

**Impacto de las recientes reformas al Régimen de Regalías en los Principales Municipios  
Productores de Petróleo del Departamento de Santander**  
**Impact of recent reforms to the Royalties Regime in the Principal Municipalities Producers of  
Petroleum in the Department of Santander**

Ella Yohana Lizarazo Torres<sup>1</sup>

Corporación Universitaria Remington  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Programa de Derecho  
2022

---

<sup>1</sup> Ella Yohana Lizarazo Torres, Contadora Pública egresada de la Universidad Santo Tomás, Especialista en Revisoría Fiscal y Auditoría Forense egresada de la Fundación Universitaria del Área Andina, Estudiante de Tercer Semestre de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Corporación Universitaria Uniremington.

## Resumen

En este artículo se analiza el impacto de las reformas al Sistema General de Regalías (SGR) a la luz de la expedición de los Actos Legislativos No. 5 de 2011, No. 4 de 2017 y No. 5 de 2019 en los principales municipios productores de petróleo del Departamento de Santander y el efecto de los criterios de distribución por las condiciones impuestas para el manejo de las regalías. Lo anterior, teniendo en cuenta su trascendencia en las finanzas de los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí, que por ende apalancan otros sectores de la economía local como la Industria Petroquímica (Refinería Barrancabermeja), ingresos tributarios directos vía Impuesto de Industria y Comercio y la adquisición de bienes y servicios que demanda el sector petrolero, es por esto que la merma en la asignación de los referidos recursos influye directamente en las condiciones de vida de los habitantes de los territorios que en un futuro sufrirán su agotamiento y afectación ambiental.

**Palabras clave:** Hidrocarburos, Órgano Colegiado de Administración y Decisión, Petróleo, Regalías.

## Abstract

This article analyzes the impact of the reforms to the General Royalties System (SGR) in light of the issuance of Legislative Acts No. 5 of 2011, No. 4 of 2017 and No. 5 of 2019 in the main producing municipalities. Department of Santander and the effect of the distribution criteria due to the conditions imposed for the management of royalties. The foregoing, taking into account its importance in the finances of the municipalities of Barrancabermeja, Sabana de Torres and San Vicente de Chucurí, which therefore leverage other sectors of the local economy such as the Petrochemical Industry (Barrancabermeja Refinery), direct tax revenues via Tax of Industry and Commerce and the acquisition of goods and services demanded by the oil sector, which is why the decrease in the allocation of the aforementioned resources directly influences the living conditions

of the inhabitants of the territories that in the future will suffer their depletion and environmental impact.

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación analiza el impacto de las recientes reformas al Régimen de regalías en los principales municipios productores de petróleo del Departamento de Santander dada su relevancia en las finanzas y la economía departamental y nacional.

Por esta razón se abordará la evolución normativa de las Regalías en Colombia, antes y después de la creación del Sistema General de Regalías y sus modificaciones posteriores. El estudio entonces se concentrará en los Municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí y sus condiciones demográficas y económicas influenciadas por la explotación de petróleo y por ende, principales receptores de recursos de regalías directas / asignaciones directas.

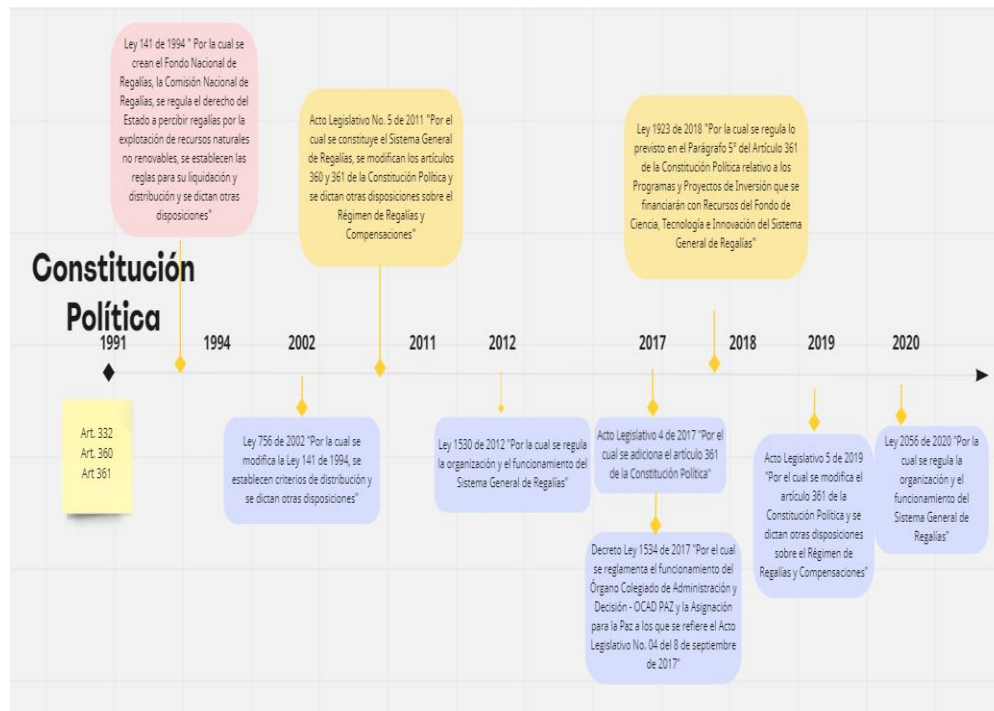
A partir del cotejo de la información financiera correspondiente a la distribución de recursos de SGR se determinará el efecto en los ingresos de los municipios, así como la determinación de los sectores de inversión de recursos con los cuales se pretende contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

## 1. MARCO NORMATIVO Y DE APLICACIÓN DE LAS REGALÍAS EN COLOMBIA DESDE EL 2012 A LA FECHA

Los autores clásicos David Ricardo y John Stuart Mill desarrollaron el concepto de Minas y Regalías y la Renta Diferencial que tiempo después es retomado por el británico Alfred Marshall en su libro “Principios de Economía” mediante el cual se esboza un nuevo concepto sobre las regalías, desde la óptica del pago derecho de uso o explotación que se debe hacer al Estado quedando abierta la destinación que de esos recursos efectúe la nación. (Ricardo, 1817) (Mill, 1859) (Marshall, 1890)

**Figura 1**

*Evolución normativa Regalías a partir de la Constitución Política de 1991*



**Nota:** El gráfico representa las modificaciones sustanciales que desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 han sufrido los recursos de regalías. Elaboración propia.

La Constitución de 1886 consideraba que las minas eran de la Nación y, por ende, las regalías que generaba la mina, también lo eran, es por ello que, para dicha época hacían parte de los ingresos del Presupuesto General de la Nación, dicho concepto es reformulado por la Constitución Política de 1991 al establecer la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables y diferenciar entre las Regalías Directas e Indirectas regulando su administración. (colombianos, 1886) (Constituyente, 1991)

A partir de la Ley 141 de 1994 “Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”, se reguló el Régimen de Regalías y Compensaciones generadas por la explotación de recursos naturales no renovables y la participación de los Departamentos y Municipios en cuyo territorio se adelantaban explotaciones. Este nuevo concepto de Regalías Directas generó un panorama favorable para las finanzas de los territorios en los cuales se localizaba la explotación de Recursos Naturales No Renovables y los puertos por donde son transportados dichos recursos. Así mismo, a través del Fondo Nacional de Regalías se distribuían los recursos de Regalías Indirectas que correspondían al remanente de los no asignados directamente y que se encaminaban en la presentación de proyectos de inversión regionales, preservación del medio ambiente y la promoción de la minería. (República, 1994)

Un año después, con la expedición del Decreto 1747 de 1995 el Gobierno Nacional dispuso unos niveles mínimos de cubrimiento en los servicios básicos que deben ser alcanzados por los departamentos y municipios, con la participación de las Regalías Directas, estas coberturas mínimas son: Salud de la población pobre: 100%, Mortalidad infantil máxima: 1%, Educación básica: 90%, Agua potable: 70%, Alcantarillado: 70%. (República P. d., 1995)

En el 2002 se modifica la Ley 141 de 1994 a través de la Ley 756 regulando los criterios de distribución de las regalías de hidrocarburos por medio de porcentajes variables, la modificación en la distribución conforme a la producción diaria de hidrocarburos y el reconocimiento de una regalía adicional para los contratos revertidos a favor de la Nación después de 1994. (República C. d., Ley 756 de 2002, 2002)

El Gobierno Nacional al presentar al Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 “Por el cual se crea el Sistema General de Regalías (SGR)” esgrime como argumentos: los permanentes escándalos por corrupción en el manejo de los recursos de regalías reportados en las Auditorías de la Contraloría General de la República, la importancia de la bonanza minera en la estabilidad macroeconómica del país y la necesidad de hacer equitativa la distribución de los recursos de regalías en los diferentes entes territoriales. (Gonzalez, 2018)

Agotado el trámite, el Congreso de la República aprueba el Acto Legislativo No. 005 de julio 18 de 2011 “Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” (República C. d., Acto Legislativo No. 005 de 2011, 2011) ), mediante el cual se pretende generar equidad en el reparto de los recursos de Regalías, redistribuyendo entre Municipios Productores y no Productores de Recursos Naturales No Renovables, en procura de mejorar las condiciones de vida de toda la población, dicho Acto Legislativo es regulado por la Ley 1530 de 2012 (República C. d., Ley 1530 de 2012, 2012) que incorpora específicamente los conceptos de distribución en su artículo No. 20. Otra novedad de la Ley 1530 de 2012 es la creación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD como la instancia encargada de aprobar los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías.

Con el fin de lograr la financiación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera propuesta por el Gobierno Nacional en 2016, el Congreso de la República promulga el Acto Legislativo No. 4 de 2017, que adiciona el artículo 361 de la Constitución Política, ajustando el esquema de administración, destinación y control de los Recursos del Sistema General de Regalías vigente (República C. d., Acto Legislativo No. 4 de 2017, 2017) simultáneamente se expide el Decreto Ley 1534 de 2017 que reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD PAZ y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017. (República P. d., Decreto Ley 1534 de 2017, 2017)

En el 2019 el Gobierno Nacional presenta al Legislativo la propuesta de reforma al Sistema General de Regalías que buscaba superar las deficiencias y el desequilibrio que generó en las finanzas de los Municipios Productores de Recursos Naturales No Renovables ocho años atrás el recorte de recursos de Regalías Directas (Régimen anterior). A través del Acto Legislativo No. 5 de 2019 “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones” (República C. d., Acto Legislativo No. 05 de 2019, 2019) reglamentado por la Ley 2056 de 30 de septiembre de 2020 “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías” (República C. d., Ley 2056 de 2020, 2020), se garantiza la disponibilidad de recursos para los municipios y departamentos del país en inversión social directa, mejora la participación en las asignaciones directas y ajusta el funcionamiento y operación del SGR resolviendo el represamiento en la aprobación de los proyectos de inversión, lo anterior busca generar un ambiente propicio para la exploración y explotación de Recursos Naturales No Renovables. Para asegurar la racionalización normativa en el manejo de los recursos de Sistema General de Regalías, el Gobierno Nacional expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías, Decreto No. 1821 de diciembre 31 de 2020 (República P. d., Decreto 1821 de 2020, 2020)

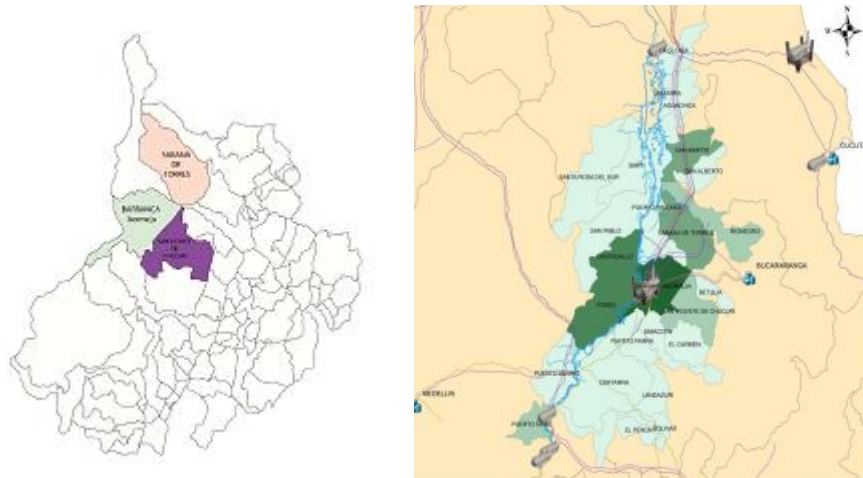
## **2. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS EN LOS PRINCIPALES PRODUCTORES DE PETRÓLEO DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER**

Conforme lo reporta la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Colombia proyecta una producción petrolífera de más de 37.000 millones de barriles de petróleo, distribuidos en 18 cuencas sedimentarias que abarcan un área de 1.036.400 Kms<sup>2</sup>. Dentro de las cuencas de mayor actividad exploratoria se encuentra el Valle Superior y Medio del Magdalena, que se destaca por sus abundantes riquezas naturales y mineras. (Extractivas, 2019)

El Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja es considerado la capital del Magdalena Medio que, junto con los Municipios aledaños de Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí concentran la mayor cantidad de producción de Barriles de Petróleo diario en Santander.

## Figura 2

*Ubicación geográfica principales municipios productores de petróleo en Santander y Magdalena Medio*



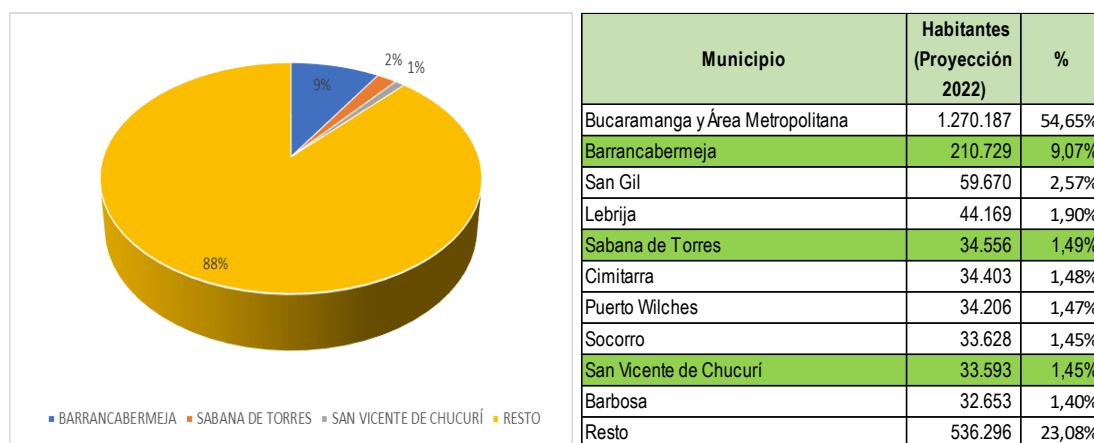
*Nota:* Los gráficos representan la ubicación geográfica de los Municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí en Santander y Magdalena Medio. Imagen izquierda tomada de Mapa Santander. Imagen derecha tomada de Diagnóstico del Territorio Magdalena Medio Gran Acuerdo Social Barrancabermeja 100 Años Centro de Estudios Regionales -CER- Mayo 2013

### 2.1. Características Demográficas de los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí.

La población proyectada por el DANE (2022) para el Departamento de Santander es de 2.324.090 habitantes, con una densidad poblacional de 76,11 Hab/Km<sup>2</sup>.

### Figura 3

*Proyección de habitantes Departamento de Santander vigencia 2022*



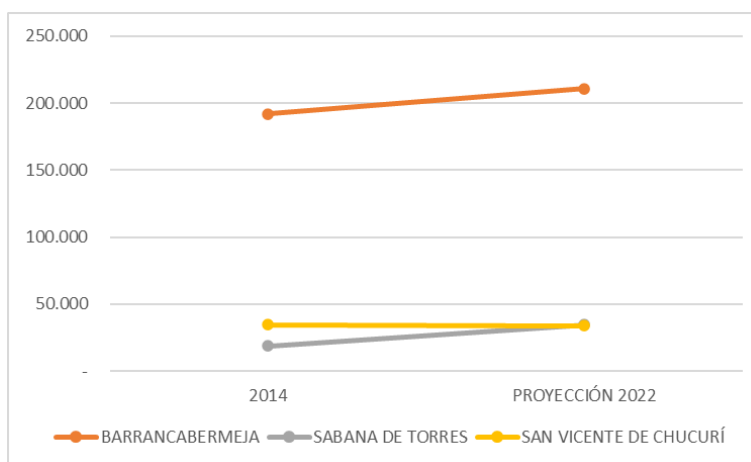
*Nota:* El gráfico representa el porcentaje de habitantes de los Municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí respecto del total del Departamento de Santander. Tomado de la información fuente de la Categorización por Municipios vigencia 2022 Contaduría General de la Nación.

El Departamento de Santander se encuentra dividido en 87 municipios, los municipios objeto del presente estudio se encuentran ubicados en la Provincia de Yariguíes del Departamento de Santander.

El fenómeno que se desprende de la actividad económica de explotación de recursos naturales y actividades conexas lleva a que, en el Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí se concentre un alto porcentaje de su población, ocupando el segundo, quinto y noveno puesto respectivamente, después de Bucaramanga y el Área Metropolitana que alcanza el 55% de la población del Departamento.

### Figura 4

*Comportamiento del crecimiento poblacional municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí 2014-Proyección 2022*



*Nota:* El gráfico representa la información reportada de población de los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí. Fuente: Proyección población Departamento Nacional de Estadística DANE.

Por contar con la refinería más grande del país y en aras de lograr su modernización y permitir el acceso a mayor cantidad de recursos, a partir del 2019 Barrancabermeja a través del Acto Legislativo No. 01 se convierte en Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. (República C. d., Acto Legislativo No. 1 de 2019, 2019) De acuerdo con la figura 4, para este Distrito, se observa un crecimiento constante durante los últimos 10 años al pasar de 191.718 habitantes en 2012 a 210.729 como proyección para la vigencia 2022. A diferencia, Sabana de Torres ha presentado una dinámica poblacional creciente conforme a las cifras reportadas en el Censo del DANE donde presentaba en el 2017, 18.325 habitantes y la proyección para el 2022 asciende a 34.556 habitantes. Para el Municipio de San Vicente de Chucurí la población reportada por el DANE es relativamente decreciente con 34.378 habitantes en 2013 y una proyección para el 2022 de 33.965 habitantes.

Para la vigencia 2016 Santander presentaba un Índice de concentración de víctimas del 10% conforme a información reportada por el Departamento Nacional de Planeación (Planeación, Información para Entidades Territoriales, 2016). El otrora municipio de Barrancabermeja y Sabana de Torres han sido históricamente víctimas del flagelo de la violencia, reflejo de dicha

condición la concentración de población víctima del conflicto armado del 28,33% y 28,26% respectivamente.

## 2.2. Extensión Territorial.

**Tabla 1**

*Extensión Territorial Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí*

Extensión Territorial	Urbana (Km 2)	Rural (Km 2)	Total (Km 2)
Barrancabermeja	30,37	1.317,46	1.347,83
Sabana de Torres	2,76	1.161,24	1.164,00
San Vicente de Chucurí	11,96	1.183,45	1.195,41

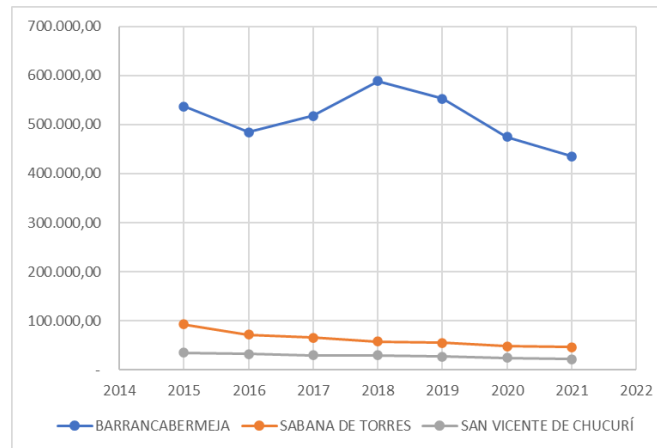
*Nota:* Esta tabla refleja la cantidad en Km 2 tanto urbano como rural de los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí. Información tomada de la Ficha de caracterización Departamento Nacional de Planeación DNP.

La Red Vial del Departamento de Santander consta de 1.200 kilómetros de Vías Primarias (a cargo de la Nación), 3.469 kilómetros de Vías Secundarias (a cargo del Departamento de Santander) y 6.181 kilómetros de Vías Terciarias de las cuales una parte el mantenimiento le corresponde a la Nación (Invías) y otra parte a los Municipios. El Departamento de Santander cuenta con una superficie de 30.537 Km 2, de los cuales, los Municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí ocupan el 12% de su extensión concentrada en el área rural. (Autor, s.f.)

## 2.3. Producción de Barriles de Petróleo.

**Figura 5**

*Reporte de Producción de Barriles de Petróleo promedio día calendario de enero a diciembre 2015-2021*



*Nota:* El gráfico representa el comportamiento en la producción de barriles de petróleo promedio día calendario en los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí. Fuente información Agencia Nacional de Hidrocarburos – Estadísticas de Producción Fiscalizada de Crudo.

Santander ocupa el cuarto puesto en producción de petróleo a nivel nacional después de Meta, Casanare y Arauca (Minería, s.f.). Los principales municipios productores de petróleo en Santander son, en su orden: Barrancabermeja (3 campos vigencia 2021) con una producción promedio de 513.000 bpd, Sabana de Torres (8 campos vigencia 2021) con una producción promedio de 62.000 bpd y San Vicente de Chucurí (4 campos vigencia 2021) con una producción promedio de 28.000 bpd, que hacen parte del anillo de pozos extractivos del Departamento. Para la vigencia 2021, Santander cuenta con 25 campos petroleros, siendo el más importante La Cira en Barrancabermeja que genera el 2,89% de la producción nacional.

#### 2.4. Condiciones de vulnerabilidad principales municipios productores de petróleo en Santander.

**Tabla 2**

*Análisis Indicador NBI Total Nacional, Departamento de Santander y municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí*

Categorías -Necesidades Básicas Insatisfechas	Prop de Personas en NBI (%)	Prop de Personas en miseria	Componente vivienda	Componente Servicios	Componente Hacinamiento	Componente Inasistencia	Componente dependencia económica
TOTAL NACIONAL	14,28	3,80	5,31	3,59	4,17	1,94	4,44
TOTAL SANTANDER	9,58	1,45	2,92	0,86	2,58	1,45	3,50
BARRANCABERMEJA	11,65	1,82	5,45	0,27	2,95	1,58	3,54
SABANA DE TORRES	21,07	5,17	11,94	2,75	4,95	1,49	6,21
SAN VICENTE DE CHUCURÍ	22,18	3,45	14,93	1,44	2,62	1,46	5,89

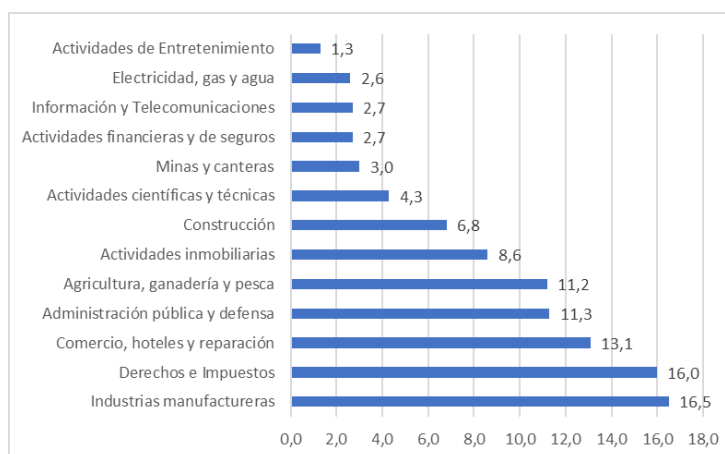
*Nota:* Esta tabla representa el comparativo de las categorías del Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas de los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí respecto del Total Nacional y del Departamento de Santander. Información tomada del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

Entendido el Indicador NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) como la representación resumida de indicadores simples de las condiciones de vulnerabilidad de una sociedad, en el Departamento de Santander se destacan de entre los principales municipios productores de petróleo, los resultados del NBI reportado por el DANE para el Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja cuyos indicadores son inferiores en comparación con los resultados del total nacional. Caso contrario se observa en los Municipios de Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí, que, no obstante, históricamente ser receptores de los recursos de Regalías, la proporción de personas en condiciones de vulnerabilidad es muy superior al reportado a nivel Departamental y Nacional (21,07 y 22,18 respectivamente).

## 2.5. Sectores de mayor importancia en el valor agregado del Departamento de Santander.

### Figura 6

*Reporte Composición sectorial del PIB 2020 Departamento de Santander*



*Nota:* El gráfico representa los renglones de la economía que generan valor al Producto Interno Bruto del Departamento de Santander para la vigencia 2020. Información tomada de Cuentas Departamentales DANE <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=14bd43fc-7060-410d-972f-08cad3925963>.

El Departamento de Santander reporta como principal actividad económica dentro del Producto Interno Bruto, la Industria Manufacturera, representada principalmente por la importancia de la Industria Petroquímica en el Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja donde se localiza la refinería de petróleo más grande de Colombia, en menor grado se encuentra el renglón de explotación de minas y canteras que incluye extracción de carbón, minerales metalíferos y extracción de petróleo crudo y gas natural.

### **3. ANÁLISIS INFORMACIÓN PRESUPUESTAL Y FINANCIERA PARA LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS PRODUCTORES DE PETRÓLEO DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER**

### 3.1. Aspectos presupuestales de la asignación de recursos de Sistema General de Regalías.

**Figura 7**

*Actos Administrativos de Asignación Presupuesto Bianual y Cierre Presupuestal Sistema General de Regalías*



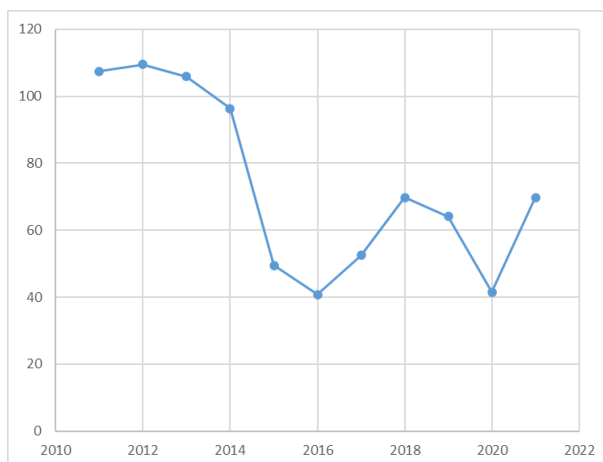
*Nota:* El gráfico reporta los Actos Administrativos expedidos para asignación del Presupuesto del Sistema General de Regalías y Decretos de cierre desde el 2012 hasta la expedición de la Ley 2072 de 2020 que decreta el Presupuesto SGR Bienio 2021-2022. Información tomada de Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A partir de la expedición del Acto Legislativo No. 05 de 2011, reglamentado por la Ley 1530 de 2012, los municipios (Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí) y distritos con puertos marítimos y fluviales (Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja), territorios en los cuales se adelanta la explotación de hidrocarburos y se transportan dichos recursos, tienen participación directa en las regalías y compensaciones, por lo tanto deben disponer de un capítulo independiente de regalías en el cual se incorporan los rubros aprobados conforme a los Presupuestos bianuales aprobados por el Gobierno Nacional y al culminar cada período bianual deben realizar el ejercicio de cierre presupuestal para el capítulo de regalías.

### 3.2. Comportamiento del precio del barril de petróleo.

#### Figura 8

*Comportamiento del precio medio anual del crudo por barril (\$US)*



*Nota:* El gráfico representa la fluctuación del precio medio anual del barril de petróleo del 2011 al 2021. Tomado de Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) <https://es.statista.com/estadisticas/635114/precio-medio-del-crudo-fijado-por-la-opec/>

En los últimos 10 años, el precio del barril de petróleo ha sufrido grandes variaciones, entre ellos en el año 2016 con la caída internacional del precio del petróleo, cuando el barril de crudo alcanzó los US\$43,67 (Ortiz, 2016), las Entidades Territoriales productoras de Recursos Naturales No Renovables RNNR, beneficiarias de las Asignaciones Directas del SGR, vieron afectadas sus finanzas por la merma en las regalías recibidas y el aplazamiento de inversiones. Ante este comportamiento desfavorable, el Gobierno Nacional se vio obligado a expedir el Decreto 1450 de 2015 “Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2015-2016” justificado en las proyecciones enviadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería. (República P. d., Decreto 1450 de 2015, 2015)

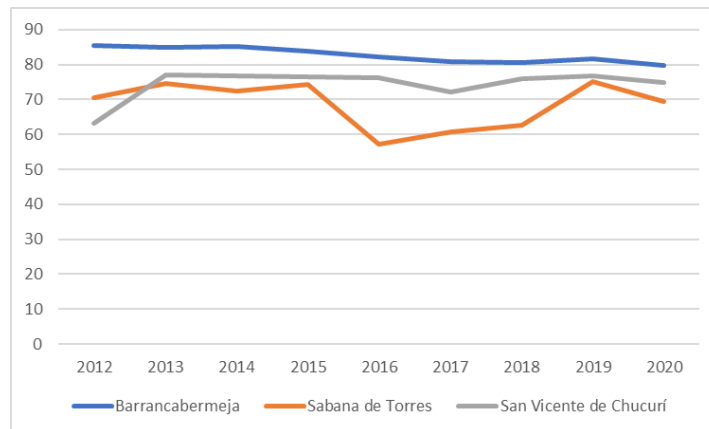
Conforme a la figura 8 el precio del barril de petróleo alcanzó su precio más bajo en la vigencia 2020, efecto de la Pandemia ocasionada por el COVID-19. En la actualidad se presenta

un aumento del precio del barril de petróleo debido al embargo de crudo de Moscú por parte de Estados Unidos, como medida de presión por la operación militar en Ucrania.

### 3.3. Indicador de Desempeño Fiscal.

#### Figura 9

*Comportamiento del Indicador de Desempeño Fiscal de los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí*



*Nota:* El gráfico representa el comportamiento histórico del Indicador de Desempeño Fiscal de los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí del 2012 a 2020. Tomado de Resultados de Desempeño Fiscal Departamento Nacional de Planeación <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>

Conforme lo establece la Ley 1551 de 2012 (República C. d., Ley 1551 de 2012, 2012), la categoría de los Distritos y Municipios está determinada por la población y los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, importancia económica y situación geográfica. En este sentido para la vigencia 2022 el Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja se encuentra clasificado en Categoría Primera, entretanto los municipios de Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí se encuentran clasificados en la Categoría Sexta.

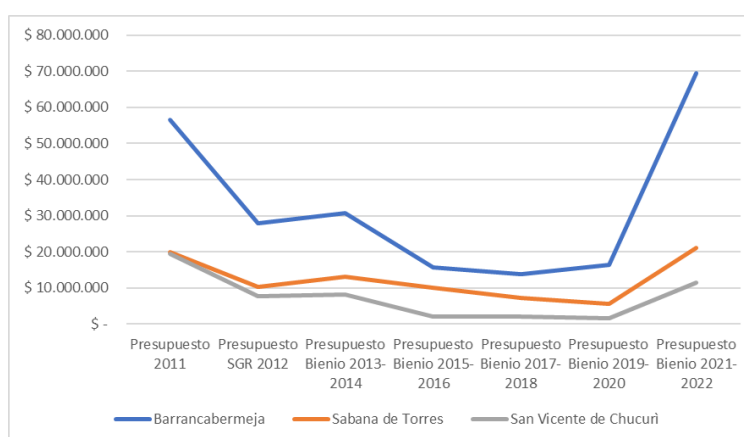
El Departamento Nacional de Planeación anualmente reporta el resultado del análisis de las cifras reportadas por las entidades territoriales denominado “Indicador de Desempeño Fiscal”,

desde dos dimensiones: de resultados fiscales y de gestión financiera territorial. Al respecto es pertinente indicar que el otrora Municipio de Barrancabermeja actual Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja para la vigencia 2019 obtuvo resultados favorables que lo llevaron a ocupar el puesto 55 a nivel nacional. Los municipios de San Vicente de Chucurí y Sabana de Torres para la misma vigencia alcanzaron los puestos 174 y 424 respectivamente.

### 3.4. Ingresos por concepto de Regalías-Asignaciones Directas.

#### Figura 10

*Comportamiento histórico de los Ingresos por concepto de Regalías / Asignaciones Directas en los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí 2011 – Bienio 2021-2022 (en miles de pesos)*



*Nota:* El gráfico representa la variación en los ingresos por concepto de Regalías (Directas – Asignaciones Directas) contrastando el impacto de la expedición del Acto Legislativo No. 5 de 2011 y el Acto Legislativo No. 5 de 2019 para los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí. Información 2011 tomada de la Ejecución Presupuestal de Ingresos. Información SGR 2012, Bienio 2013-2014, Bienio 2015-2016, Bienio 2017-2018, Bienio 2019-2020 y Bienio 2021-2022 tomada de Mapa Regalías Departamento Nacional de Planeación. <https://mapainversiones.dnp.gov.co/>

El Sistema General de Regalías contempla una estructura orgánica y una estructura funcional. Para cumplir con los fines y objetivos, el sistema tiene establecidos en su estructura

funcional los siguientes fondos: Ciencia, Tecnología e Innovación, Desarrollo Regional, Compensación Regional, Ahorro y Estabilización, Regalías directas y Asignación para la Paz. (Planeación S. D.)

Las Asignaciones Directas se destinan a territorios en los cuales se adelanta explotación de Recursos Naturales No Renovables RNNR, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Conforme lo establece el artículo 39 de la Ley 1530 de 2012, estos recursos se destinarán a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.

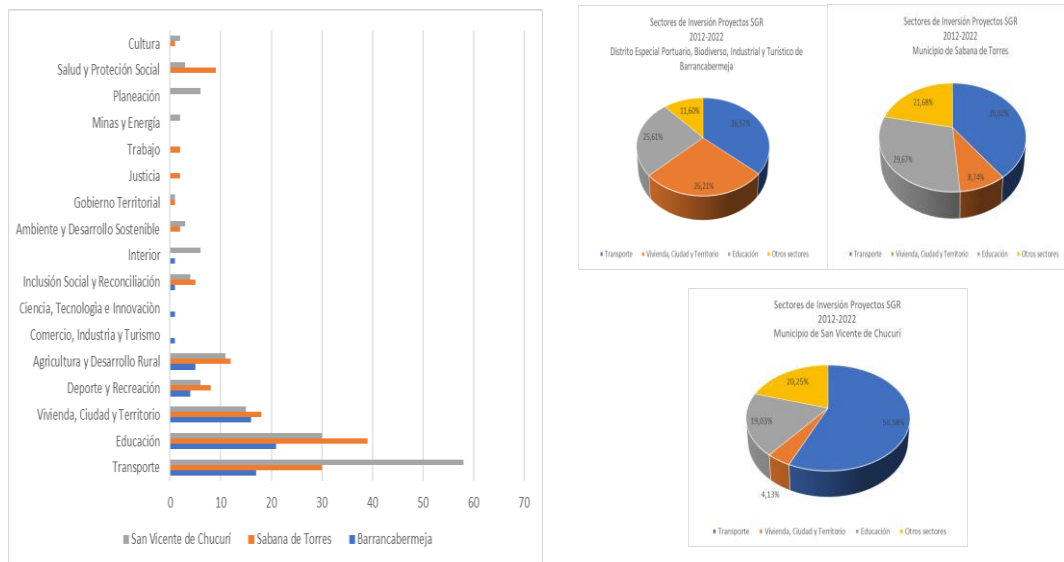
Los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí han sido históricamente, los principales productores de petróleo en el Departamento de Santander, lo cual ha representado un renglón significativo en sus finanzas y por ende su inversión. Como se observa en la Figura 10, Barrancabermeja presentaba ingresos en la vigencia 2011 por Regalías de Producción y Puerto y de Extracción de Materiales que ascendían a alrededor de \$56.486 millones, entre tanto los municipios de Sabana de Torres y San Vicente presentaban Ingresos por Regalías y Compensaciones Petroleras por valor de \$19.800 millones y \$19.507 millones respectivamente. Se observa igualmente el efecto del desmonte progresivo de las asignaciones directas aprobado por el Acto Legislativo No. 5 de 2011 a partir de la vigencia 2012 y los efectos de la caída del precio del petróleo.

Las decisiones adoptadas a partir de la expedición del Acto Legislativo No. 5 de 2019, reflejadas en el Presupuesto del Bienio 2021-2022 relacionadas con el reconocimiento del 20% para departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanta la explotación de Recursos Naturales No Renovables RNNR, así como 5% de participación adicional a los municipios donde se realice explotación, son noticias favorables para los municipios objeto del presente estudio.

### **3.5. Destinación de los recursos de Sistema General de Regalías en los principales municipios productores de petróleo del Departamento de Santander**

**Figura 11**

*Cantidad de Proyectos aprobados SGR 2012-2022 por Sector*



*Nota:* El gráfico de la izquierda representa la cantidad de proyectos por sector de inversión aprobados con recursos de Sistema General de Regalías acumulado del 2012 al corte de abril 15 de 2022. El gráfico de la derecha representa porcentualmente los principales sectores de inversión de SGR para los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí. Información base tomada de Mapa Regalías Departamento Nacional de Planeación. <https://mapainversiones.dnp.gov.co/>

El Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja y los municipios de Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí cuentan dentro de sus territorios con los campos de mayor producción de crudo en el Departamento de Santander, que les significa ser los mayores receptores de recursos del Sistema General de Regalías.

A partir de la reforma aprobada mediante Acto Legislativo No. 05 de 2011, los municipios productores y no productores de Recursos Naturales No Renovables RNNR se vieron avocados a someter sus iniciativas de inversión financiadas con recursos de regalías a la aprobación por parte de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD de carácter municipal, departamental, regional y nacional, no obstante los OCAD se convirtieron en un punto de represamiento por los excesivos trámites en el proceso de viabilización y aprobación de iniciativas

de las entidades que conllevó a la ejecución parcial de los presupuestos, evidenciado en el saldo por ejecutar de Sistema General de Regalías (alrededor de \$4,7 billones en cuentas maestras de entidades territoriales y \$6 billones en cuentas del Tesoro Nacional - Cuenta única del Ministerio de Hacienda y Crédito Público). (República C. G., 2017), aspectos que en conjunto afectan el cumplimiento de las metas formuladas en los Planes de Desarrollo Territoriales y por ende la inversión social en los territorios.

Los recursos de regalías para el otrora Municipio de Barrancabermeja hoy Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja y los Municipios de Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí desde el 2012 hasta el 2022 (con corte a 15 de abril de 2022) han sido invertidos en diferentes sectores conforme a los proyectos de inversión propuestos y aprobados (hasta el 2020) por el OCAD, proyectos que deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territoriales. Conforme a la extensión territorial de los principales municipios productores de petróleo de Santander y la necesidad latente de la falta de mantenimiento de las vías tanto del área urbana como el área rural, se deriva de la Figura 11, que la mayor cantidad de proyectos aprobados se enfocan al sector Transporte, que incluye la construcción, mantenimiento, adecuación, mejoramiento o rehabilitación de la infraestructura de transporte por carretera, fluvial, aeroportuaria, férrea, logística especializada, urbana y por cable. (IDEA, 2014)

En el sector de Educación, la ley 1530 de 2012 y los Acuerdos de la Comisión rectora del SGR, establecen los tipos de proyectos a financiar de Educación Preescolar, Básica y Media, conforme a las competencias que les asisten por ley (Municipios certificados y no certificados en Educación). Es por esto que una gruesa inversión de recursos de SGR Sector Educación en el Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja se enfoca en el Programa de Alimentación Escolar, prestación del servicio de Transporte Escolar, mejoramiento de la calidad educativa y mantenimiento de infraestructura educativa, entretanto en los municipios de Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí se financian proyectos Educativos tales como la prestación del servicio de Transporte Escolar, mejoramiento de la calidad educativa y mantenimiento de infraestructura educativa.

El Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja y los municipios de Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí han puesto a consideración del OCAD PAZ, iniciativas de inversión a ser financiadas con los recursos de Asignación para la Paz, reflejo de esta situación se ha logrado la aprobación de proyectos en los sectores de Vías Terciarias, Agua Potable y Saneamiento Básico y Otros Sectores. Es pertinente indicar que el proceso de aprobación debe agotar las etapas establecidas en el Manual para la verificación de requisitos de proyectos de inversión presentados al OCAD Paz y dichos recursos en principio se encuentran focalizados a promover el desarrollo de los municipios PDET.

## CONCLUSIONES

Los territorios en los cuales se realiza explotación de recursos naturales no renovables pasaron de un régimen en el cual la inversión se encontraba enfocada al cumplimiento de cuatro coberturas mínimas dispuestas por el Decreto 1747 de 1995 relacionadas con Educación, Salud, Saneamiento básico y lucha contra la mortalidad infantil (República, Ley 141 de 1994, 1994) que beneficiaban a un 17% de la población concentrada en trece departamentos a una distribución equitativa que beneficia a un 70% de la población concentrada en municipios productores y no productores. (Planeación D. N., Sistema General de Regalías).

No obstante, la disposición y flujo de recursos, se observa que en los Departamentos y Municipios Productores de Recursos Naturales No Renovables RNNR, los índices de calidad de vida son preocupantes aunado a los manejos poco adecuados, tal como lo reportó en el 2011 la

Contraloría General de la República donde se identificaban irregularidades en el manejo de las regalías en los municipios de Barrancabermeja, Puerto Wilches, San Vicente de Chucurí y Sabana de Torres en el Departamento de Santander, así como en algunos otros municipios de departamentos como Meta y Casanare (Chávez, 2011). Esta situación persiste en la actualidad conforme lo establece el Comunicado No. 139 de 30 de septiembre de 2020 de la Contraloría General de la República donde se genera una alerta por parte del Órgano de Control debido al alto riesgo de corrupción por contratación con recursos de regalías, situación que desembocó que para la vigencia 2019 los resultados de las auditorías sobre recursos de regalías, se detectaran 375 hallazgos con incidencia fiscal por valor de \$718.342 millones. (República C. G., Continúan siendo altos los riesgos de corrupción por contratación con recursos de regalías. Continúan siendo altos los riesgos de corrupción por contratación con recursos de regalías, 2020)

Los recursos de Sistema General de Regalías exigen el fortalecimiento de las capacidades institucionales, toda vez que no pueden ser ejecutados hasta que las Entidades Territoriales formulen proyectos que mejoren las condiciones de vida y que estén alineados con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territoriales. Estos proyectos hasta el 2020 fueron evaluados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) de acuerdo a criterios como viabilidad, priorización y coordinación con objetivos macroeconómicos generales.

La actividad petrolera influye en el desarrollo económico y social de la región, bien sea desde la perspectiva del incremento en los Ingresos como Renta Tributaria de Industria y Comercio que se convierten en recursos propios para las Entidades Territoriales o desde la perspectiva de oportunidades laborales garantizando la cadena de Bienes y Servicios a Empresas Petroleras. Los requerimientos de personal que realizan las empresas petroleras demandan Mano de Obra Calificada y No Calificada, de ahí la acentuada concentración de población en los municipios objeto del presente estudio.

La mayor explotación de hidrocarburos del Departamento de Santander se encuentra concentrada en el Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja que igualmente cuenta con el mayor complejo industrial de Ecopetrol S.A. (uno de los más antiguos de América Latina). Gran parte de su economía gira en torno a la Industria

Petroquímica (abastece el 85% de productos refinados y el 90% de los productos petroquímicos que demanda el país). (Barrancabermeja, s.f.)

El reto que inicialmente se propuso el Gobierno Nacional al crear el Sistema General de Regalías y que pretendía, a partir de un uso eficiente, generar ahorro para el futuro y mayor equidad en la distribución para el desarrollo regional generó un desequilibrio por desestimar a los municipios productores de recursos naturales no renovables influenciado por la variación del precio del barril de petróleo que incide directamente, aunado a la dificultad para aprobar los proyectos de inversión ante el OCAD y el represamiento de los recursos.

El Sistema de Monitoreo Seguimiento Control y Evaluación (SMSCE), hoy Sistema de Seguimiento Evaluación y Control (SSEC), implementó en la vigencia 2016 el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías – IGPR, para medir la eficiencia en la ejecución de los proyectos de inversión y la adopción de buenas prácticas en el ciclo de la inversión pública. En el reporte de resultados correspondientes al cuarto trimestre de 2021, se establece que Santander alcanzó un puntaje de 72,4 que lo ubica en un nivel aceptable. Preocupa el rango menor de 60 puntos en el que se encuentra entre otras entidades ejecutoras, el Municipio de Sabana de Torres y que lo obliga a mejorar su desempeño para ser elegido como entidad ejecutora y continuar aprobando proyectos de regalías de forma directa con cargo a los recursos de asignaciones directas y locales. (Planeación D. N., La ejecución de proyectos de regalías de Santander es aceptable, 2022)

El sector Transporte ha sido el sector común (municipios objeto de estudio) de mayor inversión de recursos de Sistema General de Regalías. A través de estos proyectos se busca la construcción, mantenimiento, adecuación, mejoramiento o rehabilitación de la infraestructura de transporte por carretera, fluvial, aeroportuaria, férrea, logística especializada, urbana y por cable. La inversión en este sector, no tiene relevancia en los criterios de los indicadores de pobreza – NBI. No obstante, promueve el crecimiento económico incentivando la producción local.

Las finanzas de los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí, principales productores de Recursos Naturales No Renovables se han visto seriamente lesionadas con la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 5 de 2011; conforme al

comportamiento comparativo de las regalías de las vigencias 2011 y 2012, disminuyeron considerablemente efecto de la nueva distribución y el desmonte gradual de recursos. La recuperación en las finanzas se observa a partir de la asignación de recursos del Presupuesto del Bienio 2021-2022, que exige de las Entidades Territoriales capacidades institucionales en la formulación, seguimiento y ejecución de los proyectos de inversión.

## BIBLIOGRAFÍA

Autor, S. (s.f.). Transporte en Santander. Obtenido de [https://es.wikipedia.org/wiki/Transporte\\_en\\_Santander\\_\(Colombia\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Transporte_en_Santander_(Colombia))

Barrancabermeja, M. d. (s.f.). Economía. Obtenido de [www.barrancabermeja.gov.co](http://www.barrancabermeja.gov.co)

Chávez, M. A. (1 de Diciembre de 2011). Contraloría detectó irregularidades en manejo de regalías en la región. Vanguardia Liberal.

colombianos, D. d. (5 de Agosto de 1886). Constitución Política 1886.

Constituyente, A. N. (4 de Julio de 1991). Constitución Política 1991. Bogotá.

Extractivas, E. I. (2019). EITI Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas. Obtenido de Informes 2019 / Perfil de productos: <https://www.eiticolombia.gov.co/>

Gonzalez, A. G. (2018). Análisis del proceso de reforma al Sistema General de Regalías colombiano 2010-2012. Desafíos.

IDEA, I. p. (2014). Regalías en Plastilina.

Marshall, A. (1890). Principios de Economía.

Mill, J. S. (1859). Sobre la Libertad.

Minería, A. N. (s.f.). Obtenido de Producción Fiscalizada de Crudo. Obtenido de [www.anh.gov.co](http://www.anh.gov.co)

Ortiz, A. M. (2016). Impacto de un nuevo panorama de los precios del barril de crudo en 2018 y 2019. Cuadernos PNUD, 7-12.

Planeación, D. N. (2016). Información para Entidades Territoriales. Obtenido de Política de Atención a Población Víctima: <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/politica-de-atencion-a-victimas/Paginas/Informacion-para-Entidades-Territoriales.aspx>

Planeación, D. N. (2016). Información para Entidades Territoriales . Obtenido de Política de Atención a Población Víctima: <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/politica-de-atencion-a-victimas/Paginas/Informacion-para-Entidades-Territoriales.aspx>

Planeación, D. N. (3 de Mayo de 2022). La ejecución de proyectos de regalías de Santander es aceptable. Vanguardia Liberal.

Planeación, D. N. (s.f.). Sistema General de Regalías.

Planeación, S. D. (s.f.). Lineamientos Sistema General de Regalías.

República, C. d. (28 de Junio de 1994). Ley 141 de 1994. Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y. Bogotá.

República, C. d. (23 de Julio de 2002). Ley 756 de 2002. Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.

República, C. d. (18 de Julio de 2011). Acto Legislativo No. 005 de 2011. Bogotá.

República, C. d. (17 de Mayo de 2012). Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Bogotá.

República, C. d. (6 de Julio de 2012). Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá.

República, C. d. (8 de Septiembre de 2017). Acto Legislativo No. 4 de 2017. Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política. Bogotá.

República, C. d. (26 de Diciembre de 2019). Acto Legislativo No. 05 de 2019. Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Bogotá.

República, C. d. (11 de Julio de 2019). Acto Legislativo No. 1 de 2019. Por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja en el departamento de Santander. Bogotá.

República, C. d. (30 de Septiembre de 2020). Ley 2056 de 2020. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Bogotá.

República, C. G. (22 de Agosto de 2017). Comunicado de Prensa No. 120. Bogotá.

República, C. G. (30 de Septiembre de 2020). Continúan siendo altos los riesgos de corrupción por contratación con recursos de regalías. Continúan siendo altos los riesgos de corrupción por contratación con recursos de regalías. Bogotá.

República, P. d. (12 de Octubre de 1995). Decreto 1747 de 1995. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994, referente a la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

República, P. d. (2 de Julio de 2015). Decreto 1450 de 2015. Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2015-2016. Bogotá.

República, P. d. (15 de Septiembre de 2017). Decreto Ley 1534 de 2017. Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD PAZ y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo . Bogotá.

República, P. d. (31 de Diciembre de 2020). Decreto 1821 de 2020. Por el cual se expide el Decreto Unico Reglamentario del Sistema General de Regalías. Bogotá.

Ricardo, D. (1817). Principios de economía política y tributación.