

La distribución de las regalías y el proceso descentralizador: un análisis institucional del esquema de regalías en Colombia, 1991-2016

Por: Sara Jiménez Suaza

Laura Jiménez Arbeláez

Asesor: Adriana Ramírez Baracaldo

Trabajo de Grado

Universidad EAFIT

Escuela de Economía y Finanzas

Medellín

**2018-2**

## Tabla de Contenido

1.	2
1.1.	3
1.2.	5
2.	7
2.1.	7
2.1.1.	7
2.1.2.	8
2.2.	9
2.2.1.	9
2.2.2.	10
2.2.3.	10
3.	11
4.	12
4.1.	12
4.2.	14
4.2.1.	14
4.2.2.	15
4.2.3.	15
4.2.4.	16
4.2.5.	16
4.3.	18
4.3.1.	18
4.3.2.	18
4.3.3.	19
4.3.4.	20
4.3.5.	21
5.	22
6.	25
7.	27
8.	31

## **1. Introducción**

Las regalías como fuente importante de financiación para la nación buscan dinamizar la economía local y regional, a través del fomento a proyectos en los diferentes niveles de gobierno, que en últimas pretenden generar un impacto positivo en la calidad de vida de los habitantes. Para poder cumplir este propósito se requiere un sistema específico y transparente con una capacidad institucional, que vele porque los recursos sean utilizados eficazmente.

La formalización del pago de las regalías comienza a mediados de los 80, pero se reformula con la Constitución Política de Colombia de 1991 al introducirse el concepto de descentralización administrativa, donde se creó la Comisión Nacional de Regalías (CNR) y el Fondo Nacional de Regalías (FNR). Se promovió la redistribución de recursos del Gobierno Nacional a las entidades territoriales, y se establecieron las reglas para la distribución y liquidación, relacionados con aspectos como la educación, salud, saneamiento básico y lucha contra la mortalidad infantil.

El FNR tenía como pilar el cofinanciar proyectos de distribución de gas combustible, con recursos provenientes de las regalías que no se entregaban directamente a las entidades donde se llevaba a cabo la explotación (MinMinas, 2018). Sin embargo, dos años más tarde, se crea la Ley 141 de 1994, en la que se modifica el ideal inicial del esquema, en el cual, en el artículo 1° es mencionado que los “[...] recursos serán destinados [...], a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales” (p. 1).

El FNR estuvo vigente por casi 2 décadas, fue modificado y reglamentado por la Ley 1503 de 2012, en la cual se dio la sustitución de este esquema con la creación del Sistema General de Regalías (SGR), basado en cuatro principios “equidad social y regional, ahorro para el futuro, competitividad regional y buen gobierno” (Bonet y Urrego, 2014 p. 4). Siendo el “[e]squema nuevo de coordinación entre las entidades territoriales y el gobierno nacional a través del cual se determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MinHacienda], 2018), el cual incorpora la idea de la sostenibilidad fiscal.

El tema que se desarrolla en este trabajo es la distribución de las regalías, la forma como se realiza y la destinación de los recursos, haciendo un recorrido desde el momento de la captación hasta su

destinación final, con los efectos consecuentes que produjeron los cambios en la normatividad de los esquemas de distribución. Es importante mencionar que los términos de recaudo y distribución adoptados por las estructuras de las regalías favorecieron la percepción de gobernanza multinivel, al fortalecer la interacción del Estado con los municipios y departamentos, en aras de cambiar las condiciones de vida de sus ciudadanos según las prioridades en cada caso.

Para poder tener una mejor comprensión del tema es necesario partir de la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido los cambios institucionales y procedimentales en la distribución de los recursos de regalías en el periodo de reformas al sistema entre 1991 y 2016?

Para responder la pregunta de trabajo se adoptan las perspectivas teóricas de los principales autores en esta materia: Isignares (2010), respecto al derecho público y el poder fiscal de los entes territoriales; Restrepo (2010) en la política fiscal y con los conceptos clave que definen las regalías; y por último, la naturaleza del bien de las regalías se estudia con Stiglitz (2000) y De la Fuente (2008).

Este trabajo es de tipo descriptivo y analítico. Se presentan inicialmente la problemática y su justificación, basada en el estado del arte, continúa con la revisión teórica y conceptual sobre el tema y, por último, se hace la identificación de los diferentes esquemas partiendo de las disposiciones legales y constitucionales relacionadas con la materia, su normatividad, características especiales y un análisis del proceso descentralizador que conllevan.

### **1.1. Problema**

La Organización para la Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE, 2008) plantea que los principales desafíos fiscales para afrontar son: el alejarse de la dependencia de los ingresos no tributarios como los son las transferencias por la explotación de Recursos Naturales No Renovables (RNN); y proporcionar acceso a toda la sociedad a bienes y servicios de calidad, donde los bienes públicos no sean financiados con recursos volátiles que dependen de la producción y extracción de RNN. Este último asunto que también consideran Cándelo, Durán, Espitia, Garcés, y Restrepo, (2010), “[...] no es lo ideal pensar en financiar bienes públicos esenciales con recurso esporádicos, transitorios” (p. 168). Lo anterior se presenta como un problema que el estado colombiano debe priorizar y darle solución desde el marco fiscal.

Los ciudadanos requieren que les garanticen provisión de bienes públicos y, asimismo, el gobierno debe ofrecer una fuente de financiación permanente en especial a los departamentos calificados como mineros pues “[...] en muchas de estas regiones no existe base fiscal sólida o centros de poder capturados por agentes violentos, impide hacer un uso eficientes recursos que permite impactar la economía global” (Cándelo, *et al.*, 2010, p.174).

Igualmente es de suma importancia entender el funcionamiento del gobierno, comprendiendo algunos conceptos básicos que se vinculan con el funcionamiento de los esquemas de regalías, tales como la gobernanza y la descentralización. De esta manera, el análisis busca además hacer un recuento por los esquemas de distribución de las regalías que comprende el proceso de transformación respectivo y la relación con el proceso de descentralización.

Para efectos del trabajo, se entenderán por regalías como unas contraprestaciones económicas, no como un impuesto, y que la extracción de los RNN son un activo de la nación, lo que en otras palabras es un bien que puede convertirse fácilmente en líquido. Asimismo, se opta la concepción jurídica encontrada en el marco normativo y jurisprudencial colombiano. Por último, dada la naturaleza de contraprestación, la distribución de estos recursos en los niveles territoriales son fundamentales puesto que se busca brindar bienes públicos a los ciudadanos, que permitan dar una mayor cobertura a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Este trabajo de investigación, tiene como hipótesis que: los esquemas de administración de regalías han respondido al proceso de descentralización administrativa y fiscal en el país. Para verificar esta aseveración se pretende identificar los cambios institucionales que ha tenido la forma de distribución de los recursos por concepto de regalías en el periodo 1991-2016 en Colombia, hacia los gobiernos municipales y departamentales.

Para orientar el análisis que permita comprobar la hipótesis, se partirá de analizar los cambios implementados entre cada esquema de gestión de las regalías y la naturaleza de tales modificaciones, mediante la comparación de los esquemas de regalías en los componentes de distribución y liquidación; luego se describirán las características de los procedimientos y requisitos, en la distribución y el recaudo de los recursos producto de actividades extractivas, en cada uno de los sistemas de gestión de las regalías implementados en el periodo de análisis; y, por último, se verificarán los efectos institucionales y en gobernanza de los cambios introducidos para el SGR, para el logro de sus propósitos.

## 1.2. Justificación

La importancia de estudiar los cambios en la gestión y administración de los ingresos que se obtienen como resultado de la explotación de RNN, radica en que las decisiones administrativas generan una serie de implicaciones en la sociedad. Estos recursos son un activo del cual es propietario el Estado, y por tanto el beneficio debe verse reflejado en toda la población, pues ese sería el actual ideal.

Interesa conocer en qué forma son y fueron distribuidos estos recursos a los gobiernos municipales y departamentales, evaluando si los cambios en la estructura trajeron diferentes implicaciones, o si por el contrario siguieron el mismo lineamiento que el FNR y por consiguiente los mismos resultados. También revisar reformas que se vieron reforzados por los procesos de descentralización, en términos administrativo y fiscal, implementados a partir de la Constitución de 1991, con sus cambios consecuentes en la gobernanza multinivel.

Las regalías son un tema de relevancia para la ciencia económica que en últimas nos concierne a todos, dado que estos esquemas de financiación han tenido como objetivo distribuir los ingresos provenientes de una actividad económica que aprovecha unos RNN, en los diferentes entes territoriales, con porcentajes ya establecidos, buscando un desarrollo y crecimiento local.

Varios autores han hecho alusión sobre el tema. Bonet, Guzmán, Urrego, y Villa (2014), investigaron la eficiencia o deficiencia administrativa y fiscal que se da en los municipios por la transferencia de regalías, concluyendo que los municipios incluidos en el régimen anterior al SGR, tienen hoy en día mejor manejo de los recursos en comparación con aquellos que no estaban. Por el contrario, Benavides, Carrasquilla, Zapata, Velasco y Link (2000), concluyen que las regalías conducen a que entidades territoriales con bonanzas de RNN deterioren su capacidad fiscal generando una situación a largo plazo insostenible debido a la dependencia que crean. Lo anterior produce un posible incremento de su nivel de endeudamiento, puesto que hace que los municipios destinen sus recursos a atender necesidades del momento, a sectores no prioritarios, al pago de la deuda, y a proyectos de bajo impacto social.

No muy lejos de la idea de anterior, López (2016) también menciona que dada la descentralización que se dio desde 1991, se ha visto que las transferencias en los municipios generan una gran dependencia de los recursos de la Nación, puesto que el esfuerzo tributario es poco, demostrando falta de capacidades institucionales. Mientras que Sánchez (2015) concluye que con la creación del

SGR, se ha logrado una distribución equitativa de los recursos a nivel departamental, a pesar de que continúe una inequidad relativa en la destinación de estos a municipios y distritos, puesto que la participación de los fondos allí es baja.

También es importante dimensionar este tema, porque la economía institucional, que es mencionada en Hodgson, (2001) explica que, mediante este, se entiende el proceso evolutivo que tienen los organismos. Dado esto, se podría entender la evolución en los esquemas de regalías, que forman un comportamiento económico según unas reglas y normas predeterminadas. Además, el concepto de hábito, que produce cambios tanto para el análisis microeconómico como macroeconómico; como es el caso de la transición del FNR al SGR.

Casos como el presente esquema han sido estudiados en otros países de América Latina como Brasil, Chile y Perú, en los que se evidencian resultados importantes a la hora de entender el fenómeno de las regalías y las diferencias y similitudes con Colombia.

Por poner un ejemplo, en Perú, “[...] los titulares de concesiones mineras están obligados a pagar mensualmente al Estado [contraprestaciones económicas] por el derecho a explotar los recursos”, luego, con la recaudación por la actividad extractiva, los recursos son destinados a “gobiernos locales (80%) y regionales (15%) en donde se realiza la actividad, así como a las universidades nacionales del mismo departamento (5%)” (Instituto Peruano de Economía [IPE], 2018). Según la Ley peruana de Regalía Minera No. 28258, los recursos son destinados con el objetivo de “financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión productiva que articule[n] la minería al desarrollo económico de cada región para asegurar el desarrollo sostenible de las áreas urbanas y rurales” (p. 7) y en las universidades para investigación, ciencia y tecnologías.

El ejemplo anterior demuestra una similitud con la distribución de las regalías en Colombia y por lo tanto muestra una oportunidad para trabajar el caso del país. Este es especialmente interesante, pues se han visto cambios constantes, tanto de fondo al pasar del FNR al SGR, como de forma con los ajustes de carácter procedimental, acompañados de cambios normativos.

## **2. Marco teórico y conceptual**

### **2.1. Marco teórico**

#### **2.1.1. Naturaleza del problema**

La economía parte de administrar los recursos escasos, con el objetivo de hacer la mejor distribución posible de estos, para encontrar un mayor bienestar con lo disponible. Por esto, teóricamente cuando hablamos de un recurso se distingue “[...] el capital humano (el trabajo), el capital (maquinaria) y recursos naturales [...]” (De la Fuente, 2008, p. 2). Estos últimos “son bienes que provee la naturaleza y son utilizados [...] para consumir, [...] [y] para ser utilizados en algún proceso de producción” (p. 276), como el agua, minerales, tierra, energía. Stiglitz (2000), toma los recursos naturales como bienes productivos, que son utilizados para generar ingresos económicos, bienestar y desarrollo en las sociedades.

Visto desde una aproximación jurisprudencial lo que son los recursos, se pueden categorizar entre los renovables (aquellos que se regeneran por sí mismos como el aire, el agua, los alimentos, entre otros), o no renovables (aquellos que no se regeneran por sí mismos, es decir que están dados según su agotamiento o escasez, como el petróleo, los minerales o los de origen geológico).

Según la Constitución de 1991 “[...] el estado es dueño del suelo y el subsuelo, así como de los recursos naturales no renovables” (art. 332, CP). En la sentencia C-221 de 1997 se expresa que: “Los recursos naturales no renovables por cuya explotación se causan las regalías son, como regla general, públicos [...], con el objeto de evitar la centralización de sus beneficios [...]”. Vale aclarar que tampoco, “por razones de equidad y de equilibrio regional, se municipalizaron o atribuyeron su propiedad a los departamentos”. Por tanto, las entidades territoriales tampoco son beneficiarias de la extracción de los RNN.

Complementando lo anterior, define Restrepo (2010), que el suelo, subsuelo y riquezas minerales son bienes patrimoniales y se permite la explotación de estos, “[...] que resulta en últimas en generación de cuantiosas ganancias de cuyo producto el Estado, deriva un porcentaje llamado regalías” (p. 1229).

La explotación de los RNN genera una ganancia para el agente que desarrolle la actividad, y este tiene que destinar parte de sus recursos para el Estado. Las regalías son una contraprestación económica, fundamentada por el aprovechamiento y agotamiento de un activo, que se liquida con

base en la cantidad de material explotado. El fin último de los recursos percibidos por el Estado es suministrar bienes públicos que el mercado no brinda.

Según estipula la Corte Constitucional en la sentencia C-221 de 1997, “los ingresos que provienen de las regalías se destinan única y exclusivamente a compensar el agotamiento del capital natural que produce la explotación de recursos naturales que no se renuevan”.

Sin embargo, esta contraprestación se relaciona con el concepto de externalidades. Estas, corresponden a las decisiones y acciones de producción o consumo que un individuo o un grupo de individuos tenga, afectando a agentes externos que no son tenidos en cuenta de manera positiva (en tanto obtienen un beneficio, sin recibir nada a cambio) o negativa (al generar perjuicios sin recompensa). Lo anterior puede hacer ineficiente las asignaciones de los recursos en el mercado, por lo que el Estado entra a regular, con subvenciones, permisos transferibles e imponiendo impuestos y multas (Stiglitz, 2000). En consecuencia, la extracción de RNN deja externalidades, en este caso negativas para las sociedades, como es la contaminación del aire, agua y suelo; por lo que el gobierno interviene como dueño de los bienes extraídos, regulando la actividad y limitando la obtención de licencias (de extracción legal y venta).

### **2.1.2. Política Fiscal**

La política fiscal en Colombia tiene como objetivo manejar el volumen y destinación del gasto público, donde la inversión no debe exceder el valor de los ingresos fiscales (tributaciones y contraprestaciones económicas) con los que se hace al presupuesto nacional. Se apunta a la redistribución de ingreso y de riqueza, como también a desarrollar fuerzas productivas y generar crecimiento económico, proveer los bienes públicos y aumentar el empleo (Banco de la República, 2018). Isignares (2015), citado por Cubides (2018), explica que el poder fiscal se define “[...] como la facultad para crear, modificar o eliminar tributos, con el fin de cumplir los fines que la Constitución Política ha establecido” (p. 1).

Según Cubides (2018), “[l]as entidades territoriales en Colombia afrontan diversos problemas de financiación que les impide cumplir con sus diferentes obligaciones y responsabilidades a nivel social [...]” (p. 171), motivo por el cual se convierte en un reto para municipios y departamentos la cobertura de sus necesidades. En la Constitución Política de 1991 (CP), se le ha otorgado una autonomía restringida, con parámetros en la distribución y gestión de los recursos a los entes territoriales; no obstante, la obtención de sus logros se ha dificultado al enfrentarse a la imposición

de impuestos, ocasionando una gran dependencia de las transferencias, lo que se traduce en una administración poco eficiente.

Ahora, con lo recaudado sobre la explotación de los RNN se debe realizar un uso eficiente y una debida asignación del gasto público. Este debe dirigirse a la inversión social para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, debido a que es un instrumento de direccionamiento económico y es indispensable para una buena gestión fiscal.

## **2.2. Marco Conceptual**

### **2.2.1. Descentralización**

En Colombia se hizo relevante la necesidad de crear un gobierno multinivel, en el que la región, los departamentos, los municipios y los territorios colectivos, adquieran más responsabilidades y mayor autonomía para la toma de decisiones y gestión de sus intereses. Esta mayor capacidad de intermediar los intereses comunes, se relaciona con la gobernabilidad, en la que se formulan y aplican políticas públicas que atiendan efectivamente a las demandas sociales y estas construyan legitimidad, es decir que se preocupa por lo que se debe hacer para mejorar el bienestar social, mostrándose con mayor fortaleza en el accionar.

La gobernabilidad se promueve con el proceso de descentralización, el cual “se da, en general, en tres entornos, el administrativo, el fiscal y el político, a través de los cuales el gobierno nacional transfiere a los gobiernos subnacionales responsabilidades, recursos y autoridad política, respectivamente” (Bonet, Pérez y Ayala, 2014, p. 5). Para términos de este trabajo, interesa tanto la descentralización administrativa al asignar funciones a personas o entidades externas al Estado, como también la descentralización fiscal al buscar un equilibrio entre las transferencias y el gasto público de cada ente territorial.

En la Constitución de 1991, artículos 356 y 357, se implementó la descentralización administrativa, buscando hacer uso eficiente de los recursos para cada ente territorial y promoviendo la redistribución de manera que beneficie a los departamentos y municipios.

El proceso de descentralización económica ha tenido dos ejes centrales, la maximización en la cobertura de los servicios básicos y la consolidación política y financiera, lo que ha otorgado autonomía e independencia en diferentes procesos como lo es la planificación y presupuesto a los distintos entes territoriales.

Benavides, et al (2000) mencionan que el manejo de las regalías ha estado influenciado por la descentralización, “[e]l auge de las regalías en Colombia coincide con la puesta en marcha de la descentralización política, administrativa y financiera de los municipios y departamentos” (p. 8). El destino de estos recursos coincide con los sectores donde se haya avanzado en la descentralización, donde se ha logrado llevar a cabo diferentes programas y proyectos.

### **2.2.2. Gobernanza y gobernanza multinivel**

La idea de un gobierno multinivel se da a la hora de entender que una sola entidad debe intervenir en múltiples áreas que presentan problemas en el país, lo que requiere de relaciones intergubernamentales. Entonces, se subdivide esta institución en varios actores, para poder tener mayor control sobre el país o al menos en gran parte de él. Se requiere entender que la gobernanza multinivel reúne los métodos y procesos exigidos por el Estado para dirigir una sociedad; además, involucra actores estratégicos para lograr dar solución a los problemas sociales de redistribución, teniendo en cuenta “la calidad y oportunidad de respuesta” (Garay, 2013).

Peters, Pierre y Murillo (2002), definen la gobernanza como el proceso de coordinación incluyente y comprensiva de relaciones entre los distintos niveles de gobierno y mediante los recursos privados y públicos, en el cual se definen y se persiguen los intereses colectivos. La relación intergubernamental es necesaria pues los actores que participan de varios niveles, son quienes generan redes institucionales con coordinación, siendo clave en el accionar de un gobierno democrático que rinde cuenta. Aguilar (2010), no muy lejos de la discusión anterior, define al gobierno como un agente de dirección insuficiente, es por esto que la gobernanza incluye a la gobernabilidad, tratándose de procesos nuevos directivos de la sociedad, más que de estructura, pues es la nueva relación entre gobierno y sociedad para dar mejoramiento a los objetivos sociales en definición y realización.

### **2.2.3. Equidad**

El gobierno trata de distribuir los recursos según las demandas de la sociedad. Para la comprensión del término equidad se requiere una interpretación de las leyes que van ligadas al concepto de justicia, por ende, su lectura dependerá de la ética que cada gobierno tenga.

Se puede entender equidad como lo justo en comunidad. Ardila (2006) menciona que este concepto ha sido aplicado por el derecho e implica un margen de justicia y discreción del juez para resolver

casos, es un “criterio extrajurídico al que los jueces deben acudir de manera subsidiaria en la interpretación [...]” (p. 83). La equidad es valorativa, pues se tiene en cuenta la moral social y política, al incluir “normas de comportamiento social que la gente acata aunque no estén consagradas en una ley [...]” (p. 85).

### **3. Metodología**

Se realiza un análisis descriptivo con metodología cualitativa, para conocer y describir la realidad de los esquemas de regalías, enfocándose en la evaluación de los componentes de distribución y liquidación. Con este análisis se entenderá el fenómeno de cambio institucional producto de la transición de los esquemas en el tiempo analizado. De esta manera se hará un estudio de caso para entender cómo son distribuidas las regalías en Colombia en el periodo de 1994 a 2016.

Anteriormente, se presentó el ejemplo peruano con la Ley de regalía minera, en el que se muestran similitudes y diferencias con respecto al colombiano. Entonces, pese a que hay casos similares en otros países, es interesante estudiar el caso colombiano, dado a que ha presentado constantes ajustes y actualización, por medio de actos legislativos, decretos, resoluciones que comprenden reformas institucionales, situación que no es tan notoria en otros países.

El periodo de análisis se definió dado que, en 1994 comenzó a regir el primer esquema de regalías hasta 2011 y a partir de este, comienza a regir el segundo esquema. No obstante, debido a que el gobierno ha tenido limitaciones en la discusión técnica de los proyectos, se determina 2016, puesto que a partir de este vuelven a realizar numerosos cambios normativos<sup>1</sup>.

Se implementará entonces, la estrategia de revisión documental en archivos normativos y documentos técnicos, al igual que en informes y reportes oficiales. La información se obtendrá de las reformas normativas posteriores a la Constitución Política de 1991 (CP), incluyendo las posibles sentencias de la Corte Constitucional sobre la materia, al igual que del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda) para el componente de distribución, comprendido por la programación, ejecución y seguimiento; del Ministerio de Minas y Energía (MME) para la política nacional en todo que respecta a la minería; del Banco de la República; y del Departamento Nacional

---

<sup>1</sup>Hasta 2016, el gobierno “ha expedido abundantes reglamentaciones -287 normas sobre todo de carácter procedimental que han venido sufriendo actualizaciones y ajustes-” (CGR, 2017).

de Planeación (DNP) para los componentes estudiados, la dirección y coordinación de proyectos de ambos esquemas.

#### **4. Análisis normativo y aspectos técnicos**

##### **4.1. Regalías**

Las fuentes de financiación que tienen los diferentes niveles de gobierno, según Isignares (2015), citado por Cubides (2018), se pueden clasificar en dos. La primera clasificación corresponde a aquellas que tienen gran incidencia del gobierno central, como las rentas nacionales, transferencias, cesiones, derechos de participación en regalías y compensaciones; representando el mayor volumen de recursos recibidos en los municipios. Y, la segunda corresponde a las fuentes propias, es decir los rendimientos y rentas tributarias.

Entre las transferencias se encuentran las regalías, que son un rubro de ingresos públicos representado como contraprestación económica, que deben ser pagadas por el ente a cargo de la explotación de los RNN. Su pago se hace según un porcentaje sobre el producto bruto explotado. Estos recursos están “destinados a solucionar las necesidades básicas insatisfechas de los diferentes municipios y departamentos como la educación, salud, agua potable y alcantarillado, entre otros. Además de financiar proyectos que generen progreso en la región” (Contraloría General de la República [CGR], 2018). Los proyectos que contribuyen a disminuir las NBI siguen los principios de equidad territorial y social, de manera que beneficien a todos los ciudadanos (Sánchez, 2015), con el fin último de dinamizar la economía, fomentando desarrollo y productividad, donde el gobierno nacional junto con entidades territoriales está encargado de implementar las estrategias que busquen mejores resultados, con una administración transparente.

El monto a pagar de las regalías se determina con base en una serie de factores que según Cándelo, *et al* (2010) depende de la cantidad de material explotado en la mina; asimismo, como de variables macroeconómicas, tales como “el precio internacional del petróleo que se relaciona con el tipo de cambio, y la inflación” (p. 144).

La definición del concepto de regalía ha sido un tema que ha generado controversias por su concepción, puesto que el Banco Mundial lo “define como un único impuesto para el sector de los recursos naturales” (Cándelo, *et al*, 2010, p. 146). Inicialmente se concibió como un pago de un derecho o un impuesto de explotación, y posteriormente se estableció como una contribución

económica, una contraprestación pagadera en dinero o en especie, que terminaría destinada a otorgar bienes públicos o a proyectos para el desarrollo social.

Cabe aclarar que, jurisprudencialmente, en la sentencia C-221 de 1997, se rige que las regalías implican obligación constitucional ya que “son ingresos públicos pero no tienen naturaleza tributaria, pues no son imposiciones del Estado sino contraprestaciones que el particular debe pagar por la obtención de un derecho, a saber, la posibilidad de explotar un recurso natural no renovable”. Por su parte, un impuesto es de carácter legislativo, pues “son cargas económicas que se imponen a los particulares con el fin de financiar los gastos generales del Estado”.

Las condiciones para la explotación de los RNN están descritas en el artículo 360 de la Constitución, donde se establece que: “[L]a 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” (art. 360, CP).

Dadas las condiciones anteriores, el flujo de las regalías atraviesa diferentes procesos, los cuales comprenden desde el momento del recaudo con la recepción de recursos, la liquidación, distribución y por último el giro. Siendo la liquidación y la distribución el objeto del presente trabajo.

El componente de liquidación ha cambiado a través de los años. En la época de los 80 las regalías no tenían una regla definida, puesto que eran producto de una negociación entre el empresario y el estado. Posteriormente se le da la potestad a entes como Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras (Ingeominas); la gobernación y la alcaldía respectiva; y, a la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). Era entonces considerado un esquema mixto que definía el ente a cargo de la elaboración de la liquidación dado el tipo de material o cantidad explotada.

Mientras que el componente de distribución final de las regalías, se realiza con base en porcentajes ya establecidos, según el esquema vigente en el periodo determinado. Y por último se realiza el giro, que es comprendido por la transferencia a las entidades o fondos que se benefician, o bien sea a las asignaciones directas (Cándelo, *et al*, 2010).

Como se mencionó anteriormente, a través de los años se han creado diferentes esquemas para la distribución de las regalías, primero se crea el Fondo Nacional de Regalías (FNR) y posteriormente

cambia al esquema actual, el Sistema General de Regalías (SGR). A continuación, se hará una descripción de los esquemas, mencionando el contexto y normatividades; los actores y objetivos; la liquidación y la distribución; y, por último, la viabilidad de los proyectos para ser aprobados.

## **4.2. Fondo Nacional de Regalías (FNR)**

### **4.2.1. Contexto**

Inicialmente, los beneficiarios de las regalías se limitaban a los departamentos en los que se realizaba la actividad de explotación, por lo que había una distribución concentrada de los recursos de la Nación, “en un porcentaje relativamente bajo de la población” (CGR, 2018).

Sin embargo, al introducirse el concepto de descentralización administrativa en la Constitución de 1991 la dinámica cambió, se promovió la redistribución de recursos del gobierno nacional a las entidades territoriales permitiéndoles llevar a cabo sus estrategias y planes de desarrollo, lo que se creía haría más eficiente el uso de estos recursos.

Es así como se creó el Fondo Nacional de Regalías (FNR), mediante el artículo 361, estableciendo las reglas para la distribución y liquidación de los ingresos producto de las regalías no asignados directamente a las entidades territoriales. Se estipulaban 54 formas diferentes de invertirla, pero siempre relacionadas en los ámbitos de la educación, salud, saneamiento básico y lucha contra la mortalidad infantil. La Ley 141 de 1994 estableció los porcentajes destinados a cada rubro, donde se incluye la energización, el fomento de la minería, la preservación del medio ambiente, proyectos de inversión, la Corporación del Río Grande de la Magdalena y gastos de funcionamiento.

Posteriormente, en las leyes 756 de 2002 y 1283 de 2009 se estableció la diferencia entre regalías directas e indirectas (Mejía, 2017). Las últimas, se realizaban por medio de proyectos de inversión social, las cuales representan el 20% del total de las asignaciones. En el otro caso, las directas, eran asignadas a entidades territoriales en las que se explotaban los RNN o por las cuales eran transportados, estas significaban el 80% del total de las regalías (DNP, 2018).

A los recursos del FNR podían acceder las entidades territoriales del orden nacional, incluyendo a los resguardos indígenas. Esto se hacía a través de proyectos definidos como prioritarios en sus planes de desarrollo municipal, que fueran de inversión social, relacionados “con obras públicas, educación, salud, desarrollo agropecuario, defensa de los recursos forestales y recuperación ecológica. De omitirse esta destinación, al siguiente año, se verían sujetos a la pérdida de dicha

renta” (Restrepo, 2010, p.1238). Lo anterior implicaba que pocos entes territoriales tuvieran acceso al beneficio de recibir recursos de las regalías.

#### **4.2.2. Actores y objetivos**

Los actores principales son: MinHacienda, que está encargado de recaudar y administrar los recursos del FNR; y los 9 miembros del Consejo Asesor de Regalías, estos son:

- El director del DNP o el subdirector. Realiza “la vigilancia y el control financiero y administrativo del uso correcto de los recursos [...]” (DNP, 2007, p. 69);
- El Ministro de Minas y Energía o el viceministro. Según Decreto 70 de 2001, su ministerio liquida las regalías por hidrocarburos y se encarga de la “exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales e hidrocarburos” (DNP, 2007, p. 15);
- El Ministro de Transporte o el viceministro;
- El Ministro de Educación o el viceministro;
- El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o el viceministro;
- Dos gobernadores elegidos por la Federación Nacional de Gobernadores; y
- Dos alcaldes elegidos por la Federación Colombiana de Municipios, quienes “[r]ecaudan y liquidan las regalías generadas por calizas, arenas, arcillas, gravas y, en general, de materiales de construcción” (DNP, 2007, p. 15).

Además de presentar actores principales, la Ley 141 de 1994, presenta los objetivos del FNR, los cuales son: “la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión” (Art. 1, Ley 141 de 1994); el incentivo al equilibrio regional, apoyando a las mejoras de las NBI; y la generación de un impacto ambiental, social y económico con los proyectos.

#### **4.2.3. Liquidación**

La liquidación se realiza con base en el material extraído, y según lo establecido en el Artículo 227 de la Ley 685 de 2001 se calcula el valor a pagar como “un porcentaje fijo o progresivo del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina pagadero en dinero o especie” (p. 66), sin procesamiento alguno del bien explotado.

Según el Artículo 19 de la Ley 141 de 1994, el ente a cargo de la liquidación es el Ministerio de Minas y Energía (MME), quien determina, por medio de medidas de carácter general, los precios de los minerales. Adicionalmente, se presenta en los artículos 20, 21, 22 y 23 el procedimiento para determinar los precios promedio con base en ponderaciones, para: el petróleo, el gas, el carbón y el níquel. Aunque la ley establezca precios ponderados, se aclara que este precio base en ningún caso puede ser inferior a lo que estipule el MME.

#### **4.2.4. Distribución**

Según la Ley 141 de 1994, se distribuye el 15% a la energización; el 60% al fomento de minería, a la preservación del medio ambiente, y a proyectos de inversión; el 13% a proyectos específicos de desarrollo; el 10% a la Corporación del Río Grande de la Magdalena; y el 1% a los gastos de funcionamiento.

#### **4.2.5. Requisitos, viabilidad y elegibilidad**

La distribución de regalías tiene los siguientes requisitos: en primera instancia el ente territorial debe establecer el proyecto a ejecutar, el cual tiene que estar definido como prioritario en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Además, debe seguir los requisitos generales establecidos por ley para cada sector y los requisitos especiales en el caso de proyectos de fomento a la minería (aprobado por el MME) y la preservación del medio ambiente (aprobado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial). (Ver el anexo 1)

El proyecto será dirigido al ministerio competente de cada uno de los sectores o a la UPME (para el caso de proyectos de energización y gas combustible). Estos, tienen un plazo de 45 días a partir de ser presentado, para dar el consenso de viabilidad técnica, económica, financiera, institucional y legal para continuar el proceso. En caso de no viabilidad, será devuelto a la entidad que lo presentó, para que pueda realizar las correcciones pertinentes. Se establece que los proyectos “podrán ser ajustados con posterioridad a su aprobación en caso de presentar o requerir modificaciones de carácter técnico, manteniendo el alcance inicialmente previsto” (Art. 6, Decreto 416 de 2007).

Luego de esto, debe ser inscrito al Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) del DNP, para que la Dirección de Regalías priorice los proyectos que serán efectuados, por lo menos, con 10 días de anticipación a la realización de la sesión del consejo asesor de regalías. Después de dicha

sesión, se dispondrán 5 días hábiles para impartir la aprobación del proyecto y a los 5 días hábiles siguientes, se deberá expedir el acuerdo aprobatorio (DNP, 2007) (Ver gráfico 1).

Los criterios de elegibilidad para proyectos con recursos del FNR deben: cumplir con todos los requisitos, estar dirigidos a las necesidades de las comunidades, pertenecer a los planes de desarrollo municipal, siendo acordes con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), y estar en el BPIN. Además, estos proyectos deben: “[ser] funcionales y sostenibles en el tiempo, [ofrecer] la mejor alternativa de solución, [considerar] el costo por usuario, [satisfacer los] índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, [responder a un] indicador de cobertura, [seguir el] aval técnico y financiero del operador de red, [determinar] costos razonables [y, evaluar] sí recibe regalías directas” (UPME, 2006, p. 40).

Según el Decreto 416 de 2007, perderá efecto la aprobación del proyecto, cuando la entidad beneficiaria no cumpla con los requisitos o cuando el proyecto ya esté en proceso de ejecución con otros recursos.

Gráfico 1. Etapas de los proyectos desde la viabilización hasta el giro en el FNR.



Fuente: DNP, (2007)

El FNR, como se ha mencionado antes, culmina en 2011 que es cuando entra en vigencia e SGR, por lo tanto, las regulaciones y normas descritas ya no aplican para la distribución de regalías. El siguiente apartado explica la nueva normatividad, vigente en el presente.

### 4.3.Sistema General de Regalías (SGR)

#### 4.3.1. Contexto

Buscando la estabilidad económica y como respuesta a la bonanza minero energética por la cual atravesaba el país, se hizo evidente la necesidad de realizar una reforma de manera que se garantizara un “manejo responsable y eficiente de los recursos provenientes de las regalías, [con el fin de] mejorar las condiciones de equidad social en la distribución de los ingresos” (DNP, 2014, p. 13). Esto, además, impulsaría el crecimiento y desarrollo del país a través del fomento a proyectos de impacto regional, para favorecer a los distintos niveles (DNP, 2014), distribuyendo los recursos hacia las poblaciones más vulnerables.

Es así como se crea el Sistema General de Regalías (SGR) mediante el acto legislativo 05 de 2011, desarrollado posteriormente por la Ley 1530 de 2012. Este nuevo esquema establece que el 90% de estos recursos serán distribuidos a los fondos, basados en el principio de competitividad y equidad regional, dejando el 10% restante para las asignaciones directas (Sánchez, 2015). Asimismo, el 40% de los recursos se destina al ahorro para el futuro, mientras que el 60% restante para inversión en equidad regional, lo que implica fortalecer el control social, con los planes y las políticas nacionales (DNP, 2014).

#### 4.3.2. Actores y objetivo

Es importante mencionar que el SGR, conforme a la Ley 1530 de 2011, se encuentra integrado por seis órganos, presentados en los artículos 4, 9, 7, 8 y 6, respectivamente:

- *Comisión rectora.* Es quien define la política general y las regulaciones del sistema para un adecuado funcionamiento. Tiene como propósito fortalecer las secretarías técnicas y los órganos colegiados de administración y decisión. Esta, se encuentra integrada por el Director del DNP, el Ministro de MME, el Ministro de MinHacienda, dos gobernadores, dos alcaldes, un senador y un representante a la Cámara.
- *Dirección de regalías del DNP.* Ejerce como secretaria de la anterior, controlando y evaluando el SGR, al mismo tiempo que administra el sistema de monitoreo.
- *El Ministerio de Minas y Energía.* Está a cargo de realizar las proyecciones de ingresos para la elaboración del plan de recursos y fiscalizar la exploración y explotación de RNN.
- *Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* Es quien asigna, administra y gira los recursos entre los beneficiarios.

- *Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD)*. Define los proyectos que serán financiados con los recursos del SGR. Según la CGR (2018), se creó como un mecanismo “para mejorar la racionalidad del gasto, una instancia decisoria que da vía a la priorización y aprobación de los proyectos” y poder acotar la discrecionalidad de asignación de recursos.
- *Colciencias*. Ejerce como la secretaría técnica de la OCAD y se encarga de verificar que los proyectos a financiarse con el Fondo de ciencia, tecnología e innovación cumplan con los requisitos estipulados.

Los objetivos establecidos para el SGR, van en pro de lograr mejores resultados en cuanto al uso y la distribución de las regalías. Son:

Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos para generar ahorro en épocas de escasez; distribuir los recursos hacia la población más pobre generando mayor equidad social; promover el desarrollo y la competitividad regional; incentivar proyectos micro energético; promover la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; [y], propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollan actividades de explotación y exploración (MinHacienda, 2018).

#### **4.3.3. Liquidación**

El concepto de liquidación para el SGR se encuentra definido en el artículo 14 de la Ley 1530 de 2012, el cual continúa el mismo lineamiento expuesto para el FNR. Este tiene en cuenta los volúmenes de producción, los precios base de liquidación, la tasa representativa del mercado y los porcentajes de participación de regalías por RNN. Y difiere, con respecto al esquema anterior, en cuanto a las autoridades que realizan el proceso.

En la presente ley se estipula que las máximas autoridades para determinar y ejecutar procedimientos en esta cuestión de liquidación son: el MME, la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). La primera se encarga de entregar la liquidación a las entidades territoriales productoras, discriminada por valores y variables con periodicidad definida (no más de 3 meses) correspondiente al RNN. Las dos siguientes, señalan términos y condiciones para determinar los precios base de liquidación y compensaciones de la explotación, mediante “actos administrativos [...], sin perjuicio de lo pactado en los contratos vigentes a la fecha de promulgación de la ley” (Art. 15, Ley 1530 de 2012).

#### 4.3.4. Distribución

El DNP distribuye los recursos del SGR, después de evaluar lo establecido en la Constitución, en la Ley 1530 de 2012, en el Decreto 1082 de 2015, en los porcentajes del presupuesto del sistema, en la información transmitida por el MME y en el recaudo que avala MinHacienda. (DNP, 2018)

Como se mencionó anteriormente, el 90% de los recursos de las regalías se distribuyen a través de diferentes fondos. Cada uno de ellos tiene objetivos específicos diferentes, pero con el ideal común de lograr una mayor cobertura de las NBI. Las transferencias son dirigidas a los siguientes fondos:

- a. *Fondo de ahorro y estabilización (FAE)*: destina hasta un 30% de los recursos, administrado por el Banco de la República y es “creado con el fin de promover el carácter contra-cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo” (CGR, 2018). Busca generar ahorro público para brindar estabilidad en épocas de crisis económica.
- b. *Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)*: se presenta como el ahorro de las entidades territoriales para financiar el pasivo pensional de estas (Bonet y Urrego, 2014). Para el fondo se destina el 10% de los recursos.
- c. *Fondo de ciencia, tecnología e innovación (FCTeI)*: con el 10% de los recursos financian proyectos que “contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones [...]” (Sánchez, 2015, p. 169). Buscando progreso social y prosperidad para todos.
- d. *Fondo de desarrollo regional (FDR)*: se encarga de la “Financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno y entidades territoriales” (Sánchez, 2015, p. 172). Fomentan la competitividad y desarrollo de las entidades. Está representado en un 10% del total de los recursos.
- e. *Fondo de compensación regional (FCR)*: Financia proyectos regionales de acuerdo con los principios de mejora de la población, buscando dar un mayor cubrimiento al desempleo y las NBI; con el fin de lograr desarrollo en las entidades más pobres (Bonet y Urrego, 2014).
- f. *Regalías directas*: recursos asignados a la financiación de proyectos de inversión que busquen desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales en cuya jurisdicción explotan los RNN. Representan el 10% de los recursos

- g. *“Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del suelo”*: el Gobierno define “[...] los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de Recursos no renovables, [...] así como los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización [...]” (Sánchez, 2015, p. 173).
- h. *“Funcionamiento del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR”*: vela porque el uso de los recursos sea eficiente y eficaz, se lleven a cabo procedimientos preventivos y correctivos, con imposición de medidas que busquen corregir manejos inadecuados. (Sánchez, 2015)

Es así como los recursos del SGR se distribuyen a los entes territoriales por medio de asignaciones directas, conforme al nivel de producción de RNN y a través de los fondos ya mencionados. Estos, no se asignan por valores o entes definidos, puesto que se destinan a la financiación de proyectos que pueden combinar recursos de los diferentes fondos mientras sean aprobadas por el respectivo OCAD. Es importante aclarar que según lo establecido en la Ley 1530 de 2012, el presupuesto del SGR se hace cada 2 años, empezando el 01 de enero y finalizando el 31 de diciembre del año siguiente.

#### **4.3.5. Requisitos, viabilidad y elegibilidad**

Se ha establecido en el Acuerdo 38 de 2016 que los proyectos deben presentar los requisitos generales, y los requisitos sectoriales (cultura, educación, transporte, etc.). Estos últimos justifican la naturaleza del proyecto, quién lo desarrollará, la localización y la fase en la que se encuentra, para la que se incluyen otros requisitos. Luego de estos, se determina en el proyecto si es necesaria la compra de predio, la utilización de licencias, el uso de maquinaria, también, si está pensado para culminar proyectos ya iniciados, reparación de desastres o calamidad pública, y/o por ser de la Asociación Público Privado (APP), pues hay que presentar los requisitos especiales (ver Anexo 2).

Posteriormente, es indispensable presentar el certificado de cumplimiento de los requisitos previos al inicio de ejecución, para que la OCAD priorice los proyectos.

Se presentan los proyectos con la Metodología General Ajustada (MGA), por la ventanilla única del DNP o bien sea en las secretarías de planeación de las entidades territoriales. Estos se encargan de registrarlos en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) del DNP, para dar inicio a la fase de verificación. Esta última le corresponde al DNP, en caso de ser financiados

los proyectos con recursos del FDR y el FCR; y en caso de ser financiados con asignaciones directas, le corresponde a las secretarías de planeación de los departamentos. En esta fase se revisa el cumplimiento de los lineamientos y requisitos definidos por la Comisión Rectora, la cual finaliza con la expedición de un certificado de verificación que se envía a las correspondientes secretarías técnicas de los OCAD (CGR, 2017).

Una vez se surten los pasos anteriores (formulación, presentación y verificación), el proyecto pasa a la OCAD para su viabilización, que exige la votación de los respectivos miembros. Finalmente, revisa los recursos disponibles en MinHacienda, para ser aprobado (Acuerdos de la Comisión Rectora del SGR, números 32 de 2015, 36 de 2016).

Gráfico 2. Etapas de los proyectos desde la viabilización en el SGR



Fuente: Sistema General de Regalías, (2018)

## 5. Comparación de esquemas de Regalías

El problema de la “enfermedad holandesa<sup>2</sup>” se despierta con el FNR, puesto que el nivel del gasto que comienza a dispararse, y por el contrario el nivel del ingreso comienza a decrecer, dada la desestimulación tributaria que se crea por la presencia de estos recursos (Restrepo, 2010), originando pereza fiscal. Lo cual, podrían estar explicadas por la dependencia fiscal que surgió en las entidades territoriales que reciben la mayor parte de las regalías por asignación directa, ya que destinaban montos fijos a gastos de funcionamiento. Esta situación daría un cambio positivo en el SGR, puesto que el 90% de sus recursos están destinados a fondos con objetos específicos,

<sup>2</sup>Se da la “enfermedad holandesa” con la explotación de RNN, que generan en primera instancia un exceso de liquidez que trae un incremento en el gasto. Posteriormente los ingresos decrecen por la estabilización de la demanda, por lo que se presentan bajas tasas de crecimiento que se derivan del deterioro de los demás sectores productivos, dado a que llegan muchos dólares a la economía nacional y se reevalúa la moneda.

reduciendo así el uso de las regalías para gastos de funcionamiento, que por sus implicaciones reduciría la dependencia fiscal.

Este asunto de la dependencia por los recursos, que además produjo la enfermedad holandesa, es evidente según Bonet, *et al* (2014); López (2016); y, Benavides, *et al* (2000), aún en el nuevo esquema, en el SGR. (Puesto que) Solo aquellos municipios que estaban en el esquema anterior, tienen un mejor manejo de los recursos, pero han generado deficiencia administrativa y fiscal, reflejo del poco esfuerzo tributario, lo cual atribuye a la falta de capacidades institucionales.

La distribución de los recursos del FNR generaba que el esquema tuviese “[...] carácter pro-cíclico de las asignaciones, dado que no existía un mecanismo de ahorro en tiempos de bonanza” (Ramírez y Baquero, 2018, p.3). Este carácter permanece en el SGR. A pesar de que se creó el Fondo para el ahorro y estabilización, con el fin de introducir un mecanismo contra-cíclico de ahorro para la época de escasez, solo pertenecen a él el 20% de los recursos distribuidos, mientras que el 80% restante continúa dentro del carácter pro-cíclico, que está sujeto a un porcentaje fijo de la renta variable generada por la explotación de los RNN.

La potestad de la liquidación en un principio estaba atribuida entre varios entes. Posteriormente, en el FNR se le dieron todas las atribuciones al MME. En cambio, en el SGR se ha hecho una diferenciación de funciones, puesto que incluye al MME para realizar la liquidación detallada y a la Agencia Nacional de Minería y a la de Hidrocarburos para la determinación de los precios bases y de compensaciones.

En ambos esquemas la liquidación funciona de forma similar. Por ejemplo, cuando un yacimiento se encuentra ubicado en dos o más entidades territoriales, la liquidación se realiza en forma proporcional a la participación de cada entidad. El MME, o a quien este delegue la fiscalización, mediante resolución define la participación que corresponda a cada beneficiario, según el área y los volúmenes de producción (Art. 8, Ley 756 de 2002 y Art. 37, Ley 1530 de 2012).

Si bien, los cambios observados en los requisitos para la aprobación de los proyectos, se diferencian en que: para el FNR se debían presentar requisitos generales dado el sector al cual aplicaba el proyecto, o si es el caso, especiales para proyectos de minería y la preservación del medio ambiente. Por el contrario en el SGR, se ha subdividido la clasificación de requisitos entre: generales que

deben presentar todos los proyectos, sectoriales al cual se aplica, y especiales para uso de licencias, maquinaria, reconstrucción u otras categorías ya mencionadas.

Pese a los cambios entre los esquemas, hay semejanzas en los requisitos. Puesto que en ambos, los proyectos deben ser presentados según la metodología que dispone el DNP, es decir la Metodología General Ajustada (MGA); tener el certificado de que el proyecto se encuentre articulado con el PND y con el PMD del respectivo municipio; enviar carta de representación, en la que se describa la importancia del proyecto, la problemática presentada y la posible solución; y, el esquema de sostenibilidad con el flujo de caja. Además de lo anterior, ambos deben ser registrados en una plataforma para continuar el proceso de viabilización. En el caso del FNR se registran en la plataforma del BPIN, y en el caso del SGR, en la plataforma del SUIFP.

La viabilización de proyectos presentados en el SGR se encuentra a cargo de los OCAD Regionales, quienes realizan una votación para la aprobación o negación de estos. El proceso lleva implícitos criterios de subjetividad, a pesar de que la regla sea clara, pues la opinión del personal puede darse por la diferencia de criterios (dado el constante cambio de regulación) y formas de trabajar. Lo anterior podría verse agravado con la rotación del personal y la poca experiencia, que en últimas dan cabida a la descoordinación, asunto que puede traer retrasos en la aprobación de proyectos. Esto demuestra la fragilidad institucional de los OCAD (OCAD, 2017).

Mientras que para el FNR los criterios de viabilización atienden un carácter objetivo, ligado en su totalidad al cumplimiento de requisitos; para el SGR se adopta un criterio subjetivo, al implicar el voto de personas para la aprobación o no del proyecto, y este dependerá de su criterio u opinión.

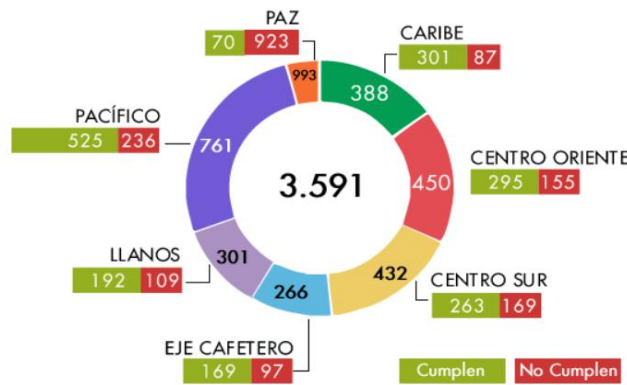
Para la viabilización de proyectos en el FNR se contaba con un plazo de 45 días a partir de que este fuera presentado; mientras que, en el SGR, después de haberse presentado en la plataforma con los certificados establecidos, se cuenta con 5 días hábiles. Este último busca agilidad en los procesos, sin contar con las dificultades adicionales que se podían presentar, puesto que el tiempo es reducido para las evaluaciones de gran complejidad, lo que podría generar devoluciones injustificadas, o bien, la aprobación de proyectos mal formulados.

Desde otra perspectiva, menciona Sánchez (2015) que, para el esquema del FNR se requieren estudios de preinversión: “proceso realmente incierto por los vicios politiqueros y, muchas veces de corrupción” (p. 179). Esto condujo a que, a pesar de los esfuerzos por contribuir al bienestar y

desarrollo de los ciudadanos, los resultados no fueran los esperados, dado que los recursos fueron usados indebidamente en proyectos de bajo impacto social (Mejía, 2017). Por su parte, la CGR (2018) expresa que, el SGR “tuvo dos efectos inmediatos: distribuyó mejor los recursos en términos de beneficiar a un mayor porcentaje de la población y favoreció a los departamentos sobre los municipios”.

De los 3.591 proyectos presentados desde el 2012 para verificación de viabilidad, antes de ser inscritos al BPIN, 1.815 cumplen con los requisitos solicitados por los distintos ministros, que representan la suma de \$16 billones de pesos; es decir que 1.776 proyectos presentados no cumplen con los criterios de viabilidad y fueron devueltos para revisión. Esto podría ser una muestra de que, a pesar de la posibilidad de participación de estos recursos, la obtención definitiva siga siendo compleja (Ver Gráfico 2).

Gráfica 3. Proyectos Viables y Proyectos no Viables desde 2012.



Fuente: Sistema General de Regalías, (2018)

## 6. Conclusiones

Al revisar las debilidades institucionales de cada esquema, generadas por los continuos cambios en la normatividad. Se observa que se han dado tres (3) cambios entre los esquemas de regalías:

- En su forma de distribución, según las asignaciones directas o asignaciones para proyectos de inversión social u otras categorías.
- En los agentes que intervienen en el proceso de distribución y liquidación de las regalías.
- En los procedimientos, la agilidad y criterios de viabilidad y elegibilidad de los proyectos presentados. Es importante resaltar que los requisitos exigidos para presentar proyectos son abundantes en ambos esquemas, buscando un buen control, para la buena distribución de los recursos, y así beneficiar a más ciudadanos.

La definición de liquidación expresada como un porcentaje del producto bruto explotado, calculado en boca de mina, y pagadero en dinero o en especie, se ha mantenido fija, como se demuestra en las leyes 756 de 2002 y 1530 de 2011 de cada esquema. Sin embargo, si han cambiado los agentes que realizan esta acción, según sea el esquema. En ambos se puede observar en los artículos 8 y 37 de las respectivas leyes, que la liquidación será proporcional a la participación de las entidades que compartan un yacimiento de explotación de RNN.

Los requisitos cambian según los proyectos, de acuerdo a los sectores o las especificaciones de cada uno. En el FNR los requisitos especiales eran exclusivamente para dos sectores, mientras que para el SGR no son referentes a los sectores, sino a actividades especiales. Sin embargo, es importante resaltar que algunos requisitos generales del FNR están incluidos en los generales del SGR.

En la gobernanza hablamos de los procesos exigidos por el Estado, es decir los requisitos para poder aplicar a los recursos transferidos (de regalías) por el gobierno central a los entes territoriales. Para la viabilización de los proyectos se involucran a diferentes actores públicos según el esquema, con el fin de dar solución a los problemas de redistribución en proyectos de inversión social.

Los actores públicos incluidos en la distribución de las regalías, cambian en el SGR con la comisión rectora, - que en el FNR correspondía al Consejo asesor de regalía-, con la integración de un senador y un representante a la Cámara, que ayudan a realizar las políticas y regulaciones del sistema. En el SGR, también se integran los OCAD y Colciencias para la viabilización de los proyectos. Por otro lado, el MME y Minhacienda siguen cumpliendo el mismo rol que se les otorgó desde el FNR.

Con los esquemas de regalías se ha contribuido a la descentralización administrativa y fiscal, para el tema de la distribución de recursos y responsabilidades a diferentes entes. Se pudo observar que en el momento de presentar proyectos en ambos esquemas, los entes territoriales tenían la posibilidad de hacer las correcciones para iniciar de nuevo el trámite, poniendo en evidencia un incentivo a la descentralización. Lo anterior, otorga oportunidades siempre y cuando se cumplan con unos procesos y requisitos de control del MME, que implican un esfuerzo adicional (en tiempo y costos). Cabe aclarar que para la aprobación, se carece de plena autonomía, al tener que cumplir una gran cantidad de requisitos y depender de un personal experto para su aprobación.

Se concluye que, aunque en la ley se establece que cualquier persona (natural o jurídica), siguiendo las metodologías planteadas por el DNP, puede presentar proyectos ante las secretarías de planeación, hay implícito un alto grado de dificultad, requiriendo conocimientos técnicos, recursos y tiempo. Por estas complejidades es que muchos de los entes territoriales no realizan o reenvían sus proyectos, pues prefieren no asumir este desgaste administrativo para que el proyecto sea negado posteriormente.

Como complemento a este trabajo, sería interesante que otros estudiaran la transparencia en los esquemas de las regalías, en el sentido de contar con el personal idóneo, con capacidades técnicas y conocimientos normativos necesarios para otorgar la viabilidad de los proyectos. Además, de que realicen un análisis de cómo debería ser la distribución de las regalías, de manera que beneficie efectivamente a la población.

## **7. Referencias**

Acuerdo 26 de 2004. Por el cual se fijan los criterios de elegibilidad, viabilidad y los requisitos básicos para la presentación de los proyectos de inversión en el sector de preservación del medio ambiente, agua potable y saneamiento ambiental a ser financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías. Diario Oficial 45.776 del 29 de Diciembre de 2004.

Acuerdo 38 de 2016. Por el cual se establecen los requisitos generales y sectoriales, para la viabilización y previos al inicio de la ejecución, para proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías; se fijan los requisitos para la financiación de los compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 49.897 del 07 de Junio de 2016.

Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. (A. B. López v, Ed.). Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Ardila, E. (2006). ¿A dónde va la justicia en equidad en Colombia? Medellín: Corporación Región. P. 83-86

Banco de la República (2018). ¿Qué es la política fiscal? Retrieved from <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-pol-tica-fiscal>

- Barreto, L. H., y Hernández, A. (2018). *Descentralización y Finanzas Territoriales*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Benavides, J., Carrasquilla, A., Zapata, J., Velasco, A., y Link, M., (2000). *Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales*. Fedesarrollo, Bogotá. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11445/1562>
- Bonet, J., Guzmán Finol, K., Urrego, J., y Villa, J. M. (2014). Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis-respuesta. *Documentos de Trabajo En Economía Regional*, 203(Junio), 40. Recuperado de: [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/dtser\\_203.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_203.pdf)
- Bonet, J., Pérez, J., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional -Banco de La República*, 205, 72. <https://doi.org/1692375>
- Bonet, J., y Urrego, J. (2014). El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, 198(January), 1–55. Recuperado de: [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser\\_198.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_198.pdf)
- Cándelo, R. J., Durán, Y. L., Espitia, J. E., Garcés, J. E., y Restrepo, J. A. (2010). Las regalías en Colombia y su impacto en el ámbito subnacional. *Desafíos*, 22 (1), 143–204. Recuperado de: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewArticle/1292>
- Constitución Política de Colombia [CP]. (1991). Artículos 332, 361 y 363. Recuperado de: <http://www.constitucioncolombia.com/>
- Contraloría General de la República [CGR]. (2018). ¿Qué son las regalías? Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/web/regalias>
- Contraloría General de la República [CGR]. (2017). Los OCAD y la gestión por proyectos, (Evaluación del Sistema General de Regalías), 1–140. Retrieved from <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2018/04/ocad.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-221 de 1997. (M. P. Alejandro Martínez Caballero; abril 29 de 1997)

- Cubides, E. A. (2018). Simplificación tributaria territorial en Colombia. *Revista de Derecho Fiscal*, 12, 171–218. Recuperado de: <https://doi.org/10.18601/16926722.n12.08>
- De la Fuente, C.M, (2008). Manual de economía ambiental y de los recursos naturales (Segunda ed.) España: Paraninfo SA. Recuperado de: <https://bit.ly/2pQUW4r>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2007). *Actualización de la cartilla “Las Regalías en Colombia.”* (P. Marino, Ed.), *Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá: Dirección de Regalías. <https://doi.org/978-958-8340-27-2>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2014). *Sistema General de Regalías Presentación General. Reforma al régimen de regalías y normatividad*. Recuperado de: [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem\\_135.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). Guía de distribución del sistema general de regalías entre fondos y beneficiarios. Recuperado de: <https://bit.ly/2PIWV6h>
- Garay, J. L. (2013). *Minería en Colombia derechos, políticas públicas y gobernanza*.
- Hodgson, G. (2001). El enfoque de la economía institucional. *Análisis Económico*, XVI (33), 3-41. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/413/41303301/>
- Instituto Peruano de Economía, (s.f.). Regalías mineras, petroleras y gasíferas (IPE). Encontrado en octubre 13 de 2018. Recuperado de: <http://www.ipe.org.pe/portal/regalias-mineras-petroleras-y-gasiferas/>
- Ley No. 28258 -Ley de Regalía Minera. Establece la Regalía Minera, su constitución, determinación, administración, distribución y utilización”. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/1002BCF7DCFACAE705257C200052B47B/\\$FILE/28258.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1002BCF7DCFACAE705257C200052B47B/$FILE/28258.pdf)
- 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. Junio 28 de 1994. El Congreso de Colombia.

- Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Mayo 17 de 2012. El Congreso de Colombia.
- López, C. (2016). El Tercer Ingrediente de la receta para llevar el Estado a las regiones: Las descentralización política, fiscal y administrativa. En “*¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las 3 Colombias*”, Pág. 351-432, Bogotá, Colombia: Penguin Random House Group Editorial.
- Mejía, J. M. (2017). “Las regalías en Colombia, una fuente de equidad y progreso” Trabajo de tesis como requisito de grado para optar por el título de Economista Facultad de Economía Programa de Economía Director: Juan Miguel Gallego, Pág. 1–37.
- Ministerio de Hacienda y Crédito público [MinHacienda]. (2018). Sistema General de Regalías y Objetivos. Encontrado en Agosto de 2018. Recuperado de: <https://bit.ly/2wIBpWI>
- Ministerio de Minas y Energía [MME]. (2018). Fondo Nacional de Regalías. Recuperado de: <https://www.minminas.gov.co/fondo-nacional-de-regalias1>
- OCDE, (2008). La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dev/41578326.pdf>
- Peters, B. G., Pierre, J., y Murillo, L. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? *Foro Internacional Del Colegio de México.*, 42(3), 429–453. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/27739134>
- Ramírez, S. M., y Baquero, A. D.,(2018). Sistema General de Regalías : una reforma a la distribución como mecanismo de inversión Sistema General de Regalías.
- Resolución Número 151 de 2018. Por el Cual se determinan los precios base de liquidación de regalías de los minerales no metálicos para la anualidad 2018-2019. Director General de la Unidad de Planeación Minero Energética- UPME. Marzo 23 de 2018.
- Restrepo, J.C. (2010). Hacienda pública. Décima edición. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de: <https://eafit.overdrive.com/media/2738238#>
- Sánchez, P. A. (2015). El Sistema General De Regalías Como Instrumento De Equidad Territorial En Colombia. *Principia Iuris*, 12(24), 159–181. Recuperado de:

<http://search.ebscohost.com.itm.elogim.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=116972592&lang=es&site=ehost-live>

Stiglitz, J. E. (2000). La economía del sector público. (E. Rabasco y L. Toharia, Eds.) (Tercera ed). España: Antoni Bosch Editor, Universidad de Alcalá. Recuperado de: [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/0\\_Gestion/Economia\\_Sector\\_Publico-Stiglitz\\_J-2000.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/0_Gestion/Economia_Sector_Publico-Stiglitz_J-2000.pdf)

Sistema General de Regalías, (2018). Verificación de requisitos. Recuperado en: <https://www.sgr.gov.co/Proyectos/Verificaci%C3%B3ndeRequisitosenProyectos.aspx>

Unidad de Planeación Minero Energética- UPME. (2006). *Guía para la formulación y presentación de proyectos a los fondos FAER, FAZNI, FNR, FECF y programa PRONE*. Bogotá D.C, Colombia: Milenio Editores e Impresores. Recuperado de: [https://www.minminas.gov.co/documents/10180/667537/Guia\\_proyectos\\_upme2006.pdf/3bffb50b-407b-414e-a9db-58f7fc0fde5a](https://www.minminas.gov.co/documents/10180/667537/Guia_proyectos_upme2006.pdf/3bffb50b-407b-414e-a9db-58f7fc0fde5a)

## **8. Anexos**

- **Anexo 1. Requisitos generales en el FNR, según sea el proyecto a financiar.**

<b>Proyecto</b>	<b>Requisitos del Fondo Nacional de Regalías (FNR)</b>
	A. Seguir los (21) requisitos del Fondo de Apoyo Financiero para Electrificación Rural (FAER). Incluyen: carta de representación, planos técnicos y geográficos, certificados de predios y cofinanciación, estudios previos, flujo de caja y otros
<b>Electrificación</b>	B. Esquema de sostenibilidad empresarial
	C. Registro del proyecto en el Sistema (SSEPI) del DNP
	D. Certificado de propiedad de activos
	E. Copia de licencia de urbanización y construcción
<b>Gas Combustible</b>	A. Seguir (5) requisitos del FAER: acto administrativo; aval técnico y financiero; indicadores de calidad; estudio socio económicos y ambiental; y esquema de sostenibilidad.
	B. Justificación de la remodelación
	C. Seguir (2) requisitos del FNR para Energización- Esquema de sostenibilidad empresarial, y copia de licencia de urbanización y construcción.
	D. Certificado de Estratificación, de la CREG, del puntaje del SISBEN, del costo del terreno
	G. Aval técnico y financiero del productor, transportador y distribuidor
	H. Estudio de Preinversión de viabilidad técnica y económica
<b>Medio Ambiente, agua potable y saneamiento (Acuerdo 26 de 2004)</b>	A. Carta de presentación y solicitud de recursos
	B. Certificado que conste: está en el Plan de Desarrollo Territorial, la capacidad residual, la propiedad de los terrenos
	C. Cronograma de actividades, flujo de fondos, y Copia de estudios, diseños, planos de construcción y otros
	D. Presupuesto de obra, plan financiero y análisis de precios unitarios y totales.
	E. Licencia ambiental y permiso de vertimiento emitido
	F. Plan de contratación del proyecto y entidad encargada de la administración, operación y mantenimiento de los servicios públicos
<b>vivienda de interés social urbanos (acuerdo 15 de 2005)</b>	A. Carta de presentación y solicitud de recursos
	B. Certificado de Elegibilidad y de viabilidad del proyecto y estudios previos, impacto esperado y soporte técnico y financiero
	C. Planos de localización
	D. Estructura de contratación, cronograma de obra y licencia de construcción
<b>Infraestructura de transporte por carretera, fluvial y aeroportuaria (Acuerdo 17 de 2011)</b>	A. Carta de presentación y solicitud de recursos
	B. Proyecto formulado en la Metodología del BPIN y su certificado
	C. Certificado de disponibilidad presupuestal y que esté en el PND y en el PDM
	D. Presupuesto detallado de obra y análisis de precios unitarios, cronograma de actividades, flujo de fondos, estudios y diseños técnicos requeridos
	E. Licencia ambiental, plano de localización y certificado de libertad y tradición
	F. Requisitos específicos para cada tipo de infraestructura

Elaboración propia a partir de la información recupera de UPME, (2006); Acuerdo 26 de 2004, Acuerdo 15 de 2005, acuerdo 17 de 2011

- **Anexo 2. Requisitos generales, especiales en el SGR**

<b>Fase</b>	<b>Requisitos Generales del Sistema General de Regalías</b>
<b>A. Fase I</b>	<p>Presentar proyecto en MGA</p> <p>Carta de presentación, solicitud de recursos y certificado de la no utilización de recursos por otras fuentes- Representante legal</p> <p>Certificado que conste: está en el PND y en el PDM y si aplica, en el plan de vida- Secretaría de Planeación</p> <p>Presupuesto detallado con las actividades, con el APU y análisis de costos -Entidad certifique APU regional</p> <p>Certificado que conste: no estan en zona de riesgo</p> <p>Demostrar la convocatoria a la que estan aplicando</p>
<b>B. Fase II</b>	<p>Presentar estudios de la Fase I</p> <p>Documento técnico con cronograma.</p> <p>planos de localización y análisis de riesgo de desastre</p>
<b>C. Fase III</b>	<p>Diagnosticos, estudios y especificaciones tecnicas, con el certificado NTC</p> <p>Planos de localización y análisis de riesgo de desastres</p> <p>Documento técnico con cronograma.</p> <p>Certificado de: Sostenibilidad; Tradición y libertad /Acto colectivo del resguardo o comunidades; del Prestador de servicios públicos</p> <p>Acto administrativo de autorización de intervención de bienes de interés cultural o área protegida</p> <p>Documento con permisos y licencias, el tiempo estipulado y valor estimado del proyecto</p>
<b>Proyecto</b>	<b>Requisitos Sectoriales del SGR</b>
<b>vivienda de interés social y saneamiento básico</b>	<p>Documento de priorización y focalización para los hogares a beneficiar</p> <p>Certificado que los hogares cumplan con las condiciones establecidas</p> <p>Cerficiado de Libertad y tradición, con listado de potenciales hogares a beneficiar que no cuenten con hogar propio y las obras a realizar</p> <p>Autorización para asignación de subsidios</p>
<b>ambiente y desarrollo sostenible</b>	<p>Certificado de coherencia del proyecto- suscrito por la autoridad ambiental</p> <p>Documento con lista de propietarios y su debida autorización cuando haya intervensión fisica de predios</p>
<b>Ciencia, tecnología e innovación</b>	<p>Carta de presentación con justificación del proyecto</p> <p>Acuerdo de propiedad intelectual y Certificado por entidades de financiamiento</p> <p>Requisitos de creación y fortalecimiento de centros de investigación, desarrollo tecnológico y parques científicos: documento técnico, acuerdo de compromiso, acreditación de experiencia</p> <p>Requisitos de formación y capacitación del capital humano: documento técnico procesos de formación</p>
<b>Deporte y recreación</b>	<p>Planos de localización, levantamiento topográfico y estudio de suelos</p> <p>Diseños arquitectónicos, estructurales, hídricos, sanitarios, eléctricos, redes de sonido y sistemas de drenaje</p>
<b>Educación</b>	<p>Instituciones de nivel bajo y medio : acto administrativo de la sede, certificado de la secretaria de educación indicando los docentes y que los planos arquitectónicos sean acordes a las NTC, equipamiento escolar, condiciones ambientales, seguridad, salubridad e integridad de los estudiantes</p> <p>Infraestructura tecnológica y equipamentos en educación superior: especificaciones tecnicas, diagnostico detallado de disponibilidad para dotación y equipamiento</p> <p>Alimentación y/o transporte escolar: docuemento técnico y certificado con lineaminientos acordes y que los recuros disponibles son insuficientes</p>

Elaboración propia a partir del Acuerdo 38 de 2016

<b>Nombre</b>	<b>Descripción</b>
Ley 141 de 1994 – Junio 28	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.
Ley 756 de 2002– Julio 23	Por la cual modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.
Ley 685 de 2001- Agosto 15	Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones
Ley 1530 de 2012 – Mayo 17	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías
Decreto 416 de 2007- Febrero 15	Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 141 de 1994, la Ley 756 de 2002 y la Ley 781 de 2002 y se dictan otras disposiciones. Establece los requisitos para la presentación de proyectos.
Acuerdo 38 de 2016 – Junio 7	Por el cual se establecen los requisitos generales y sectoriales, para la viabilización y previos al inicio de la ejecución, para proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías; se fijan los requisitos para la financiación de los compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011 y se dictan otras disposiciones
Acuerdo 026 de 2004 - Diciembre 29	Fijan los criterios de elegibilidad, viabilidad y los requisitos básicos para la presentación de los proyectos de inversión en el sector de preservación del medio ambiente, agua potable y saneamiento ambiental a financiarse con recursos del Fondo Nacional de Regalías.
Resolución 151 de 2018 - Marzo 23	Por el Cual se determinan los precios base de liquidación de regalías de los minerales no metálicos para la anualidad 2018-2019. Director General de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)
Sentencia C-221 de 1997- Abril 29	Tratan temas: -El concepto de recursos naturales no renovables. -La palabra Estado y el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. -Explotación de recursos naturales en bienes de uso público. -Diferencias entre impuestos y regalías. -Deber de imponer regalías sobre la explotación de los recursos naturales no renovables e imposibilidad de gravar tal explotación. -Explotación de recursos no renovables en bienes de uso público.
Artículo 332 de la CP de 1991	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.
Artículo 361 de la CP de 1991	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 para aumentar la competitividad general buscando mejorar las condiciones sociales de la población (...)
Artículo 363 de la CP de 1991	El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad

Elaboración propia a partir del contenido de las leyes y sentencias expuestas