

Reforma en el sistema general de Regalías en Colombia

Eliana Marcela Chaparro Uribe, Fredy Andrés Gómez Rojas
Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo UNICIENCIA

Fecha de recepción: 03/12/16 – Fecha de Aceptación: 12/03/17

Resumen

En este artículo se explicará todo lo relacionado con el concepto regalías incluyendo su distribución en el tiempo, el motivo de la creación del nuevo Sistema General de Regalías (SGR) en reemplazo del Fondo Nacional de Regalías (FNR) mediante el Acto Legislativo No. 005 de 2011 por medio del cual modificó los artículos 360 y 361 de la constitución política.

La finalidad de este escrito es llegar a entender el por qué los cambios normativos de regalías, si estas inicialmente eran recibidas por los Departamentos-Municipios productores donde se ejecutaba dicha exploración y explotación económica siendo esta en la actualidad distribuida a nivel nacional también a los Departamentos y Municipios no productores.

Palabras Claves: *Acto Legislativo, Departamentos-Municipios productores, Fondo Nacional de Regalías, Distribución, Regalías.*

Abstract

This article will explain everything related to the concept of royalties including their distribution over time, the reason for the creation of the new General Royalty System (SGR) to replace the National Fund of Royalties (FNR) through Legislative Act No. 005 of 2011 through which he modified articles 360 and 361 of the political constitution.

The purpose of this paper is to understand why the regulatory changes of royalties, if these were initially received by the Departments-Producer Municipalities where said exploration and economic exploitation was carried out, being currently distributed nationwide also to the Departments and Municipalities that are not producers.

Keywords: *Legislative Act, Departments-Municipalities producers, National Fund of Royalties, Distribution, Royalties.*

I. INTRODUCCIÓN

En la Constitución Política de Colombia en el año 1991 en los artículos 360 y 361 que los Departamentos y/o Municipios productores de recursos naturales no renovables como resultado de su explotación tenían derecho a participar de las regalías y compensaciones en donde se

adelantarán explotaciones de recursos naturales no renovables como también los puertos fluviales y marítimos en donde se transportaban dichos recursos o productos obtenidos del mismo llamado este tipo de contraprestación como “regalías directas”, como también fue creado el Fondo Nacional de Regalías donde eran enviados los ingresos que no eran asignados directamente “regalías indirectas” para los Departamentos y/o Municipios productores de recursos naturales no renovables, dicho fondo fue creado para la financiación o cofinanciación de proyectos de colocación de gas combustible, la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible de las regiones.

A partir de ese momento las regalías se recibían como una contraprestación económica por la explotación de los recursos naturales no renovables, siendo estas distribuidas por el Estado a los Departamentos y/o Municipios productores de recursos naturales no renovables para la utilización de los mismos de acuerdo a sus fines dentro de una participación en regalías directas del 80% de lo recaudado y el 20% restante se direccionaba al Fondo Nacional de Regalías para su respectiva administración en aras al financiamiento de proyectos de inversión nacional.

II. FONDO NACIONAL DE REGALÍAS

En la Ley 141 de 1994 nos indica que el subsuelo es del Estado y por lo tanto es el único propietario del mismo, es decir, las regalías son recibidas por el Estado y son distribuidas directamente a los Departamentos y/o Municipios en donde se lleve a cabo la explotación de recursos naturales no renovables considerando este ingreso de regalías como una contraprestación de la explotación, transporte de dichos recursos.

Por lo tanto, las regalías directas que reciben los Departamentos y/o Municipios son para la inversión y desarrollo sostenible de cada región con base a las necesidades y proyectos que estos tengan para los habitantes respecto al factor de la educación, la economía, la cultural entre otros, en este caso las regalías que son recibidas de un 100%, son regalías directas de un 80% distribuidos por el Estado para la ejecución y materialización de proyectos regionales quedando un 20% asignados para el Fondo Nacional de Regalías para financiar a las entidades territoriales donde no realizan dicha actividad económica respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables.

“El Estado es la entidad constitucional titular del derecho a las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y beneficiaria del pago de las regalías derivadas de aquélla y que las regalías así obtenidas son parte del patrimonio del Estado como único propietario del subsuelo.

El Constituyente dio plenos poderes al legislador para regular el régimen de las regalías, no como derechos adquiridos, ni como bienes o rentas de las mencionadas entidades del orden territorial, sino como derechos de participación económica en una actividad que se refiere a bienes de propiedad del Estado, al señalar que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados por la ley a los departamentos y municipios se creará el Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinaran a las entidades territoriales en los términos que señale la ley.

La regalía es, en términos comunes, un privilegio, prerrogativa, preeminencia o la facultad privativa del soberano y que en términos jurídicos, la regalía es una contraprestación económica que percibe el Estado y que está a cargo de las personas a quienes se otorga el derecho a explorar o explotar recursos naturales no renovables; esa contraprestación consiste en un porcentaje sobre el producto bruto explotado que el Estado exige como propietario de los recursos naturales no renovables, bien directamente o a través de las empresas industriales o comerciales del Estado, titulares de los aportes donde se encuentran las minas en producción.

El subsuelo es del Estado, que no de la Nación, como en los tiempos de la Carta de 1886, por la explotación del subsuelo se generan regalías en favor del Estado. Además, las regalías tienen dos destinaciones: la Nación y las entidades territoriales: las de las entidades territoriales, a su vez, provienen de dos vías: directamente y a través del Fondo Nacional de Regalías; por ello, la autonomía que la Constitución le reconoce a las entidades territoriales se reduce, en el campo de las regalías, a participar en las rentas nacionales en los términos que fije la ley.

A la ley corresponde la reglamentación del monto de la participación que en las regalías genera la explotación de recursos no renovables, que corresponderá a los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables; en este sentido se observa que los puertos marítimos y fluviales de transporte de aquellos recursos, y de los productos derivados de los mismos, tendrán derecho a una participación que definirá la ley.

De igual modo es claro que, de conformidad con la Constitución Política, con los recursos provenientes de regalías no asignadas por la ley a departamentos, municipios o puertos en los que los recursos se producen o transportan, se debía crear el Fondo Nacional de Regalías,

para que sus recursos se destinen a todas las entidades territoriales según criterios que corresponde señalar a la ley, para promover la minería y financiar proyectos de inversión prioritarios, según planes de desarrollo.

Por ello es que el artículo primero de la ley 141 de 1994, en la parte demandada, es decir, en la palabra productores, se ocupa de señalar uno de los elementos normativos que sirven para definir el ámbito objetivo y material de bienes que conforman el mencionado fondo y lo hace en desarrollo de una interpretación cabal de la Carta Política, en el sentido de disponer que los recursos del fondo no pueden provenir de los ingresos por regalías que sean asignados a los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables.”¹

Con base a lo anteriormente dicho por la sentencia C-567/95 este ingreso bajo el concepto de regalías para los territorios productores de recursos naturales es muy primordial en cuanto que aparte de ser un generador de trabajo para los habitantes del departamento y/o municipio, es parte vital para el desarrollo sostenible del mismo en cuanto a infraestructura, salud, educación entre otras prioridades que tienen las entidades territoriales para el avance de los mismo y el mejoramiento de la calidad de vida de todos.

III. NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALIAS

Con base en la Ley 1530 de 2012 se creó el nuevo Sistema General de Regalías por medio del cual genera una distribución de forma equitativa para todos los Departamento y/o Municipios tanto productores como no productores de los recursos naturales no renovables para así conservar seguro en miras hacia el futuro el presupuesto anual de todas las entidades territoriales a nivel nacional, como también el fortalecimiento de los servicios públicos y demás desarrollo población de los habitantes en el país y en especial a la población más vulnerable, es decir, a la población de bajos recursos en aras de contribuir al equilibrio social.

Como se puede observar en el artículo segundo de la Ley 1530 de 2012 respecto a los objetivos y fines que tiene el nuevo Sistema General de Regalías en Colombia que modificando los artículos 360 y 361 de la Carta Política:

“ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS Y FINES. Conforme con lo dispuesto por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, son objetivos y fines del Sistema General de Regalías los siguientes:

1. Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, en orden a generar

¹ Sentencia C-567/95.

ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.

2. Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social.
3. Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado.
4. Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.
5. Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.
6. Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno.
7. Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos.
8. Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades.”²

Con el nuevo Sistema General de Regalías en los Departamentos y/o Municipios productores de recursos naturales no renovables reciben bajo el concepto de regalías directas solamente el 8,9% generando una disminución garrafal de ingresos para dichos territorios generando un altibajo en la parte de incentivación de proyectos para el desarrollo social de la comunidad en general que son habitantes del lugar que está expuesto a la exploración de dichos recursos.

² Artículo 2º. Ley 1530 de 2012 mediante el cual modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de

Si uno de los objetivos que según manifiesta el artículo 2do de la Ley 1530 de 2012 en cuanto a las condiciones de equidad para todos, será que el desgaste que sufren los lugares donde se realiza la explotación de dicha actividad económica como lo es la de los recursos naturales no renovables será la misma que los lugares donde no existe dicha explotación por carecer de dichos recursos, estos objetivos y fines en este artículo es muy contradictorio porque si es en cuestión de equidad porqué en la actualidad hay Departamentos donde se realiza la exploración de estos recursos naturales y no tienen vías en adecuadas condiciones y sobre todo falta de recursos en el sector salud, educación que es tan importante para todos los habitantes en general.

Porque se dice que ahorrar para cuando esté el país es escasas económica si es que acaso no cuentan las manifestaciones del Gobierno donde informa a la comunidad en general que no tienen recursos para el mejoramiento de los sectores agrarios en este caso a los campesinos quienes labran nuestra tierra y generan bienestar en cuanto al cultivo de vegetales y frutas, porque no hay mejoramiento en cuanto a la calidad del sector de la educación si se evidencia que los educadores, es decir, los formadores del futuro del país que son los niños en este caso los profesores de las escuelas y colegios exigiendo un salario justo de acuerdo al nivel de responsabilidad que ellos tienen en la formación, orientación y comunicación de los niños en jóvenes en Colombia.

IV. Diferencias entre la Ley 141 de 1994 y Ley 1530 de 2012.

Tabla 1. Diferencias entre la Ley 141 de 1994 y Ley 1530 de 2012

LEY 141 DE 1994	LEY 1530 DE 2012
<ul style="list-style-type: none"> • En virtud de las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 había 54 maneras de invertir las regalías. • Para poderlas invertir libremente se requería cumplir 4 coberturas mínimas dispuestas por la Ley 141 relacionadas con educación, salud, saneamiento básico y lucha contra la mortalidad infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las regalías están destinadas para ahorro e inversión, así: • Generación de ahorro público: Ahorro para pasivo pensional. • Financiar proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las

Colombia en cuanto a la distribución del concepto bajo regalías.

<ul style="list-style-type: none"> • Esa ley rigió 20 años sin que ningún municipio lograra las 4 coberturas. • Los que lograron 2, proporcionalmente se les permitía la inversión en unos porcentajes definidos por la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> entidades territoriales. • Inversiones en educación, en ciencia, tecnología e innovación. • Fiscalización de la exploración y explotación de yacimientos. • Conocimiento y cartografía geológica del suelo
--	---

Fuente: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/GENERAL%20SGR%20FINANCIAL%20septiembre%202013%20-%20copia.pdf>

En la actualidad es importante manifestar que este nuevo sistema general de regalías (Ley 1530 de 2012) no ha traído consigo beneficio para los Departamentos y/o Municipios productores de los recursos naturales no renovables, toda vez que se evidencia que de tener una participación en regalías directas del 80% bajo de una manera aciaga por no decir que fatal del 8,9% generando una inestabilidad presupuestal en todas las regiones que dependían de este porcentaje para así lograr una evolución regional en aras del crecimiento y mejoramiento en cuanto a infraestructura, educación, salud entre otras maneras primordiales en el avance territorial.

Para esta época solo se está evidenciando dicha evolución territorial en las ciudades de más transcendencia por no decir más influyente como la Capital Colombiana en este caso Bogotá D.C., Medellín con su innovación vial, dejando atrás los municipios que realmente requieren de presupuesto para su mejoramiento y desarrollo sostenible, aunque si una de las preocupaciones que tenía el Gobierno era que las regalías debían ser bien administradas e idóneas respecto a su inversión de crecimiento social y combatir contra la corrupción con el ánimo de lograr supuestamente una estabilidad fiscal, presupuestal y de gran influencia evolutiva.

V. LA ERA DE LA MERMELADA?

“Vale la pena recordar que el Acto Legislativo que crea el SGR, establece: “los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD),

en el cual tienen asiento el Gobierno nacional, representado por tres ministros o sus delegados, un representante del DNP y otro de Colciencias, quien ejercerá la Secretaría Técnica, un gobernador, cuatro representantes de las universidades públicas y dos de universidades privadas”. Determina además que “los recursos de este fondo, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente”. Para el gobernador del Vichada, Sergio Andrés Espinosa, encargado de presidir el OCAD de CTI, es lamentable que haya pocos proyectos de investigación en la región de la Orinoquia, a la cual pertenece su departamento. “Tenemos una vocación agrícola pero no hemos investigado, no ponemos la ciencia a favor de estos sectores productivos y el presidente Santos quiere que esté a favor de estos, pero para ello necesitamos elaborar proyectos”, sostuvo el mandatario. Desde el punto de vista del exrector Wasserman, tampoco es admisible que a pesar de que las universidades públicas y privadas tengan cuatro y dos cupos, respectivamente, solo un voto cuenta a la hora de tomar decisiones en la Secretaría Técnica que ejerce Colciencias. “En realidad el gobernador es quien decide”, lo cual se traduce en un criterio político y no técnico.”³

Es preocupante saber que en la actualidad existen investigaciones en cabeza de gobernadores, alcaldes y demás personas que tengan la dirección, manejo y responsabilidad de la inversión en todo lo relacionado bajo el concepto de la contraprestación de regalías, dentro de procesos penales como la corrupción en la celebración indebida de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales, tráfico de influencias, peculado, concusión entre otros estipulados en el Código Penal Colombia Ley 599 de 2000.

VI. CONCLUSIONES

El Nuevo Sistema General de Regalías ha traído muchos beneficios a los municipios a nivel nacional pero desafortunadamente no a todos los municipios del país, toda vez que los municipios donde se realiza la actividad de producción, explotación y transporte de recursos naturales no renovables en este caso el Departamentos como Arauca, Cesar, Guajira, Santander entre otros obtienen el 8,9% de los ingresos como contraprestación de dicha actividad, es decir, dicho porcentaje es mínimo para la utilización que se le da a los terrenos de las municipalidades y poco exequible para el desarrollo y crecimiento esto con el fin de buscar soluciones y avances ecuanimes para el provecho, mejoramiento y progreso de los municipios y sus habitantes en donde ejercen directamente la explotación de los recursos naturales no renovables.

³http://agenciadenoticias.unal.edu.co/uploads/media/Clares_Digital_No._59.pdf

Es contradictorio hablar de equidad si con este nuevo sistema general de regalías las oportunidades de crecimiento, desarrollo e innovación se está evidenciando en las ciudades donde no existe ningún tipo de actividad respecto a la exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables, será que este nuevo sistema general de regalías necesariamente tiene que reformarse nuevamente para incrementar el porcentaje que reciben como regalías directas los Departamentos que producen la actividad de dicho recurso natural no renovable para así tener equidad e igualdad.

Hoy por hoy no se ha logrado descifrar la supuesta viabilidad para todos en Colombia por este nuevo sistema general de Regalías, toda vez que el mejoramiento y desarrollo se ha visto es en los municipios lejos de ejercer dicha actividad economía han sido los más beneficiados con este tipo de sistema que deja mucho que decir.

VII. REFERENCIAS

- [1] Jaime Bonet, Joaquín Urrego. El Sistema General de Regalías ¿mejoró, empeoró o quedó igual?. Banco de la República. Centro de estudios económicos Regionales CEER - Cartagena. ISSN 1672-3715. 2014. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_198.pdf
- [2] Sistema general de Regalías. Boletín de Educación Superior No. 18. Ministerio de Educación Nacional. 2012 Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-92779_archivo_pdf_Boletin18.pdf
- [3] Mauricio Cárdenas. Reforma al Sistema general de Regalías. Ministerio de Hacienda. 2013. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=s5rMmqY4WZ6D0TIP0VZCRbaZ4wA0uahqcBWAyvxSDfMN2HAQdgJ8!203701145?nodeId=%2FOCS%2FMIG_12720602.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- [4] Nury Yesenia Benítez Ibagué. Caracterización del nuevo sistema general de regalías y su efecto fiscal en los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, Colombia. Finanzas y Política Económica, ISSN: 2248-6046, Vol. 5, No. 1, enero-junio, 2013, pp. 151-178. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/fype/v5n1/v5n1a08.pdf>
- [5] Sistema General de Regalías. El sabor amargo y dulce de la mermelada. Revista Debates. Universidad nacional de Colombia. 2013. Disponible en: http://agenciadenoticias.unal.edu.co/uploads/media/Claves_Digital_No._59.pdf
- [6] Banco de la República. Informe Sistema General de Regalías. 2014. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf
- [7] Distribución del sistema de regalías. Boletín Razón Pública. 2014. Disponible en: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2245-el-nuevo-sistema-general-de-regalias.html>
- [8] Colombia. Congreso de la República. Acto Legislativo 05 de 2011. Ley Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones
- [9] Jorge Guillermo Ortega Rubio. delitos contra la administración pública. Escuela Superior de Administración Pública. 2015. Disponible en: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1463963379_35d46da65d45c2474dbcfba7e3c39a43.pdf
- [10] Colombia. Congreso de la República. Ley 1530 (17 mayo de 2012). Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
- [11] Colombia. Congreso de la República. Ley 1606. (21, diciembre, 2012). Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014. Bogotá, D.C., 2010.
- [12] Echeverry, J.C, Alonso, G. Y García, (2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Notas Fiscales No. 2, enero 2011. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- [13] Sistema General de Regalías. Presentación Instructivo Ley 1530 de 2012. Disponible en: <https://www.SGR.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=8UjxKq3dJsY%3D&tabid=182>
- [14] Colombia. Congreso de la República. Ley 141. 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. (1994). República de Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9153>

BIOGRAFÍA



Eliana Marcela Chaparro Uribe (1.988), nació en Bucaramanga (Santander-Colombia), el 13 de febrero de 1.988.

Terminó materias en la facultad de Derecho en la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo “UNICIENCIA), aspirante al título

como Abogada.

Se ha desempeñado como asistente jurídica en la firma de Montero Abogados. Sus áreas de interés entre otras, se desprenden desde lo Penal y lo Contencioso Administrativo.



Fredy Andrés Gómez Rojas, nacido en Bogotá D.C. el 19 de marzo de 1977. Administrador Público con estudios de especialización en Gestión para el Desarrollo Empresarial, Maestría en Gestión Ambiental Sostenible y Magíster en Desarrollo Educativo y Social. Consultor, Docente e Investigador con más de 20 años de experiencia en los Sectores

Público, Privado y el Sistema de Naciones Unidas. Actualmente es Líder del Semillero de Investigación en Competitividad y Sostenibilidad Regional y Director del Centro de Investigación y Servicio Empresarial CISE.