

Evolución del régimen de regalías en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991*

137

Jermán Orlando Bohórquez Camargo**

Palabras clave

Regalías, compensaciones, recursos naturales no renovables, Sistema General de Regalías, desarrollo regional, ahorro, estabilización, equidad

Clasificación JEL

H20, H23, H30

Resumen

La explotación de los recursos naturales no renovables que son propiedad del Estado colombiano genera contraprestaciones económicas denominadas *regalías* y *compensaciones*. A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, el régimen de administración de los recursos provenientes de dicha fuente ha tenido una evolución bastante importante. El reciente Acto Legislativo 5 del 2011 introdujo normas que dan un giro de ciento ochenta grados al esquema existente. Con la reforma se busca mayor equidad en la distribución de la riqueza proveniente de la explotación de los recursos naturales no renovables y lograr que estos se conviertan en un motor que genere desarrollo sostenible para todas las regiones del país.

Fecha de recepción: 11 de julio del 2012 • Fecha de aceptación: 12 de octubre del 2012

* Artículo de reflexión.

** Administrador Público, ESAP; Contador público, Universidad Autónoma del Caribe; Especialista en Finanzas Públicas, ESAP; Especialista en Estudios Pedagógicos; candidato a Magíster en Administración y Dirección de Organizaciones con énfasis en Gestión Pública, UNAB-ITESM. Docente universitario y profesional con amplia experiencia en el manejo financiero de entidades públicas y privadas; interventor de las regalías recibidas por el Departamento de La Guajira, 2000-2003, en desarrollo de las interventorías administrativas y financieras contratadas por la Comisión Nacional de Regalías. Correo electrónico: jbohorqu2@cuc.edu.co

Evolution of the Royalty Regime in Colombia after the Political Constitution of 1991

Abstract

The exploitation of non-renewable natural resources owned by the Colombian government generates economic considerations known as *royalties* and *compensation*. Since the issue of the Political Constitution of 1991, the regimen of administration of funds from that source has had a fairly important evolution. The recent Legislative Act 5 of 2011 introduced rules that give a one hundred eighty degree turn to the existing scheme. The reform seeks greater equity in the distribution of wealth from the exploitation of non-renewable natural resources and to ensure that they become a driving force that generates sustainable development for all regions of the country.

Keywords

Royalties, compensation, non-renewable natural resources, general royalties system, regional development, savings, stabilization, equity

Evolução do regime de royalties na Colômbia a partir da Constituição Política de 1991

Resumo

A exploração dos recursos naturais não renováveis que são propriedade do Estado colombiano gera contraprestações econômicas denominadas *royalties* e *compensações*. A partir da expedição da Constituição Política de 1991, o regime de administração dos recursos provenientes dessa fonte teve uma evolução bastante importante. O recente Ato Legislativo 5 de 2011 introduziu normas que dão um giro de cento e oitenta graus no esquema existente. Com a reforma busca-se maior equidade na distribuição da riqueza proveniente da exploração dos recursos naturais não renováveis e conseguir que eles convertam-se em um motor que gere desenvolvimento sustentável para todas as regiões do país.

Palavras chave

Royalties, compensações, recursos naturais não renováveis, Sistema Geral de Royalties, desenvolvimento regional, economia, estabilização, equidade

Introducción

Atendiendo a lo establecido por el artículo 360 de la Constitución Política de Colombia, las regalías son derechos que se causan en favor del Estado por la explotación de recursos naturales no renovables, habida cuenta de que el artículo 332 de la misma norma, le asigna la titularidad sobre los recursos que se encuentran en el subsuelo sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

139

Los recursos naturales no renovables corresponden a aquellos cuyo consumo agota la cantidad existente y no son fácilmente restituibles o generados por medio de cultivos o medios similares, dentro de estos se encuentran los minerales y metales que se hallan en yacimientos y que son explotados con el uso de tecnologías de diversa índole por empresas nacionales y extranjeras.

Dentro de los recursos naturales no renovables con que cuenta nuestro país, cabe señalar, entre otros, el petróleo, el carbón, las esmeraldas y el oro, recursos que se encuentran en diversas zonas geográficas del territorio colombiano y cuya explotación se adelanta con el uso de diversas formas contractuales y asociativas.

En las actuales condiciones económicas del país y atendiendo a la política formulada desde el Estado central, la minería constituye una de las cinco locomotoras del desarrollo, esta, en conjunto con la infraestructura, la vivienda, el agro y la innovación tecnológica y científica constituyen las piedras angulares sobre las cuales descansaran los programas y proyectos con los cuales el Gobierno espera lograr un Estado colombiano con prosperidad para todos.

La situación no puede ser diferente, si se tiene en cuenta que la explotación y extracción de recursos mineros aportó el 2,2% del PIB de Colombia en la vigencia 2010, porcentaje que se traduce en más de 9,8 billones de pesos, que se esperan triplicar con las políticas de incentivo a las actividades mineras en los próximos años.

El sector de la minería también es importante en la generación de empleo; en este sentido, apunta el “Estudio de impacto socioeconómico de la minería en Colombia” desarrollado por Fedesarrollo en febrero de 2012, que los empleos generados por el sector minero se incrementaron en un 42% en 7 años, pasando de 175 mil en 2005 a 249 mil en 2011 (p. 21).

Como es lógico, la expansión de la actividad minera conlleva el aumento de las regalías que deben cancelar las empresas que llevan a cabo la explotación de los diversos recursos. Las finanzas públicas se han fortalecido por la vía de generación de regalías: para la vigencia 2010, las empresas productoras transfirieron 1,2

billones de pesos a las entidades estatales, beneficiando en gran medida a departamentos y municipios productores mayoritariamente ubicados en la costa Atlántica, lugar en donde se ubican las explotaciones de carbón más grandes del país.

140 Según el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, la quinta locomotora de crecimiento es el sector minero energético:

Es innegable que este sector es y será en los próximos años uno de los ejes centrales de la economía colombiana. Las actividades de exploración y explotación de petróleo en el país se han disparado en los últimos años y contamos con una inmensa riqueza minera, especialmente carbonífera. En 2009, la participación del sector minero-energético en la inversión extranjera directa total fue de casi 80 %, y en las exportaciones totales esta ya supera el 50 % (DNP, 2010, p. 164).

"Son múltiples las voces que afirman que la distribución de los recursos generados por dicha vía no han contribuido al desarrollo equitativo del país y han servido para alimentar los apetitos de la corrupción en las últimas décadas en varias regiones del país".

Todo lo anterior ha conllevado a que el tema de las regalías haya sido un factor de permanente debate y desarrollo normativo; son múltiples las voces que afirman que la distribución de los recursos generados por dicha vía no han contribuido al desarrollo equitativo del país y han servido para alimentar los apetitos de la corrupción en las últimas décadas en varias regiones del país.

En el presente análisis se quiere ofrecer una visión histórica del desarrollo normativo del tema a partir de la expedición de la Constitución de 1991, con el fin de contribuir con elementos de juicio que permitan evaluar la conveniencia de la reciente modificación aprobada mediante el Acto Legislativo 005 del 2011.

Evolución normativa 1991-2011

El tratamiento normativo del tema de regalías es relativamente reciente, la Constitución Política de 1886 apenas reconocía al Estado como el propietario del territorio y todos los recursos que en él se encontraban sin dar mayores asomos del tema. En su artículo 4, la Constitución de Núñez afirmaba: “El territorio, con

los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación [...]”, posteriormente, mediante la Ley 129 de 1919, primer estatuto minero en Colombia, se establecieron reglas para la distribución de regalías. Estas reglas se centraban en una metodología que consideraba como uno de los elementos importantes para la distribución la cercanía o lejanía respecto al mar.

141

La Ley 37 de 1931 introdujo algunas variaciones a la norma anterior, indicando que los territorios que estaban más cerca al mar debían participar con mayores porcentajes en las regalías producidas por la explotación de minerales, pero es solo en la Constitución de 1991 que el Sistema de Regalías adopta una organización más estructural y acorde con la realidad económica del país.

La Constitución Política de 1991 comienza reconociendo la soberanía que tiene el Estado colombiano sobre el subsuelo y los recursos que allí reposan, en su artículo 32 afirma la norma: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.

En sus artículos 360 y 361, la Constitución Política de Colombia establece la diferencia entre las regalías directas e indirectas, así como las normas fundamentales para su administración. En este sentido, la Constitución Política de 1991 señala en su artículo 360, refiriéndose a las regalías directas, que:

La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.

La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.

Del texto constitucional se desprendía un concepto bastante sencillo: las regalías directas eran aquellas que correspondían a los departamentos y municipios en los cuales se llevaban a cabo las explotaciones, así como aquellas entidades territoriales en las cuales se encontraban ubicados los puertos fluviales o marítimos por los cuales se transportaban los minerales explotados.

Gracias a este concepto, los departamentos y municipios en cuyos territorios se ubicaban las explotaciones recibían de manera directa por parte de las empresas explotadoras, los recursos correspondientes a sus regalías, las cuales debían ser destinadas a los sectores de inversión establecidos en la Ley 141 de 1994. A su turno, el artículo 361 de la Constitución nacional de 1991 determina para referirse a las regalías indirectas que:

Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se dedicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

De acuerdo con lo anterior, las regalías indirectas constituían aquellas que no eran asignadas de manera directa a departamentos y municipios productores, sino que ingresaban a un organismo central denominado Fondo Nacional de Regalías (FNR), entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP), que a su turno las administraba y distribuía a las regiones, mediante la presentación de proyectos definidos como prioritarios dentro de los esquemas de planeación local.

La norma constitucional establecía aspectos de tipo general, correspondiendo al Congreso de la República la tarea de reglamentar y hacer operativas las disposiciones generales adoptadas en la norma superior.

El 28 de junio de 1994, con la expedición de la Ley 141 se establecen normas concretas para la administración de las regalías; mediante esta norma, publicada en el *Diario Oficial* 41.414 de junio 30 de 1994, se creó el FNR, la Comisión Nacional de Regalías, se reguló el derecho que tiene el Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecieron reglas para su liquidación y distribución y se dictaron otras disposiciones.

En primera instancia, la Ley 141 de 1994 creó el FNR como un manejo de cuenta especial, sin personería jurídica y constituido por las regalías no asignadas a municipios y departamentos productores. Determinaba la norma que los recursos del FNR destinados a proyectos de inversión regional debían ser distribuidos de manera equitativa entre las entidades que conformaban los consejos territoriales de planeación (Corpes) o por las entidades que los reemplazaran, atendiendo a características como la densidad poblacional y las necesidades básicas insatisfechas y otros indicadores de pobreza.

Para la administración de los recursos que harían parte del FNR, la Ley 141 de 1994 creó la Comisión Nacional de Regalías como una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, asignándole funciones de control y ejecución. Para asegurar el tratamiento democrático de los temas relacionados con la administración del Fondo, la Comisión estaba conformada por el ministro de minas y energía, el jefe del DNP, el director del ente rector del sector ambiental en el orden nacional, gobernadores y alcaldes elegidos de acuerdo con normas incluidas en el contenido de la Ley.

La Ley 141 de 1994 generó el debate sobre la equidad en la distribución de los recursos de regalías y sobre la distribución que los departamentos y municipios debían realizar de acuerdo con la situación de variables como la mortalidad infantil, las coberturas de educación y salud y otras variables relacionadas con la pobreza.

El 20 de octubre del 2000 se expidió la Ley 619, norma que pretendía modificar varios de los aspectos incluidos originalmente en la Ley 141 de 1994, sin embargo, y en virtud de la Sentencia C-737-01 del 11 de julio del 2011, expedida por la Corte Constitucional, la norma fue declarada como inexecutable. La Corte confirió una vigencia diferida al contenido de la Ley hasta el 20 de junio del 2002, y trasladó al Congreso de la República la responsabilidad de expedir una norma que reemplazara la declarada inexecutable.

Con la expedición de la Ley 756 del 23 de julio del 2002, norma que fue publicada en el *Diario Oficial* 44.878 de julio 25 del 2002, se introdujeron modificaciones en el texto de la norma anterior y se ajustaron aspectos que habían generado controversias e inquietudes desde las regiones, y se establecieron las reglas que estuvieron vigentes en los últimos años en lo atinente al régimen de regalías en Colombia.

El primer aspecto por tener en cuenta dentro del esquema regulador, es el porcentaje de regalía que debe pagar el explotador de los recursos naturales no renovables por el hecho de llevar a cabo dicha explotación. En este sentido, el artículo 16 de la Ley 141 de 1994, el cual fue a su vez modificado por el artículo 16 de la Ley 756 del 2002, establece los porcentajes que deben ser pagados por concepto de regalías dependiendo del recurso del cual se trate (tabla 1). El monto de la regalía se calcula sobre el valor de la producción en boca o borde de mina según corresponda.

Tabla 1. Porcentajes de regalías según el recurso explotado

Recurso	Regalías (%)
Carbón (más de tres millones toneladas año)	10,0
Carbón (menos de tres millones toneladas año)	5,0
Níquel	12,0
Hierro y cobre	5,0
Oro y plata	4,0
Oro de aluvión cont. de concesión	6,0
Platino	5,0
Sal	12,0
Calizas, yesos, arcillas, gravas	1,0
Minerales radioactivos	10,0
Minerales metálicos	5,0
Materiales de construcción	1,0
Petróleos	8-25
Esmeraldas y demás piedras	1,5
Otros no especificados	3,0

Fuente: elaboración propia.

En la medida en que el sentido de las regalías tiene un efecto resarcitorio sobre el medio ambiente y sobre la calidad de vida de los habitantes de los territorios en los cuales se llevan a cabo las explotaciones, los recursos que se arbitren por tal concepto no podrán quedar al libre albedrío de las autoridades que los perciben; el esquema normativo que regula el tema determinó de manera expresa la destinación que los responsables de la administración de los recursos deben darle a los dineros que constituyen el Sistema de Regalías.

En este sentido, el artículo 14 de la Ley 141 de 1994, el cual fue modificado por el artículo 2 de la Ley 1238 del 2009, norma mediante la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 del 2002, que a su vez modifica el literal (a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994, y que fue publicada en el *Diario Oficial* 47.223 de enero 5 del 2009, determinó que los departamentos debían destinar los recursos recibidos por concepto de regalías directas y compensaciones a los sectores que en dichas normas se especifican (tabla 2).

Tabla 2. Sectores de inversión de las regalías por parte de los departamentos

Porcentaje	Destinación	Observaciones
90,0	Proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo Departamental	Mínimo 50% de estos recursos en municipios que no reciben regalías directas. En un solo municipio no más del 15%. Mínimo el 1% a proyectos de alimentación infantil con el ICBF.
10,0	Interventoría de proyectos realizados	Cuando sean regalías que no correspondan a hidrocarburos puede destinarse 7,5% a interventorías y 2,5 a gastos de funcionamiento de las entidades que recaudan los recursos.
		Mientras el departamento no logre coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, salud, educación, agua potable y alcantarillado, deberán invertir al menos el 60% de los recursos en dichos sectores.

145

Fuente: elaboración propia.

De la misma manera, el artículo 15 de la Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 1283 del 2009, determinó los sectores de inversión de las regalías y compensaciones por parte de los municipios beneficiarios de tales ingresos (tabla 3).

Tabla 3. Sectores de inversión de las regalías por parte de los municipios

Porcentaje	Destinación	Observaciones
90,0	Proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo Municipal	Con prioridad para aquellos dirigidos a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de la red terciaria a cargo de las entidades territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental y para los destinados a inversiones en los servicios de salud; educación básica, media y superior pública; electricidad; agua potable; alcantarillado; y demás servicios públicos básicos esenciales. Como mínimo, 1% de estos recursos deben dirigirse a nutrición y seguridad alimentaria con el ICBF.
10,0	Interventoría de proyectos realizados	Cuando sean regalías que no correspondan a hidrocarburos, puede destinarse 7,5% a interventorías y 2,5 a gastos de funcionamiento de las entidades que recaudan los recursos.
		Mientras el departamento no logre coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, salud, educación, agua potable y alcantarillado, deberán invertir al menos el 75% de los recursos en dichos sectores.

Fuente: elaboración propia.

Se establecieron reglas claras para la determinación del monto de las regalías por transferir, dependiendo del recurso no renovable explotado, de la lectura del contenido de los artículos 31 a 47 de la Ley 141 de 1994, algunos de los cuales

fueron modificados por la Ley 756 del 2002. Puede extractarse el resumen que se observa en tabla 4.

Tabla 4. Porcentajes de distribución de regalías, Ley 141 de 1994

146

Recurso	Depts. (%)	Municip. prod. (%)	Municip. port. (%)	FNR (%)
Carbón, más de tres millones toneladas/año	42	32	10	16
Carbón, menos de tres millones toneladas/año	45	45	10	0
Níquel	55	37	1	7
Hierro y demás minerales metálicos	50	40	2	8
Cobre	20	70	2	8
Sal	20	60	5	15
Calizas, yesos, arcillas, gravas	20	67	3	10
Minerales radioactivos	17	63	5	15

Fuente: elaboración propia.

La Ley 141 determinó de igual manera el pago de compensaciones por la explotación de los diversos recursos naturales no renovables; para cada uno de estos se establecieron diversas destinaciones con el fin de llevar a cabo actividades de promoción y explotación sostenible de los recursos, la tabla 5 muestra las compensaciones por ser pagadas por los encargados de las explotaciones.

Tabla 5. Pago de compensaciones por explotación de recursos naturales no renovables, artículos 40-42, 44-48, Ley 141 de 1994

Recursos	Departamento productor (%)	Municipio productor (%)	Municipio de acopio (%)	Municipio portuario (%)	Otras entidades	
					Monto (%)	Beneficiario
Carbón	12	2		10	60 10 6	Ecocarbón Corp. Aut. Fondo Fomento
Níquel	42	2		1	55	Corp. Aut.
Hierro	10	4	50		36	Emp. Ind. Estado
Cobre	28	70	2			
Piedras preciosas	45	40			15	Mineralco
Sal	65	30		5		

Recursos	Departamento productor (%)	Municipio productor (%)	Municipio de acopio (%)	Municipio portuario (%)	Otras entidades	
					Monto (%)	Beneficiario
Otros minerales	10	65		5	10	Fondo. Inv. Reg.
					10	Corp. Aut.
Minerales radioactivos	15	60	5		10	Fondo. Inv. Reg.
					10	Corp. Aut.
Hidrocarburos	22	10	8		50	Ecopetrol
					10	Corp. Aut.

147

Fuente: elaboración propia.

Por su especificidad, el pago de compensaciones por la explotación de esmeraldas merece un cuadro bastante extenso, en la medida en que el criterio de pago se establece de acuerdo con los municipios productores, especialmente los ubicados en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá. La tabla 6 muestra en detalle el tratamiento de las compensaciones por la explotación de estas piedras preciosas.

Tabla 6. Pago de compensaciones por explotación de esmeraldas, artículo 43, Ley 141 de 1994

Entidad	%	Entidad	%
Departamento de Cundinamarca	10,0	Municipio de Tunungua	3,0
Departamento de Boyacá	10,0	Municipio de la Victoria	3,0
Municipio de Muzo	6,0	Municipio de Chivor	6,0
Municipio de Quípama	6,0	Municipio de Macanal	3,0
Municipio de San Pablo de Borbur	6,0	Municipio de Almeida	3,0
Municipio de Maripi	6,0	Municipio de Somondoco	3,0
Municipio de Pauna	6,0	Municipio de Chiquinquirá	3,0
Municipio de Buena Vista	3,0	Municipio de Caldas	2,0
Municipio de Otanche	5,0	Municipio de Ubala	3,0
Municipio de Coper	3,0	Municipio de Gachalá	3,0
Municipio de Briceño	3,0	Municipio de Guayata	2,0
		Fondo Nacional de Regalías	2,0

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con datos disponibles en la Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero de Ingeominas, el monto distribuido a departamentos y municipios colombianos por regalías y compensaciones durante los años comprendidos entre la vigencia 2004 y marzo del 2012, representa un total de 8,5 billones de pesos, valor que no incluye las regalías por petróleo y gas, monto que tuvo que ser invertido por autoridades locales con total observancia de los criterios legales establecidos, y debieron tener un impacto positivo en las condiciones de vida de las poblaciones beneficiadas. Las tablas 7 y 8 muestran el resumen de regalías distribuidas a municipios y departamentos para cada una de las vigencias analizadas por concepto de diversos minerales explotados.

El nuevo modelo de regalías

La poca correspondencia observada entre los recursos recibidos por las regiones beneficiadas por ingresos de regalías y compensaciones y su desarrollo demostrado en calidad de vida y aumento de indicadores

"Es especialmente destacable el caso de la región Caribe, cuyos departamentos se han beneficiado con recursos de regalías de manera extraordinaria en las últimas décadas; estos se han concentrado en los departamentos de La Guajira y Cesar".

de cobertura en salud, educación, saneamiento básico ambiental y disminución de indicadores de mortalidad infantil, despertaron la inquietud de las autoridades administradoras de los recursos, del DNP y de la clase política, por lo que inició un movimiento encaminado a establecer nuevas reglas de distribución más equitativas y que tuvieran en cuenta el total de los departamentos y municipios del país, independientemente de si eran o no productores de recursos naturales no renovables.

En el documento de *Archivos de Economía* denominado "Índice de pobreza multidimensional para Colombia", publicado por el DNP para las vigencias 1997 a 2010, se reveló que si bien es cierto, la pobreza ha disminuido de manera favorable en todas las regiones del país, tal disminución no guarda relación directa con el monto de recursos

públicos disponibles en cada una para la satisfacción de necesidades y el desarrollo de infraestructura social encaminada a brindar mejores condiciones de vida a las comunidades.

Tabla 7. Resumen de regalías y compensaciones distribuidas, vigencias 2004 a 2008 (cifras en pesos)

Mineral	Distribuciones 2004	Distribuciones 2005	Distribuciones 2006	Distribuciones 2007	Distribuciones 2008
Carbón	167.248.904.171	468.327.662.559	563.132.122.964	643.221.240.679	1.027.036.994.107
Níquel	76.487.659.624	106.271.087.483	134.917.303.124	281.779.495.199	174.062.880.172
Metales preciosos	34.004.223.564	38.565.557.086	26.329.161.656	29.765.053.204	56.589.481.994
Esmeraldas	2.211.401.475	3.661.030.773	5.623.059.544	12.296.948.549	6.749.031.740
Otros minerales	-	2.352.430.196	3.897.992.002	5.717.908.877	4.085.334.234
Totales	279.952.188.834	619.177.768.097	733.899.639.290	972.780.646.508	1.268.523.722.247

Fuente: Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero de Ingeominas.

Tabla 8. Resumen de regalías y compensaciones distribuidas, vigencias 2009 a marzo del 2012 (cifras en pesos)

Mineral	Distribuciones 2009	Distribuciones 2010	Distribuciones 2011	Distribuciones 2012	Total distribuciones
Carbón	1.303.883.621.889	931.427.965.386	1.268.653.474.437	295.092.926.553	6.668.024.912.744
Níquel	108.571.935.471	174.301.845.039	174.564.095.044	34.390.011.683	1.265.346.312.839
Metales preciosos	92.050.568.925	119.990.940.751	157.638.832.599	15.253.595.741	570.187.415.520
Esmeraldas	3.306.624.336	3.977.440.454	3.054.849.310	483.031.533	41.363.417.715
Otros minerales	19.935.355.536	4.579.570.939	7.534.592.861	1.178.322.822	49.281.507.466
Totales	1.527.748.106.157	1.234.277.762.569	1.611.445.844.250	346.397.888.332	8.594.203.566.284

Fuente: Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero de Ingeominas.

Es especialmente destacable el caso de la región Caribe, cuyos departamentos se han beneficiado con recursos de regalías de manera extraordinaria en las últimas décadas; estos se han concentrado en los departamentos de La Guajira y Cesar y en algunos de sus municipios, esta región presenta la menor disminución de pobreza, siendo superada solo por el departamento de San Andrés, situación que refleja la inconsistencia que se presenta entre recursos y evolución de la pobreza. Las cifras de indicadores de pobreza por regiones que se referencian en el citado estudio para el periodo comprendido entre 1997 y 2010 pueden observarse en la tabla 9.

Tabla 9. Evolución de los indicadores de pobreza por regiones en Colombia, 1997 a 2010

Región	1997 (%)	2003 (%)	2008 (%)	2010 (%)	2010-1997 (%)	Variación (%)
Atlántica	72	61	53	46	-26	-36,8
Oriental	65	49	33	29	-36	-55,8
Central	66	56	36	31	-35	-52,8
Pacífica	58	57	36	33	-25	-44,0
Bogotá	41	24	13	12	-29	-70,3
San Andrés	38	24	30	25	-13	-33,2
Amazonas-Orinoquia	61	52	37	32	-29	-47,0
Antioquia	56	45	32	28	-28	-49,9

Fuente: DNP, DDS, SPSCV con base en ECV.

Continuando con el desarrollo normativo y económico del Sistema General de Regalías, el Gobierno nacional radicó un proyecto de Acto Legislativo el 31 de agosto del 2010, con este proyecto se perseguían cuatro objetivos fundamentales relacionados con la equidad regional, social e intergeneracional, la generación de ahorro para el futuro, la competitividad regional y el aseguramiento del buen gobierno.

Después del trámite legislativo correspondiente y con una mayoría arrolladora, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 5 del 2011, el cual fue sancionado por el presidente de la República y publicado en el *Diario Oficial* 48.134 del 18 de julio del 2011, con lo cual, esta nueva norma comenzó a regir, constituyendo el Sistema General de Regalías que modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia. En su artículo 1, el Acto Legislativo 5 del 2011 modifica el artículo 360 de la Constitución Política, el cual, a partir de su expedición, expresa:

Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

151

Es importante anotar que el nuevo artículo 360 de la Constitución nacional delega en la ley la facultad para determinar los aspectos más específicos para la operatividad del Sistema General de Regalías. Por su parte, el artículo 2 del Acto Legislativo 5 del 2011 modifica el contenido del artículo 361 de la Constitución Política, el cual, a partir de su expedición, 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 [...].

La verdadera modificación al régimen de regalías puede observarse ahora en el artículo 361 de la Constitución Política, del cual pueden extractarse algunos aspectos característicos del nuevo esquema adoptado.

Destinación de las regalías

El artículo 361 de la Constitución nacional es bastante taxativo en cuanto al destino que se debe dar a los recursos de regalías: financiación de proyectos de desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; ahorro para pasivo pensional de estas mismas entidades; obras físicas de educación; gastos en ciencia, tecnología e innovación; ahorro público; fiscalización de actividades de

explotación y exploración; conocimiento y cartografía del suelo; aumentar la competitividad en general de la economía, generando mejores condiciones de vida.

Desaparecen de acuerdo con el contenido de la reforma, los conceptos de *regalías directas e indirectas*, aun cuando, el mismo artículo 361 conserva el derecho que tienen las entidades territoriales en las cuales se lleven a cabo explotaciones o aquellas en las cuales se ubiquen los puertos exportadores a percibir y administrar directamente recursos por concepto de regalías.

A la luz del régimen anterior, las regalías directas tenían una destinación a inversión bastante específica en la medida en que era obligatorio desarrollar actividades relacionadas con la disminución de indicadores de mortalidad infantil y con el aumento de coberturas de salud, educación y saneamiento ambiental; con el nuevo esquema, el manejo, si bien es cierto, indica que las regalías siguen siendo de obligatoria inversión, no se cierra el espectro de objetivos hacia los cuales pueden dirigirse los recursos, cambiando el criterio de inversión y privilegiando el hecho de que los proyectos sean de impacto regional.

Fondos para el manejo de los recursos

Para el manejo de los recursos que hacen parte del Sistema General de Regalías, se crearon los siguientes fondos:

- *Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación*: con el fin de financiar proyectos de ciencia y tecnología de cobertura regional, concertados entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional.
- *Fondo de Desarrollo Regional*: con el fin de financiar proyectos de desarrollo social, económico y ambiental concertados entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional.
- *Fondo de Compensación Regional*: destinado a la financiación de proyectos de impacto regional o local de las regiones más pobres del país; este fondo tendrá una vigencia de 30 años, luego de lo cual, sus recursos pasarán al Fondo de Desarrollo Regional. El artículo 34 de la Ley 1530 del 2012 estableció los criterios para la distribución de los recursos del Fondo, estableciendo, por ejemplo, que un 10% se destinará a la financiación de proyectos presentados por los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, que no participan del 30% al que se refiere el numeral 2 del mismo artículo, y que además tengan un indicador de NBI inferior al 35%. Esta norma fue además complementada por el Decreto 1073 de mayo 22 del 2012.

- *Fondo de Ahorro y Estabilización*: este fondo será administrado por el Banco de la República, de acuerdo con la ley que para el efecto sea expedida por el Congreso de la República, pero su objetivo fundamental es el de ahorrar recursos para periodos en los cuales sea necesario utilizar recursos por desahorros causados en la baja producción minera. Para establecer reglas encaminadas a la buena administración del Fondo de Ahorro y Estabilización, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1076 del 22 de mayo del 2012, determinando las condiciones operativas para el manejo de los recursos.

153

Órganos colegiados para la administración de los recursos

Se establece que los proyectos prioritarios que serán financiados con recursos de los fondos de desarrollo regional y compensación regional serán definidos por órganos colegiados en los cuales participan representantes de los ministerios, la Gobernación y la Alcaldía, dependiendo del nivel del proyecto por financiar. Con el fin de establecer la normatividad operativa necesaria para garantizar el buen funcionamiento de los órganos colegiados para la administración de los recursos, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1075 de mayo 22 del 2012, determinando aspectos puntuales como la conformación, periodos y miembros de tales organismos, entre otros asuntos.

Nuevos porcentajes de distribución

El nuevo esquema de regalías incluido en el Acto Legislativo 5 del 2011 determinó los porcentajes en que los recursos deben ser distribuidos de acuerdo con los fines que fueron determinados. En este sentido, pueden formularse las siguientes observaciones:

- Del total de los recursos que hacen parte del Sistema General de Regalías, se toma el 2% con destino a las actividades de fiscalización de la explotación y exploración de recursos naturales no renovables y el conocimiento y la cartografía del suelo.
- Del saldo restante se toma el 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el 10% para el Fondo de Ahorro Pensional de las entidades territoriales y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilidad.
- Del saldo restante se distribuye el 20% a asignaciones directas para departamentos y municipios en los cuales se lleva a cabo la explotación de recursos o la

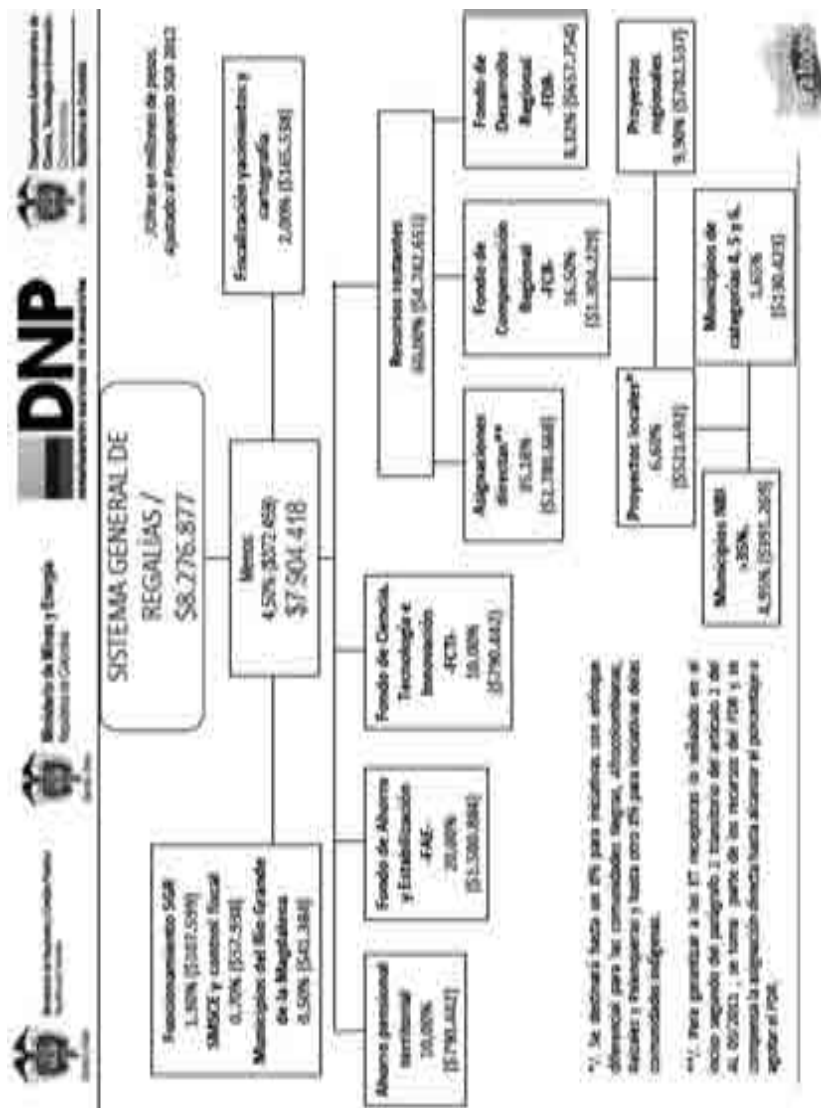
actividad portuaria de exportación del recurso, y el 80% se destina a los fondos de compensación regional y al Fondo de Desarrollo Regional.

- De los recursos asignados a los fondos, el 40% deberá destinarse al Fondo de Desarrollo Regional y el 60% al Fondo de Compensación Regional.

154

De acuerdo con las cifras previstas por el DNP, la figura 1 muestra los datos que harán parte del Sistema General de Regalías para la vigencia 2012.

Figura 1. Sistema General de Regalías, cifras estimadas, vigencia 2012



Fuente: DNP (2012).

Supresión de la Comisión Nacional de Regalías

Por mandato del “Parágrafo 1. Transitorio” del Acto Legislativo, se suprime la Comisión Nacional de Regalías, hasta ahora el máximo órgano de administración de los recursos del Fondo, se dispone su liquidación y la inversión de los recursos existentes hasta la fecha de liquidación en el desarrollo de obras para recuperación de los desastres generados por la ola invernal 2010-2011. El Decreto 4972 de diciembre 30 del 2011 determinó los procedimientos y plazos para la liquidación del FNR y la Comisión Nacional de Regalías.

155

Se crea el sistema presupuestal propio del Sistema General de Regalías

Por mandato del “Parágrafo 1” del Acto Legislativo se estableció que los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, y en tal sentido, se determinó que el Congreso de la República expedirá cada dos años el presupuesto específico para el Sistema.

Asimismo, el régimen correspondiente al manejo presupuestario del Sistema General de Regalías se incluyó en el “Título V” de la Ley 1530 de mayo del 2012, Ley que constituye el nuevo marco de referencia para el manejo del Sistema General de Regalías.

Adicionalmente, y mediante el Decreto 4950 del 2011, se estableció el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia 2012 con la suma de 8,27 billones de pesos, siendo posteriormente adicionada la suma de 822.000 millones de pesos, mediante el Decreto 1243 de junio 12 del 2012.

El “Parágrafo 4. Transitorio” del Acto Legislativo determinó que el Gobierno nacional tendría un plazo de 3 meses a partir de la expedición de la norma para presentar ante el Congreso de la República el proyecto de ley con el cual se reglamentaría todo lo relacionado con el funcionamiento del Sistema General de Regalías y, a su vez, el Congreso tendría un plazo de 9 meses para su aprobación; entre tanto, y con el fin de garantizar la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías, autorizó al Gobierno a expedir un decreto con fuerza de ley en el cual se establecieran las normas requeridas para este objetivo.

En este orden de ideas, el Gobierno nacional expidió el Decreto 4923 de diciembre 26 del 2012. Mediante esta norma, se expidieron disposiciones encaminadas a garantizar el funcionamiento del Sistema General de Regalías para la vigencia 2012, esta disposición estuvo en firme hasta el mes de mayo del 2012.

De igual manera, el 28 de febrero del 2012 se expidió el Decreto 0431, por el cual se distribuyeron de manera transitoria funciones en el DNP para garantizar el funcionamiento del Sistema General de Regalías durante la vigencia 2012.

Asimismo, y en cumplimiento de lo establecido en el contenido del Acto Legislativo, el Gobierno nacional radicó el 14 de octubre del 2011, por intermedio de su viceministro de hacienda y ministro de minas y energía, el proyecto de ley “Por el cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías”, proyecto que una vez surtidos todos los requerimientos constitucionales y legales se convirtió en la Ley 1530 del 2012, norma central del cuerpo normativo que rige el tema de regalías en Colombia en la actualidad.

Dentro del nuevo esquema de regalías, el concepto de *proyecto de inversión* retoma una importancia capital. El proyecto es entendido como el conjunto de actividades tendientes a la solución de problemáticas que han sido identificadas previamente y que se enfocan en la satisfacción de necesidades insatisfechas en cualquiera de los sectores de acción estatal.

El Decreto 1077 de mayo 22 del 2012 establece la normatividad encaminada a la organización de los bancos de programas y proyectos de inversión con recursos de regalías. Como puede verse, la producción de normas constitucionales, legales y reglamentarias en torno al tema de regalías es bastante prolija en las dos últimas vigencias; se han expedido gran número de normas para la administración de los recursos: el Acto Legislativo 5 del 2011 modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia, esta norma fue desarrollada transitoriamente por los decretos 4923 del 2011 y 0431 del 2012, cuyos contenidos fueron prácticamente recogidos en la Ley 1530 del 2012, la cual fue a su vez reglamentada por los decretos 1073, 1075, 1076 y 1077 del 2012, mediante los cuales se establecieron aspectos atinentes al manejo operativo de los recursos del Sistema General de Regalías.

Con la evolución en el régimen de regalías descrito en el presente análisis, el Estado colombiano ha buscado la equitativa participación de todas las regiones en la riqueza generada por la explotación de los recursos naturales no renovables.

Pese a lo anterior, el tiempo será el encargado de demostrar si tan complejos desarrollos normativos tendrán una influencia positiva en la generación de mejores condiciones de vida para nuestras comunidades, y en la más homogénea repartición de la riqueza, o si la lógica de los esquemas será superada por la realidad que nos muestra situaciones realmente diferentes.

Conclusiones

De acuerdo con los lineamientos de carácter constitucional, desde las primeras normas que han hecho parte de la organización de Colombia como país soberano, se ha declarado la propiedad y el derecho del Estado sobre los bienes que hacen parte del subsuelo, así como la obligación que tienen los particulares de pagar regalías por el hecho de llevar a cabo explotaciones de recursos naturales no renovables a manera de mecanismo compensatorio o resarcitorio a la sociedad en general, por el hecho de la explotación del recurso y su consecuente agotamiento.

En nuestro actual ordenamiento constitucional, las normas correspondientes reposan en los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política de 1991. Las normas contenidas en estos dos últimos artículos, modificados recientemente por el Acto Legislativo 5 del 2011, cambiaron substancialmente la manera de administrar y disponer de los recursos que hacen parte del Sistema General de Regalías.

Durante las últimas décadas ha sido bastante importante la producción normativa en cuanto al régimen aplicable a nuestras regalías, el proceso reglamentario a partir de 1991 ha incluido la expedición de las leyes 141 de 1994 y 756 del 2002 como normas fundamentales en la administración y disposición de los recursos de regalías.

La poca consistencia en la distribución de recursos con la evolución de los indicadores de pobreza en regiones beneficiarias, así como la inequidad en la distribución espacial de los recursos conllevó a la modificación del Sistema de Regalías, tal modificación se materializó en la expedición del Acto Legislativo 5 del 2012, algunas normas transitorias, la Ley 1530 del 2012 como marco de referencia del nuevo esquema de regalías y posteriormente sus decretos reglamentarios 1073, 1075, 1076, 1077, todos expedidos el 22 de mayo del 2012.

El lector interesado en profundizar sobre el régimen de regalías en Colombia, deberá llevar a cabo un amplio estudio sobre el contenido de las normas que han establecido disposiciones referentes al manejo de las regalías a partir de 1991, de acuerdo con la tabla 10.

Tabla 10. Normograma régimen de regalías, evolución desde 1991

Norma	Fecha	Contenido
Artículos 332, 360 y 361, Constitución nacional	1991	Aspectos constitucionales del régimen de regalías en Colombia. Los artículos 360 y 361 fueron recientemente modificados por el Acto Legislativo 5 del 2011, el cual estableció el nuevo esquema.
Ley 141	Junio 28 de 1994	Por la cual se establecen normas para la administración de los recursos de regalías en Colombia; se creó el FNR, la Comisión Nacional de Regalías y se establecieron normas para liquidación y distribución de los recursos.
Ley 756	Julio 23 del 2002	Por la cual se introdujeron modificaciones a la Ley 141 de 1994, especialmente en lo referido a porcentaje de regalías y destinación de estas.
Decreto 4923	Diciembre 26 del 2011	Por el cual se establecieron disposiciones encaminadas a garantizar el funcionamiento del Sistema de Regalías para la vigencia 2012.
Decreto 4950	Diciembre 30 del 2011	Estableció el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia 2012 en la suma de 8,27 billones de pesos.
Decreto 4972	Diciembre 30 del 2011	Se determinó el procedimiento y plazo para la liquidación del FNR.
Decreto 0431	Febrero 28 del 2012	Por el cual se distribuyeron de manera transitoria funciones en el DNP para el funcionamiento del Sistema de Regalías.
Ley 1530	Mayo del 2012	Reglamentaria del Acto Legislativo 5 del 2012, constituye el nuevo régimen de regalías.
Decreto 1073	Mayo 22 del 2012	Por el cual se establecen normas para el funcionamiento del Fondo de Compensación Regional.
Decreto 1075	Mayo 22 del 2012	Por el cual se establecieron normas para la organización y funcionamiento de los órganos colegiados para la administración de recursos.
Decreto 1076	Mayo 22 del 2012	Por el cual se establecen normas para el funcionamiento del Fondo de Ahorro y Estabilización.
Decreto 1077	Mayo 22 del 2012	Determinó normas para la organización del Banco de Programas y proyectos de inversión por ser financiados con recursos de regalías.
Decreto 1243	Junio 12 del 2012	Adicionó el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia 2012 en la suma de 822.000 millones de pesos.

Fuente: elaboración propia.

Para la vigencia 2012, harán parte del Sistema General de Regalías la suma de 8,27 billones de pesos, de acuerdo con el Decreto 4950 del 2011; a este monto fueron adicionados posteriormente 822.000 millones de pesos mediante el Decreto 1243 del 2012, por lo cual se llegó a un valor total de 9,092 billones de pesos, con los cuales se financiarán los componentes del Sistema, de acuerdo con el

contenido de los artículos 360 y 361 de la Constitución nacional, Ley 1530 del 2012 y sus normas reglamentarias.

Todo lo anterior indica que se cuenta con un recurso importante por su cuantía y un sistema normativo que garantiza una distribución más equitativa de la riqueza proveniente de la explotación de los recursos que son de toda la nación, resta contar con un compromiso decidido de las autoridades que administran el Sistema para transformar estos fondos en bienestar para las comunidades y para disminuir el flagelo de la corrupción, que a la postre es el mayor enemigo del bienestar general.

159

Referencias

- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá: Legis.
- Decreto 4923 del 2011. Por el cual se establecieron disposiciones encaminadas a garantizar el funcionamiento del Sistema de Regalías para la vigencia 2012.
- Decreto 4950 del 2011. Estableció el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia 2012 en la suma de 8,27 billones de pesos.
- Decreto 4972 del 2011. Se determinó el procedimiento y plazo para la liquidación del Fondo Nacional de Regalías.
- Decreto 0431 del 2012. Por el cual se distribuyeron de manera transitoria funciones en el DNP para el funcionamiento del Sistema de Regalías.
- Decreto 1073 del 2012. Por el cual se establecen normas para el funcionamiento del Fondo de Compensación regional.
- Decreto 1075 del 2012. Por el cual se establecieron normas para la organización y funcionamiento de los Órganos Colegiados para la administración de recursos.
- Decreto 1076 del 2012. Por el cual se establecen normas para el funcionamiento del Fondo de Ahorro y Estabilización
- Decreto 1077 del 2012. Determinó normas para la organización del Banco de Programas y proyectos de inversión a ser financiados con recursos de regalías.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)-Dirección de Estudios Económicos. (2011). Índice de pobreza multidimensional en Colombia 1997-2010. *Archivos de Economía*, 382, 8 de noviembre. Recuperado el 10 de mayo de <http://www.dnp.gov.co>.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos*. Recuperado el 10 de mayo de 2012 de <http://www.dnp.gov.co>.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *Informe de gestión regalías*. Bogotá: DNP.

Fedesarrollo. (2012). Estudio de impacto socioeconómico de la minería en Colombia. Bogotá, febrero. Recuperado el 17 de abril del 2013 de http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Impacto-socioecon%C3%B3mico-de-la-miner%C3%ADa-en-Colombia-Steiner-MINER%C3%8DA_EN_COLOMBIA-2-feb.-2012.pdf.

Hernández, A. (2010). *Institucionalidad de las regalías en Colombia*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional de Minería, Petróleo y Energía, Cartagena de Indias, Colombia. Recuperado el 10 de mayo del 2012 de <http://www.dnp.gov.co>.

Ley 141 de 1994. Por la cual se establecen normas para la administración de los recursos de regalías en Colombia, se creó el FNR, la Comisión Nacional de Regalías y se establecieron normas para liquidación y distribución de los recursos.

Ley 756 del 2002. Por la cual se introdujeron modificaciones a la Ley 141 de 1994, especialmente en lo referido a porcentaje de regalías y destinación de las mismas.

Ley 1530 del 2012. Reglamentaria del Acto Legislativo No. 5 de 2012, constituye el nuevo régimen de regalías.