de la U (1)	Albeiro Vanegas Osorio
Partido Cambio Radical (1)	Mercedes Rincón Espinel
<b>Bolívar</b>	
Partido Conservador (1)	Pedrito Tomas Pereira Caballero
Partido Cambio Radical (2)	Hernán José Padaui Álvarez
	William Ramon García Tirado
Partido de Integración Nacional PIN (1)	Javid José Benavides Aguas
Partido de la U (2)	Elías Raad Hernández
	Sandra Elena Villadiego Villadiego
<b>Boyacá</b>	
Partido Liberal Colombiano (1)	Rafael Romero Piñeros
Partido Conservador Colombiano (2)	Gustavo Hernán Puentes Díaz
	Humphrey Roa Sarmiento
Partido de la U (2)	Pablo Aristóbulo Sierra León
	Luis Guillermo Barrera Gutierrez
Partido Verde (1)	Carlos Andrés Amaya Rodríguez
<b>Casanare</b>	
Partido Apertura Liberal (1)	José Rodolfo Pérez Suarez
Partido Cambio Radical (1)	Camilo Andrés Abril Jaimes
<b>Cesar</b>	
Partido Liberal Colombiano (1)	Pedro Marí Muvdi Aranguena
Partido Conservador Colombiano (1)	Yensy Alfonso Acosta Castañez
Partido de Integración Nacional PIN (1)	Fernando de la Peña Márquez
Partido de la U (1)	José Alfredo Gnecco Zuleta

<b>Córdoba</b>	
Partido Liberal Colombiano (2)	Fabio Raúl Amin Sáleme
	Rafael Antonio Madrid Hodeg
Partido Conservador Colombiano (1)	David Alejandro Barguil Assis
Partido de la U (2)	Raymundo Elías Méndez Bechara
	Nicolás Antonio Jiménez Paternina
<b>Huila</b>	
Partido Conservador Colombiano (2)	Silvio Vásquez Villanueva
	Carlos Augusto Rojas Ortiz
Unidad Liberal (2)	Consuelo González de Perdomo
	Luis Enrique Dussan López
<b>La Guajira</b>	
Partido Liberal Colombiano (1)	Jimmy Javier Sierra Palacio
Partido de la U (1)	Alfredo Rafael Deluque Zuleta
<b>Meta</b>	
Partido Liberal Colombiano (1)	Hugo Orlando Velásquez Jaramillo
Partido de la U (2)	Claudia Marcela Amaya García
	Jaime Rodríguez Contreras
<b>Santander</b>	
Partido Liberal Colombiano (3)	Miguel Jesús Arenas Prada
	Jorge Eliecer Gómez Villamizar
	Mario Suárez Flórez
Partido Conservador Colombiano (1)	Lina María Barrera Rueda
Partido de la U (1)	Gerardo Tamayo Tamayo
Partido de Integración Nacional PIN (2)	Holger Horacio Díaz Hernández
	Didier Alberto Tavera Amado
<b>Sucre</b>	
Partido de la U (1)	Héctor Javier Vergara Sierra
Partido de Integración Nacional PIN (2)	Mercedes Eufenia Márquez Guenzati
	Eduardo Enrique Pérez Santos
<b>Tolima</b>	
Partido Liberal Colombiano (1)	Rubén Darío Rodríguez Góngora
Partido Conservador Colombiano (2)	Hernando Cárdenas Cardoso
	Alfredo Bocanegra Varón
Partido Cambio Radical (1)	Rosmery Martínez Rosales
Partido de la U (2)	Carlos Edward Osorio Aguiar
	Jaime Armando Yepes Martínez

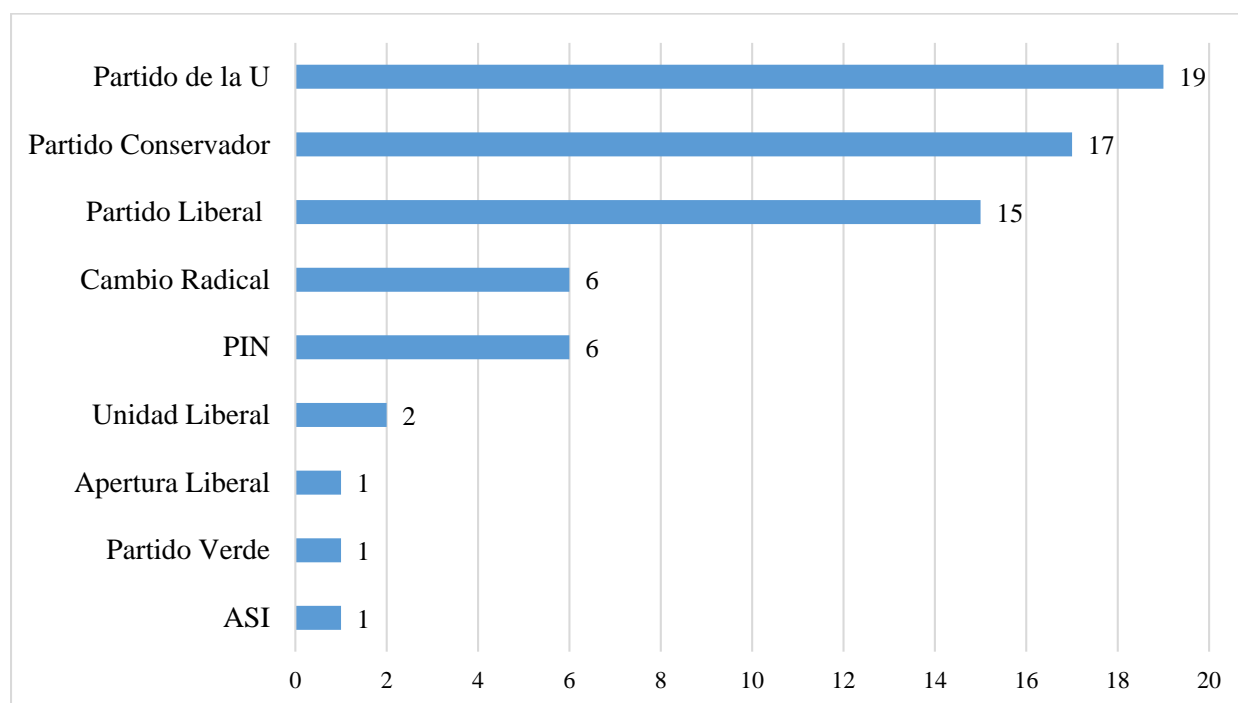
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil 2010.

Por los trece departamentos mineros fueron elegidos un total de sesenta y seis representantes (66), lo que equivale al 40% del total de la Cámara. Menciónese que al departamento de Antioquia por densidad poblacional se le asignan 17 representantes, cifra mucho mayor que la

asignada a cada uno de los cinco mayores departamentos receptores de regalías por hidrocarburos: Meta (3), Casanare (2), Arauca (2), Huila (4) y Santander (6).

Por partidos, el Partido de la U es el que alcanza mayor participación con diecinueve representantes, seguido por el Partido Conservador con diecisiete y el Partido Liberal con quince (Figura 2.4). El partido Polo Democrático Alternativo no alcanza ninguna curul en esos departamentos como tampoco lo hace el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA), ambos partidos se opusieron al proyecto de modificación a la Ley de Regalías, aunque bajo diferentes consideraciones.

**Figura 2.4.** Curules Cámara Representantes por partido en departamentos mineros 2010



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Aunque escapa al alcance de esta tesis analizar de manera exhaustiva la vinculación de los grupos ilegales con los partidos políticos y sus representantes, si es importante tener presente la existencia de esa relación en el contexto político colombiano, ya que el uso de la fuerza se ha usado como medio en algunos departamentos para alcanzar cargos de elección pública, al tiempo

que esos grupos armados buscan por medio de elecciones participar de los recursos fiscales girados a las entidades territoriales.

A continuación, se presentan los nombres de los representantes a la Cámara con investigaciones por vinculación a grupos paramilitares o por nexos con el narcotráfico. La relación con grupos guerrilleros no es abordada por dos motivos: primero, porque no es objeto de esta tesis elaborar un análisis electoral amplio a la luz de la incidencia de grupos armados y segundo porque para el 2010 el accionar de la guerrilla de las FARC-EP y ELN respecto a las votaciones se orientó principalmente a obstruir los comicios electorales e impedir la movilización de las comunidades en esas fechas (MOE 2010).

De los sesenta y siete representantes a la Cámara de los departamentos mineros quince se hallaban inmersos en investigaciones, equivalente a más del 20% de ese grupo. En la tabla 2.6 se relacionan los nombres de los representantes, el partido político al que pertenece y el motivo de investigación con la debida referencia.

**Tabla 2.6.** Representantes con aparentes vínculos con grupos ilegales

<b>Departamento</b>	<b>Nombre</b>	<b>Partido</b>	<b>Anotación</b>
Antioquia	José Ignacio Mesa Betancourt	Cambio Radical	Afectado con una investigación preliminar por parte de la Corte Suprema de Justicia en el llamado proceso judicial de la parapolítica. Las dudas yacen en su aparente relación el paramilitar Juan Carlos Sierra alias “el Tuso Sierra”. <sup>3</sup>
Antioquia	John Jairo Roldan Avendaño	Partido Liberal	Según el Ex paramilitar Carlos Arturo Areiza la masiva votación que tuvo este representante se debe a la injerencia de las bandas delincuenciales ya desmovilizadas de Bello-Antioquia. <sup>4</sup>
Antioquia	Juan Felipe Lemos Uribe	Partido de la U	Herederero de la estructura política del parapolítico Mario Uribe, condenado a 90 meses en prisión por la Corte Suprema.

<sup>3</sup> “Corte suprema de Justicia abre investigación contra José Ignacio Mesa”. *El Mundo*, 19 de marzo de 2011. [http://www.elmundo.com/portal/noticias/politica/corte\\_suprema\\_de\\_justicia\\_abre\\_investigacion\\_contra\\_jose\\_ignacio\\_mesa.php#.WosQtoPOXIV](http://www.elmundo.com/portal/noticias/politica/corte_suprema_de_justicia_abre_investigacion_contra_jose_ignacio_mesa.php#.WosQtoPOXIV)

<sup>4</sup> “‘Don Berna’, el ventilador de la bacrimpolítica”. *Semana*, 4 de agosto de 2013, <http://www.semana.com/nacion/articulo/don-berna-ventilador-bacrimpolitica/353183-3>

Antioquia	Juan Diego Gómez Jiménez	Partido Conservador	Es sindicado de participar en usurpación de tierras en Bello, Orlando Gómez, su padre, fue condenado a ocho años de cárcel por el mismo delito.
Cesar	Fernando de la Peña Márquez	Partido de Integración Nacional PIN	Afectado con una investigación preliminar por parte de la Corte Suprema de Justicia debido a sus relaciones con Enilce López alias “La gata”, condenada a 37 años por un homicidio a manos de paramilitares (Valencia y Ávila 2014).
Bolívar	Hernando José Padaui Álvarez	Cambio Radical	Sindicado de tener cercanía con Enilse López “La Gata”. Su fórmula es Nadia Blel, heredera de la estructura política de Vicente Blel, condenado parapolítica.
Boyacá	Humphrey Roa Sarmiento	Partido Conservador	Afectado con una investigación preliminar por parte de la Corte Suprema de Justicia por presuntos nexos con grupos armados ilegales. <sup>5</sup>
Boyacá	Gustavo Hernán Puentes Díaz	Partido Conservador	La Corte Suprema de Justicia llama en 2014 a indagatoria a Gustavo Puentes Díaz por su participación en la adjudicación de bienes de la Dirección Nacional de Estupefacientes a otros políticos. <sup>6</sup>
La Guajira	Alfredo Rafael Deluque Zuleta	Partido de la U	Fue parte del movimiento Nueva Fuerza Guajira, creado por el ex senador Samuel Santander Lopesierra, extraditado a EE. UU por lavado de activos y narcotráfico. Una de sus aliadas políticas es Cielo Redondo, jefa política de la estructura paramilitar de Arnulfo Sánchez alias “Pablo”. <sup>7</sup>
La Guajira	Jimmy Javier Sierra	Partido Liberal	Fue apoyado por el movimiento Nueva Fuerza Guajira, especialmente por Jorge Pérez quien tiene un proceso abierto en la Procuraduría General de la Nación por posibles irregularidades en seis contratos de prestación de servicios de salud. Presuntamente Javier Sierra recibió financiación para su campaña por parte del

<sup>5</sup> “Reeligen a 26 congresistas investigados por la Corte por parapolítica”. *Verdadabierta.com*, 11 de marzo de 2014, <https://verdadabierta.com/reeligen-a-26-congresistas-investigados-por-parapolitica/>

<sup>6</sup> “Caso DNE: llaman a responder a primer congresista”. *Semana*, 24 de febrero de 2014, <http://www.semana.com/nacion/articulo/caso-dne-llaman-responder-representante-hernan-puentes/378499-3>

<sup>7</sup> “El lado oscuro del presidente de la Cámara”. *Las2orillas*, 27 de julio de 2015, <https://www.las2orillas.co/el-lado-oscuro-del-presidente-de-la-camara/>

			comandante paramilitar Jorge 40 por medio de Jorge Pérez y Dilger Becerra. <sup>8</sup>
Meta	Jaime Rodríguez Contreras	Partido de la U	Fue aliado político de Euser Rondón quien figura según jefes del Bloque paramilitar Centauros como enlace este grupo con los políticos del Meta (Valencia y Ávila 2014).
Santander	Jorge Eliecer Gómez Villamizar	Partido Liberal	Según el comandante paramilitar Iván Roberto Duque alias “Ernesto Baez”, Jorge Gómez tuvo estrechos vínculos con los comandantes paramilitares “Nicolás” y “José Chiquito”. Según Gómez estas declaraciones son falsas. No hay investigación abierta. <sup>9</sup>
Santander	Lina María Barrera Rueda	Partido Conservador	Es hermana de Juan Carlos Barrera Rueda, quien fue condenado a 17 años de prisión por su relación con el frente paramilitar Comuneros del Bloque Central Bolívar. <sup>10</sup>
Tolima	Jaime Armando Yepes Martínez	Partido de la U	Según Ricardo Soria Ortiz ex paramilitar del Bloque Tolima, Jaime Yepes tuvo relaciones con este grupo. <sup>11</sup>

Fuente: INDEPAZ 2012, Valencia y Ávila 2014, complementado con información de prensa.

El Partido Conservador y el Partido de la U tienen cada uno cuatro representantes investigados, siguen el Partido Liberal y Cambio Radical cada uno con tres y luego el Partido de Integración Nacional PIN con uno. Llama la atención que en varios casos se habla de “herederos electorales”, señalando la capacidad de una persona condenada o impedida legalmente para movilizar votos a favor de otra, ejemplo de esto es Enilce López alias “La Gata”.

Si bien la circunscripción de los senadores es de carácter nacional, en los casos de los investigados por paramilitarismo se asume que tienen una base regional dependiendo del espacio que el bloque o frente paramilitar ocupe. Lo que se asume es que estos senadores intentarán reproducir las relaciones de poder que les benefician en esos departamentos.

<sup>8</sup> “Los 20 candidatos más cuestionados del país” *Las2orillas*, 27 de febrero de 2014, <https://www.las2orillas.co/los-20-candidatos-mas-cuestionados-del-pais/#>

<sup>9</sup> “‘Ernesto Baez’ revela sus apoyos en Santander” *Vanguardia.com*, 22 de julio de 2012, <http://www.vanguardia.com/actualidad/politica/166470-ernesto-baez-revela-sus-apoyos-en-santander>

<sup>10</sup> “Perfil de Lina María Barrera Rueda”. *Lasillavacia.com*, 14 de septiembre de 2016. <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/lina-maria-barrera-rueda>

<sup>11</sup> “Desmovilizados cuentan detalles de reunión entre Carlos García Orjuela y jefe de las AUC” *Verdadabierta.com*, 7 de julio de 2010, <https://verdadabierta.com/el-bloque-tolima-y-la-parapolitica/>

El Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ 2012) identifica los departamentos donde senadores investigados o condenados por paramilitarismo obtienen mayores votaciones, de esa base de datos se filtran los departamentos mineros y en la tabla 2.7 se presentan entonces los nombres de los senadores investigados, el partido al que pertenecen y el motivo de la investigación o condena según el caso.

**Tabla 2.7.** Relación senadores investigados y departamentos mineros

<b>Departamento</b>	<b>Nombre</b>	<b>Partido</b>	<b>Anotación</b>
Antioquia	Olga Suárez Mira	Partido Conservador	Procesada por paramilitarismo. Es hermana del excongresista Óscar Suárez Mira quien fue condenado por nexos con grupos de autodefensas. <sup>12</sup>
Bolívar	Javier Cáceres Leal	Cambio Radical	Condenado en 2012 a 9 años de prisión por concierto para delinquir agravado al comprobarse sus relaciones con paramilitares para que apoyaran su campaña al Congreso en el 2006. <sup>13</sup>
Bolívar	Daira de Jesús Galviz Méndez	Cambio Radical	Ex abogada de Enilse López "La Gata". Tiene investigación preliminar por presuntos nexos con grupos armados ilegales.
Bolívar	Héctor Julio Alfonso López	Partido de Integración Nacional PIN	Investigado por supuestos nexos con grupos armados ilegales. Es destituido por celebración indebida de contratos. Es hijo de Enilce López alias "La Gata" condenada por homicidio a manos de paramilitares <sup>14</sup> .
Bolívar	Antonio José Correa	Partido de Integración Nacional PIN	Lista apoyada por ex congresistas investigados como Jorge Luis Alfonso, hijo de Enilce López, de quien recibió 210 millones. <sup>15</sup>
Boyacá	Juan Córdoba	Partido Conservador	Heredó los votos de Ciro Ramírez, a quien había remplazado del 15 de enero de 2004 al 11 de mayo de ese mismo año. Ciro Ramírez

<sup>12</sup> "Tras quedar en libertad, César Suárez Mira vuelve a la alcaldía de Bello". *El Tiempo*, 22 de septiembre de 2017, <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/antioquia/tras-quedar-en-libertad-cesar-suarez-mira-vuelve-la-alcaldia-de-bello-articulo-714480>

<sup>13</sup> "Javier Cáceres, condenado a nueve años de cárcel por parapoltica". *El Tiempo*, 11 de abril de 2012, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11542142>

<sup>14</sup> "Decretan muerte política al exsenador Héctor Julio Alfonso López, hijo de 'La Gata'" *El Heraldo*, 28 de julio de 2015. <https://www.elheraldo.co/politica/decretan-muerte-politica-al-exsenador-hector-julio-alfonso-lopez-hijo-de-la-gata-208285>

<sup>15</sup> "La disputa por los votos del hijo de 'La Gata' en Bolívar" *Semana*, 5 de marzo de 2014

<http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/la-gata-enilce-lopez-sus-herederos-politicos/379441-3>



			había sido condenado en 2011 por nexos con paramilitares, si bien en el 2015 la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia dejó en firme el fallo emitido por el Tribunal Superior de Bogotá que lo absolvió.
Boyacá	Edgar Espindola Niño	Partido de Integración Nacional PIN	Lista apoyada por ex congresistas detenidos Actualmente (INDEPAZ 2012)
Boyacá	Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez	Partido Conservador	Apoyado por la estructura política del ex congresista de Ciro Ramírez a través Jorge Vidal Ulloa.
Córdoba	Arleth Casado de López	Partido Liberal	Esposa del ex Senador de la República Juan Manuel López Cabrales, condenado en el 2008 por vínculos con paramilitares, su padre fue diputado y su tío Senador de la República, es la líder del movimiento político Mayorías Liberales, el cual mantuvo vínculos con las autodefensas (Valencia y Ávila 2014).
Córdoba	Musa Besaile Fayad	Partido de la U	Pasa de la Cámara de Representantes al Senado, cambio del partido Liberal a la U. Musa Besaile Fayad se reunió en el 2003 con el jefe paramilitar Salvatore Mancuso para solicitarle recursos y autorización para hacer campaña para elegir al gobernador de Córdoba <sup>16</sup> . En el 2017 Besaile confiesa haber pagado \$2.000 millones a exmagistrados de la Corte Suprema para frenar un proceso en su contra por parapolítica <sup>17</sup> .
Córdoba	Martín Emilio Morales	Partido de la U	Respaldado por Zulema Jattin. El congresista es capturado en 2016 señalado de sostener vínculos con los paramilitares y bandas criminales en el 2006 que le habrían ayudado en su ascenso al Senado y de estar implicado en el homicidio en 2009 de Wílmer Pérez Padilla, exalcalde de San Antero (Córdoba). <sup>18</sup>
Córdoba	Bernardo Elías Vidal	Partido de la U	Llegó al Congreso como fórmula a la Cámara de Representantes de la investigada por

<sup>16</sup> “El expediente de paramilitarismo de Musa Besaile que lo tiene huyendo y al magistrado Malo enredado” *Las2Orillas*, 27 de septiembre de 2017. <https://www.las2orillas.co/el-expediente-de-paramilitarismo-de-musa-besaile-que-lo-tiene-huyendo-y-al-magistrado-malo-enredado/>

<sup>17</sup> “Musa Besaile pierde su curul en el Senado” *El Espectador*, 21 de noviembre de 2017, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/musa-besaile-pierde-su-curul-en-el-senado-articulo-724447>

<sup>18</sup> “Los pecados del senador Martín Emilio Morales”. *El Espectador*, 9 de marzo de 2016, <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-pecados-del-senador-martin-emilio-morales-articulo-621216>

			parapolítica Zulema Jattin. Es apoyado por la ex alcaldesa de Uribia Cielo Redondo, quien fue la líder política del grupo paramilitar que manejaba alias Pablo en la Alta Guajira.
Córdoba	Nora María García burgos	Conservador	Investigada por la Corte Suprema por sus nexos con el paramilitar Ernesto Báez.
Meta	Maritza Martínez	Partido de la U	Heredó los votos de Luís Carlos Torres Rueda investigado por tener nexos con paramilitares (Valencia y Ávila 2014).
Santander	Doris Clemencia Vega	Partido de Integración Nacional PIN	Heredó los votos de Luis Alberto Gil condenado por relaciones con grupos paramilitares. <sup>19</sup>
Santander	Jaime Enrique Durán Barrera	Partido Liberal	Llegó a la Cámara en el 2002 por Convergencia Ciudadana siendo fórmula del parapolítico Luis Alberto Gil.
Santander	Nerthink Mauricio Aguilar	Partido de Integración Nacional PIN	Hijo del ex gobernador de Santander Hugo Aguilar, quien fue condenado a 9 años por la Corte Suprema de Justicia por sus relaciones con el Bloque Central Bolívar. <sup>20</sup> En el 2002 Nerthink llegó a la cámara siendo fórmula del parapolítico Luis Alberto Gil.
Sucre	Antonio Guerra de la Espriella	Cambio Radical	Investigado en 2011 por supuestos nexos con las autodefensas.
Sucre	Teresita García Romero	Partido de Integración Nacional PIN	Heredó los votos de Álvaro García Romero condenado a 40 años por la masacre de Macayepo.

Fuente: INDEPAZ 2012, Valencia y Ávila 2014, complementado con información de prensa.

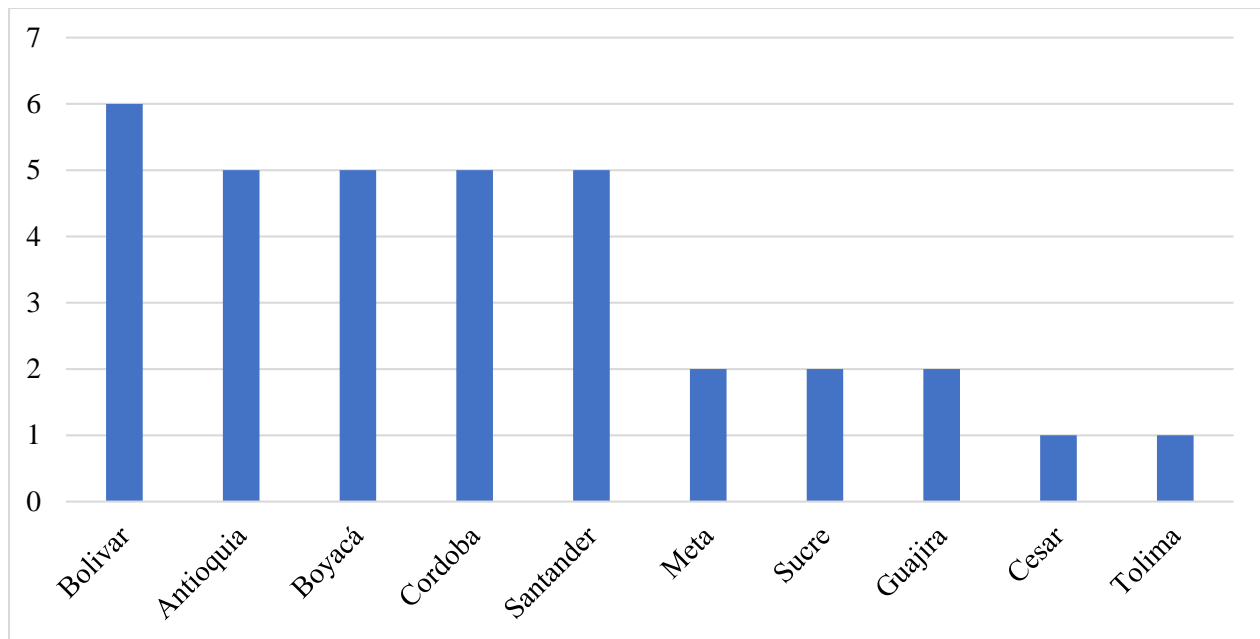
A diferencia de Cámara de Representantes en el Senado el número de congresistas del PIN investigados es notoriamente más alto, con un total de seis. Le siguen el Partido de la U y el Partido Conservador cada uno con cuatro y luego estarían Cambio Radical y el Partido Liberal con tres cada uno.

<sup>19</sup> “Los negocios del ‘Tuerto’ Gil” *Lasillavacia.com*, 22 de agosto de 2016, <http://lasillavacia.com/historia/los-negocios-del-tuerto-gil-57602>

<sup>20</sup> “Condenan a Hugo Aguilar por ‘parapolítica’” *Noticias RCN*, 14 de agosto de 2013, <http://www.noticiasrcn.com/nacional-justicia/condenan-exgobernador-santander-parapolitica>

Sumando el número de congresistas investigados por paramilitarismo para cada uno de los departamentos mineros, se halla que Bolívar tiene el mayor número de casos para el periodo 2010-2014 con seis, si bien los departamentos de Antioquia, Boyacá, Córdoba y Santander presentan cinco casos cada uno. Meta, Guajira y Sucre tienen cada uno dos congresistas investigados, Cesar y Tolima suman dos casos conocidos mientras que no se reporta información relacionada en los departamentos de Arauca y Huila (figura 2.5).

**Figura 2.5.** Congresistas investigados según departamento



Fuente: INDEPAZ 2012, Valencia y Ávila 2014, complementado con información de prensa.

En los departamentos de Bolívar y Cesar es evidente la influencia de Enilce Lopez alias "La gata", así uno de sus hijos, Héctor Julio Alfonso López, es escogido en 2010 como senador por el Partido de Integración Nacional con una votación de setenta y ocho mil setecientos sesenta y siete votos (78767), la segunda votación más alta de su partido, estando su base electoral en el departamento de Bolívar.

Héctor Alfonso a su vez apoya al también candidato al Senado por el PIN Antonio José Correa con 210 millones de pesos. Otros de los congresistas vinculados con "La gata" son Daira de Jesús Galvis, Fernando de la Peña Márquez y Hernando José Padaui Álvarez.

La influencia de Enilce López no se limita al congreso, ya que otro hijo, Jorge Luis Alfonso López, fue alcalde del municipio de Magangué en Bolívar en el año 2004. En el 2014 es condenado a 39 años por el asesinato del periodista Rafael Enrique Prins Velásquez, quien denunciaba graves irregularidades en la administración del presupuesto municipal.

En Santander las figuras constantes son el exsenador condenado por sus vínculos con el paramilitarismo Luis Alberto Gil, quien en el 2003 apoyó al coronel en retiro Hugo Aguilar para que este ganara las elecciones a la Gobernación de Santander. El exsenador apoyaría en las elecciones legislativas de 2010 a Doris Clemencia Vega del PIN y a Jaime Enrique Durán Barrera del Partido Liberal.

Por su parte Hugo Aguilar, también condenado y destituido por sus alianzas con el paramilitarismo, logra que uno de sus hijos llamado Nerthink Mauricio Aguilar sea elegido en 2010 como senador. En el 2011 apoya la elección de su otro hijo Richard Aguilar como Gobernador de Santander.

De la misma forma como se han expuesto algunos de los lazos políticos clientelares armados en los departamentos de Bolívar y Santander se podría seguir haciendo con Córdoba con la figura de Zulema Jattin, sin embargo, aquí lo importante es que a partir de la identificación de los congresistas investigados o vinculados con el paramilitarismo analizar su participación en los debates de formulación y diseño del Sistema General de Regalías.

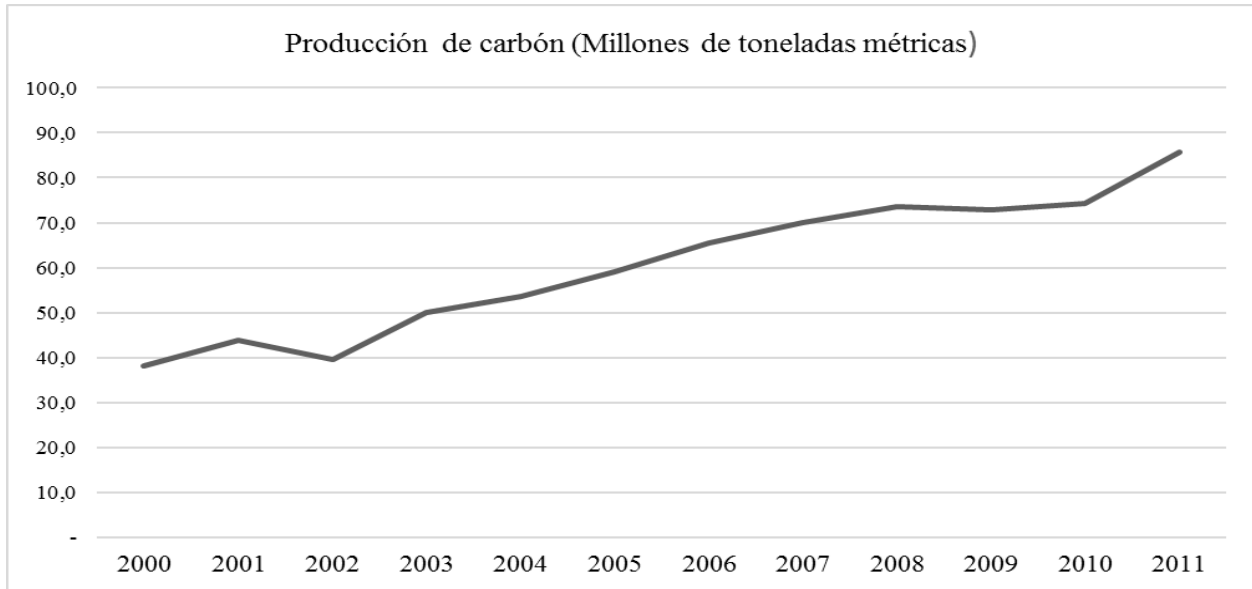
### **3. Corriente Problemas**

Desde el año 2000 es posible observar en Colombia un aumento de la participación del sector minero en el PIB nacional, pasando del 8,8% en el 2006 al 9,2 en el 2009 (DNP 2011), año en el que las exportaciones mineras ascendieron a 13.786 millones de dólares.

Uno de los minerales que más aporta en el PIB para el periodo 2008 a 2010 es el carbón, del cual se pasa de extraer 38,2 millones de toneladas métricas en el año 2000 a 74,4 en el 2010 (Figura 2.6), sin embargo, el nivel de consumo de carbón en el país prácticamente no sufre variación (Figura 2.7). Esta observación es respaldada por Vega (2008), para quien el país no ha presenta

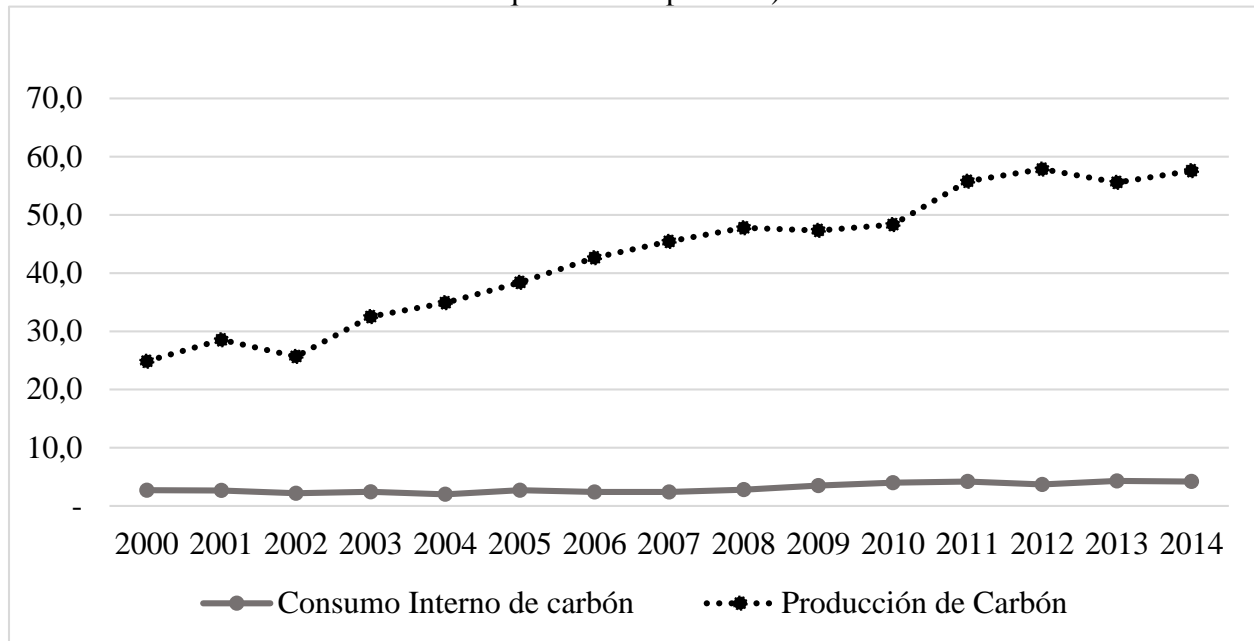
“el menor cambio en el consumo interno en los últimos 41 años, pues su consumo en 1965 era de 2 millones (ton) y en 2006 solo consumía 2,4 millones (ton)” (Vega 2008, 152).

**Figura 2.6.** Histórico de producción de carbón en Colombia (Millones de toneladas métricas)



Fuente: BP 2015

**Figura 2.7.** Producción frente a consumo de carbón en Colombia (millones de toneladas métricas equivalente a petróleo)

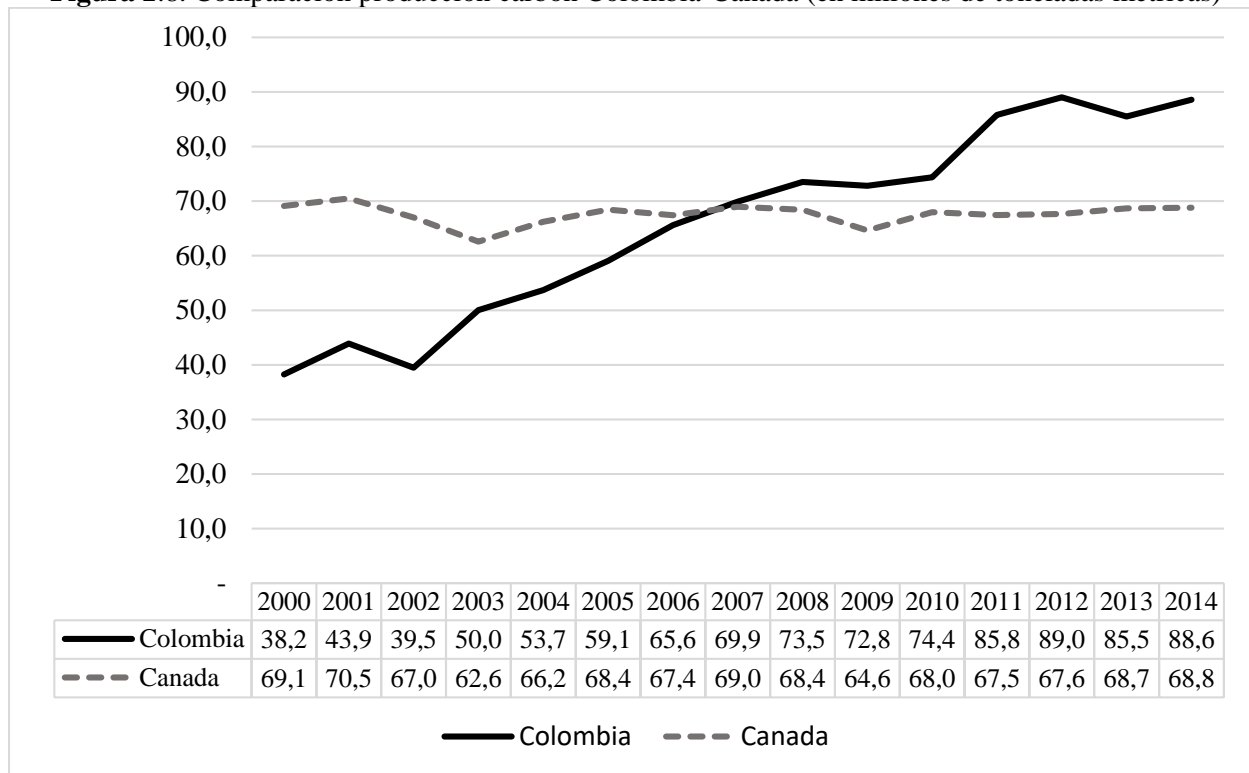


Fuente: BP 2017.

Esta situación de disparidad entre producción y consumo también se puede comprobar al comparar los niveles de producción entre Colombia y Canadá, país que de acuerdo a estadísticas internacionales cuenta con el mismo nivel de reservas carboníferas del 7% (Figura 2.8). Nótese como a partir del año 2006 Colombia empieza a superar ampliamente a Canadá en la extracción de este recurso.

La sujeción de la producción de carbón colombiano a las demandas del mercado internacional, sin un ejercicio serio de planificación y participación democrática, trae como consecuencia que comunidades ubicadas en territorios de grandes proyectos mineros terminen asumiendo enormes cargas sociales y ambientales. El ejemplo insigne es el departamento de La Guajira, donde se halla la mina de carbón a cielo abierto más grande del mundo conocida como El Cerrejón, no obstante, el porcentaje de incidencia de pobreza en ese departamento para el año 2016 fue del 52,5%, casi el doble comparado con la incidencia nacional de 28,0% (DANE 2017).

**Figura 2.8.** Comparación producción carbón Colombia-Canadá (en millones de toneladas métricas)

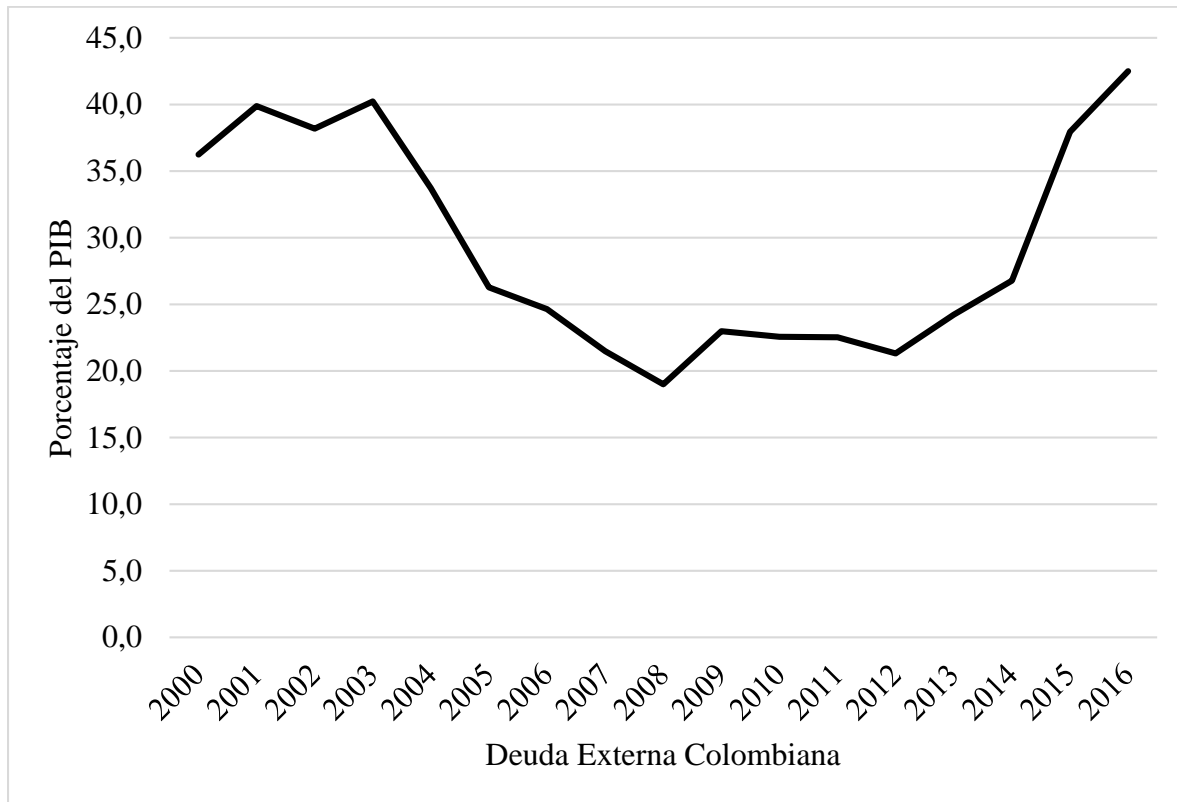


Fuente: Suárez 2013.

Entre 1985 y 2011 el complejo minero del Cerrejón generó ingresos por 23.800 millones de dólares, pero las regalías para ese mismo periodo fueron de 2006 millones de dólares, representado menos del 10% establecido por ley (Suárez 2013). Se calcula que para el periodo de tiempo mencionado el Estado dejó de recibir casi 380 millones de dólares, sin considerar la posible existencia de subfacturación.

La diferencia entre el porcentaje de regalías esperado y el obtenido aumenta durante los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, cuyo modelo de desarrollo económico basado en la creación de gabelas y zonas francas para las empresas transnacionales como forma de atraer mayor inversión extranjera directa conlleva a un incremento del nivel de deuda pública (figura 2.9), sustentándose el crecimiento económico en un aumento constante de la deuda pública.

**Figura 2.9.** Relación deuda externa y PIB en Colombia



Fuente: Banco de la República de Colombia 2017



## **Capítulo 3**

### **Tejiendo las tres corrientes**

Descritas las tres corrientes en el capítulo dos es necesario avanzar en la identificación de la forma, momento y circunstancias que posibilitan su conjunción. Tal labor, aunque permite resaltar relaciones explicativas no observadas en un principio, no es insumo suficiente para arriesgar una teoría por medio de la cual se pueda explicar fenómenos de recentralización de recursos mineros en otros lugares, por ello en el capítulo cuatro se pone a discusión un mecanismo causal elaborado a partir de los datos e informaciones tratadas.

#### **1. Momento y proceso legislativo del Sistema General de Regalías**

El Sistema General de Regalías es una iniciativa presidencial presentada al Congreso de la República como proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 por el cual se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia. *Grosso modo* los recursos obtenidos por concepto de regalías dejan de girarse directamente a los departamentos productores, pasando a consignarse en unos fondos nacionales a los cuales las diferentes entidades territoriales productoras y no productoras pueden acceder en las condiciones a establecerse posteriormente en la Ley 1530 de 2012.

El Proyecto de Acto Legislativo es presentado en el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos quien como ministro de defensa durante el mandato de Álvaro Uribe y ante la imposibilidad de este para presentarse a una tercera reelección, se presentó a la opinión pública como su único sucesor y guardián de los tres ejes de la política social y económica del primero: Seguridad democrática, confianza inversionista y cohesión social.

La favorabilidad en la opinión pública que logra heredar Santos de su antecesor le permite ganar fácilmente la presidencia, pero además también le brinda el respaldo de gran parte del congreso elegido en el 2010. Esas dos condiciones facilitan que, por medio de los ministros de hacienda y crédito público, Juan Carlos Echeverry Garzón, y el de minas y energía, Carlos Rodado Noriega, se presente al Congreso de la Republica el Acto Legislativo 13 de 2010 y posteriormente el Proyecto Ley 127 de 2011Cámara - 153 de 2011 Senado.

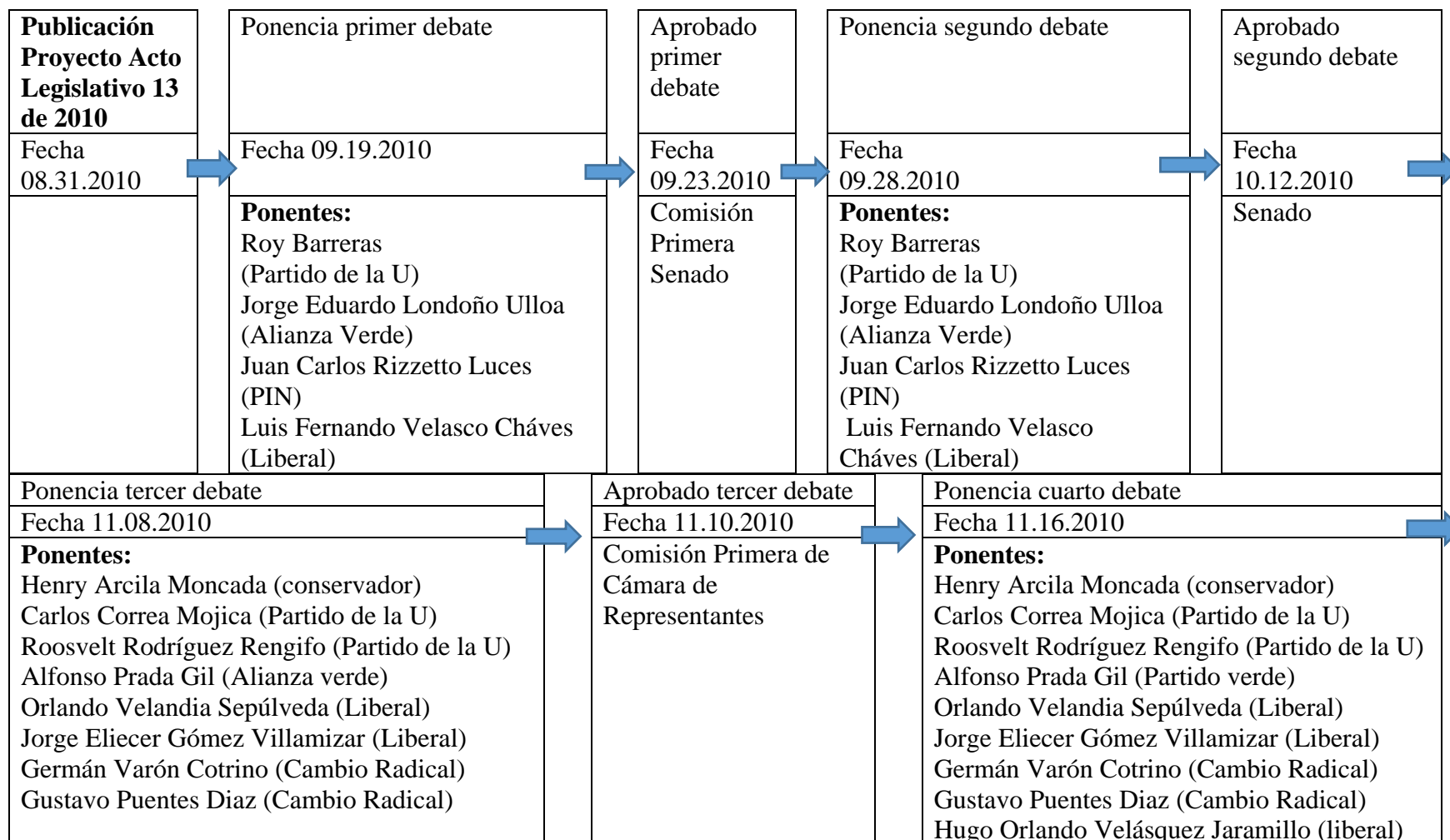
En el ordenamiento jurídico colombiano la figura del acto legislativo consiste en una norma orientada a modificar, reformar, adicionar o derogar textos constitucionales. La iniciativa de estos actos puede ser asumida por mínimo diez congresistas, el Gobierno Nacional, el Consejo de Estado, Consejo Nacional Electoral o por iniciativa Popular. El trámite consiste en ocho debates, de los cuales cuatro se desarrollan en las comisiones primeras de Senado y Cámara y los otros cuatro en sus respectivas plenarios, siendo requisito de aprobación la votación por mayoría absoluta.

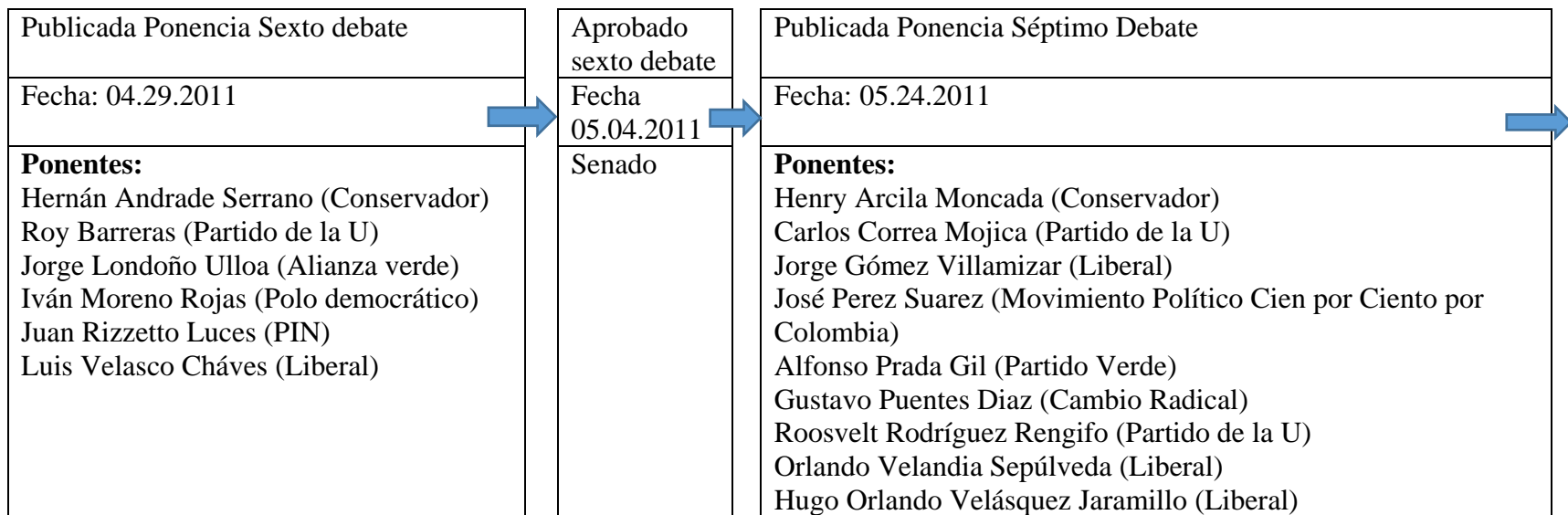
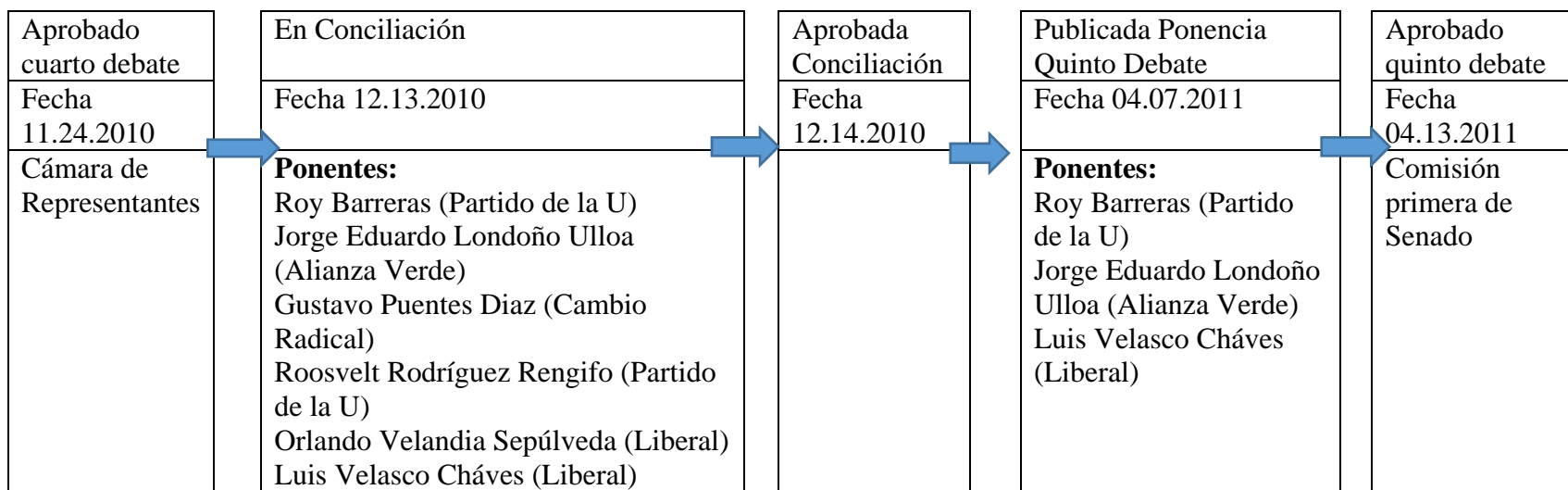
En la figura 3.1 se presenta el proceso del Acto Legislativo 3 de 2010 que inicia como Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 por el cual se modifica la Constitución Política de Colombia a fin de crear el Sistema General de Regalías y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. En la figura se incluyen los nombres de los congresistas ponentes en cada debate.

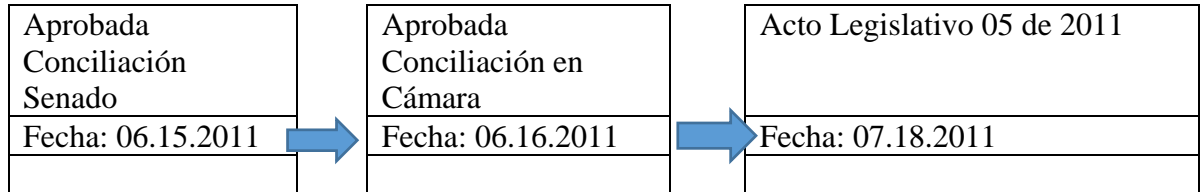
El Acto Legislativo 3 de 2010 enmarca la creación del Sistema General de Regalías, pero será en una ley ordinaria donde se señale la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. La ley a la que se hace referencia será la 1530 de 2012, presentada como Proyecto de Ley 127 de 2011 Cámara - 153 de 2011 Senado.

El número de actores y organismos estatales que pueden presentar una iniciativa de proyecto de ley es mucho mayor incluyendo además del Gobierno a través de sus ministros a los entes de control y a los ciudadanos en número equivalente al menos al 5% del censo electoral vigente. El número de debates es de cuatro, siendo los dos primeros en la cámara de origen, sea Senado o Cámara de Representantes, y los dos siguientes en la cámara restante, siendo requisito de aprobación la votación por mayoría simple. En la figura 3.2 se presenta el proceso de debate de la Ley 1530 de 2012 incluyendo los congresistas ponentes.

**Figura 3.1** proceso del Acto Legislativo 3 de 2010

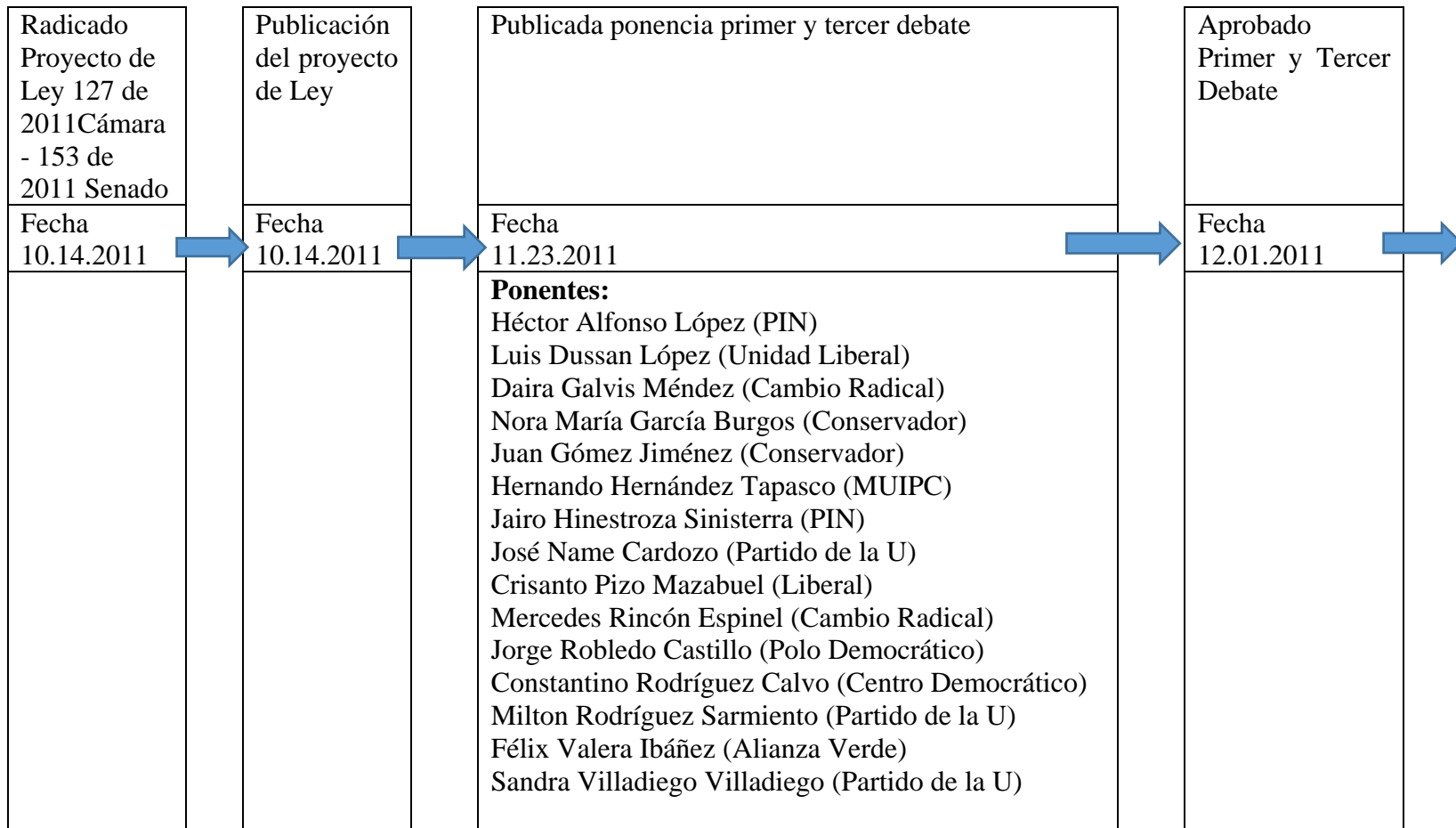






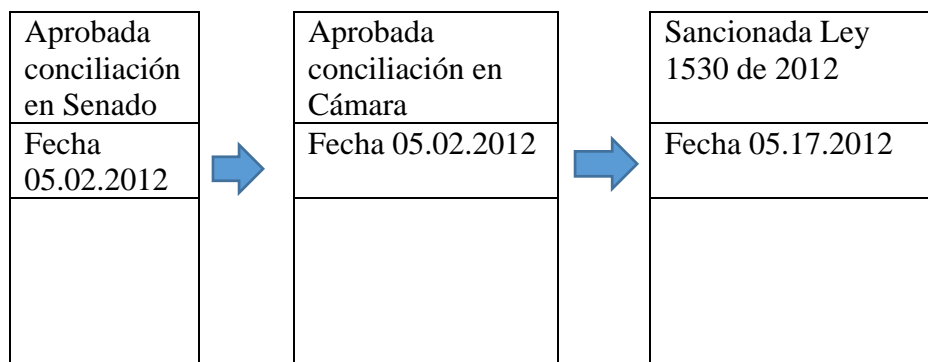
Fuente: [Congresovisible.org](http://Congresovisible.org)

**Figura 3.2** Proceso promulgación Ley 1530 de 2012



Publicada Ponencia segundo Debate	Publicada Ponencia Cuarto Debate Cámara	Aprobado Cuarto Debate Cámara
Fecha 12.07.2011	Fecha 12.07.2011	Fecha 12.16.2011
<b>Ponentes:</b> Héctor Alfonso López (PIN) Daira Galvis Méndez (Cambio Radical) Nora María García Burgos (Conservador) José Name Cardozo (Partido de la U) Jorge Robledo Castillo (Polo Democrático) Milton Rodríguez Sarmiento (Partido de la U) Félix Valera Ibañez (Alianza Verde) Sandra Villadiego Villadiego (Partido de la U)	<b>Ponentes:</b> Luis Enrique Dussan López (Unidad Liberal) Juan Gómez Jiménez (Conservador) Jairo Hinestroza Sinisterra (PIN) Crisanto Pizo Mazabuel (Liberal) Mercedes Rincón Espinel (Cambio Radical) Constantino Rodríguez Calvo (Centro Democrático ) Sandra Villadiego Villadiego (Partido de la U)	

Aprobado Segundo Debate Senado	Conciliación	
Fecha 12.16.2011	Fecha 04.24.2012	
	Samuel Arrieta Buelvas (PIN) Álvaro Ashton Giraldo (Liberal) Germán Blanco Álvarez (Conservador) José Camelo Ramos (Liberal) Alejandro Chacón Camargo (Liberal) Orlando Clavijo Clavijo (Conservador) Antonio Correa Jiménez (O. Ciudadana) Juan Corzo Román (Conservador) Carlos Cuenca Chau (Cambio Radical) Luis Dussan López (Unidad Liberal)	Jairo Hinestroza Sinisterra (PIN) Germán Hoyos Giraldo (Partido de la U) Manuel Mora Jaramillo (Partido de la U) José Name Cardozo (Partido de la U) Hernán Penagos Giraldo (Partido de la U) Constantino Rodríguez Calvo (Centro Democrático) Jaime Rodríguez Contreras (Cambio Radical) José Salazar Cruz (Conservador) Fernando Tamayo Tamayo (Conservador) Luis Velasco Chaves (Liberal) Bernardo Elías Vidal (Partido de la U)



Fuente: [CongresoVisible.org](http://CongresoVisible.org)



## 2. Elementos identificados a partir del marco de corrientes múltiples

A través del marco de corrientes múltiples fue posible identificar y ordenar los elementos involucrados en el proceso de diseño y formulación del Sistema General de Regalías colombiano, así se identificó como ventana de oportunidad la elección de Juan Manuel Santos como presidente de la República, como determinante en la corriente política la declaración de inconstitucionalidad de la segunda reelección presidencial y en la corriente de problemas se propone un déficit fiscal causado por el modelo de atracción a la inversión extranjera directa (figura 3.4).

La elección de Juan Manuel Santos es el momento en el cual se hace posible la reorganización de fuerzas políticas entorno a su figura, presentándose el mismo como un personaje más dispuesto al diálogo respetuoso con las Cortes y mucho más inmerso en las dinámicas de negociación internacional, lo que se alejaba del carácter confrontador de su antecesor. Adicionalmente permite que se revise la eficacia de las medidas tomadas para la atracción de inversión extranjera directa sin que implique en absoluto el cuestionamiento del modelo.

Durante el último periodo presidencial de Álvaro Uribe el déficit fiscal era explicado exclusivamente desde un deterioro general de la economía. Según Oscar Iván Zuluaga, ministro de hacienda en 2009, el descuadre en el presupuesto para ese año por valor de 4,4 billones de pesos obedecía a la caída en el recaudo de impuestos (1,4 billones de pesos), a la caída de las importaciones y por el retraso en la venta de Isagen<sup>1</sup> (tres billones de pesos).<sup>2</sup>

La anterior explicación es controvertida por Juan Carlos Echeverry, que en el 2009 se desempeñaba como asesor en temas económicos desde Econcep, para quien “la difícil situación fiscal no tiene que ver sólo con la desaceleración de la economía y la caída en el recaudo de impuestos, sino con que hay que agregar el impacto de las gabelas tributarias concedidas al sector

---

<sup>1</sup> Isagen, como empresa estatal generadora de energía con una participación del 16% en el Sistema Interconectado Nacional, fue vendida finalmente el 13 de enero de 2016 bajo el Gobierno de Juan Manuel Santos a la canadiense Brookfield Asset Management .

<sup>2</sup> “Pasos de animal grande” *Revista Semana*, 12 de septiembre de 2009.

<http://www.semana.com/economia/articulo/pasos-animal-grande/107351-3>

empresarial”.<sup>3</sup> Este reparo a Zuluaga es interesante por dos motivos: primero, permite observar cómo Echeverry empieza intervenir desde antes de su nombramiento como ministro y segundo, refleja el cuestionamiento a los instrumentos económicos en el mandato de Santos.

Según Zahariadis “la información se manipula estratégicamente para servir a diferentes objetivos para distintos elementos en el proceso de las políticas públicas” (Zahariadis 2010, 73). En el caso del Sistema General de Regalías la información se organiza por el gobierno de manera tal que el problema empieza a tener una explicación más local, por lo cual las medidas deben ser en ese mismo orden, pero además transmuta hacia un tema de distribución de unos recursos que pueden llegar en un futuro cercano y que aliviarían el hueco fiscal.

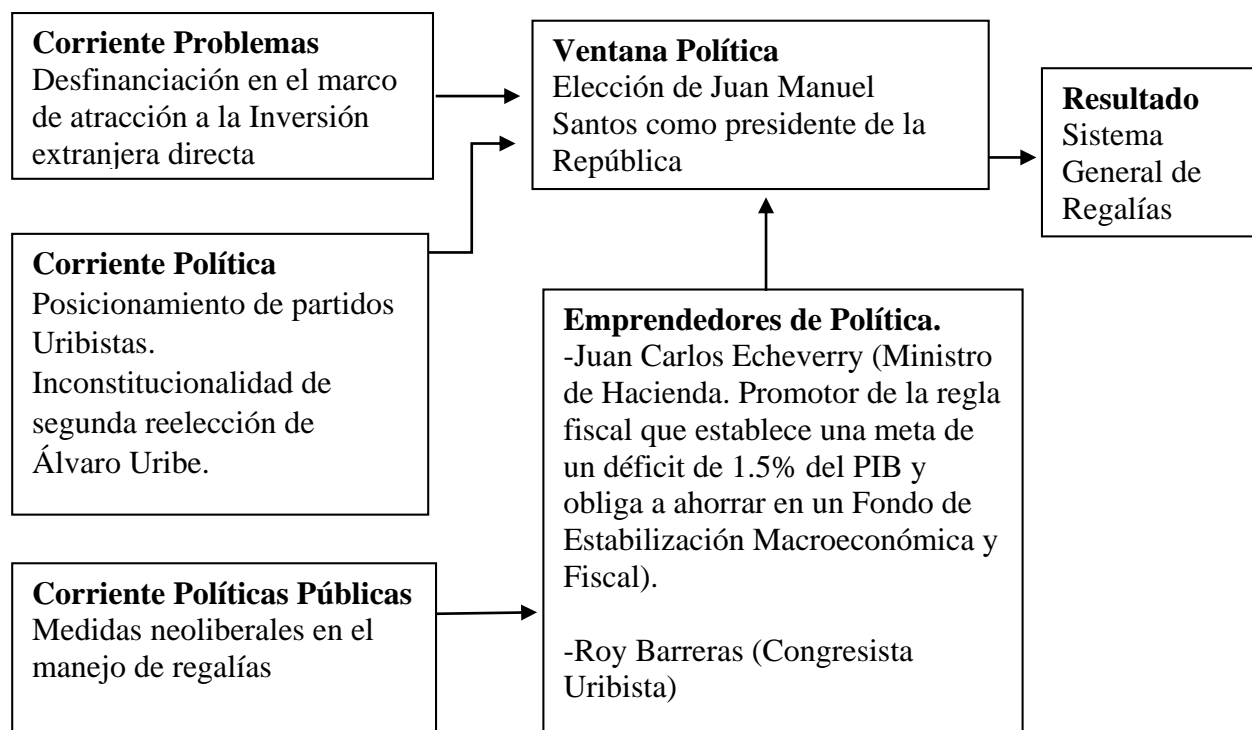
Para Vega y Mahecha con el boom petrolero en los años noventa se crearon un conjunto de medidas en clave neoliberal orientadas a “ordenar el manejo de las regalías en las regiones, prevenir la enfermedad holandesa y estimular el ahorro en época de bonanza” (2011), objetivos que se mantienen en el nuevo sistema, el cual no representa un cambio profundo en la forma como se venían comprendiendo las regalías, y por el contrario, está en consonancia con la dinámica de las medidas anteriores de favorecer la estabilidad fiscal sobre la participación comunitaria y la política social, profundizando el nivel de centralización.

El sentido neoliberal en que se enmarca la corriente de soluciones se evidencia en una primera etapa de reformas institucionales de 1991, seguida de una segunda etapa de liquidación de empresas públicas en el marco del Código Minero de 2001 reglamentado por la Ley 685 “en el que se limitó las funciones del Estado a facilitar y fiscalizar la actividad minera, marginándolo de la operación y de la exportación de minerales” (Vélez y Ruiz 2015, 5).

---

<sup>3</sup> “Pasos de animal grande” Revista Semana, 12 de septiembre de 2009.  
<http://www.semana.com/economia/articulo/pasos-animal-grande/107351-3>

**Figura 3.4.** SGR en el marco de corrientes múltiples



Fuente: Zahariadis 2010 complementado con información del proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010.

La continuidad del modelo neoliberal en la formulación del nuevo Sistema General de Regalías también puede comprobarse en la ponencia para primer debate del Acto Legislativo 13 de 2010, cuando de manera clara se indica que la defensa de la estabilidad fiscal y macroeconómica, la competitividad a través de un nivel razonable de la tasa de cambio y la prevención de crisis económicas son elementos presentes en el Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal.

Para Hall (1993) existen tres órdenes de cambio en las políticas públicas, correspondiendo el primero a “cambios instrumentales, que se deciden en función de ajustes de los instrumentos de políticas públicas, mientras que el segundo se refiere a la creación de nuevos instrumentos para enfrentar un problema sin redefinirlo” (Fontaine 2015, 106).

El tercer orden de cambio es el más radical, definido como el cambio de paradigma en el cual se reorientan todas las políticas públicas acorde a una nueva percepción de la realidad, “es decir,

modificar los instrumentos de la política macroeconómica sin alterar radicalmente la jerarquía de los objetivos de la política” (Hall 1993, 281).

En el caso del Sistema General de Regalías colombiano se estaría hablando de un cambio de segundo orden, en tanto si bien se crea una nueva forma de distribuir los recursos, no se cuestiona la dependencia económica a la extracción de materias primas ni se cuestionan las prioridades en la política pública, siendo estas la estabilidad fiscal y macroeconómica.

Las tres corrientes se relacionan e influyen mutuamente, de manera que la corriente de problemas se enmarca en una corriente previa de soluciones neoliberales, las cuales son implementadas y respaldadas por un conjunto de actores en la corriente política, que a su vez se hallan delimitados por el mismo contexto neoliberal que les brinda diferentes grados de acción, así se entiende por ejemplo el papel que desempeña el ministro de hacienda, Juan Carlos Echeverry, como emprendedor de política.

Según el marco de corrientes múltiples cada corriente se toma de manera separada para fines analíticos, pero esta separación no puede conducir a ignorar el tipo de relación casi que cíclica que se acaba de presentar y que se manifiesta también en el conjunto de los elementos del marco analítico.

## Capítulo 4

### Seguimiento del proceso

Como se indicó en el capítulo uno, en esta tesis se ha optado por la versión *theory-building* del método denominado seguimiento del proceso, por tanto, a partir de los datos que se hallaron y analizaron en la elaboración de las tres corrientes se procede a presentar una teoría que articule dichos elementos, haciendo un mayor énfasis en lo explicativo.

#### 1. Propuesta de mecanismo causal

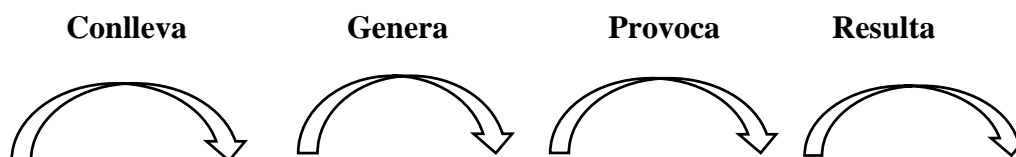
El punto de partida en la elaboración del mecanismo causal es la recentralización de las regalías mineras en Colombia en 2011 a 2012, resultado de un proceso del cual no se tenía mayor claridad. Gracias a la ordenación de elementos que impone el marco de corrientes múltiples fue posible identificar como causa de tal situación la crisis económica acentuada por el modelo de atracción a la inversión extranjera directa implementado durante los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe de 2002 a 2010.

Debe indicarse que el problema identificado como detonador del mecanismo es también un objeto de disputa y análisis en sí mismo, característica de las políticas públicas como campo donde siempre está presente el conflicto y la tensión a causa de la variedad de actores que intervienen en diversas configuraciones de poder. Ya en el capítulo uno se hacía mención a un escenario IV denominado " modelo bote de basura" según Howlett (2007).

Establecido el resultado y la causa, se ordenaron las entidades que les unen a nivel teórico, de hipótesis y empírico, constituyéndose un mecanismo causal con tres entidades (figura 4.1), llegando a la siguiente afirmación: la crisis económica acentuada por el modelo de atracción de inversión extranjera directa conlleva a una redistribución de regalías hacia el nivel central, lo que al generar oposición en los congresistas de departamentos mineros provoca que el Ejecutivo apele al cumplimiento de la Ley de Bancadas y al Acuerdo de Unidad Nacional como mecanismo de control, resultando en una aprobación de la recentralización de las regalías mineras.

Cuando se sostiene que la aprobación de la modificación normativa estuvo mediada por la activación de los mecanismos de control por el ejecutivo, no significa una ausencia absoluta de capacidad de incidencia y negociación por parte de los congresistas, ya que estos si logran incidir en el diseño, aunque no logran viabilizar propuestas de nuevos instrumentos o controvertir en la practica la lógica subyacente al Sistema General de Regalías.

**Figura 4.1.** Propuesta de mecanismo causal



Nivel	Detonante X	Entidad 1	Entidad 2	Entidad 3	Resultado Y
<b>Teórico</b>	Corriente de problemas	Modificación normativa	Oposición en actores afectados	Activación de mecanismos de control por parte del ejecutivo	Aprobación de la modificación normativa
<b>Hipótesis</b>	Crisis económica acentuada por el modelo de atracción de Inversión Extranjera Directa	Redistribución de regalías hacia el nivel central	Oposición de Senadores y Representantes de departamentos mineros	Ejecutivo apele al cumplimiento de la Ley de Bancadas y al Acuerdo de Unidad Nacional	Recentralización de regalías mineras
<b>Empírico</b>		Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010.	Declaraciones en contra por parte de congresistas.	Votaciones aprobatorias en bloque por parte de los congresistas.	Acto Legislativo 05 de 2011 Ley 1530 de 2012

Fuente: Beach y Pedersen 2013.

## 2. Sustentación del mecanismo causal

Cada una de las entidades relacionadas en el mecanismo causal son presentadas en detalle, a fin de que el lector pueda evaluar cualitativamente su validez y fuerza explicativa.

### 2.1. Detonante

En el capítulo uno se menciona la relación entre la versión *theory-building* del método "seguimiento del proceso" con una postura investigativa de realismo crítico, consistente en una epistemología transfactualista y una ontología dualista.

En ese orden de ideas la definición del problema propuesta en el mecanismo causal parte de un ejercicio de identificar los procesos y factores que lo generan más allá de lo observable en primer plano (Jackson 2016). Tal ejercicio solo es posible apelando a una construcción teórica que permita relacionar los elementos hallados, que para este caso será el modelo de atracción de inversión extranjera directa en clave extractivista.

El modelo de atracción de inversión extranjera directa debe entenderse como respuesta a la crisis de acumulación capitalista de la década de los ochenta y noventa en los países centrales. El modelo tiene como componentes esenciales la privatización, la liberalización y la macroestabilidad (Stiglitz 2002).

Para Vega (2008) la inversión extranjera directa consiste en “inversiones que se hacen en los países por parte del capital internacional; esta inversión se traduce en compra de empresas nacionales, monopolización del sector financiero y privatización de empresas estatales” (Vega 2008, 61). En este proceso juegan un papel importante instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Los defensores del modelo insisten que este tipo de inversión genera crecimiento económico *per se*, y por ello, los países pobres o que esperan un mayor desarrollo de sus economías deben adaptarse a los tres componentes mencionados. Lo que los defensores pasan por alto es que “las naciones industrializadas más avanzadas no habían intentado liberalizar sus mercados de

capitales hasta bastante tarde en su desarrollo mientras que los países en desarrollo habían sido estimulados a hacerlo a marchas forzadas” (Stiglitz 2002, 94).

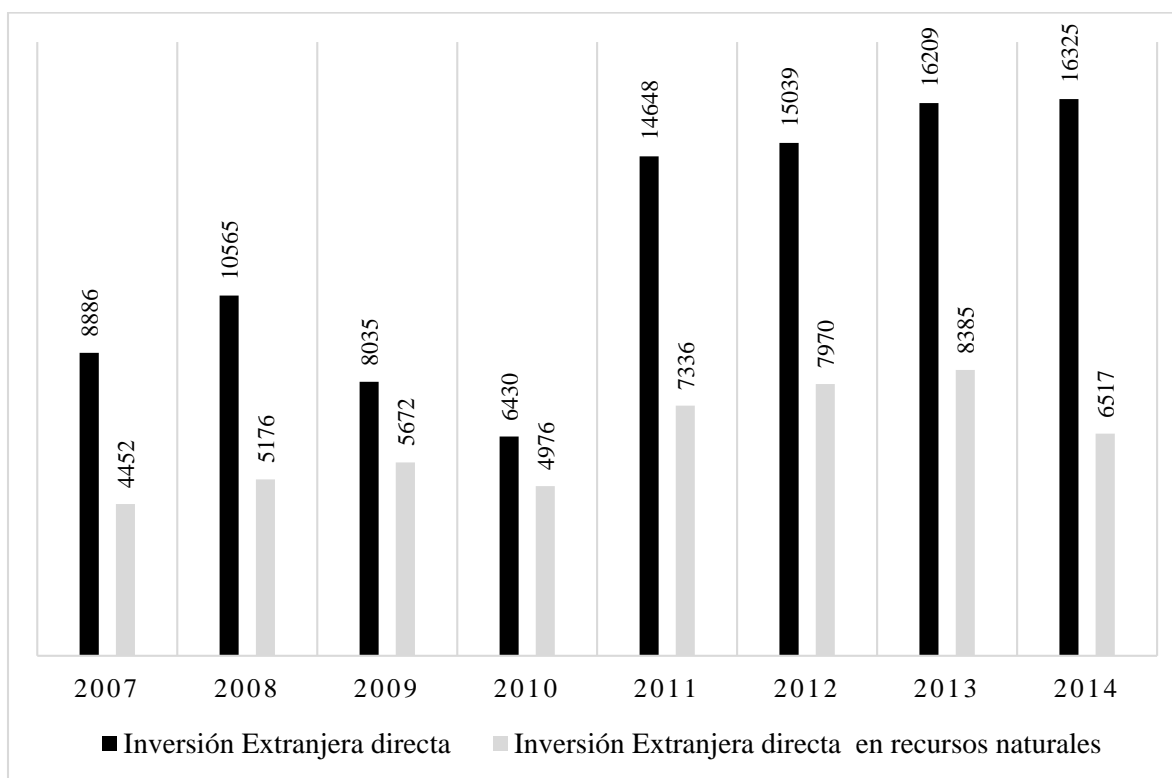
Si bien el modelo se presenta con una argumentación aparentemente técnica, como es el caso del recurso a la teoría de las ventajas comparativas, realmente es un proyecto económico y político orientado a asegurar el flujo libre de capital en beneficio de países ya industrializados. Según la teoría de ventajas comparativas Colombia debería centrarse en la exportación de productos minerales como forma de contar con los ingresos fiscales necesarios para desarrollarse. Según el análisis que hace Sarmiento (2017) de la teoría mencionada “los mayores beneficios del comercio recaen en los países de mayor crecimiento de las exportaciones y la producción industrial, que son los mismos que registran un mayor crecimiento de la productividad del trabajo y de la productividad total de los factores” (Sarmiento 2017, 33). Es decir, el crecimiento económico no reposa en la exportación de materias primas sino en su transformación industrial, pero ese papel le es negado a los países que paradójicamente esperan alcanzar algún desarrollo vía ventajas comparativas.

De manera complementaria Stiglitz concluye que “la inversión extranjera directa sólo llega al precio de socavar los procesos democráticos. Esto es particularmente cierto en las inversiones en minería, petróleo y otros recursos naturales, donde los extranjeros tienen un incentivo real para obtener concesiones a precios bajos” (Stiglitz 2002, 101). A continuación, se presentarán las cifras y resultados económicos de la atracción de inversión extranjera en Colombia para el sector de minería.

El esquema de atracción de inversión extranjera directa conllevó a que entre el 2002 al 2011 se presentara un aumento del 86% en la cantidad de títulos mineros otorgados, con un correspondiente aumento de casi cuatro veces en el número de hectáreas concesionadas y por supuesto un incremento en la inversión extranjera directa (Suárez 2013), especialmente en el sector de recursos naturales que representó el 80% de la IED total del 2010 (Figura 4.2).



**Figura 4.2.** Destinación IED en Colombia (miles de millones de dólares)



Fuente: CEPAL 2016.

No obstante, las exenciones, zonas francas y demás gabelas impactaron en las finanzas del Estado colombiano. El primer ejemplo es el Concepto Tributario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) número 015766 del 2005 que permitió a las empresas transnacionales mineras por doce años deducir del pago de impuesto a la renta lo correspondiente al concepto de regalías. El valor de esta deducción “le costó al Estado 4.353 millones de dólares (\$ 13,1 billones, contando con un dólar de \$3.000)”.<sup>1</sup>

El segundo ejemplo es la Ley 963 de 2005, la cual instauró la estabilidad jurídica para las empresas transnacionales, que, si bien fue derogada por el Artículo 16 de la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, alcanza a cubrir los contratos que hasta ese momento estuvieran en trámite o vigencia, como los de explotación de carbón en los departamentos de La Guajira y el Cesar.

<sup>1</sup> Martha Morales Manchego. “Fallo judicial tumba medida que le costó \$ 13 billones a la Nación”. El Tiempo, 30 de octubre de 2017, <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/fallo-judicial-tumba-deducción-de-impuesto-de-renta-tras-regalías-a-empresas-mineras-146034>

El tercer ejemplo es la Ley 1111 de 2006 por la cual se eliminó el impuesto del 7% a las remesas internacionales. De no haberse retirado dicho impuesto el Estado colombiano hubiera recaudado 18 billones de pesos al 2016 (Cablenoticias 2016).

## 2.2. Entidad 1: Modificación normativa

El Proyecto de Acto Legislativo 13/2010 para Senado es el punto de arranque de la modificación normativa de segundo orden entorno a la propiedad y distribución de las regalías mineras en Colombia a fin de saldar el déficit causado por el modelo de atracción a la inversión extranjera directa.

A fin de avanzar en una evaluación del cambio normativo se procede a comparar el modelo propuesto en los Artículos 360 y 361 de la Constitución Política con lo formulado por el Gobierno Nacional como proyecto de acto legislativo para primer debate el 16 de septiembre de 2010,<sup>2</sup> intentando ubicar los cambios según la clasificación NATO propuesta por Hood (1986) (Tabla 4.1).

**Tabla 4.1.** Comparación Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010

	<b>Constitución Política 1991. Artículos 360 y 361</b>	<b>Proyecto de Acto Legislativo 13/2010</b>
<b>Nodalidad</b>		La distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional se realizará con base en los criterios de pobreza, eficiencia, población y equidad regional.
<b>Autoridad</b>	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 ley, por iniciativa del Gobierno, determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como la distribución de los ingresos provenientes de las regalías y las compensaciones, su administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación, funcionamiento del Sistema General de Regalías y las condiciones en las que los beneficiarios participarán de sus recursos.
<b>Tesoro</b>	La explotación de un recurso natural no renovable causará	La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una

<sup>2</sup> “Ponencia para primer debate al Acto Legislativo 13 de 2010 Senado”. *Gaceta del Congreso de la República* número 651, 16 de septiembre de 2009.

	a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.	contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.
	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.	Suprímase el Fondo Nacional de Regalías. El Gobierno Nacional designará al Liquidador y el procedimiento y plazo de la liquidación.
		Los ingresos provenientes de las regalías y las compensaciones constituyen el Sistema General de Regalías.
<b>Organización</b>	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.	Serán sujetos beneficiarios del Sistema General de Regalías, el Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo de Competitividad Regional. Los departamentos, municipios y distritos 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 de participación en las regalías y compensaciones.

Fuente: Howlett 2009 complementado con información del Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010.

El Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 no es muy claro respecto a los cambios a implementarse en los instrumentos de nodalidad, pero si indica que la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional se realizará con base en los criterios de pobreza, eficiencia, población y equidad regional, en lo cual un organismo como el Departamentos Nacional de Estadística (DANE) juega un papel de primer orden. De las estimaciones y parámetros que use este organismo adscrito a la rama ejecutiva dependerá la distribución de una parte de los recursos.

Este papel del DANE será cuestionado en el 2012 por el representante conservador a la Cámara por Antioquia, Carlos Alberto Zuluaga, cuando afirmaba que “70 municipios no recibirán un

peso en materia de regalías, y son municipios pobres. No sabemos cómo está calificando el DANE en esos territorios la categoría NBI, porque se nota que no conocen estos pueblos”. Entre los afectados está el municipio de La Ceja, cuyo alcalde, José Alberto Patiño Martínez, pide “conocer cuáles son los criterios de calificación del Departamento Nacional de Planeación para que los municipios reciban o no los recursos”.<sup>3</sup>

Respecto a los instrumentos de autoridad, por el carácter mismo de la Constitución y de los proyectos de ley que pretenden modificarla, no se especifican los mecanismos legales, pero en la propuesta del gobierno se hace referencia a que sea este quien tenga la potestad para desarrollar posteriormente una ley en la cual se determinen las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como la distribución de los ingresos provenientes de las regalías.

Que en el proyecto de acto legislativo el propio gobierno se señale como el actor con la autoridad para presentar la ley concerniente al Sistema General de Regalías puede leerse como un cierre del espacio de juego político a otros actores, que en una interpretación alterna pero válida del acto legislativo, pudieran proponer por medio de proyectos de ley esquemas de distribución diferentes. Recuérdese que un proyecto de ley puede ser presentado por un grupo de ciudadanos en número equivalente al menos al 5% del censo electoral vigente.

En la parte identificada como "tesoro" se pasa de reconocer directamente los derechos de las entidades territoriales sobre los recursos no renovables a incluir como actor central al Sistema General de Regalías.

Nótese que persiste la concepción de regalía como contraprestación económica causada por la explotación de los recursos no renovables y precisamente será la idea de un posible aumento exponencial de estas lo que usará como argumento el gobierno central para la creación del Sistema General de Regalías.

---

<sup>3</sup> “Municipios con \$400 de regalías”. *El Espectador*, 21 de febrero de 2012.  
<https://www.elespectador.com/noticias/economia/municipios-400-de-regalias-articulo-327742>

Los mayores cambios se hacen en el aspecto de organización. El primero de ellos es la supresión del Fondo Nacional de Regalías para constituir el Sistema General de Regalías compuesto a su vez por el Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo de Competitividad Regional.

Luego de los debates en el Congreso de la República los fondos que harán parte del nuevo sistema son: Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; el de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización. También se destina un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Estas modificaciones son analizadas como parte constituyente de la entidad dos “Proceso de negociación legislativa”.

### **2.3. Entidad 2: Oposición en actores afectados**

Los argumentos del gobierno central para sustentar la necesidad del nuevo sistema pueden agruparse básicamente en dos: existencia de una bonanza minera de cuyo manejo adecuado dependerá la estabilidad macroeconómica y la necesidad de distribuir de mejor manera las regalías entre los departamentos. Entorno a estos dos argumentos se analiza la oposición de los congresistas.

Las fuentes de información consisten en las plenarias del congreso y en registros de prensa que cubren el periodo 2008 a 2012. Los diarios consultados fueron: *El Tiempo*, *El Espectador*, *Portafolio* y la revista *Semana*. También se consultaron los portales de análisis político *La silla vacía* y *Razón Pública* entre otros.

#### **2.3.1. La...¿bonanza minera?**

Una supuesta bonanza minera sustentada en un “incremento de la demanda de bienes primarios por parte de economías que intentan recuperarse de la reciente crisis” (Vega y Mahecha 2011, 195) y el éxito de las gabelas y beneficios que atrajeron a inversionistas internacionales hacen que el gobierno plantee un ingreso a las cuentas nacionales de diez billones de pesos por regalías entre el 2010 a 2020, por ello se hace necesario, a criterio del gobierno, un nuevo sistema que permita su adecuada administración para evitar la llamada “enfermedad holandesa”.

Según el gobierno nacional “la inadecuada administración de los recursos de las bonanzas y la falta de coordinación en las medidas de política económica, llevó al debilitamiento de la economía, la apreciación del peso y fuertes reducciones en la tasa de ahorro del país”<sup>4</sup>. Por supuesto no se cuestiona en la presentación del acto legislativo ninguna de las medidas anteriores tomadas por el gobierno a nivel central causantes de la crisis fiscal.

El senador Roy Barreras, como miembro del Partido de la U y ponente del proyecto de acto legislativo, respalda los datos compartidos por el Ministerio de Minas y Energía, según los cuales de ochocientos mil barriles de crudo producidos al día se pasarán a un millón cuatrocientos cincuenta mil en el año 2020 y de 92 millones de toneladas de carbón producidos se llegará a 160 millones en ese mismo lapso de tiempo.<sup>5</sup>

A pesar de la argumentación del gobierno y del anuncio de una gran bonanza, para algunos congresistas las cifras y proyecciones con las cuales el gobierno sustentaba la necesidad del nuevo sistema no son claras. Es el caso de los senadores Jorge Enrique Robledo e Iván Moreno Rojas del Polo Democrático, Carlos Ramiro Chavarro del Partido Conservador, Honorio Galvis Aguilar del Partido Liberal y de Maritza Martínez Aristizábal, por el Partido de la U (Vega y Mahecha 2011).

Jorge Robledo cuestiona la existencia de una bonanza minera pero además sostiene que es un argumento para justificar la centralización de los recursos, en menoscabo de los proyectos regionales. Según este senador “el gobierno central le va a quitar a los municipios y a los departamentos los recursos de que hoy disponen para atender los micro-proyectos municipales y departamentales y los van a dejar sin plata, para hacer grandes macroproyectos nacionales”.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> “Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 Senado. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”. *Gaceta del Congreso de la República Año XIX n° 577*, 31 de agosto de 2010.

<sup>5</sup> “Regalías: el proyecto de la discordia”. Revista *Semana*, 11 de octubre de 2010, <http://www.semana.com/nacion/articulo/regalias-proyecto-discordia/123153-3>

<sup>6</sup> “Acta de Plenaria 33 del 14 de diciembre de 2010 Senado”. *Gaceta del Congreso de la República n° 78*, 10 de marzo de 2011.

Para la senadora Maritza Martínez en tanto no había certeza de una bonanza minera o petrolera no era entendible la necesidad de incluir en la Constitución Política unos fondos para su administración.<sup>7</sup> El senador conservador Carlos Chavarro es más directo y en sesión del 5 de octubre de 2010 menciona que no ve cómo el gobierno pueda demostrarles a los congresistas que en realidad va a haber un incremento en la producción petrolera y carbonífera, y además se pregunta ¿qué pasaría con los departamentos si las proyecciones del gobierno no se cumplen?<sup>8</sup>

Otro congresista que expresa su inconformidad con las cifras presentadas es el senador Edgar Espíndola Niño, del Partido de Integración Nacional (PIN). Para este senador la bonanza minera es una expectativa, ya que “nadie puede decir que los precios internacionales del crudo para el siguiente año vayan a subir y que Colombia va a tener una super producción”.<sup>9</sup>

Como forma de convencer a los senadores y representantes de departamentos mineros el Ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, presentó proyecciones de cuánto recibirían estas entidades territoriales hasta el año 2010 gracias a la supuesta bonanza, sin embargo “el problema para estos congresistas es que las proyecciones del ministro Echeverry sobre el gasto social no cuadraban con los cálculos que hacían los secretarios de Hacienda de las respectivas gobernaciones”.<sup>10</sup>

En referencia a esas proyecciones del ministro, el senador del Partido Liberal Honorio Galvis sostiene que “los cuadros donde se establecen unos ingresos importantes para todas las regiones no tienen el soporte ni la firma de Planeación Nacional”<sup>11</sup> y por ello desconfía de ellos y los asume como hechos bajo supuestos.

---

<sup>7</sup> “Acta 16 de la sesión ordinaria del día miércoles 6 de octubre de 2010”. *Gaceta del Congreso de la República* Año XIX n° 831, 28 de octubre de 2010.

<sup>8</sup> “Acta de plenaria 15 de la sesión ordinaria del día martes 5 de octubre de 2010”. *Gaceta del Congreso de la República* Año XIX n° 830, 28 de octubre de 2010.

<sup>9</sup> “Acta de plenaria 15 de la sesión ordinaria del día martes 5 de octubre de 2010”. *Gaceta del Congreso de la República* Año XIX n° 830, 28 de octubre de 2010.

<sup>10</sup> “Más valen las estrategias que los opositores: así se salvó la ley de regalías”. *Lasillavacia.com*, 10 de junio de 2011. <http://lasillavacia.com/historia/mas-valen-las-estrategias-que-los-opositores-asi-se-salvo-la-ley-de-regalias-25097>

<sup>11</sup> “Acta 16 de la sesión ordinaria del día miércoles 6 de octubre de 2010”. *Gaceta del Congreso de la República* Año XIX n° 831, 28 de octubre de 2010.

Para Hugo Velásquez como representante del departamento del Meta, los representantes de los departamentos productores querían que todo quedara igual “que no hubiera reforma. Pero en ese momento ya no podíamos desconocer la realidad, el presidente tiene las mayorías en el Congreso para aprobar el proyecto. Ahí teníamos que decidir, o perdemos todo o recuperamos algo”.<sup>12</sup> Es importante señalar que no se halla registro de votación negativa en ninguno de los debates al proyecto de acto legislativo por parte del representante Velásquez.

### **2.3.2. Eso se llama recentralización**

Para Luis Fernando Velasco, Senador del Partido de la U, “la reforma a la Constitución es un golpe mortal para los presupuestos de los departamentos y de los municipios productores, es quitarles un derecho adquirido, es quitarles un mandato constitucional”.<sup>13</sup> Por este mismo partido, el senador Jorge Ballesteros Bernier por circunscripción indígena opina que “se ha estigmatizado a las regiones con el tema de las regalías, pues no todas manejan ineficientemente estos recursos, además no hay evaluaciones de gestión y resultados que prueben que el gobierno central administra mejor las regalías”.<sup>14</sup>

Como respuesta el gobierno enarbola informes de la Contraloría General de la República, en los que se detectan irregularidades en el manejo de las regalías en los municipios de Barrancabermeja, Puerto Wilches, San Vicente de Chucurí y Sabana de Torres y en algunos departamentos en general, encabezando esa lista Meta y Casanare,<sup>15</sup> constituyéndose esta situación en otro de los argumentos a favor del nuevo sistema.

Debe aclararse que el debate y oposición por parte de los congresistas no se cierra a la existencia o no de corrupción, ya que estos manifiestan que el hecho de que las regalías sean centralizadas no asegura su administración y ejecución transparente. Además, el proyecto de acto legislativo en

---

<sup>12</sup> “Más valen las estrategias que los opositores: así se salvó la ley de regalías”. Lasillavacia.com, 10 de junio de 2011. <http://lasillavacia.com/historia/mas-valen-las-estrategias-que-los-opositores-asi-se-salvo-la-ley-de-regalias-25097>

<sup>13</sup> “Acta número 16 de la Sesión Ordinaria del día miércoles 6 octubre de 2010”. *Gaceta del Congreso*. Año XIX, No. 83, 28 de octubre de 2010.

<sup>14</sup> “La apuesta mayor”. Revista *Semana*, 4 de septiembre de 2010. <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-apuesta-mayor/121436-3>

<sup>15</sup> “Barrancabermeja: Contraloría detectó irregularidades en manejo de regalías en la región”. *Vanguardia.com*, 1 de diciembre de 2011. <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/133759-contraloria-detecto-irregularidades-en-manejo-de-regalias-en-la-reg>



un principio se basa en una figura de ordenamiento territorial sin suficiente desarrollo en Colombia como son las regiones, ante lo cual el senador Ballesteros sostiene que “eso le genera a uno reservas. Para que haya regiones se tendría que aprobar la Ley de Ordenamiento Territorial”.<sup>16</sup>

Marcela Amaya en calidad de Representante a la Cámara por el departamento del Meta en el 2012 indica que “al menos veinte municipios que recibían apoyo de sus similares petroleros serán los más perjudicados, pues de recibir en promedio tres mil doscientos millones de pesos, recibirán en el giro por SGR una suma inferior a ciento cuarenta millones de pesos”<sup>17</sup>. Ante la insistencia del gobierno en la existencia de una monopolización de regalías, la representante aclara que es falso “debido a las normas de escalonamiento, el cual busca evitar que los beneficios que generan las regalías se concentren en pocas entidades territoriales”.<sup>18</sup>

La oposición de la senadora Maritza Martínez y de la representante Marcela Amaya se entiende al observarse la variación en los valores por regalías directas que recibirían ocho de los departamentos productores entre 2012 a 2020 (figura 4.3), entre los cuales los más afectados porcentualmente son los departamentos precisamente del Meta y Casanare.

Finalmente, el Partido de la U acepta la objeción de conciencia a los senadores Maritza Martínez, Jorge Ballesteros y Roberto Géchem Turbay, provenientes de los departamentos productores del Meta, La Guajira y Huila.

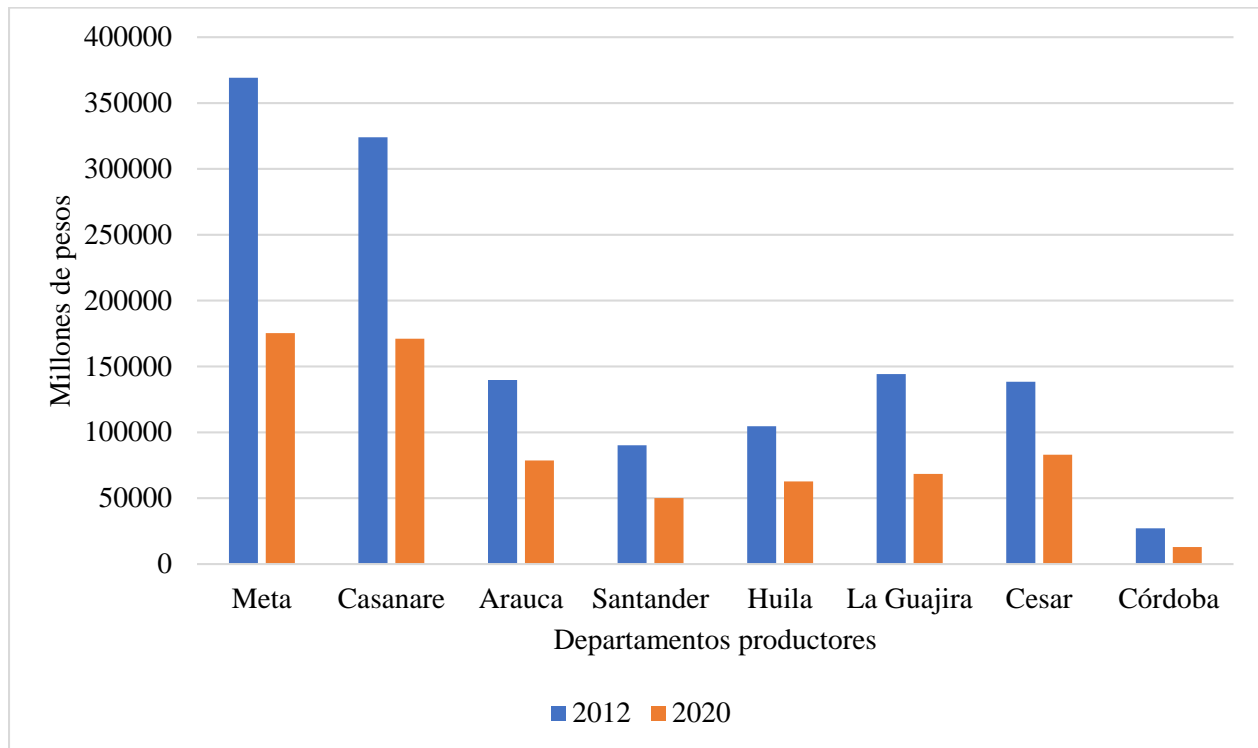
---

<sup>16</sup> “No quiero poner palos en la rueda al proyecto de regalías, pero tengo mis reservas”. Revista *Semana*, 7 de octubre de 2010. <http://www.semana.com/nacion/articulo/no-quiero-poner-palos-rueda-proyecto-regalias-pero-tengo-reservas/122981-3>

<sup>17</sup> “Municipios del Meta quedarán desfinanciados por Ley de Regalías”. *El Tiempo*, 24 de enero de 2012. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10995562>

<sup>18</sup> “Regalías en hidrocarburos un derecho de los metenses”. Congreso Visible, 22 de septiembre de 2010. <http://congresovisible.org/agora/post/regalias-en-hidrocarburos-un-derecho-de-los-metenses/274/>

**Figura 4.3.** Distribución de regalías en el SGR



Fuente: “Transformación de las regalías” *El Espectador*, 9 de junio de 2011.  
<https://www.elespectador.com/content/transformaci%C3%B3n-de-las-regal%C3%ADas>

El 12 de octubre de 2010 al interior del Partido Liberal los senadores Jaime Durán, Honorio Galvis, Edgar Alfonso Gómez y Rodrigo Villalba expresan su oposición al Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010. Los congresistas expresan tres reparos: el primero está relacionado con la distribución de regalías entre las regiones productoras y el gobierno central, ya que mientras a las primeras les corresponde cerca de noventa y nueve billones de pesos el segundo se quedaría con trecientos mil millones de pesos; segundo, no hay claridad en la distribución por departamentos, distritos y municipios; y tercero, llaman la atención sobre la posibilidad que existía de modificar la distribución de regalías mediante una ley ordinaria y no mediante una modificación a la Constitución.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> “Acta de Plenaria 18 del 12 de octubre de 2010 Senado”. *Gaceta del Congreso de la República*. Año XIX, N° 900, 12 de noviembre de 2010.

La postura de estos senadores liberales, entre los cuales también debe nombrarse a la senadora Piedad Córdoba, está en sintonía con la postura que asumió Rafael Pardo como candidato presidencial en el 2010 por el Partido Liberal. Para Pardo al consultársele sobre las transferencias a entidades territoriales y descentralización, responde que el liberalismo ha sido el partido político que más ha defendido la descentralización en Colombia, oponiéndose en su momento al recorte de las transferencias a la salud y educación, y agrega que las transferencias son fundamentales para lograr la autonomía regional y territorial.<sup>20</sup>

Para el representante Jimmy Sierra del departamento de La Guajira por el partido Liberal, los recursos “se vienen manejando eficazmente y creemos que en el fondo lo que se busca no es más que centralizar las regalías”.<sup>21</sup>

La defensa de la descentralización y de las transferencias a entidades territoriales no le significa impedimento alguno a Rafael Pardo para renunciar en el 2010 al Partido Liberal y asumir como ministro de trabajo en la presidencia de Juan Manuel Santos, quien además recuérdese proviene del mismo partido.

Por el partido Conservador los congresistas Hernán Andrade y Carlos Ramiro Chavarro expresan en el segundo debate en Senado su voto negativo al Acto de Proyecto de Ley 13 de 2010. En el caso específico de Chavarro presenta una proposición negada, consistente en garantizar un escalonamiento en la distribución de regalías.<sup>22</sup>

En el Partido de Integración Nacional (PIN) el senador Edgar Espindola comenta que “la reforma a las regalías debe ser objeto de una profunda revisión, porque a su juicio no responde a las inquietudes de los departamentos productores”<sup>23</sup>. Este senador en la votación de conciliación se

---

<sup>20</sup> “Candidato: ¿cuál es su estrategia de ordenamiento territorial?”. Revista *Semana*, 6 de mayo de 2010. <http://www.semana.com/elecciones-2010/actividad-politica/articulo/candidato-cual-su-estrategia-ordenamiento-territorial/116339-3>

<sup>21</sup> “Arranca puja por regalías” *El Espectador*, 13 de julio de 2010.

<https://www.elespectador.com/impreso/regalias/articuloimpreso-213248-arranca-puja-regalias>

<sup>22</sup> “Acta de Plenaria 18 del 12 de octubre de 2010 Senado”. *Gaceta del Congreso de la República*. Año XIX, N° 900, 12 de noviembre de 2010.

<sup>23</sup> “Así serán los votos a la reforma de regalías”. Revista *Semana*, 7 de octubre de 2010.

<http://www.semana.com/politica/articulo/asi-seran-votos-reforma-regalias/122980-3>

abstendrá ante el apoyo que su partido da al proyecto, sobre todo después de una reunión que la directiva de este partido tiene con el ministro de hacienda, Juan Carlos Echeverry, el 6 de octubre de 2010.

El representante por el departamento del Casanare, Camilo Andrés Abril, en ponencia para segundo debate del proyecto de Acto Legislativo, propone “Archivar el presente proyecto de acto legislativo por contrariar el espíritu de la Constitución Nacional y ser lesiva para las entidades territoriales productoras de recursos naturales”<sup>24</sup>, pero es negada por la Comisión Primera por considerar suficientes los argumentos de conveniencia expuestos por el Gobierno y los ponentes.

#### **2.4. Entidad 3: Mecanismos de control por el ejecutivo**

Una característica del proceso de elección presidencial en el 2010 es la propuesta realizada por Juan Manuel Santos de crear un “Acuerdo de Unidad Nacional”, consistente en un acuerdo de coalición entorno a su programa de gobierno, el cual incluía reformas institucionales que superaban el discurso de control territorial por la vía militar esgrimido por su antecesor. Esas reformas por supuesto seguían enmarcadas en el fortalecimiento del libre comercio y apertura de espacios a inversiones extranjeras.

El Acuerdo de Unidad Nacional es aceptado por el Partido Conservador, el Partido Liberal, el Partido de la U, Cambio Radical y el Partido Verde (figura 4.4). El Partido de Integración Nacional (PIN) también expresa su deseo de hacer parte del acuerdo, sin embargo, Juan Manuel Santos descarta la alianza con este partido,<sup>25</sup> no obstante las relaciones con este partido se mantienen por medio del entonces Gobernador del Valle, Juan Carlos Abadía, y mediante Dilian Francisca Toro, perteneciente al Partido de la U y posterior gobernadora del mismo departamento del Valle.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> “Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo 123 de 2010 Cámara, 13 de 2010 Senado” *Gaceta del Congreso de la República* N° 918, 17 de noviembre de 2010.

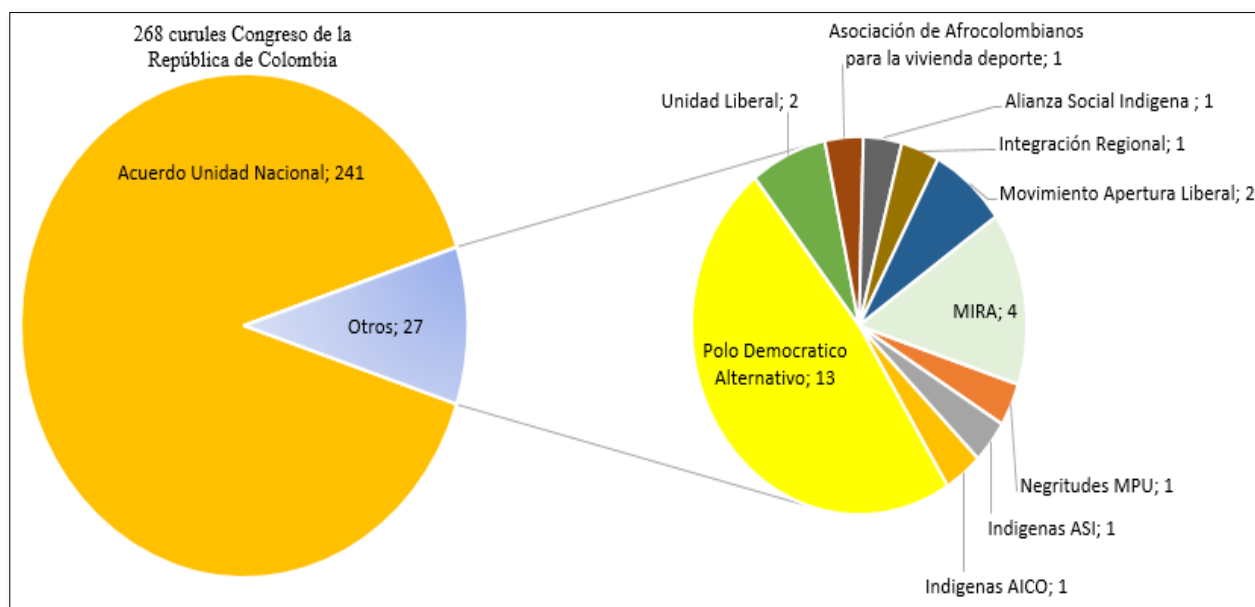
<sup>25</sup> “Juan M. Santos descartó cualquier alianza con PIN”. *El Espectador*, 23 de marzo de 2010, <https://www.elespectador.com/articulo194634-juan-m-santos-descarto-cualquier-alianza-pin>

<sup>26</sup> “El PIN reclama su posición en la ‘unidad nacional’” *Lasillavacia.com*, 16 de julio de 2010, <http://lasillavacia.com/historia/16709>

El conjunto de los partidos adherentes al acuerdo alcanza doscientos cuarenta y un congresistas de doscientos sesenta y ocho elegidos, conformando un bloque legislativo que el Senador Jorge Robledo describirá como “aplanadora Santista”, cuestionando si esta le permitiría al Polo Democrático como partido de oposición hablar y participar en los debates del Congreso.<sup>27</sup>

Entre los partidos que no se adhieren al Acuerdo de Unidad Nacional se destacan el Polo Democrático Alternativo que con trece congresistas se declara como partido de oposición y el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta MIRA, que con cuatro congresistas y sin declararse como de oposición, mantiene una postura crítica respecto a varios proyectos del gobierno central, tal como el de modificación de la Ley de Regalías.

**Figura 4.4.** Composición Congreso colombiano 2010-2014



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

La existencia del acuerdo de gobernabilidad genera al interior del Congreso una tensión entre los representantes a la Cámara de los departamentos mineros, que ven en el nuevo Sistema General de Regalías una forma de disminución a la autonomía presupuestaria de sus territorios, y por otro

<sup>27</sup> “Retos de nuevo congreso” *El Espectador*, 18 de julio de 2010.  
<https://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articuloimpreso-214054-retos-de-nuevo-congreso>

lado los partidos políticos a los cuales pertenecen, que en el marco del Acuerdo de Unidad Nacional apoyan el proyecto originado en el ejecutivo.

La tensión entre representantes y partidos se enmarca no sólo en un ámbito político, sino que incluye el marco jurídico, así la Ley de Bancadas 974 de 2005 estableció que los congresistas pertenecientes a un mismo partido deben votar los proyectos de acto legislativo como los de ley de manera coordinada. Según Vega “se trata de una dificultad que han tenido los representantes de regiones productoras para votar negativamente la iniciativa pues al pertenecer a partidos que la apoyan y en cumplimiento de la Ley de bancadas deben votar favorablemente” (Vega y Mahecha 2011, 193).

Ejemplo de lo anterior es como a pesar de los reparos al Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 por parte de los senadores Jaime Durán, Honorio Galvis, Edgar Alfonso Gómez y Rodrigo Villalba, el presidente del Partido Liberal, el senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo, aclara que “de conformidad con la Ley de Bancada, quien decide es la mayoría y en consecuencia todos y cada uno de los miembros de nuestra colectividad, tiene la obligación perentoria de votar positiva o afirmativamente si, a ese Acto Legislativo”.<sup>28</sup>

Resáltese que los ponentes del Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010,<sup>29</sup> por el cual se constituye el Sistema General de Regalías y se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, son los congresistas Roy Barreras del Partido de la U; Juan Carlos Rizzeto del Partido de Integración Nacional; Jorge Eduardo Londoño Ulloa de Alianza Verde y Luis Fernando Velasco Cháves del Partido Liberal Colombiano, quienes actúan en el marco del Acuerdo de Unidad Nacional en contradicción con intereses de los representantes de departamentos mineros inscritos en las mismas colectividades políticas.

---

<sup>28</sup> “Acta de Plenaria 18 del 12 de octubre de 2010 Senado”. *Gaceta del Congreso de la República*

<sup>29</sup> El proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 Senado- 123 de 2010 Cámara por el cual se modifica la Constitución Política a fin de crear el Sistema General de Regalías será posteriormente el Acto Legislativo 5 de 2011.

Según el acta de votación al informe de conciliación para Cámara de Representantes del proyecto de acto legislativo por el cual se crea el Sistema General de Regalías,<sup>30</sup> de los sesenta y seis representantes de los departamentos mineros treinta y cuatro de ellos votaron positivamente, diecinueve se abstuvieron y trece votaron negativamente.

El elevado número de abstenciones debe entenderse como una forma de los representantes para no comprometer su voto respaldando una modificación normativa que afecta las finanzas de los departamentos por los cuales fueron elegidos, además cuando es aprobada una abstención no se permite que el congresista vote de manera contraria a lo decidido por la colectividad a la que pertenece. Esto no significa que la abstención sea necesariamente equiparable a un voto negativo, pero si es evidencia de un peso importante de los mecanismos de control del ejecutivo.

Haciendo una lectura según filiación de representantes a los tres partidos que mayor cantidad de curules alcanzan en los departamentos mineros, llama la atención que en el Partido de la U de los dieciocho representantes que avala, si bien nueve votan positivamente el informe de conciliación, ocho se abstienen y uno lo hace de manera negativa. Valga decir que el voto negativo y la abstención son de los representantes del departamento del Meta, Claudia Marcela Amaya García y Jaime Rodríguez Contreras.

En el partido Conservador de sus diecisiete representantes, nueve apoyan el informe de conciliación mientras que cinco se abstienen y tres votan negativo. Los votos negativos corresponden a los dos representantes del Huila, Silvio Vásquez Villanueva y Carlos Augusto Rojas Ortiz, y a un representante del departamento de Cesar, Yensi Alfonso Acosta Castañez.

De los catorce representantes avalados por el Partido Liberal diez apoyaron con su voto el informe, uno se abstuvo y tres votaron negativamente, correspondiendo estos tres votos a los representantes del departamento de Santander, Mario Suárez Flórez, Jorge Eliecer Gómez Villamizar y Miguel Jesús Arenas Prada.

---

<sup>30</sup> “Acta de plenaria 73 del 16 de junio de 2011 Cámara”. *Gaceta del Congreso de la República*, 26 de junio de 2011 Número 719.

En la figura 2.2 del apartado *corriente de soluciones* se identificaron cinco departamentos con mayor cantidad de regalías por concepto de hidrocarburos. En conjunto estos departamentos cuentan con diecisiete representantes, de ellos once votan negativamente, mientras cuatro lo hacen positivamente y dos se abstienen, pero a pesar de esta lógica en este subgrupo grupo de departamentos el informe de conciliación que da paso al Acto Legislativo 5 de 2011 termina aprobándose.

En el capítulo dos en el apartado *corriente política* se señaló la importancia de tener presente la existencia de la relación entre algunos representantes a la cámara y grupos ilegales, ya que ello enriquece el análisis y permite entender sus trayectorias individuales y forma de participación en el debate de creación del Sistema General de Regalías. En la tabla 4.2 se presenta la forma en cómo votó cada representante investigado por paramilitarismo en el último informe de conciliación Acto Legislativo 5 de 2011.

**Tabla 4.2.** Votaciones representantes investigados

<b>Departamento</b>	<b>Nombre</b>	<b>Partido</b>	<b>Votación</b>
Antioquia	José Ignacio Mesa Betancourt	Cambio Radical	Positivo
Antioquia	John Jairo Roldan Avendaño	Partido Liberal	Positivo
Antioquia	Juan Felipe Lemos Uribe	Partido de la U	Positivo
Antioquia	Juan Diego Gómez Jiménez	Partido Conservador	Abstención
Cesar	Fernando de la Peña Márquez	PIN	Negativo
Bolívar	Hernando José Padaui Álvarez	Cambio Radical	Positivo
Boyacá	Humphrey Roa Sarmiento	Partido Conservador	Abstención
Boyacá	Gustavo Hernán Puentes Díaz	Partido Conservador	Positivo
La Guajira	Alfredo Rafael Deluque Zuleta	Partido de la U	Abstención
La Guajira	Jimmy Javier Sierra	Partido Liberal	Abstención
Meta	Jaime Rodríguez Contreras	Partido de la U	Abstención
Santander	Jorge Gómez Villamizar	Partido Liberal	Negativo
Santander	Lina María Barrera Rueda	Partido Conservador	Positivo
Tolima	Jaime Armando Yepes Martínez	Partido de la U	Abstención

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

De los representantes investigados solo dos dan voto negativo mientras seis se abstienen y otros seis aprueban. Se parte de la premisa de que a estos actores les favorecía en mayor medida el anterior esquema de regalías, ya que este les permitía una mayor participación en la destinación



de los recursos por regalías, sin embargo, la votación que hacen al informe de conciliación fortalece una idea de eficiencia de los mecanismos de control del ejecutivo.

Para concluir, se anexa el listado de votación de senadores vinculados al paramilitarismo (tabla 4.3). En este caso son nueve los senadores que se abstienen y ocho los que aprueban, repitiéndose la dinámica descrita en Cámara. No fue posible hallar registro de votación de los senadores Javier Cáceres Leal del partido Cambio Radical y Maritza Martínez del Partido de la U, una de las senadoras que dentro del Acuerdo de Unidad Nacional realizó mayor oposición.

**Tabla 4.3.** Votaciones senadores investigados

<b>Departamento</b>	<b>Nombre</b>	<b>Partido</b>	<b>Votación</b>
Antioquia	Olga Suárez Mira	Partido Conservador	Positivo
Bolívar	Javier Cáceres Leal	Cambio Radical	No disponible
Bolívar	Daira de Jesús Galviz Méndez	Cambio Radical	Abstención
Bolívar	Héctor Alfonso López	PIN	Abstención
Bolívar	Antonio José Correa	PIN	Abstención
Boyacá	Juan Córdoba Suarez	Partido Conservador	Abstención
Boyacá	Edgar Espindola Niño	PIN	Abstención
Boyacá	Jorge Pedraza Gutiérrez	Partido Conservador	Positivo
Córdoba	Arleth Casado de López	Partido Liberal	Positivo
Córdoba	Musa Besaile Fayad	Partido de la U	Abstención
Córdoba	Martín Emilio Morales	Partido de la U	Positivo
Córdoba	Bernardo Elías Vidal	Partido de la U	Abstención
Córdoba	Nora María García burgos	Conservador	Positivo
Meta	Maritza Martínez	Partido de la U	No Disponible
Santander	Doris Clemencia Vega	PIN	Abstención
Santander	Jaime Enrique Durán Barrera	Partido Liberal	Positivo
Santander	Nerthink Mauricio Aguilar	PIN	Positivo
Sucre	Antonio Guerra de la Espriella	Cambio Radical	Positivo
Sucre	Teresita García Romero	PIN	Abstención

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

## **2.5. Resultado: Validación de la modificación normativa**

El principal cambio en el Artículo 360 de la Constitución Política consiste en la determinación del Sistema General de Regaláis como eje orientador de la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

En la presentación del mecanismo causal se indicó la existencia de un margen de negociación por parte de los congresistas a pesar de los mecanismos de control activados por el poder ejecutivo. En una comparación entre la propuesta presentada por el gobierno y la finalmente aprobada por el congreso es posible observar ese pequeño margen.

Mientras en la propuesta del gobierno el Artículo 360 de la Constitución se hacía énfasis en determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, sin por supuesto dejar de mencionar la creación del Sistema General de Regalías, en la versión aprobada por el Congreso de la República el énfasis se hace en la aclaración de las condiciones para la participación de los beneficiarios de esas regalías.

Para el Gobierno los recursos del nuevo sistema debían destinarse a financiar proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura, inversiones en ciencia, tecnología e innovación, ahorro pensional territorial y para la generación de ahorro público, destinación que cambia después del trámite legislativo y queda de la siguiente manera:

Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población ( Artículo 2 del Acto Legislativo 5 de 2011).

Nótese como ya no se habla de “proyectos regionales de desarrollo” sino de proyectos para las entidades territoriales y se agregan los temas de desarrollo ambiental, inversión para educación y fiscalización. Los aspectos que se mantienen es el ahorro pensional y el ahorro público, elementos propios de un proyecto “destinado a desarrollar un conjunto de mecanismos para la estabilización mediante el ahorro y manejo fiscal de los ingresos mineros” (Vega y Mahecha 2011, 80).

Respecto a la definición de los beneficiarios en las dos versiones son los departamentos, municipios y distritos 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, lo que cambia es la posibilidad de estos para ejecutar directamente esos recursos. Para el Gobierno los departamentos solo tenían derecho a “participar” de esos recursos.

La modificación ocurre en el tercer debate en Cámara de Representantes el 10 de noviembre de 2010. El acuerdo entre el Gobierno y los representantes fue explicado en su momento por el ministro de minas y energía, Carlos Rodado Noriega, quien según el convenio fue “permitir que los entes territoriales productores reciban las regalías directamente y no que vayan a un fondo, como había quedado en segundo debate. Además, podrán ejecutar los recursos en proyectos establecidos por las autoridades locales”.<sup>31</sup>

Para el representante conservador del departamento de Boyacá, Gustavo Hernán Puentes, esto se trata de “un punto intermedio en los propósitos del gobierno de administrar las regalías y respetaría a las regiones productoras no solo en sus recursos directos sino en su libre inversión de acuerdo con sus planes de desarrollo”.<sup>32</sup> Adicionalmente los departamentos quedan habilitados para participar en los fondos de desarrollo regional, compensación regional, ahorro y el de ciencia y tecnología.

En lo anterior coincide el representante liberal por Bogotá, Orlando Velandia Sepúlveda, quien fue ponente en seis de los ocho debates del proyecto de acto legislativo. Este representante además de haber ocupado por una única vez en el 2010 una curul como congresista, tiene la característica de contar con una importante trayectoria en cargos de dirección en temas mineros, habiendo sido subsecretario de minas y energía en la gobernación de Boyacá y director general de

---

<sup>31</sup> “Regalías pasan prueba regional”. El Espectador, 11 de noviembre de 2010.

<https://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso-234464-regalias-pasan-prueba-regional>

<sup>32</sup> “Gobierno respetaría parte de las regalías para departamentos productores”. Revista *Semana*, 9 de noviembre de 2010. <http://www.semana.com/politica/articulo/gobierno-respetaria-parte-regalias-para-departamentos-productores/124354-3>

minas y energía de la Contraloría General de la República, y por colofón será nombrado en el 2016 como presidente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos.<sup>33</sup>

Dicho lo anterior, que los departamentos logren participar en los diferentes fondos a crearse es importante, ya que estos son la base del nuevo sistema. En el Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 se proponen el Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo de Competitividad Regional, que a su vez se divide en un Fondo de Compensación Regional, para regiones pobres priorizando zonas costeras y fronterizas y cuya duración sería de veinte años una vez promulgada la ley, y un Fondo de Desarrollo Regional con duración ilimitada donde participarán todas las regiones del país.

De manera adicional a los anteriores fondos se establecen los componentes de ahorro pensional territorial y para proyectos de ciencia, tecnología e innovación. Se observará que en esta primera propuesta no hay mayor claridad respecto a los porcentajes y formas de decisión sobre los recursos, mas esa ausencia de claridad será saldada en el transcurso del debate legislativo, creándose el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; el de Desarrollo Regional; el de Compensación Regional; y el de Ahorro y Estabilización.

Uno de los cambios es la separación de los fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, además de la modificación en la duración del primero que pasaría a ser de treinta años y ya no de veinte. A estos dos fondos “les corresponde el 80% de los ingresos del SGR, luego de efectuados los descuentos de ley por conceptos de gasto y distribuido lo que corresponde al Fondo de Ciencia y tecnología, al Fondo de Ahorro y Estabilización y asignaciones directas” (Ortiz 2014, 166), de ese 80% al Fondo de Compensación Regional. En la tabla 4.5 se presenta la distribución de los ingresos del SGR por porcentajes aproximados.

---

<sup>33</sup> “Orlando Velandia, ratificado como presidente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos”. *Boletín de prensa de la Agencia Nacional de Hidrocarburos*, 26 de octubre de 2016. <http://www.anh.gov.co/Sala-de-Prensa/Lists/Anuncios/Noticias.aspx?ID=255>

**Tabla 4.5.** Porcentajes Sistema General de Regalías

Fiscalización, conocimiento y cartografía del subsuelo	2%		
Ahorro pensional y territorial	10%		
Funcionamiento del SGR	Hasta un 2%		
Funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR	Hasta un 1%		
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	10%		
Fondo de Ahorro y Estabilización Regional	Hasta 30%		
Asignación de recursos restantes entre el 40 al 60% según márgenes de asignación		Fondo de Compensación Regional	48%
		Fondo de Desarrollo Regional	32%
		Asignaciones directas	20%

Fuente: Ley 1530 de 2012

De estos fondos únicamente el de Ahorro y Estabilización es manejado por el Banco Central de la República, estando sus recursos sujetos a distribución entre los demás componentes del sistema en periodos de desahorro. El Proyecto de Ley 127 de Cámara- 153 de Senado regulará este tema como todos los demás del SGR, dándose también una serie de cambios entre lo presentado y lo aprobado como Ley 1530 de 2012.

En el proyecto de ley se indicaba sucintamente que la administración del fondo recaía en cabeza del Banco Central de la República a través de un sistema de cuentas en el exterior, sin personería jurídica, conforme se determinará en el contrato suscrito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República. En la Ley 1530 de 2012 se halla un desarrollo mucho mayor de las condiciones de su administración, constituyéndose un “fideicomiso FAE”.

El fideicomiso será administrado por el Banco de la República, siendo una de sus facultades invertir los recursos en todo tipo de activos, derivados o índices en forma consistente con la política de inversiones y constituir depósitos de margen o garantía de estas operaciones.<sup>34</sup> En este

<sup>34</sup> Ley 1530 de 2012, Artículos 50 y 51.

caso si bien se observa un cambio entre lo propuesto y lo aprobado, es en el sentido de una profundización y perfeccionamiento de la recentralización de los recursos.

Para los departamentos poder ejecutar las asignaciones directas o acceder a los fondos de Ciencia, Tecnología e innovación, Compensación regional y el de Desarrollo Regional, deben presentar proyectos de inversión, que serán evaluados, viabilizados y priorizados por los Órganos Colegiados de Administración (OCAD). Estos órganos no estaban originalmente contemplados en el proyecto de modificación constitucional más quedan nombrados en el Acto Legislativo 5 de 2011.

Los OCAD se clasifican según sean para la aprobación de proyectos por asignaciones directas o para asignaciones indirectas por medio de los fondos instituidos. En el caso de los OCAD departamentales para asignaciones directas, estarán conformados por dos ministros o sus delegados, el gobernador del departamento o su delegado y un número equivalente al 10% de los alcaldes del departamento (Ortiz 2014). La secretaria técnica en este caso es ejercida por la Secretaría de Planeación del departamento beneficiario.

Los OCAD municipales funcionan para municipios y distritos cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones sean mayores a 2.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes recibidos en año anterior. La existencia de estos OCAD se lo atribuye Gilberto Toro como un triunfo a nombre de la Federación Colombiana de Municipios, flexibilizando los trámites para la presentación de proyectos.<sup>35</sup>

Adicional a los dos anteriores existen los OCAD a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, así como para los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y del Canal del Dique.

Cuando el gobierno con la potestad otorgada presenta el proyecto de ley que regula el funcionamiento del SGR, no menciona la participación directa de los congresistas en la

---

<sup>35</sup> “El nuevo Sistema de Regalías tiene descontento a más de uno” El Colombiano, 18 de agosto de 2012. [http://www.elcolombiano.com/historico/el\\_nuevo\\_sistema\\_de\\_regalias\\_tiene\\_descontento\\_a\\_mas\\_de\\_uno-GVEC\\_182477](http://www.elcolombiano.com/historico/el_nuevo_sistema_de_regalias_tiene_descontento_a_mas_de_uno-GVEC_182477)

conformación de los OCAD,<sup>36</sup> sin embargo finalmente quedan incluidos en calidad de invitados permanentes dos senadores que hallan obtenido más del 40% de su votación en el respectivo departamento y dos Representantes a la Cámara, un representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como un representante de las comunidades indígenas, con voz y sin voto en los departamentos que estas comunidades tengan representación<sup>37</sup>.

El nuevo sistema requiere de un ajuste institucional por lo cual se crea la Unidad de Planeación Minero-Energética, la Agencia Nacional Minera, el Sistema de Información Minera Colombiano (SIMCO) y se cambia la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas).

La Unidad de Planeación Minero Energética que se crea mediante el Decreto 4130 del 3 de noviembre de 2011 es encargada de fijar los precios de los diferentes minerales para efectos de la liquidación de regalías, función que en principio había sido asignada al Ministerio de Minas y Energía con el Decreto 70 de 2001.

El cambio en la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería se hace posible con el Decreto 4131 de 2011, pasando de establecimiento público de la rama ejecutiva del orden nacional a instituto científico y técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonio independiente, cambiando su nombre a Servicio Geológico Colombiano, adscrito al Ministerio de Minas y Energía, parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI).

El cambio en Ingeominas se justifica en la necesidad de especializar a la entidad en la investigación científica del potencial de recursos del subsuelo, acorde a las necesidades del mercado, siendo algunas de sus funciones adelantar la investigación científica básica y aplicada del potencial de recursos del subsuelo, administrar los datos e información del subsuelo del

---

<sup>36</sup> “Publicación proyecto de Ley 127 de 2011”. *Gaceta del Congreso de la República* Año XX N° 779, 14 de octubre de 2011.

<sup>37</sup> Ley 1530 de 2012 por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

territorio nacional y realizar la identificación, el inventario y la caracterización de las zonas de mayor potencial de recursos naturales del subsuelo.

La Agencia Nacional Minera se crea mediante el Decreto 4134 de 2011 como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, cuyo fin es el de buscar mayor eficiencia en la administración del recurso minero. Algunas de las funciones de agencia son:

-Promover, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales de propiedad del Estado cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la Ley.

- Liquidar, recaudar, administrar y transferir las regalías y cualquier otra contraprestación derivada de la explotación de minerales en los términos señalados en la Ley.

-Apoyar la realización de los procesos de consulta previa a los grupos étnicos en coordinación con las autoridades competentes.

En relación al funcionamiento del Fondo de Fiscalización, Conocimiento y Cartografía del subsuelo se crea el Sistema de Información Minera Colombiano (SIMCO), cuyo objetivo es mejorar el conocimiento y administración sobre las riquezas del subsuelo en el territorio nacional. Para estas labores de reconocimiento cartográfico se asigna el 2% de los recursos totales del Sistema General de Regalías.

Canaviere y Monterrosa (2014) sostienen que el reconocimiento por parte del Estado de los riesgos de inversión que deben asumir las empresas transnacionales en la exploración e identificación de yacimientos, significaría un aumento de la inversión en el sector, repercutiendo en mayores ingresos a largo plazo para el Estado colombiano. Valga decir que este argumento no hace más que profundizar la lógica de enclave extractivista y resta importancia a los impactos



ambientales de las fases de exploración, que terminan siendo asumidos por las comunidades y por el propio Estado.

## Conclusiones

Esta tesis comienza su final con la misma pregunta con que inició: ¿por qué congresistas de departamentos mineros aprueban un cambio que recentraliza las regalías en contraposición a los intereses de las comunidades que los apoyan electoralmente? pero termina con una respuesta diferente a la planteada en el comienzo: la modificación por la cual se crea el Sistema General de Regalías (SGR) es aprobada por los congresistas de departamentos mineros debido a la existencia de mecanismos de control del ejecutivo, un control tanto político como jurídico.

Como hipótesis se había propuesto que los representantes y senadores de departamentos mineros en lugar de generar mayor tensión y desgaste oponiéndose frontalmente a una propuesta que les afecta, creaban espacios durante el diseño para la reproducción de sus intereses, manteniendo así una capacidad de negociación política mayor, pero en el análisis de los aspectos relacionados con nodalidad, organización y tesoro del SGR no se halló un cambio sustancial entre lo propuesto por el Gobierno Nacional y lo aprobado por el poder legislativo que permitiera sostener la primera afirmación.

En los aspectos relacionados con nodalidad el Gobierno Nacional tiene un poder preponderante en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), en los cuales los representantes y senadores son solamente invitados permanentes con voz, pero sin voto. Adicionalmente el Gobierno por medio del Departamento Nacional de Planeación (DNP) controla la secretaria técnica del SGR, encargada de administrar el Banco de Programas y Proyectos de Inversión y los programas a financiar con los recursos del SGR.<sup>1</sup>

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se distribuyen entre los departamentos y municipios de cuarta, quinta y sexta categorías con necesidades básicas insatisfechas (NBI) inferior o igual al 35%. Este indicador es elaborado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) como entidad dependiente de la rama ejecutiva, función que fue cuestionada por el representante a la Cámara por Antioquia, Carlos Alberto Zuluaga y por el alcalde del municipio de la Ceja, José Alberto Patiño denunciando la ausencia de recursos para 70 municipios.

---

<sup>1</sup> Decreto 1075 de 2012.

Dentro de los conceptos de gasto del SGR se incluye un 1% para el funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, cuyo objeto es velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el buen Gobierno.<sup>2</sup> Si bien la intención es por completo loable, queda a cargo del gobierno mediante el DNP.

En los aspectos de tesoro puede verse el mayor intento de los congresistas de departamentos mineros por incidir en el diseño del SGR, pero los resultados de esos esfuerzos son bastante limitados en comparación con el modelo de centralización que se aprueba.

Inicialmente el proyecto de acto legislativo no consideraba la existencia de regalías directas, lo que cambia en el tercer debate de ley al incluirse que luego de descontar de los ingresos del SGR los gastos de su funcionamiento y lo destinado al Fondo de Ahorro y Estabilización,<sup>3</sup> un 80% fuera a los fondos de Compensación Regional, de Desarrollo Regional y al de Ciencia, Tecnología e Innovación, siendo el 20% restante destinado a regalías directas.

Sobre ese porcentaje ya bastante castigado de regalías directas también se aplicarán los mecanismos de centralización de inversión, sin embargo, esa modificación permitió que los representantes de los departamentos mineros dieran continuidad al proceso de debate legislativo.

Una situación similar ocurrió con la inclusión de municipios con un porcentaje de NBI inferior a 35% como condición para participar del Fondo de Compensación Regional. Esto fue una modificación introducida en el último debate de conciliación para la promulgación de la Ley 1530 de 2012,<sup>4</sup> ya que inicialmente el proyecto presentado por el gobierno solo incluía a los municipios que tuvieran NBI superiores al porcentaje indicado, pero con la modificación 343 municipios pasaron a ser receptores de 120.000 millones para obras prioritarias.

---

<sup>2</sup> Acto Legislativo 5 de 2011. Artículo 2, modificatorio del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>3</sup> “Ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo 123 de 2010 cámara, 13 de 2010 senado”. *Gaceta del Congreso de la República* N° 879, 9 de noviembre de 2010.

<sup>4</sup> “Acta de plenaria 41 del 02 de mayo de 2012 senado”. *Gaceta del Congreso de la República* N° 375, 15 de junio de 2012.

Esas inclusiones cicateras en comparación con los recursos centralizados fueron la herramienta usada por el Gobierno Nacional para agilizar el trámite legislativo y es evidencia de que realmente la capacidad de negociación de los congresistas se limitó a un primer orden de cambio según clasificación que hace Peter Hall (1993), ya que no logran modificar la concentración de las regalías o la decisión del gasto, “ en este caso el gobierno aumentó su poder frente a los municipios y departamentos mineros y petroleros, que perdieron la batalla. Ahora sólo ingresará un porcentaje variable del dinero de las regalías a las arcas locales”.<sup>5</sup>

En el proceso de debate al proyecto de acto legislativo se alcanza a dar la discusión sobre el porcentaje de la renta minera apropiado por el Estado. En este tema participan congresistas opositores al gobierno como Jorge Robledo e Iván Moreno del Polo Democrático Alternativo, pero también miembros del Partido de la Unidad Nacional como Juan Manuel Corzo Román, Carlos Ramiro Chavarro y Maritza Martínez (Vega y Mahecha 2011), aunque el tema no se expresa en la redacción final de la Ley 1530.

En el aspecto de organización los representantes de los departamentos mineros no lograron una inclusión efectiva en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, como tampoco lo logran en la conformación de la Comisión Rectora como órgano encargado de definir la política general del SGR.<sup>6</sup> A esta comisión podrá asistir un senador y un representante a la Cámara que hagan parte de las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes y sean elegidos por las respectivas Comisiones, por un período de un año como invitados especiales permanentes, con voz pero sin voto.<sup>7</sup>

Es necesario mencionar el esfuerzo que hace la Federación Colombiana de Municipios por incluir la organización de OCAD a nivel municipal para el acceso a regalías directas y alcanzar una destinación del 10% del Fondo de Compensación para los municipios de acuerdo al Decreto 1073

---

<sup>5</sup> “Las reformas fiscales: más poder para el gobierno”. *Lasillavacia.com*, 18 de junio de 2011, <http://lasillavacia.com/historia/las-reformas-fiscales-mas-poder-para-el-gobierno-25254>

<sup>6</sup> Acuerdo 008 de 2012. Por el cual se adopta el reglamento interno de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.

<sup>7</sup> Ley 1530 de 2012, Artículo 4.

de 2012. Esta federación que expresó parte del descontento de alcaldes, estancó en algún momento el proyecto de acto legislativo, según Gilberto Toro, su director para el 2012.<sup>8</sup>

Menciónese en relación a lo anterior, que en el proyecto de ley se contemplaba originalmente que la federación eligiera a los dos alcaldes que harían parte de la Comisión Rectora del SGR, disposición que cambiaría en la expedición de la Ley 1530, donde de los dos alcaldes llamados a conformar la Comisión Rectora, uno sería elegido entre los municipios productores y el otro por la Asamblea de Alcaldes por un periodo de un año, cambio que aplicaría de la misma forma y nivel para la Federación Nacional de Departamentos.

Los instrumentos de autoridad que surgen en el marco del SGR del año 2012 se han clasificado según su relación con los otros tres, así los Decretos 431, por el cual se distribuyen transitoriamente funciones en el Departamento Nacional de Planeación para el funcionamiento del Sistema General de Regalías”; el 1075 por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de los OCAD y las secretarías técnicas y el Decreto 4923 están relacionados con la organización, incluyéndose el Acuerdo 0008 de 2012 por el cual se adopta el reglamento interno de la Comisión Rectora del SGR.

La mayor cantidad de instrumentos de autoridad para el año 2012 están relacionados con el tesoro, siendo estos: Decreto 51 Por el cual se establece el procedimiento para la distribución de los rendimientos financieros generados por regalías y compensaciones; Decreto 1073 para distribución 10% del Fondo de Compensación Regional, del Ahorro Pensional Territorial; Decreto 1074 por el cual se establece el procedimiento de giro de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera -FAEP; Decreto 1076 por el cual se reglamenta la administración del Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías; Decreto 1077 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley No. 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones, entre otros.

---

<sup>8</sup> “A la sombra del poder”. *Dinero*, 26 de abril de 2012. <http://www.dinero.com/edicion-impres/pais/articulo/sombra-del-poder/149512>

Entre los instrumentos de autoridad relacionados con la nodalidad se puede mencionar el Decreto 1949 de 2012 y el Decreto 414 de 2012 que reglamente el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR.

Ahora, si el motivo para que los congresistas de departamentos mineros aprobaran un cambio que les afectaba negativamente es la existencia de mecanismos de control por parte del ejecutivo, significa que el peso de las instituciones de control político y jurídico en el diseño y formulación de la política colombiana es bastante alto y que debe ser una variable considerada en futuros análisis.

La Ley 974 de 2005 conocida como Ley de Bancadas y el Acuerdo de Unidad Nacional surgen como una respuesta ante la necesidad de una mayor “governabilidad”, la tensión surge cuando esa gobernabilidad confronta intereses regionales y locales con representación en el congreso. Por una parte, se hallan congresistas que se ven afectados por la propuesta del gobierno y por otra están los partidos políticos que se benefician a nivel burocrático y mediático a cambio del apoyo a una figura presidencial fuerte.

Es tan importante el control ejercido por el ejecutivo durante el proceso de formulación y diseño que se privilegió la iniciativa del gobierno sobre las dinámicas de reproducción de la “parapolítica”. Así se evidenció al contrastar la votación en los debates de conciliación de los congresistas involucrados en este fenómeno.

Lo anterior no significa una sujeción absoluta de los congresistas al marco institucional, ya que ellos mismos promovieron e hicieron parte de uno de los mecanismos de control y a futuro crearán nuevos acuerdos institucionales que les posibilitarán un determinado conjunto de acciones más adelante.

Habría que decir también que es lógico esperar que como actores en búsqueda de sus intereses exista un desplazamiento de las relaciones de poder por fuera de la normatividad aprobada, por ejemplo, hacia el nivel central buscando incidencia en el Departamento Nacional de Planeación y

hacia el nivel local estableciendo pactos con gobernadores y alcaldes. Esto puede constituirse como un tema de futuras investigaciones.

El marco usado en esta tesis fue el de corrientes múltiples el cual permitió ubicar elementos y procesos explicativos que se articularían en el esquema del seguimiento del proceso, así a partir de la elaboración y análisis de la corriente de soluciones fue posible observar que la propuesta del SGR se enmarcaba en una línea continua de medidas neoliberales, en pos de la estabilidad fiscal y los programas sociales basados en el subsidio, configurándose en un cambio de segundo orden.

La corriente de política permitió observar la configuración de los partidos políticos en los departamentos mineros, además ayudó a ubicar como variable explicativa de la aprobación del SGR el Acuerdo de Unidad Nacional y la inconstitucionalidad de la segunda re elección de Álvaro Uribe. Un tema que se abordó allí con detenimiento fue la vinculación de representantes a la Cámara y senadores con grupos paramilitares, considerando que estos podrían haber votado de manera negativa en los debates de conciliación, premisa que fue descartada al enfrentar esta información con las Actas del Congreso de la República.

La corriente de problemas se construyó contrastando las posturas del gobierno con un marco explicativo que permitiera ordenar los datos empíricos hallados, el cual fue el modelo de atracción de inversión extranjera directa en clave extractivista, así se halló que la explicación al problema que da origen al SGR son las cuantiosas deducciones otorgadas a las empresas transnacionales mineras. El marco de corrientes múltiples también ayudo a identificar como ventana de oportunidad la elección de Juan Manuel Santos.

Se identificó un promotor de política pública encargado de gestionar en el momento apropiado los insumos de las tres corrientes a fin de presentar una solución acorde a unos requerimientos previos, pero lo observado es que no es posible hablar de un solo promotor, sino que son varios dependiendo de la instancia donde se requiera la movilización de sentidos o argumentos.

En el caso de estudio se identificó como un promotor en el congreso al senador Roy Barreras y a un nivel ministerial a Juan Carlos Echeverry, aunque según los registros de prensa desde antes de

asumir la cartera de Hacienda ya estaba interviniendo y ubicando en la agenda pública una definición del problema propia del gobierno de Juan Manuel Santos.

Además de estos dos promotores se identifica a un tercero ubicado estratégicamente en el congreso pero que pasa desapercibido, el cual es el representante liberal Orlando Velandia Sepúlveda, ponente en ocho debates. Este representante nunca había intervenido en puestos de elección popular pero la primera vez que se presenta alcanza la curul, la cual ocupa por una única vez y luego en el 2016 es nombrado presidente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, lo que hace pensar que es impulsado por el gobierno como promotor “a la sombra”.

Por más que el marco de las corrientes múltiples permitió ordenar elementos y actores, no fue suficiente para explicar el proceso de diseño, por ello se recurrió a la variante *theory-building* del método seguimiento del proceso. Producto de este se concluye que: la crisis económica acentuada por el modelo de atracción de inversión extranjera directa conlleva a una redistribución de regalías hacia el nivel central, lo que al generar oposición en los congresistas de departamentos mineros provoca que el poder ejecutivo apele al cumplimiento de la Ley de Bancadas y al Acuerdo de Unidad Nacional como mecanismo de control, resultando en una aprobación de la recentralización de las regalías mineras.

En futuros análisis de política pública que se planteen para países presidencialistas como Colombia, debe partirse de una lectura detallada del contexto político. Las dinámicas y configuraciones de poder que se tejen entorno al ejecutivo imprimen un carácter a los procesos de formulación y diseño propios, no explicables en totalidad bajo esquemas generales.



## Lista de referencias

- ANH, Agencia Nacional de Hidrocarburos. 2017. *Cifras y estadísticas*.  
<http://www.anh.gov.co/ANH-en-Datos/Paginas/Cifras-y-Estad%C3%ADsticas.aspx>
- Beach, Derec y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing methods: Foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan.
- Bebbington, Anthony y Jeffrey Bury. 2013. *Subterranean struggles: new dynamics of mining, oil, and gas in Latin America*. Texas: University of Texas Press.
- BP 2015. *BP Statistical Review of World Energy*.  
<https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2017. *BP Statistical Review of World Energy*.  
<http://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review-2017/bp-statistical-review-of-world-energy-2017-full-report.pdf>
- Cablenoticias. 2016. *La Otra Cara con Juan Lozano: Mario Valencia y Aurelio Suárez* [video online]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=KTlFfHgAiKw>
- Canavire Bacarraza, Gustavo y Nelson Monterrosa Humanes. 2014. Optimal royalty rate for coal mining in Colombia: an empirical analysis (tesis de maestría). Universidad EAFIT. Colombia.
- Collier, David. 2011. "Understanding process tracing". En: *Political science and politics* 44, número 4: 823-830.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2016. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*.  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40213/7/S1600664\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40213/7/S1600664_es.pdf)
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2017. *Boletín Técnico*.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2016/Guajira\\_Pobreza\\_2016.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2016/Guajira_Pobreza_2016.pdf)
- Dente, Bruno y Joan Subirats. 2014. *Decisiones Públicas. El análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- DNP, Departamento Nacional de Planeación. 2011. *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos*.  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/resumen%20ejecutivo%20ultima%20version.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2012. *Sistema general de regalías: presentación general*.  
[http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem\\_135.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf)
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*.  
Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: FLACSO- Ecuador.
- Guba, Egon e Yvonna S. Lincon. 2002. “Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa”. *Por los rincones: Antología de métodos cualitativos en la investigación social*. Compilación de Denman C. y Haro, J.A. Sonora: Colegio de Sonora.
- Hall, Peter. 1993. “Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain”. *Comparative politics*. 25 (3): 275-296.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of government*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Howlett, Michael y M. Ramesh. 1995. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Howlett, Michael. 2005. “What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementations styles”. *Designing government: From instruments to governance*, editado por Pear Eliads, Margaret M. Hill y Michael Howlett. Canada: McGill-Queen's University Press.
- \_\_\_\_\_. 2007. “Analyzing multi-actor, multi-round public policy decision-making processes in government: findings from five Canadian cases”. *Canadian Journal of political science*. 40 (3): 659-684.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Designing Public Policies. Principles and instruments*. London and New York: Routledge.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Jun Jie Woo .2015. “From tools to toolkits in policy desing studies: the new design orientation towards policy formulation research”. *Policy & Politics* 43 (2): 291-311.
- INDEPAZ, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. 2012. *Parapolítica en el Congreso electo 2010-2014*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/04/Parapolitica-senado-electo-27-abril-2012.pdf>

- Jackson, Patrick Thaddeus. 2008. "Foregrounding ontology: dualism, monism, and IR theory". *Review of international studies*. 34 (1): 129-153. <http://www.jstor.org/stable/41307943>
- \_\_\_\_\_. 2016. *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Segunda edición. Londres: Routledge.
- Jenkins-Smith, Hank y Paul Sabatier A. 1994. Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14 (2), 175-203.
- Kingdon, John. 1995. *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Harper Collins.
- Knoke, David. 1993. "Networks as political glue". En Wilson (Ed.). *Sociology and the public agenda*. London: Sage.
- MOE, Misión de Observación Electoral. 2010. *Mapas de riesgo por factores de violencia: elecciones congreso 2010*.  
[https://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/01%20MAPAS%20VIOLENCIA%202010.pdf](https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/01%20MAPAS%20VIOLENCIA%202010.pdf)
- Ortiz Rodríguez, Alexa Catherine. 2014. *Manual de derecho minero*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ostrom, Elinor. 2010. "La elección racional institucional: evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional" En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul A. Sabatier, 23-67. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Pardo Becerra, Luis Álvaro. 2013. "Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano". En *Minería en Colombia: Derechos, políticas públicas y gobernanza*. Colombia: Contraloría General de la República.
- Pérez Gómez, Carmen Cecilia. 2016. *Elecciones en Colombia: 1990-2014 debates presidenciales y parlamentarios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Peters, Guy. 2015. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Roth Deubel, André-Noël. 2018. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Décimo tercera edición. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sarmiento Palacio, Eduardo. 2017. *Lecturas sobre producción, capital y salario: Bases para una nueva teoría*. Bogotá: Escuela colombiana de ingenieros Julio Garavito.
- Scharpf, Fritz. 1997. *Games real actor play: Actor-centred institutionalism in policy research*. Boulder: Westview press.

- Senado de la República de Colombia. 2009. *Nace el Partido de Integración Nacional*.  
<http://www.senado.gov.co/historia/item/4011-nace-el-partido-de-integraci%C3%B3n-nacional-pin>
- \_\_\_\_\_. 2014. *¿Cuántas curules se eligen para Cámara de Representantes?*  
<http://www.senado.gov.co/legales/item/19338-cuantas-curules-se-eligen-para-camara-de-representantes>
- Sidney, Mara. 2007. “Policy formulation: design and tools”. Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods. Editado por Frank Fisher, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney. Londres: Taylor & Francis group.
- Stiglitz, Joseph Eugene. 2002. *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- Suárez, Aurelio. 2001. *La minería colonial del Siglo XXI: no todo lo que brilla es oro*. Bogotá: Aurora.
- Tirado Mejía, Álvaro. 2000. *Introducción a la historia económica de Colombia*. Santa Fe de Bogotá: El ancora editores.
- Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Valencia Agudelo, León y Ariel Fernando Ávila. 2014. *Candidatos y nexos con fuerzas ilegales: informe elecciones legislativas 2014*. <https://www.las2orillas.co/wp-content/uploads/2014/02/candidatos-elecciones-legislativas-2014-presentacion-para-prensa.pdf>
- Vargas Faulbaum, Luis Hernán. 2014. *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de Bolsa Familia en Brasil*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Cepal.
- Vega Vargas, William Manuel. 2008. *Las huellas del Capital transnacional en Colombia. Estudio de tres casos: Nestlé, Cerrejon LLC y British Petroleum*. Bogotá: Observatorio Social de Megaproyectos, Transnacionales y Derechos Humanos
- Vega Vargas, William Manuel y Luisa Mahecha Vesga. 2011. “Bonanza minero energética, crisis del modelo neoliberal y respuestas nacionales: Análisis del proceso de discusión del proyecto de ley de Acto Legislativo No. 13 de 2010”. En *Pica y pala: conflictos del modelo extractivista en los sectores de la minería y los agrocombustibles*. Bogotá: Ediciones desde abajo.

- Vélez Torres, Irene y Guillermo Ruiz Torres. 2015. “Extractivismo neoliberal minero y conflictos socio-ambientales en Perú y Colombia”. *Ambiente y sostenibilidad* 5: 3-15.
- Zahariadis, Nikolaos. 2010. “El marco de las corrientes múltiples”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul A. Sabatier, 69-94. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Zurbriggen, Cristina. 2006. “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26, (1).67: 83.