



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olóza

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer Stiftung

SEM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Reforma al Sistema General de Regalías



CONTEXTO

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre del proyecto:** "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".
- ➔ **Número del proyecto:** Acto Legislativo 013 de 2010, Senado.
- ➔ **Autores:** ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry y ministro de Minas, Carlos Rodado Noriega.
- ➔ **Ponentes:** senadores Roy Barrera, Hernán Andrade, Luis Fernando Velasco, Juan Carlos Rizzeto, Iván Moreno, Javier Cáceres y Jorge Eduardo Londoño.
- ➔ **Gaceta del Congreso:** 577 de 2010.
- ➔ **Estado actual:** aprobado en segundo debate en Senado.

www.icpcolombia.org

Las regalías son una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial, las cuales deben administrarse siguiendo los principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad. Sin embargo, la atomización de las inversiones y las debilidades en términos de ejecución, exigen que el gobierno, en coordinación con las entidades territoriales, avance en la implementación de estrategias que permitan mejores resultados en el uso de estos recursos.

Pese a los esfuerzos institucionales realizados por el Estado en materia normativa, para que los departamentos y municipios que cuentan con yacimientos y explotaciones petroleras y mineras, reciban regalías directas y avancen hacia el incremento de la cobertura en los sectores sociales básicos (salud, educación, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil), no se observan cambios significativos en los índices de calidad de vida de la población. Por el contrario, las entidades territoriales muestran poca efectividad en la aplicación de las regalías, lo que se debe entre otras cosas, a limitaciones en el ciclo de inversión municipal y a una reducida transparencia en la gestión.

Uno de los casos más alarmantes de la inadecuada distribución y uso de la regalías en Colombia, es el de La Guajira, departamento que concentra cerca del 9% de los recursos generados por regalías en todo el país, siendo el tercer beneficiario después de Casanare y Meta. Sin embargo, este departamento es el que menos invierte en las coberturas exigidas por la ley, pese a los cuantiosos recursos que recibe por la explotación de carbón, gas y sal. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), tanto el departamento como los municipios receptores de regalías ubicados en la región, tienen las coberturas más bajas en educación, agua potable y saneamiento básico. En materia de agua potable y alcantarillado tiene las coberturas más

bajas (51,64% y 38,96% respectivamente), en comparación con otros departamentos receptores de regalías como Arauca, Casanare, Huila y Meta.

Este es solo uno de los casos donde se evidencia la necesidad de reestructurar el esquema de destinación y uso de los recursos por concepto de regalías, tal como lo ha propuesto el gobierno nacional mediante la aprobación de un acto legislativo que modifique la actual estructura que hoy rige la distribución de las regalías en Colombia –desarrollada principalmente a partir de los artículos 360 y 361 de la Constitución política (ver cuadro 1)–, y por el cual se crea el Sistema General de Regalías.

La reforma constitucional propuesta se fundamenta en cuatro principios: 1. el ahorro para el futuro; 2. la equidad regional, social e intergeneracional; 3. la competitividad regional, y 4. el buen gobierno. Para conseguir estos objetivos se creará el Sistema General de Regalías conformado por la totalidad de las regalías percibidas por el Estado, producto de la explotación de recursos no renovables, el cual se distribuirá de la siguiente manera:

- Participación del Fondo de Ahorro y Estabilización, compatible con las reglas de ahorro del gobierno nacional, consignados en la regla fiscal y las normas de disciplina fiscal.
- Participación del Fondo de Competitividad Regional.
- Participación regional de los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
- Ahorro pensional territorial.
- Recursos para ciencia, tecnología e innovación.

Los grandes temas del proyecto



1 SISTEMA DE REGALÍAS EN COLOMBIA

- Las regalías son una contraprestación económica generada de manera directa a favor del Estado y las entidades territoriales, que comprenden tanto los departamentos y municipios en cuyo territorio se explotan los recursos naturales no renovables, como los municipios portuarios por donde se transportan dichos recursos o sus derivados.
- A su vez, otras entidades territoriales reciben recursos por concepto de regalías indirectamente a través de la asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR), así como algunas instituciones como las Corporaciones Autónomas Regionales, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), Ingeominas, Cormagdalena y el Fondo de Fomento del Carbón, entre los más importantes.

● Cuadro 1. Paralelo del marco constitucional

Marco actual	Propuesta del Gobierno
<p>Artículo 360. La Ley determinará condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de recursos naturales no renovables causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 360. La explotación de un recursos 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.</p> <p>La ley, por iniciativa del gobierno, determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como la distribución de los ingresos provenientes de las regalías y las compensaciones, su administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación, funcionamiento del Sistema General de Regalías y las condiciones en las que los beneficiarios participarán de sus recaudos.</p>

Artículo 361. 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 de destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Artículo 361. Los ingresos provenientes de regalías y las compensaciones constituyen el Sistema General de Regalías. Serán sujetos beneficiarios del Sistema General de Regalías, el Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo de Competitividad Regional. Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho de participación en las regalías y compensaciones.

Al mismo tiempo, en el artículo 161 se hará mención del objetivo del Sistema General de Regalías, y del Fondo de Ahorro y Estabilización.



● Cuadro 2. Distribución de regalías bajo el esquema actual

Acumulado 1994 - 2009		
49%	Departamento productor	\$20,5 bill.
23%	Municipio productor	\$ 9,8 bill.
7%	Municipio portuario	\$ 3,0 bill.
21%	Fondo Nacional de Regalías (FNR)	\$ 8,9 bill.
	TOTAL	\$42,2 bill.

Regalías directas (\$33,3 bill.)

Regalías indirectas (\$8,9 bill.)

- Con la expedición de la Ley 141 de 1994¹, que dio una nueva estructura al esquema de las regalías a través de la creación del Fondo Nacional de Regalías, se produjo un creciente volumen de regalías generadas por la explotación de hidrocarburos, carbón, níquel y demás recursos naturales no renovables. De esta forma, durante el período comprendido entre 1994 y 2009, se generaron regalías cercanas a los \$42.2 billones, a precios constantes de 2009, de los cuales \$33.3 billones correspondían a regalías directas y \$8.9 billones a indirectas.

- Es importante precisar que de las 790 entidades territoriales beneficiarias de recursos de regalías directas, 17 departamentos y 60 municipios perciben el 95% de las mismas. Esta concentración se deriva del criterio de asignación de las regalías ligado a la producción, que ha ocasionado que los principales beneficiarios de estos recursos hayan sido los departamentos y municipios receptores por explotación de hidrocarburos: Casanare, Meta, Arauca y Huila. Para el período 1994 a 2009, estos departamentos recibieron el 56% de las regalías generadas (ver Cuadro 2).

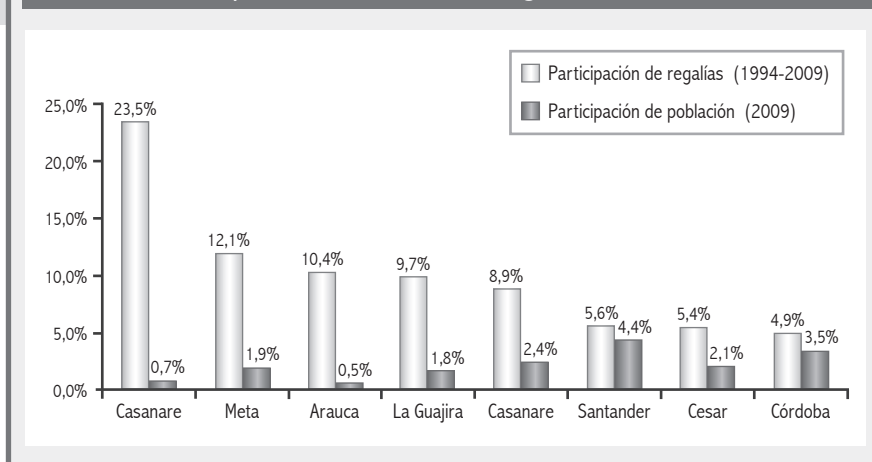
- Por otro lado, la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) determinó que los municipios deben destinar el 75% y los departamentos el 60% de los recursos de las regalías a la solución de las necesidades básicas insatisfechas. Por lo tanto, deben utilizarlas en proyectos que permitan a más colombianos tener acceso a los servicios de educación, salud, agua potable y alcantarillado, y a reducir la mortalidad infantil. Esta destinación solo puede modificarse cuando las entidades territoriales alcancen las coberturas mínimas para educación básica en un 90%, para salud en 100%, para agua potable y alcantarillado en 70%, y para mortalidad infantil en 1%.

1 Ver 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".

2 RÉGIMEN LEGAL ACTUAL DE DISTRIBUCIÓN DE REGALÍAS

- El actual diseño constitucional determina que la distribución de las regalías entre las diferentes entidades territoriales, se realiza de acuerdo con el tipo y volumen de los recursos explotados y transportados, sin tener en cuenta criterios como el número de habitantes a beneficiar, el número de personas o familias pobres, los índices de necesidades básicas insatisfechas de dichos habitantes, la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales, y el impacto ambiental.

Gráfico 1. Principales beneficiarios de las regalías directas



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Regalías en Colombia. Consultado el 6/09/2010.

Cuadro 3. Marco jurídico de las regalías en Colombia

■ Ley 141 de 1994	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crea el Fondo Nacional de Regalías. ❖ Instaure la Comisión Nacional de Regalías. ❖ Establece el derecho del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables. ❖ Señala las reglas para la liquidación, distribución y uso de regalías.
■ Ley 209 de 1995	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crea el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (Faep).
■ Ley 633 de 2000 (artículo 133)	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Autorizó por una sola vez a las entidades territoriales productoras y al Fondo Nacional de Regalías (FNR) disponer de los recursos ahorrados en el Faep, para el pago de deuda pública.
■ Ley 685 de 2001	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Establece el Código de Minas.
■ Ley 756 de 2002	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Modifica la Ley 141 de 1994. ❖ Define porcentaje variable para el pago de las regalías de hidrocarburos. ❖ Establece el pago de una regalía adicional para los contratos revertidos a favor de la nación después de 1994. ❖ Dispone una variación de la distribución de las regalías para los primeros 50.000 barriles promedio diario de hidrocarburos.
■ Ley 781 de 2002	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Establece reglas de uso de los saldos de los recursos del Faep, no utilizados en el pago de la deuda pública autorizada en el artículo 133 de la ley 633 de 2000.
■ Ley 858 de 2003	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Señala la destinación y los ejecutores de los recursos FNR asignados a la promoción de la minería.
■ Ley 863 de 2003	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dispone la destinación del 50% de recursos del FNR y el 5% de las regalías directas para el Fonpet.
■ Ley 1151 de 2007 (artículos 116 a 121)	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Expide el Plan Nacional de Desarrollo. ❖ Establece los sectores prioritarios que serán financiados con recursos del FNR. ❖ Se utilizan recursos del Faep para el saneamiento de cartera hospitalaria. ❖ Las coberturas financiadas con recursos de regalías, deben alcanzar las metas establecidas para los sectores de mortalidad infantil máxima, cobertura básica en salud, educación, agua potable y alcantarillado. ❖ Posibilita a los departamentos destinar hasta el 10% de recursos de regalías propias y compensaciones, para financiar el costo de las mesadas pensionales (artículo 160).
■ Artículo 332 Constitución Política	<ul style="list-style-type: none"> ❖ El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.
■ Artículo 360 Constitución Política	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Reconoce como beneficiarias de las regalías directas, a las entidades territoriales en las cuales se explotan y a los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos naturales no renovables.
■ Artículo 361 Constitución Política	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crea el Fondo Nacional de Regalías y determina los sectores de inversión: promoción de la minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales de inversión.

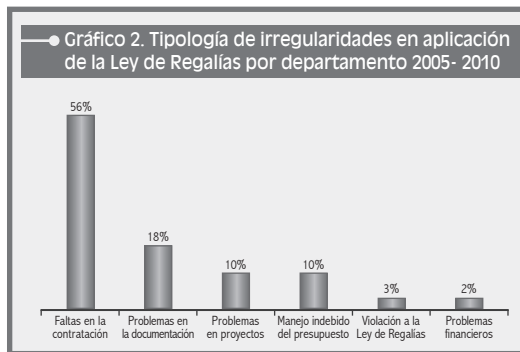
Fuente: Cartilla "Las regalías en Colombia". Marco Jurídico. Departamento Nacional de Planeación. Consultado el 8/09/2010.

- En términos de distribución de recursos, hoy se presenta una concentración del 80% de los recursos en las entidades territoriales, las cuales representan aproximadamente el 17% de la población. Dicha situación produce inequidad en la distribución de los recursos.

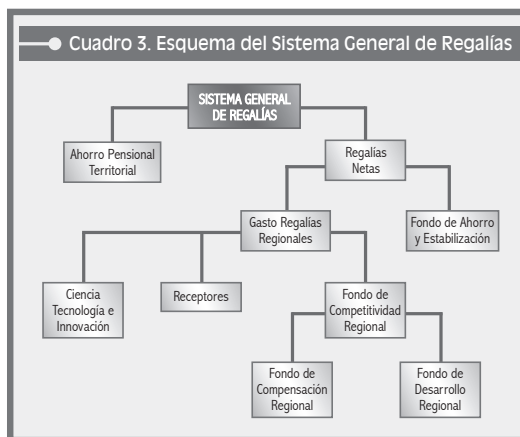
3 INCORRECTA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS REGALÍAS

- La exposición de motivos afirma que las interventoras administrativas y financieras contratadas por la Comisión Nacional de Regalías (entidad liquidada), tenían como objetivo contractual verificar que tanto la ejecución, distribución y destinación de los recursos de regalías y compensaciones, como las asignaciones provenientes del Fondo Nacional de Regalías para la vigencia 2001-2004, se ajustarán a la ley. Sin embargo, se encontraron aproximadamente 27.610 irregularidades contractuales, presupuestales y financieras, en proyectos y en la documentación, las cuales fueron reportadas a los organismos de control o a la Fiscalía General de la Nación.
- Para el período 2005-2010, los entes de control encontraron que las principales razones generadoras de irregularidades en el uso de las regalías y compensaciones, son las faltas a la contratación correspondientes a la inobservancia de procesos de selección objetiva, la ejecución inoportuna de contratos, la omisión de la contratación de la interventoría técnica, las dificultades en la formulación de los proyectos por ausencia de estudios previos, el manejo indebido del presupuesto y el incumplimiento de los porcentajes mínimos que exigen los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994, modificados por los artículos 1º y 2º de la Ley 1283 de 2009.

- El gobierno nacional propuso al Congreso de la República rediseñar el marco constitucional que en la actualidad regula la distribución de las regalías, de la siguiente manera:
 1. Se pretende concentrar todos los recursos provenientes de las regalías directas e indirectas en una sola bolsa, para luego redistribuirlas con base en los criterios de pobreza, eficiencia, población y equidad regional, a través de la creación del Fondo de Competitividad Regional (FCR), al cual llegarán tales recursos una vez se han sustraído parte de ellos para nutrir el Fondo de Ahorros y Estabilización (FAE), el cual será administrado por el Banco de la República y el Fonpet, al tiempo que se reservará el 10% de dichos recursos para invertir en ciencia, tecnología e innovación.
 2. La propuesta de reforma resalta que la nación no aportará un solo peso de su presupuesto al FCR –tal como lo expone la reforma del artículo 360²–, al mismo tiempo aclara que los recursos de este fondo como el del Sistema Nacional de Regalías (SNR) no harán parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) ni del Sistema General de Participaciones.
 3. A su vez, los recursos del SGN se destinarán a financiar proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura, inversiones en ciencia, tecnología e innovación, ahorro pensional territorial y para la generación de ahorro público.
- El nuevo régimen a las regalías se fundamenta en cuatro principios: equidad regional, social e intergeneracional; ahorro para el futuro; competitividad regional, y buen gobierno. Para conseguir dichos objetivos, el Sistema General de Regalías conformado por la totalidad de las regalías percibidas en el Estado, producto de la explotación de recursos naturales no renovables, se encargará de³:
 - Ⓜ Regular que la participación del FAE sea compatible con las reglas de ahorro del gobierno nacional consignados en la regla fiscal y las normas de disciplina fiscal.



Fuente: Dirección de regalías-DNP. Consultado el 10/09/2010.



Fuente: Exposición de motivos. Proyecto de acto legislativo 013 Senado de 2010. Consultado el 6/09/2010.

- Ⓜ Controlar la participación del FCR.
- Ⓜ Regular la participación regional de los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
- Ⓜ Ahorro pensional territorial.
- Ⓜ Recursos para ciencia, tecnología e innovación.

- 2 Proyecto de Acto Legislativo 13. Artículo 1. El artículo 360 de la constitución política quedará así: La ley determinará condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de recursos naturales no renovables 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.
- 3 Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010. Página 52.

- ▲ **Regalías:** contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable, cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo. Las regalías son un beneficio económico importante para el Estado y sus entidades territoriales.
- ▲ **Tipo de regalías:** Las regalías son de dos tipos:
 - ♦ **Directas:** aquellas asignadas a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados.
 - ♦ **Indirectas:** aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados, cuya administración corresponde al Fondo Nacional de Regalías. Sus recursos se destinan a la promoción de la minería, medio ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo.
- ▲ **Compensación:** es una contraprestación económica adicional a la recibida a título de regalías, pactada con las compañías dedicadas a la explotación de los recursos naturales no renovables. Se genera por el transporte, el impacto ambiental, social y cultural que causa el proceso de explotación de recursos naturales no renovables.
- ▲ **Fondo Nacional de Regalías (FNR):** es un fondo cuenta constituido con el remanente de los recursos no asignados directamente a los departamentos y municipios productores o portuarios. Es un establecimiento público con personería jurídica, adscrito al DNP. Sus recursos son recaudados y administrados por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se destinan a la promoción de la minería, preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes desarrollo de las respectivas entidades territoriales.
- ▲ **Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (Faep):** con el fin de ahorrar recursos provenientes de las regalías de hidrocarburos en tiempos de bonanza petrolera y para mantener un capital para cuando los campos se encuentren en declive, se creó el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (Ley 209/95).
- ▲ **Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet):** el 5% de los recursos de regalías y compensaciones de los departamentos y municipios en donde se explotan recursos naturales no renovables o de los puertos marítimos o fluviales por donde estos se transporten o sus derivados, deben ingresar al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet). Este descuento será realizado directamente por las entidades a las cuales les corresponde girar los recursos.