

¿La mermelada en toda la tostada?: Un análisis de los esquemas de regalías en Colombia

José Yesid Rodríguez Rodríguez

Universidad Santo Tomás

Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables

Economía

Bogotá D.C.

2021

¿La mermelada en toda la tostada?: Un análisis de los esquemas de regalías en Colombia

José Yesid Rodríguez Rodríguez

Trabajo de grado

Marcos Vera Leyton

MSC en Economía

Universidad Santo Tomás

Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables

Economía

Bogotá D.C.

2021

Tabla de contenido

Introducción.	4
Objetivo general:.....	6
Objetivos específicos:	6
Pregunta problema:	6
Marco Teórico.	7
Clasificación de bienes según su accesibilidad.	7
Externalidades.	12
Revisión de literatura.....	15
Contexto Regional	17
Modelos implementados para el manejo de Regalías.....	20
Primer modelo: Regulación del derecho del estado para percibir Regalías.	20
Segundo esquema: Regulación de la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.	33
Tercer esquema: Modificación a la regulación de la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.	44
Comparación principales aspectos de los esquemas de regalías.	49
Distribución efectiva.	49
Criterios elegibilidad de proyectos.	50
Estructura general.	52
Estructura presupuestal.	53
Conclusiones.	57
Recomendaciones	60
Bibliografía	61

Introducción.

El presente trabajo de grado busca analizar los esquemas que se han implementado para el manejo y administración de regalías, las cuales podemos definir a la luz de la constitución política. De entrada se establece en el artículo 332 que los recursos naturales no renovables y el subsuelo colombiano pertenecen al Estado, es por esta razón que en su calidad de propietario el artículo 360 del mismo documento aclara que “La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía”.

Es por este motivo que desde su definición la corte constitucional se ha pronunciado para complementar y dar claridad en relación con la propiedad tanto de las regalías como de los recursos naturales que las generan. Por un lado tenemos la sentencia C-567 de 1995, en donde la corte indica que “El Estado es el propietario de los recursos de regalías, las entidades territoriales tan sólo tienen un derecho a participar de los mismos en los términos que lo indique el legislador. Así mismo las regalías son rentas del Estado y no de la Nación.” (DNP, 2007). Por otro lado la sentencia C-427 de 2002 señaló que “Las entidades territoriales no tienen derecho de propiedad sobre los recursos de regalías, ya que tan sólo se les reconoce un derecho de participación sobre los mismos.” (DNP, 2007)

Incluso antes de la constitución de 1991 ya se habían diseñado diferentes mecanismos que buscaban el máximo aprovechamiento de los recursos provenientes de las regalías, en particular gran parte de la discusión se ha centrado en cómo repartirlas. Específicamente hubo cuatro aproximaciones principales en relación con el manejo de las regalías en Colombia. La primera en la constitución de 1886 en donde se establece que “El Territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación.” (Art. 4, CP., 01 de Diciembre de 1885), además en el artículo 202 especifica que son de la nación “Los baldíos, minas y salinas (...) Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional” (Art. 202, CP., 01 de Diciembre de 1885); la segunda aproximación la vemos en el primer estatuto minero colombiano (Ley 129 1919) en donde “se establecieron reglas para la distribución de regalías, estas reglas se centraban en una metodología que consideraba como uno de los elementos importantes para la distribución la cercanía o lejanía respecto al mar.” (Bohórquez Camargo, 2013). Posteriormente La Ley 37 de 1931 “introdujo algunas variaciones a la norma anterior, indicando que los territorios que estaban más cerca al mar debían participar con mayores porcentajes en las

regalías producidas por la explotación de minerales” (Bohórquez Camargo, 2013) y finalmente el Decreto 2655 de 1988 en donde por medio del código de minas se determina que “las regalías representaron el 20% del contrato de explotación y su distribución comprendió el 60% para los departamentos y municipios productores y el 40% para la Nación.” (Carrasquilla Barrera, Suárez Londoño, & Gutiérrez, 2019)

El análisis que se lleva cabo en este trabajo parte de la constitución de 1991, desde entonces se han implementado dos grandes reformas en lo referente a las regalías. Para lograr esto, el documento está dividido en cinco partes:

En la primera sección encontramos el marco teórico en el cual se lleva a cabo una aproximación desde la teoría económica, en donde se tipifican los recursos que generan regalías según los tipos de bienes de acuerdo a su accesibilidad, además de las externalidades que se relacionan con las dinámicas de estos bienes.

Por otro lado, la segunda parte se enfoca en la revisión de literatura, en donde se hace un breve análisis de las perspectivas desde donde se ha revisado lo referente a las regalías. La tercera parte describe ampliamente cada uno de los tres modelos o esquemas, pasando por su estructura organizacional, estadísticas de producción de recursos naturales no renovables, recaudo y distribución, entre otros. Posteriormente, en la cuarta sección se lleva a cabo una comparación entre los esquemas de regalías, teniendo en cuenta algunas de las principales características que idéntica a cada modelo.

Finalmente en la quinta parte tenemos las conclusiones a las que llega este trabajo luego de analizar y desglosar cada uno de los esquemas de regalías que se han implementado en Colombia desde la constitución de 1991.

Objetivo general:

Determinar cómo se han distribuido los recursos que recibe el Estado como contraprestación por la explotación de los recursos naturales no renovables en el marco de los diferentes esquemas implementados para la administración de regalías en Colombia desde la constitución de 1991.

Objetivos específicos:

- Describir los diferentes esquemas que se han implementado en Colombia para el manejo y administración de regalías, desde la constitución de 1991.
- Comparar los principales aspectos que se han modificado entre los sistemas de gestión implementados para el manejo de los recursos recibidos como contraprestación por la explotación de recursos naturales no renovables.
- Identificar qué destinos componen el presupuesto de regalías para cada uno de los modelos implementados en el manejo de estos recursos.

Pregunta problema:

¿Cómo ha sido la distribución de las regalías causadas a favor del Estado Colombiano como contraprestación por la explotación de recursos naturales no renovables entre los diferentes municipios, departamentos, regiones e instituciones del país desde la constitución de 1991?

Marco Teórico.

La constitución política de Colombia determina en el artículo 332 que es el Estado quien tiene la autoridad para recaudar regalías, dado que es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables que de él formen parte. Así mismo, por medio del artículo 360 de la misma norma se determina que las regalías se generan como una contraprestación económica a favor del estado por concepto de la explotación de recursos naturales no renovables, además, este artículo también estipula que “La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables” esto incluye quiénes y cómo se pagará esta contraprestación, y en la misma vía explica que la ley “determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.” en otras palabras los pormenores de cómo se distribuirán estos recursos.

La razón detrás de esta serie de determinaciones es clara: la extracción de recursos naturales no renovables es finita, por tanto estamos hablando de un bien escaso. En ese sentido las regalías deberían enfocarse en generar el suficiente crecimiento económico que permita salir de ¹“la trampa de los recursos naturales” recurriendo al desarrollo de nuevas fuentes de ingreso para superar la dependencia de la extracción de este tipo de bienes.

Siguiendo con este razonamiento encontramos que desde la teoría económica los recursos naturales han tenido diversas connotaciones, por ejemplo una de estas puede ser de acuerdo a sus características de accesibilidad.

Clasificación de bienes según su accesibilidad.

Cuando observamos los aportes generados en este tema comprobamos que es tan antiguo como la concepción misma de la economía. Por un lado la escuela del pensamiento clásico cuyos representantes hablan de manera tangencial a cerca de los bienes, pero en sus aportes se enfocan en mayor medida en discutir acerca de las funciones y tamaño del estado, tal cual como lo hicieron

¹ “Sachs y Warner conceptualizan el fenómeno como la tendencia generalizada de las economías con abundancia de recursos naturales a experimentar una ralentización de su crecimiento con respecto a las economías en las que estos escasean. Esta abundancia lleva a intensificar la explotación del recurso, generando una dependencia de la economía en torno a ese sector.” (Serrano, 2016)

Adam Smith en ²*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776) y John Stuart Mill en ³*Principles of Political Economy* (1848). Por otro lado tenemos a economistas de la escuela marginalista de ⁴Europa continental quienes le dieron un desarrollo más amplio al estudio de la naturaleza de los bienes.

En el marco del desarrollo de la economía pública encontramos aportes provenientes de economistas como ⁵Mazzola quien en *The formation of the prices of public goods* contribuyó a la discusión recalando que:

La adquisición de bienes y servicios públicos también se convierten en un acto de intercambio, pero sin alterar el hecho de ser complementario a las satisfacciones privadas o individuales. Tanto en la economía de consumo como en el intercambio económico la asignación total de recursos siempre está gobernada por la tendencia hacia maximizar la utilidad y esta es la valoración de la complementariedad de la utilidad de bienes públicos los cuales determinan la parte de recursos privados destinados a la adquisición de bienes públicos. (Musgrave & Peacock, 1967)

Este pensamiento fue desarrollado más adelante como precio-impuesto y en síntesis lo que buscaba era un cambio voluntario entre impuestos y bienes públicos. Ahora, para poder hacer alusión a este intercambio Mazzola introduce el término indivisibilidad, hablando de la naturaleza de los bienes, expresa que:

La indivisibilidad de consumo constituye una razón técnica que impide el establecimiento de un precio de mercado único. En el caso de bienes con precios de mercado para cualquier

² Dentro de la obra de Smith, *La riqueza de las naciones*, el quinto libro se denominó *De los ingresos del soberano o del estado*, y es en este libro en donde el autor le confiere una serie de deberes o funciones que deben ser financiadas por el soberano como “defender a la sociedad de la violencia (...) proteger en cuanto le sea posible a cada miembro de la sociedad contra la injusticia (...) construir y mantener esas instituciones y obras públicas que aunque sean enormemente ventajosas para una gran sociedad son sin embargo de tal naturaleza que el beneficio jamás reembolsaría el coste” (Smith, 1776)

³ Mill en el libro V llamado *Sobre la Influencia del Gobierno* de su obra *Principios de Economía Política*, retoma aportes realizados por Smith en cuanto a las funciones del estado y agrega algunas funciones como “la educación oficial (espiritual o secular), la regulación de las horas de trabajo, el cuidado público de los pobres, etc. (...) la intervención puede extenderse hasta el control de la libertad de acción de los individuos” (Mill 1848, p. 804) como es citado por (Silva Ruiz & Márquez Aldana, 2008)

⁴ “Por su parte, en la Europa continental, Pantaloni, Mazzola, Sax, Wicksell, y Lindahl trataron de buscar un cambio voluntario de bienes públicos contra impuestos.” (Ruiz J. P., 2012)

⁵ Ugo Mazzola, (1863-1899) profesor de finanzas públicas y economía en la Universidad de Pavía. Mazzola es considerado como el primero en identificar el fenómeno de los “bienes públicos”. Discutió extensamente los problemas asociados a la provisión privada y el papel de la provisión estatal. (Fonseca, s.f.)

bien, quien no pueda pagarlo debe abstenerse de su consumo (...) siempre que el consumo de algún bien público pueda ser determinado de un caso a otro y siempre que dicho consumo tenga ciertas características individuales determinadas e identificables, la economía pública recurre a un mecanismo muy similar a los precios de la economía privada, llamado tarifas. (Musgrave & Peacock, 1967).

A lo que se refiere Mazzola con indivisibilidad es que el bien público se suministra en bloque, es decir, una vez producido el costo marginal de un consumidor adicional es cero o muy bajo. Partiendo de este aporte tanto ⁶Musgrave como ⁷Samuelson desarrollaron contribuciones a la teoría de los bienes públicos; pero particularmente Samuelson piensa que un bien público es “el que todos disfrutan en común en el sentido de que el consumo de cada individuo de tal bien no genera una reducción del consumo de otro individuo del bien” (Samuelson 1954, p. 387 como se citó en (Ferroni & Mody, 2004)), una definición esencial para el desarrollo de la discusión puesto que de esta manera Samuelson daba dos características para diferenciar los bienes públicos de los privados, la primera es la no exclusión y la segunda la no rivalidad o indivisibilidad, en tal sentido los bienes que no cumplieran con las dos condiciones serían bienes privados.

La principal objeción acerca de la definición planteada por Samuelson fueron los fallos que se observaban en bienes que no cumplían las dos particularidades de manera simultánea, encontrando así que algunos bienes podían ser excluidos pero no eran rivales en su consumo y viceversa, eran rivales pero no excluibles o su exclusión era muy costosa.

Por otra parte, Musgrave hace referencia a los llamados bienes meritorios o preferentes, los cuales son aquellos bienes que si bien pueden ser privados, su utilidad tiene implicaciones comunes, de tal magnitud que supera la elección individual motivados muchas veces por intereses derivados de lazos comunitarios, son bienes en los que de manera individual existe una disposición para ser costeados, los ejemplos más claros para este caso son el de monumentos a personajes públicos o el de atacar problemáticas sociales. (Musgrave & Musgrave, 1991)

⁶Richard Musgrave (1910-2007). Economista norteamericano de origen alemán. Considerado un destacado hacendista por sus trabajos teóricos bien apoyados en una base práctica y empírica”. (Eumed.net, s.f.)

⁷ Paul Anthony Samuelson (1915-2009). Economista norteamericano, laureado con el nobel de Economía 1970.

Posteriormente, con respecto a los planteamientos de Samuelson, para Buchanan era evidente que había quedado un espacio teórico abierto, espacio que se propondría llenar para salir de la dicotomía de bienes privados y públicos e introduciendo un análisis ligeramente más amplio, pero esencialmente más apegado a la realidad. El autor buscó matizar un poco la definición tan polar que existía, y por esta razón habló referente a bienes puros y no puros, particularmente encontró una clasificación de bienes que no se había evaluado y es por esto que alude a los bienes club, explicando que de acuerdo con Samuelson para “(...) los primeros (Bienes puramente privados), el convenio óptimo, la asociación preferida, es de una persona (o una unidad familiar), mientras que el convenio óptimo para el bien puramente público, definido en el sentido extremo, incluye un número infinitamente grande de miembros.” (Buchanan, 1965)

A partir de esta idea Buchanan explica que existen “bienes y servicios, cuyo consumo supone algo de "público", donde el grupo que lo comparte óptimamente es de más de una persona o familia, pero menor que un número infinitamente grande.” (Buchanan, 1965). De esta manera el autor aclara que “La escala del "carácter de público" es finita. La cuestión central en una teoría de los clubes es determinar el margen de miembros, o sea, el tamaño más deseable de convenio de participación en el consumo y los costos.” (Buchanan, 1965)

Hasta este punto la clasificación de bienes se centraba en tres categorías, sin embargo, tiempo después James Garrett Hardin en su búsqueda por visibilizar las graves consecuencias originadas por la sobrepoblación, aportó a la discusión valiosos elementos en su exposición de “*la tragedia de los comunes* (1968)”⁸. Este ejemplo buscaba mostrar la preocupación por el uso indiscriminado de recursos naturales, Hardin llama la atención acerca de la forma en la que se administran aquellos recursos que parecen no tener dueño como las fuentes hídricas, extensos territorios de bosque y en general recursos naturales, pero también en cuanto a la contaminación que está afectando el medio ambiente y no tienen ningún tipo de administración, o no la suficiente para ser corregido.

⁸En su explicación Hardin pide al lector que: “Imagine un pastizal abierto para todos. Es de esperarse que cada pastor intentará mantener en los recursos comunes tantas cabezas de ganado como le sea posible. (...) Como un ser racional, cada pastor busca maximizar su ganancia. (...) Esta utilidad tiene un componente negativo y otro positivo. El componente positivo es una función del incremento de un animal. Como el pastor recibe todos los beneficios de la venta, la utilidad positiva es cercana a +1. El componente negativo es una función del sobrepastoreo adicional generado por un animal más. Sin embargo, puesto que los efectos del sobrepastoreo son compartidos por todos los pastores, la utilidad negativa de cualquier decisión particular tomada por un pastor es solamente una fracción de -1. Al sumar todas las utilidades parciales, el pastor racional concluye que la única decisión sensata para él es añadir otro animal a su rebaño, y otro más... Pero esta es la conclusión a la que llegan cada uno y todos los pastores sensatos que comparten recursos comunes. Y ahí está la tragedia.” (Hardin, 2005)

Sobre el particular Elinor Ostrom⁹ propuso un esquema que vincula la «rivalidad» como un determinante de igual importancia que la «exclusión» en la naturaleza de un bien» (Olivos, 2013). Siendo un poco más precisos, (Ostrom & Ostrom, 1977) en la publicación *Public Goods and Public Choices* retoman el concepto de que “La rivalidad existe cuando el consumo de una persona imposibilita el uso o consumo de otra persona.” Sin embargo advierten que:

“En el caso de un recurso de uso común, la exclusión puede ser inviable en el sentido de que no se puede negar el acceso a muchos usuarios. Pero el uso por parte de algún otro usuario imposibilita el uso de una cantidad fija del bien por parte de otros usuarios.” (Ostrom & Ostrom, 1977)

Para entonces, los autores se habían centrado en la capacidad de exclusión de los bienes, esta óptica enriqueció el análisis. Buscando aclarar un poco esta nueva perspectiva (Ostrom & Ostrom, 1977) utilizan los siguientes ejemplos:

En la cuenca subterránea de agua cada bombeador, hace uso del agua de manera alterna al uso que hacen los demás bombeadores. Cada pez o tonelada de pescado capturado por cualquier pescador evita que cualquier otro pescador capture esos mismos peces. Sin embargo, no existe ninguna base para excluir a los pescadores del acceso a los peces en el océano. Una vez que se apropia de un suministro natural, el agua puede tratarse como un bien club para ser suministrado a quienes tienen acceso a un sistema de distribución; del mismo modo, una vez extraído del océano, el pescado puede tratarse como un bien privado. Es probable que los problemas de gestión del agua, que tipifican los recursos de uso común, están sujetos a fallas del mercado, mientras que los problemas de distribución del agua que tipifican los productos de peaje pueden manifestar debilidades del mercado asociadas con el suministro monopolístico. (Ostrom & Ostrom, 1977)

Gracias a estos ejemplos se entiende mejor el punto de Ostrom, el cual podríamos interpretarlo de la siguiente manera: un bien de uso común es aquel bien que no puede excluir el consumo o hacerlo es muy costoso, sin embargo cuando un individuo consume de un bien común condiciona el consumo de demás individuos, dado que él ya consumió del bien, es por esto que Ostrom hace

⁹ Elinor Ostrom (1933 - 2012) “economista, politóloga y profesora estadounidense (...) fue la primera mujer economista en ser galardonada con el Premio Nobel de Economía (2009). (...) Las investigaciones de Ostrom han sido de gran utilidad por sus aportaciones sobre la gestión de los bienes comunes.” (López Cabia, 2019)

alusión a la rivalidad del consumo. El caso de los pescadores es clave: la existencia de un pescador condiciona la producción de los demás pescadores, es decir existe rivalidad en la pesca pero no es viable aplicar algún tipo de exclusión en este caso.

En cuanto al objeto de estudio de este documento podemos ver que los recursos naturales no renovables cumplen con las características de los bienes comunes, por un lado no es posible la exclusión del consumo pues hacerlo es muy costoso, además el consumo de este tipo de recursos claramente condiciona a los demás consumidores, la razón es que son recursos no renovables por tanto sus existencias son limitadas, es decir la rivalidad está presente en el consumo de este bien.

Externalidades.

De acuerdo con el nobel de economía ¹⁰Joseph Stiglitz “los actos de una persona o de una empresa afectan a otras personas o a otras empresas, en los que una empresa impone un coste a otras pero no las compensa, o en los que una empresa genera un beneficio a otras, pero no recibe ninguna retribución a cambio.” (Stiglitz, 2000) De entrada esta definición sobre las externalidades aclara que existen dos tipos de ellas, negativas y positivas.

Ahora bien,

“El fenómeno de las externalidades positivas tiene su contrapartida en los costes externos. El consumo privado o las actividades productivas pueden generar costes que no se “internalizan” y que no son pagadas por los consumidores o productores. Como resultado se imponen costes sobre la sociedad que no han sido tenidos en cuenta, y la actividad en cuestión tiende a sobreexpandirse” (Musgrave & Musgrave, 1991).

Esta definición es bastante clara en cuanto a las implicaciones que tienen las externalidades, un ejemplo usado continuamente para aclarar el efecto de las mismas es el del lago en donde “el número de peces capturados aumenta con el número de barcos de pesca, pero menos que proporcionalmente, por 10 que el número de capturas por barco disminuye conforme aumenta el de barcos. Cada barco adicional reduce las capturas de otros barcos.” (Stiglitz, 2000)

¹⁰ “El economista norteamericano Joseph Eugene Stiglitz nació en el año 1943 y es conocido por ser galardonado en 1979 con la Medalla John Bates y por ganar el Nobel de Economía en 2001.” (López Cobia, Economipedia.com, 2018).

Para muchos economistas como Arrow, las externalidades no son otra cosa que una falla del mercado, él argumenta que las externalidades cumplen dos condiciones que hacen que sea así: 1) imposibilidad de exclusión, 2) falta de información necesaria que permita que las transacciones de mercado sean concluidas (Arrow, 1969). De todas maneras, si analizamos qué tipo de bien son las externalidades, encontramos que son bienes públicos, por ejemplo con la contaminación del aire no es posible aplicar exclusión o aplicarla es muy costoso, pero además no es rival dado que afecta a todos sin perjuicio del consumo de algún individuo. Aunque estemos hablando de bienes públicos podemos encontrar soluciones tanto en el sector privado como en el sector público.

Desde la óptica privada, “las externalidades pueden resolverse asignando debidamente derechos de propiedad, que otorgan a una determinada persona el derecho a controlar algunos activos y a cobrar por el uso de la propiedad. (...) las partes afectadas pueden unirse y llegar a un acuerdo por el que se internalice la externalidad y se garantice la eficiencia se llama teorema de Coase.” (Stiglitz, 2000)

Mientras que las estrategias que se originan en el sector público para contrarrestar las externalidades se enfocan en aspectos más diversos. Por un lado encontramos las multas o impuestos pigouvianos¹¹, que parten de la siguiente lógica: “Generalmente, siempre que hay una externalidad, existe una diferencia entre el coste social y el privado y entre el beneficio social y el privado.” (Stiglitz, 2000), es decir que las multas o impuestos buscan corregir la externalidad generada por medio de una compensación que sea suficiente para igualar los costes y beneficios privados marginales a los costes y beneficios sociales marginales.

Otro camino mediante el cual se busca dar solución a las externalidades es la regulación o intervención directa del estado, en donde recurriendo a la imposición de multas o sanciones se busca corregir ciertas acciones.

En este punto es preciso retomar el caso planteado por Hardin, en donde la tragedia de los comunes “supone que los individuos que se enfrentan a un dilema, debido a las externalidades creadas por sus propias acciones, generarán estimaciones estrechas que los conducirán a dañarse a sí mismos y a otros sin encontrar formas de cooperación entre sí para evitar el problema” (Ostrom E. , 1990). Hardin indicaba que se debía buscar la manera de aplicar mecanismos que faciliten

¹¹ Impuestos nombrados de esta manera en honor al economista Arthur Pigou, quien propuso el uso de este tipo de impuestos.

excluir el uso de estos bienes ya sea por medio de derechos de propiedad individual o algún mecanismo estatal.

Ese mecanismo estatal siempre ha sonado como una vía para solucionar las externalidades; el ¹²*leviatán* supone que “Si una autoridad externa determina con precisión la capacidad de un recurso de uso común, la asigna sin ambigüedad, inspecciona las acciones y sanciona indefectiblemente el incumplimiento, entonces una entidad centralizada puede transformar el juego del pastor de Hardin para generar un equilibrio óptimamente eficiente para los pastores.” (Ostrom E. , 1990). Sin embargo Elinor señala que esta solución es inconveniente debido a que:

“el equilibrio óptimo logrado al seguir el consejo de centralizar el control se basa en supuestos concernientes a la exactitud de la información, la verificación de las capacidades, la credibilidad de las sanciones y los nulos costos de administración. Sin una información válida y confiable, una entidad central puede cometer errores, incluyendo el establecimiento de la capacidad de carga o la multa demasiado alta o baja, la sanción de los pastores” (Ostrom E. , 1990)

Otra solución que han propuesto ampliamente es la de la privatización, además ha sido catalogada como “la única vía”, esta propuesta consiste en una sencilla división del bien común, “de tal manera que cada pastor emprendería un juego contra natura en un terreno menor en lugar de un juego contra otro jugador en un terreno más amplio. Ahora los pastores deberán invertir en vallas y en su mantenimiento, así como en el control y la sanción de actividades para hacer respetar su área de pastoreo” (Ostrom E. , 1990)

Finalmente, el desarrollo de Ostrom apunta a la gestión comunitaria de recursos dado que “no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un «recurso de uso común» que los propios implicados (1995: 40). Pero para ello existen condiciones de posibilidad: disponer de los medios e incentivos para hacerlo, la existencia de mecanismos de comunicación necesarios para su implicación, y un criterio de justicia basado en el reparto equitativo de los costos y beneficios” (Olivos, 2013).

¹²“el autor (Thomas Hobbes) hace referencia al monstruo bíblico más temido para explicar y justificar la existencia de un Estado absolutista que subyuga a sus ciudadanos” (Haykal, s.f.). En este contexto con Levitan, se refieren a la necesidad de una presencia del estado más firme y determinante.

Revisión de literatura.

La literatura que analiza los regímenes de las regalías en Colombia se pueden dividir en cinco categorías: i). Desde un punto de vista normativo y político, ii) Comparando los modelos de regalías aplicados, (constitución de 1991 vs acto legislativo 05 de 2011), iii) Análisis orientados a evaluar el efecto de las regalías en algunos departamentos específicos, iv) Evaluar la gestión y manejo de fondos departamentales y regionales, y finalmente v) Evaluación global del sistema general de regalías (2011) enfocado en el cumplimiento de objetivos que se propone.

- i. *Análisis normativo y político*: Dentro de esta categoría podemos referenciar autores como (Bohórquez Camargo, 2013) y (Candelo, Duran Bobadilla, Espitia Zamora, Garcés Cano, & Restrepo, 2010), quienes hacen un minucioso recorrido a los cambios normativos referente a regalías que se han dado entre la constitución de 1991 y la Ley 1530 de 2012, adicionalmente en este grupo situamos a quienes han analizado el proceso político por medio del cual se dio la aprobación del acto legislativo 05 de 2011 (Moreno González, 2019) y además a quienes han comparado los ciclos políticos con la eficiencia y eficacia a la hora de aprobar proyectos con los recursos del SGR y de hecho encontraron que “existe una clara preferencia a favor de proyectos de escala pequeña a medida que se acercan las elecciones, lo cual conduce a una disminución notable en el tamaño promedio de los proyectos aprobados en las últimas etapas de los gobiernos” (Kahn, 2020).
- ii. *Comparación de los modelos de la constitución de 1991 vs el modelo del acto legislativo 05 de 2011*: Este tema es bastante claro y se observa que los autores comparan los dos modelos usualmente en un aspecto específico. Por ejemplo (Jiménez Suaza & Jiménez Arbeláez, 2018) compararon los dos modelos buscando entender cómo se da el proceso de gobernanza multinivel entre el gobierno central y los municipios y departamentos; mientras que (Ramírez Plazas, 2011) busca explicar los cambios que se le hacen a los artículos 360 y 361 de la constitución en el marco del Acto legislativo 5 de 2011 comparándolos con los originales de la constitución. Finalmente en esta categoría se ubican (Bonet & Urrego, 2014) quienes pretenden contestar si el manejo de regalías mejoró, empeoró o quedó igual Con la implementación del SGR.
- iii. *Evaluación de los usos de las regalías en departamentos específicos y su impacto en el tiempo*: En este apartado se pueden resaltar trabajos como el de (Balanzó Guzmán &

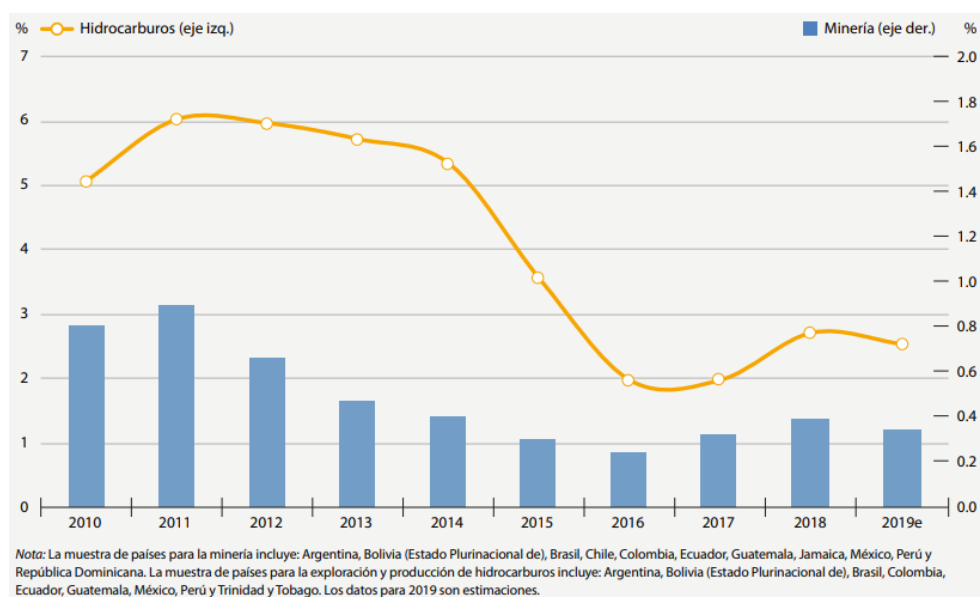
Gutiérrez Fonseca, 2019) quienes analizaron la adaptación del Meta al SGR dado que sus ingresos decayeron considerablemente, también se encuentra el trabajo de (Viloria De La Hoz, 2002) quien habla de la corrupción y el despilfarro que se dio en Barrancas y Tolú en el marco del modelo de gestión de regalías de 1991. En esta clasificación también resalta (Lozano Rodríguez & Garzón Rey, 2019) con su evaluación del OCAD destinado a la paz en el municipio de Calvario, un municipio históricamente afectado por el conflicto.

- iv. *Evaluar la gestión y manejo de fondos departamentales y regionales:* En esta categoría encontramos autores como (Blandón Restrepo, 2017) quien analiza teóricamente los procesos de elección de proyectos a financiar que se da en los OCAD; también referenciamos el análisis sobre la pertinencia del fondo de ahorro y estabilización que hace (Acevedo Magaldi, 2015). Quien llegó a la conclusión de que “la constitución y creación de fondos de ahorro y estabilización (...) deben ser una prioridad en las políticas públicas gubernamentales dentro del modelo de estado social de derecho colombiano, pues más que garantizar la estabilidad de la economía, estos deben ir encaminados a coadyuvar en el cumplimiento de los cometidos estatales.”
- v. *Evaluación del SGR enfocado en el cumplimiento de objetivos:* En este apartado encontramos el análisis de (Sánchez Cubides, 2015) quien se enfocó en valorar la gestión de los diferentes fondos que se crearon para cumplir el propósito de equidad regional, además concluye en su artículo que “se ha aplicado una equidad departamental en la distribución de los recursos provenientes de las regalías, pero continua la inequidad relativa en la asignación de los recursos a los distritos y municipios, a sabiendas que tales recursos son de todos los colombianos”; adicional a este se referencia el trabajo de (Botero Ospina, Hofman Quintero, & Hernández Chitiva, 2015) el cual se enfocó en evaluar los logros del SGR en materia de cierre de brechas interregional, y que encontró que “La situación de disparidad regional es una historia de vieja data, que requiere de medidas combinadas tanto de política pública como de diseño institucional para crear condiciones de paridad entre los departamentos.” Y además que “La reforma del SGR ha permitido la entrada en escena de municipios de categorías 4, 5 y 6, (...) No obstante, el grueso de los proyectos se ubica en municipios de los departamentos centrales del país, lo que reequilibra de forma interdepartamental, pero no interdepartamental.”

Contexto Regional

“En el sector energético, los recursos naturales no renovables (RRNN) son una fuente notable de ingresos para América Latina, más específicamente la extracción de hidrocarburos, ya que el Estado constantemente debe buscar un balance respecto a los intereses públicos y privados que permita realizar las inversiones necesarias, ya sean de manera internacional (inversión extranjera) y/o tecnológica contribuyendo diariamente a la innovación que requiere el mercado en este caso petrolero, generando un interés colectivo y de soberanía presente.” (Páez Pedraza, Gonzales Suescun, & Otálora Rodríguez, 2018) En la siguiente gráfica se evidencia la importancia que tienen los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables en países de América latina:

Ilustración 1 Participación de Recursos Naturales No Renovables en el PIB 2010 - 2019



Fuente: (OCDE, 2020)

En vista de la relevancia de este rubro en las cuentas nacionales, los diferentes gobiernos de la región han optado por legislar alrededor de estos recursos en aspectos como: la propiedad de los recursos naturales, mecanismos de participación del Estado, distribución y uso de los recursos fiscales.

En cuanto a la propiedad de los recursos naturales existe un primer grupo de países que le otorgan esta posesión al Estado, aquí encontramos a Colombia, Bolivia (en cuanto a la minería), Chile y Ecuador. Posteriormente encontramos un segundo grupo de países que le adjudica la

propiedad sobre los recursos naturales a la Nación, Argentina, México y Perú. Finalmente encontramos particularidades como la de Bolivia (Hidrocarburos) que concede esta pertenencia al pueblo boliviano y Venezuela que la asigna a la República. (CEPPAL, 2014) Esta diferencia está ligada a la historia y desarrollo socio político de cada país, lo que explica la heterogeneidad en este aspecto.

Por el lado de los mecanismos de participación estatal encontramos que son bastante diversos y que las fluctuaciones en la producción y los ingresos por este concepto llevan a los países a querer participar de manera más activa cuando los ingresos incrementan, por ejemplo “En los países que poseen importantes dotaciones de recursos no renovables (gas, petróleo y minerales) la forma más directa de apropiación, por parte de los gobiernos (...) ha sido mediante su participación en la explotación, ya sea por medio de empresas públicas o mediante la participación accionaria” (CEPAL, UNASUR, 2013) Esta dinámica es más frecuente en el sector de los hidrocarburos en donde se observa que “empresas estatales (como PEMEX, PDVSA, PetroEcuador, YPF o YPFB) y mixtas con participación estatal mayoritaria (como Petrobras y Ecopetrol) siguen desempeñando un papel preponderante.” (CEPPAL, 2014)

Además de esto “los gobiernos cuentan con diversos mecanismos de apropiación, como el uso de regalías, habitualmente basadas en la producción, que permiten asegurar un pago mínimo.” (CEPAL, UNASUR, 2013) Una definición más general de las regalías indica que “son el pago que la empresa minera hace al Estado por el uso de un recurso natural de propiedad pública. Pueden adoptar diversas formas, pero su característica general es que se basan en la cantidad de recursos extraídos cada período, en términos de valor (regalías ad valorem), o de unidad producida (regalías específicas).” (Torres Cuzcano, 2018)

Dentro de los países que conforman América latina y el caribe, los que usan únicamente las regalías como mecanismo de redistribución son Argentina, Colombia y Ecuador. Además de estos, existen países que aunque usan la figura de las regalías, las complementan con otras herramientas, por ejemplo Bolivia además de las regalías tiene un impuesto directo para los hidrocarburos, Brasil maneja participaciones especiales y una compensación financiera por explotación de los minerales y Perú las complementa con impuesto a la renta. Finalmente existen países que no usan la figura de regalías, como el caso de Chile, en donde existe una patente e impuesto a las ventas de minerales principalmente Cobre, mientras que en México todos los ingresos son federales. (CEPPAL, 2014)

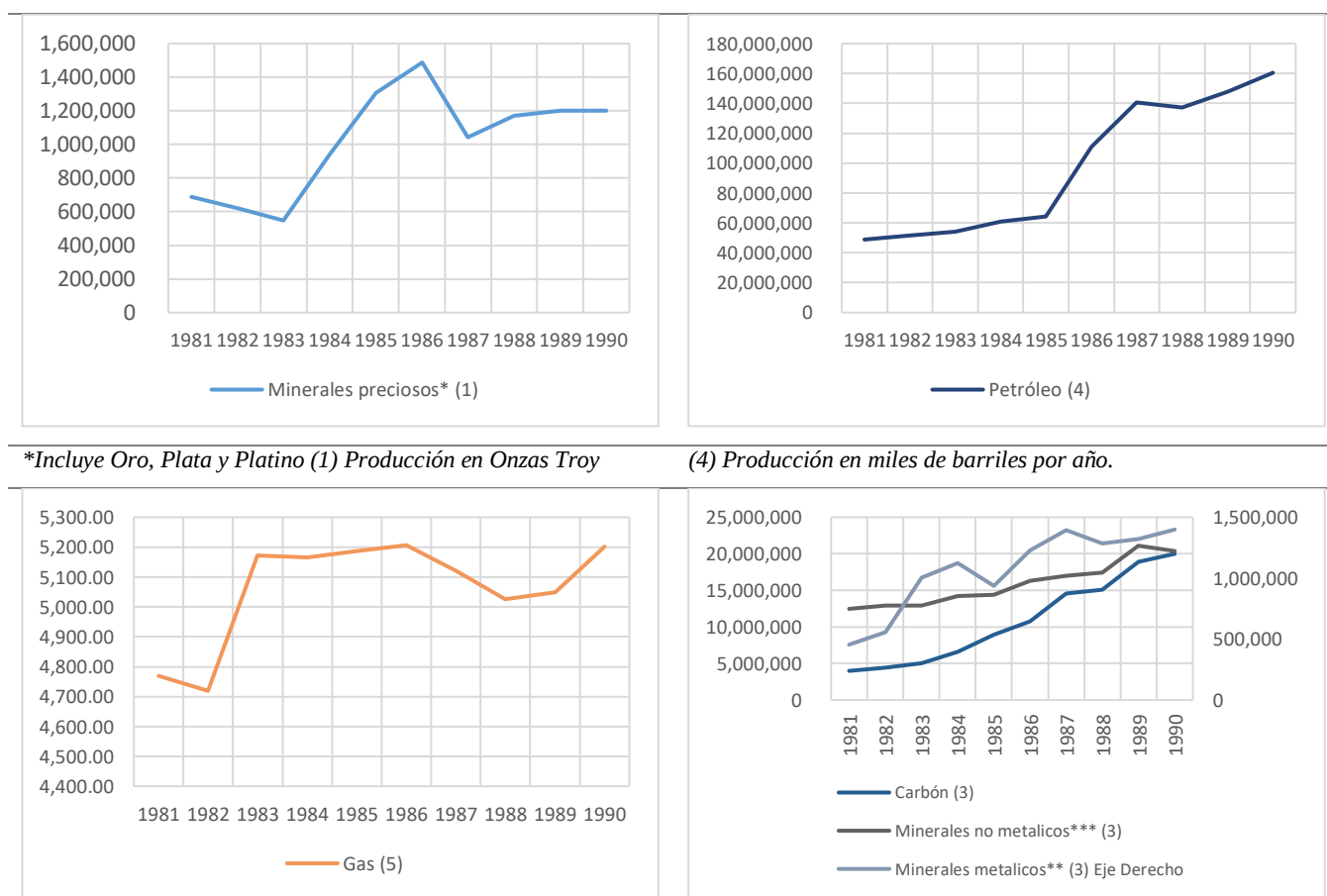
Adicional a esto existe una particularidad en relación con mecanismos para compensar a las regiones productoras, estos solo están presentes en Colombia, Bolivia (Hidrocarburos) y Venezuela, los demás países no tienen ningún tipo de compensación diferenciada. De igual manera, en cuanto a restricciones para el uso de dichos recursos únicamente Argentina, Trinidad y Tobago, México y Brasil (Minería) no tienen ninguna clase de limitación, para el resto de países “prima la idea de que es necesario usar en el presente la renta extractiva en: i) atención a problemas de pobreza; ii) inversión en infraestructura social, y iii) mantenimiento de altos niveles de reservas internacionales.” (CEPPAL, 2014)

Modelos implementados para el manejo de Regalías.

Primer modelo: Regulación del derecho del estado para percibir Regalías.

En la constitución política de 1991, que para Colombia significó un proceso de modernización general del Estado y sus instituciones, hubo cambios profundos en diversos aspectos dentro de los cuales se incluye una nueva visión acerca del manejo de las regalías. Cuando observamos los niveles de producción que tenían los principales recursos que generan regalías para el periodo 1981 - 1990 encontramos que la mayoría mostraban tendencia a crecer. En la tabla 1 podemos ver el comportamiento de la producción de recursos naturales no renovables durante la década anterior a la constitución de 1991.

Tabla 1 Producción Recursos Naturales No Renovables (1981 - 1990).



(5) Producción en millones de metros cúbicos

(3) Producción en Toneladas

**Incluye hierro, cobre, níquel, Mercurio, Magnesio y otros

***Incluye Calizas, Yeso, Arcilla, Sal entre otras

Fuente: Elaboración propia basado en *Departamento nacional de Planeación, "Producción minera nacional 1970 - 2001"*

La capacidad productiva del país venía creciendo, según datos del DNP para el año de 1970 la producción de petróleo era de alrededor de 80 millones de barriles, mientras que para el año de 1990 fue superior a 160 millones de barriles, es decir, el petróleo doblo su producción en este periodo. Por su parte el carbón pasó de una producción de 2,5 millones de toneladas en 1970 a más de 20 millones de toneladas en 1990.

Este crecimiento en la producción mostraba la necesidad de tener un mejor sistema de manejo de las regalías, además de una mayor cantidad de recursos disponibles. La constitución aprovechó esta oportunidad e implementó las modificaciones necesarias, de tal manera que “el sistema de Regalías adopta una organización más estructural y acorde con la realidad económica del país.” (Bohórquez Camargo, 2013). Sin embargo, la constitución ratifica en su artículo 332 que el Estado es el propietario de los recursos naturales no renovables y del subsuelo, y en este sentido se da continuidad a lo estipulado desde la constitución de 1886 y de hecho sigue vigente hasta la fecha.

Hay que mencionar que las regalías son incluidas en el marco de la constitución por medio del artículo 360, en donde indica que “La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.” (Art. 360, CP., 04 de julio de 1991), este mismo artículo esboza el concepto de regalías directas, el cual es muy importante para el que denominamos, el primer modelo. En el artículo, se “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.” (DNP, 2007). En otras palabras, si bien se designa la pertenencia de estos recursos al estado, también se proclaman como principales beneficiarios a los municipios y departamentos productores, dado que se reconoce que la explotación de estos recursos genera externalidades en el territorio. (Candelo, Duran Bobadilla, Espitia Zamora, Garcés Cano, & Restrepo, 2010)

En el mismo orden de ideas se habla de regalías indirectas, concepto que se introduce por medio del artículo 361 de la misma norma, el cual concibe que:

“Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se 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.”(Art. 361, CP., 04 de julio de 1991)

Posteriormente, en concordancia con lo proclamado en la constitución, por medio de la Ley 141 de 1994 se le da cuerpo a este modelo y 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 141 de 1994)

De conformidad con la ley, el 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 a los municipios portuarios” (DNP, 2007) además el FNR fue una entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Esta misma ley se refiere a la Comisión Nacional de Regalías (CNR) e indica que fue creada como “una unidad administrativa especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. La Comisión tendrá por objeto, dentro de los términos y parámetros establecidos en la presente Ley, controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías (...) y la administración de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.” (Art 7. Ley 141 del 28 de junio de 1994). Es válido aclarar que dentro de la norma se detallan pormenores acerca del funcionamiento de la entidad y se estipulan los actores que conforman la CNR de tal manera que la toma de decisiones sea lo más objetiva posible.

Habría que decir también que La ley 141 de 1994 aclara por medio del artículo 16 cuáles son los recursos que por su naturaleza de ser no renovables implican que a la hora de su explotación se cause una contraprestación al estado, así mismo este artículo explica que de acuerdo a la producción del recurso en boca o borde de mina o pozo, se debe compensar a la nación de la siguiente manera:

Tabla. 2 Participación de las regalías según recurso explotado.¹³

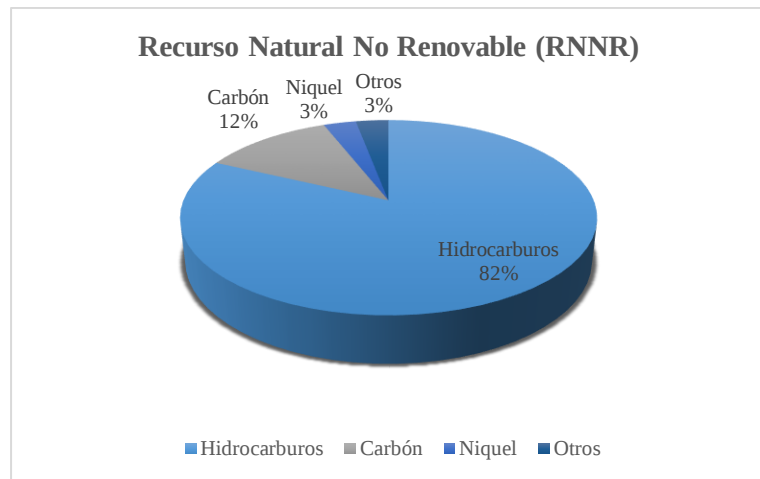
Recurso	Porcentaje
Hidrocarburos	20%
Carbón (explotación mayor de 3 millones de toneladas anuales)	10%
Carbón (explotación menor de 3 millones de toneladas anuales)	5%
Níquel	12%
Hierro y cobre	5%
Oro y plata	4%
Oro de aluvión en contratos de concesión	6%
Platino	5%
Sal	12%
Calizas, yesos, arcillas y gravas	1%
Minerales radiactivos	10%
Minerales metálicos	5%
Minerales no metálicos	3%
Esmeraldas y a las demás piedras preciosas	2%
Otros no especificados	3%

Fuente: Elaboración propia basado en Ley 141 1994

Dada esta participación por recurso natural que quedó estipulada en la ley durante el periodo comprendido entre 1994 – 2009, los recursos no renovables que más generaron regalías fueron los hidrocarburos con un 82% sobre el total, seguidos por el carbón con apenas un 12% de las regalías, tal como se observa en la siguiente ilustración.

¹³ Este criterio fue complementado por leyes posteriores. En la Ley 619 del 2000 se tomaron en cuenta factores como la producción diaria promedio mes, en donde dependiendo esta producción, el porcentaje cambia. Posteriormente La ley 756 de 2002, en donde estos porcentajes fueron modificados tanto en la participación del mineral o Hidrocarburo, como los porcentajes que dependen de la producción.

Ilustración 2 Participación de regalías por tipo de recurso natural no renovable 1994-2009



Fuente: Hidrocarburos: Ecopetrol 1994 – 2003 y ANH 2004 – 2009. Carbón y otros minerales: Carbocol y Minercol 1995 – 2003 e Ingeominas 2004 – 2009

Debe señalarse que la ley también fue muy clara al determinar cómo se llevaría a cabo la distribución de las regalías entre los beneficiarios. Para hacer esto, por medio del artículo 9, parágrafo 2 puntualiza que un departamento se define como productor si sus “ingresos por concepto de regalías y compensaciones, incluyendo los de sus municipios, sea igual o superior al siete por ciento (7%) del total de las regalías y compensaciones que se generan en el país.” (Ley 141 del 28 de junio de 1994). En ese orden de ideas las regalías se distribuirían entre sus beneficiarios como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 3 Distribución de regalías por beneficiario.

Recurso	Departamento productor	Municipio productor	Municipio portuario	FNR
Hidrocarburos¹⁴	47,5%	12,5%	8,0%	32,0%
Carbón (explotación mayor de 3 millones de toneladas anuales)	42,0%	32,0%	10,0%	16,0%
Carbón (explotación menor de 3 millones de toneladas anuales)	45,0%	45,0%	10,0%	0,0%
Níquel	55,0%	37,0%	1,0%	7,0%
Hierro y demás metales	50,0%	40,0%	2,0%	8,0%
Cobre	20,0%	70,0%	2,0%	8,0%
Oro y plata	5,0%	87,0%	0,5%	7,5%
Sal	20,0%	60,0%	5,0%	15,0%
Calizas, yesos, arcillas y gravas	20,0%	67,0%	3,0%	10,0%
Minerales radiactivos	17,0%	63,0%	5,0%	15,0%

¹⁴ El artículo indica que de acuerdo al nivel de producción, estos porcentajes pueden variar, en cuyo caso el aporte a FNR disminuiría a 19,5% y el aporte a Municipios productores crecería al 25%

Piedras preciosas	40,0%	50,0%	0,0%	10,0%
--------------------------	-------	-------	------	-------

Fuente: Elaboración propia basado en Ley 141 1994 Art.31

En la tabla 3 se observa como el principal destino de esta compensación son los municipios y departamentos productores y los municipios portuarios, por medio de las regalías directas. Mientras que para las regalías indirectas (salvo la contribución por hidrocarburos y el de carbón los cuales pueden disminuir según la producción) los aportes al Fondo Nacional de Regalías son significativamente menores, el más alto es del 15% que corresponden a sal y minerales radioactivos, pero cuya producción es significativamente menor a la de otros recursos. De igual forma, dada esta distribución, se estima que durante el tiempo en el que estuvo vigente este modelo se alcanzó a distribuir alrededor de 42,2 billones de pesos, segmentados de la siguiente manera.

Ilustración 3 Acumulado 1994-2009

49%	DEPARTAMENTO PRODUCTOR	\$20,5 bill.	} Regalías Directas (\$33,3 bill.)
23%	MUNICIPIO PRODUCTOR	\$9,8 bill.	
7%	MUNICIPIO PORTUARIO	\$3,0 bill.	
21%	FONDO NACIONAL DE REGALIAS (FNR)	\$8,9 bill.	} Regalías Indirectas (\$8,9 bill.)
	TOTAL	\$42,2 bill.	

El 5% de las regalías que reciben los departamentos y municipios productores, y el 50% de las regalías que se asignan al FNR, se destinan al FONPET.

Fuente: Ministerio de Minas y Energía (Ministerio de Minas y Energía)

Otro punto es el uso de estos dineros, no se pueden usar en cualquier tipo de gastos, según indica el artículo 5° de la Ley 141 de 1994, los recursos se distribuirán en los diferentes proyectos elegibles, los mismos que serán presentados por las entidades territoriales teniendo en cuenta algunos criterios específicos, pero además de estos criterios existen objetivos particulares bajo el entendido de que: “las regalías tiene un efecto resarcitorio sobre el medio ambiente y sobre la calidad de vida de los habitantes de los territorios en los cuales se llevan a cabo las explotaciones, los recursos que se arbitren por tal concepto no podrán quedar al libre albedrío de las autoridades que los perciben.” (Bohórquez Camargo, 2013). Por un lado cuando se habla de regalías directas, en la ley 141 de 1994 los artículos 14 y 15 definen los destinos de estos dineros, a nivel departamental esta distribución se retrata en la tabla 4.

Tabla 4. Distribución regalías directas Departamentos - Comisión Nacional de Regalías

Destino	Especificaciones
100% Inversión en proyectos prioritarios contemplados en el plan general de desarrollo del departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios.	Mientras las entidades departamentales alcanzan coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado , la entidad departamental correspondiente deberá asignar por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del total de sus regalías para esos propósitos.

Fuente: Elaboración propia basado en Ley 141 1994

Mientras que en la tabla 5 se puede observar la distribución correspondiente a las regalías directas pero a nivel municipal.

Tabla 5 Distribución regalías directas Municipios - Comisión Nacional de Regalías

Destino	Especificaciones
100% Inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidas en el plan de desarrollo con prioridad para aquellas dirigidas al saneamiento ambiental y para las destinadas a la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales inversión en proyectos prioritarios contemplados en el plan general de desarrollo del departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios.	Mientras las entidades municipales no alcancen coberturas mínimas en los sectores señalados asignarán por lo menos el ochenta por ciento (80%) del total de sus participaciones para estos propósitos.

Fuente: Elaboración propia basado en Ley 141 1994

En ambas distribuciones podemos observar que el fin último de las regalías directas es atacar la precariedad de algunos indicadores específicos como mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado. Indicadores que alimentan el índice de necesidades básicas insatisfechas, por esta razón los proyectos se enfocan en saneamiento ambiental, construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos. Mientras que por el lado de las regalías indirectas podemos observar que las destinaciones son más específicas, la tabla 6 detalla los diferentes usos que estipula la norma:

Tabla 6. Distribución regalías indirectas - Fondo Nacional de Regalías

Destino	Especificaciones
15% Proyectos regionales de energización ¹⁵	60% Zonas interconectadas ¹⁶ 40% Zonas NO interconectadas
12,63%	2% Departamento de Córdoba

¹⁵ Es decir, proyectos enfocados en generación, transporte, transformación, ampliación y remodelación de redes, mantenimiento, control y disminución de pérdidas de energía.

¹⁶ 5% de este monto debe ir con destino a proyectos regionales hidroeléctricos en Departamento de Santander

Proyectos presentados por las entidades territoriales de acuerdo con lo establecido en esta Ley y con los fines exclusivos que prescribe el artículo 361 de la Constitución Política. ¹⁷	1,25%	Preservación medio ambiente en municipios con fábricas cementeras, según producción
	1,25%	Preservación medio ambiente en municipios con siderúrgicas y acerías, según producción
	2,75%	Preservación medio ambiente + obras desarrollo municipios refinación petroquímica de crudos y/o gas
	1,25%	Descontaminación del Río Magdalena en al área metropolitana del Municipio de Barranquilla
	1,25%	Descontaminación medio ambiente Municipio de Buenaventura
	0,50%	Descontaminación aguas de la bahía y defensa ecosistema hasta páramo de las Papas, Tumaco
	0,13%	Descontaminación de los ríos en donde se explota el oro Municipio de Caucasia
	0,13%	Preservación y descontaminación de la ciénaga Municipio de Ayapel
	0,13%	Conservación, preservación y descontaminación de Laguna de Cocha y el Lago de Tota
	0,25%	Preservación, conservación y descontaminación del medio ambiente en Municipios donde Parques Naturales, de los Nevados del Ruiz, Santa Isabel, Quindío, Tolima y Central
	0,13%	Preservación y descontaminación de la ciénaga Grande en Loricá
	0,13%	Preservación, conservación y descontaminación de la laguna de Fúquene
	0,25%	Preservación y conservación del medio ambiente en el corregimiento de Vasconia
	1%	Recuperar áreas barequeo y fomento de la pequeña minería 0,5% Chocó y 0,5% Vaupés-Guainía
	0,25%	Promoción de proyectos mineros auríferos en Nariño y Risaralda
Los gastos de funcionamiento no podrán exceder del cero punto cinco por ciento (0.5%) anual de los ingresos propios del Fondo.		
La CAR del Río Grande de la Magdalena recibirá (10.0%) de los ingresos anuales propios del Fondo Nacional de Regalías. Una vez descontadas las asignaciones anteriores, se destinará para los siguientes fines:		
20%	Fomento de la minería	30% Fomento de la pequeña y mediana minería de los metales preciosos.
		70% Fomento de la pequeña y mediana minería del carbón ¹⁸
20%	Preservación del medio ambiente	15% Saneamiento ambiental Amazonía, Chocó y San Andrés + Desarrollo sustentable resguardos indígenas zonas significación ambiental.
		20% Recuperación y conservación de las cuencas hidrográficas en todo el país
		21% Programas y proyectos para la descontaminación del Río Bogotá
		4% Preservación, reconstrucción, protección ambiental recursos naturales renovables Macizo colombiano
		Del excedente se asignará a la financiación de proyectos ambientales que adelanten las CAR así: i) 45% CAR menores ingresos fiscales ii) 25% CAR regímenes Especiales iii) Excedente CAR ≠ anteriores
59%	Proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo. Distribución equitativa según CORPES, además densidad poblacional, NBI+ indicadores de pobreza.	
Los excedentes del Fondo Nacional de Regalías no comprometidos serán utilizados por la CNR para financiar los proyectos regionales de inversión.		

Fuente: Elaboración propia basado en Ley 141 1994

Este esquema permite evidenciar que el objetivo principal del FNR es mitigar problemáticas en la calidad de vida de los ciudadanos teniendo como referencia el NBI. Para ello, busca atacar problemáticas medioambientales y es por este motivo que existe una distribución muy específica de los recursos encaminada al saneamiento, recuperación y conservación del medio ambiente, en

¹⁷ De estos recursos los municipios sólo podrán destinar hasta el cinco por ciento (5%) para gastos de funcionamiento.

¹⁸ Durante 5 años se destinara el 0,5% a infraestructura vial área carbonífera Boyacá y Cundinamarca

donde se seleccionan lugares estratégicos para proteger como cuencas de agua, lagunas, lagos, territorios indígenas y demás, pero la cantidad de recursos destinadas a este objetivo es menor. “Es evidente que, aunque la Constitución de 1991 dice que los departamentos y municipios productores y portuarios tienen derecho a las regalías, la Ley interpreta esto como un derecho prioritario, ya que los recursos destinados a los proyectos de carácter nacional y que son administrados por el FNR son considerablemente inferiores a los destinados a las entidades territoriales mineras.” (Candelo, Duran Bobadilla, Espitia Zamora, Garcés Cano, & Restrepo, 2010)

Cabe hacer la salvedad que este primer modelo para el manejo de regalías tuvo una vigencia entre los años 1991 y 2010 y si bien la ley 114 de 1994 fue la que le dio la estructura al modelo, también es cierto que en este lapso de tiempo tuvo una serie de modificaciones que aunque no cambiaron de fondo la forma de administrar los recursos, si complementaron su labor, por ejemplo la ley 209 de 1995 crea el Fondo de Ahorro y Estabilización petrolera (FAEP), este fondo tuvo como objetivo “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 (...) Este fondo genera grandes ventajas en la política macroeconómica, en época de riqueza de hidrocarburos, se produce un crecimiento económico equilibrado y un mejor uso del capital por parte de las entidades beneficiarias de la renta petrolera. (...) Los recursos no son apropiados por la Nación, sino que simplemente se depositan en el exterior y se reintegran cuando los ingresos de regalías son menores a los límites señalados por la Ley” (DNP, 2007)

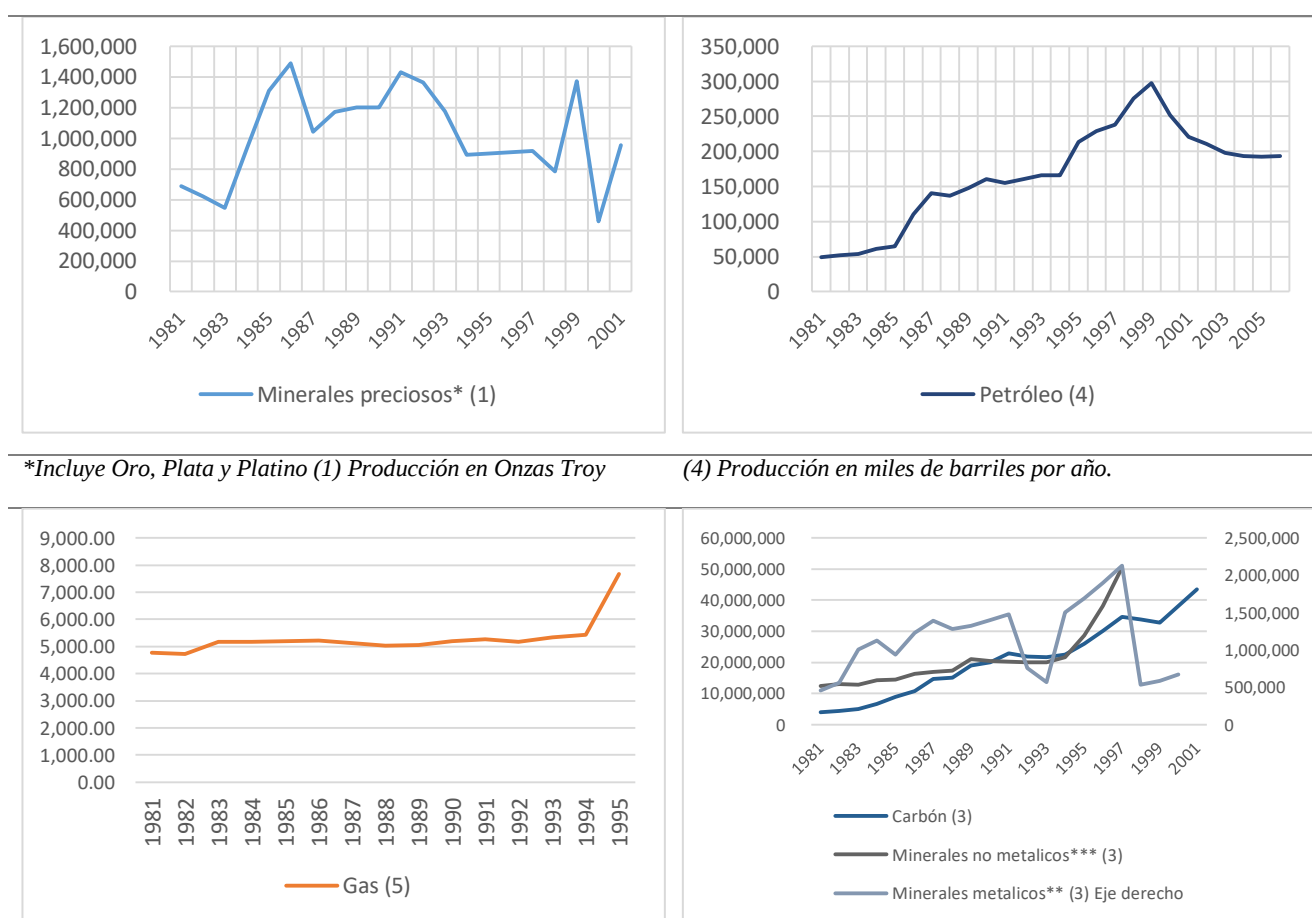
Otra de las modificaciones que tuvo se dio en el año 2002 con la Ley 756, que definió porcentajes variables para los hidrocarburos, en donde los porcentajes de distribución variaba si la producción superaba los 10.000 y los 20.000 barriles promedio mensual diario, también modificó el uso de las regalías por parte de departamentos y municipios en donde de los recursos el 90% se dirigiría a proyectos de los planes de desarrollo, pero al menos 50% de estos con destino a municipios que no reciban regalías directas y el 10% restante para intervención técnica de los proyectos.

Por último dentro de las modificaciones a resaltar se encuentra la creación del FONPET (Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales) a donde se determinó que debía ingresar “El 5% de los recursos de regalías y compensaciones de los departamentos y municipios en donde se

exploten recursos naturales no renovables o de los puertos marítimos o fluviales, por donde éstos se transporten o sus derivados” (DNP, 2007) el objetivo fue controlar el pasivo pensional.

En términos generales este fue el primer modelo que se implementó para el manejo de regalías en Colombia, un sistema que privilegia a los departamentos y municipios productores, que además tiene como principal objetivo atacar indicadores relacionados con la cobertura de necesidades básicas insatisfechas. Sin embargo este esquema con el paso del tiempo empezó a tener bastantes críticas originadas desde diferentes sectores de la sociedad. Por un lado como la producción de los principales recursos que generan regalías estaba creciendo tal y como se muestra en la siguiente tabla, los ingresos por concepto de regalías crecían al mismo ritmo, luego las expectativas sobre la mejora en los indicadores meta era bastante alta.

Tabla 7 Producción Recursos Naturales No Renovables



*Incluye Oro, Plata y Platino (1) Producción en Onzas Troy

(4) Producción en miles de barriles por año.

(5) Producción en millones de metros cúbicos

(3) Producción en Toneladas

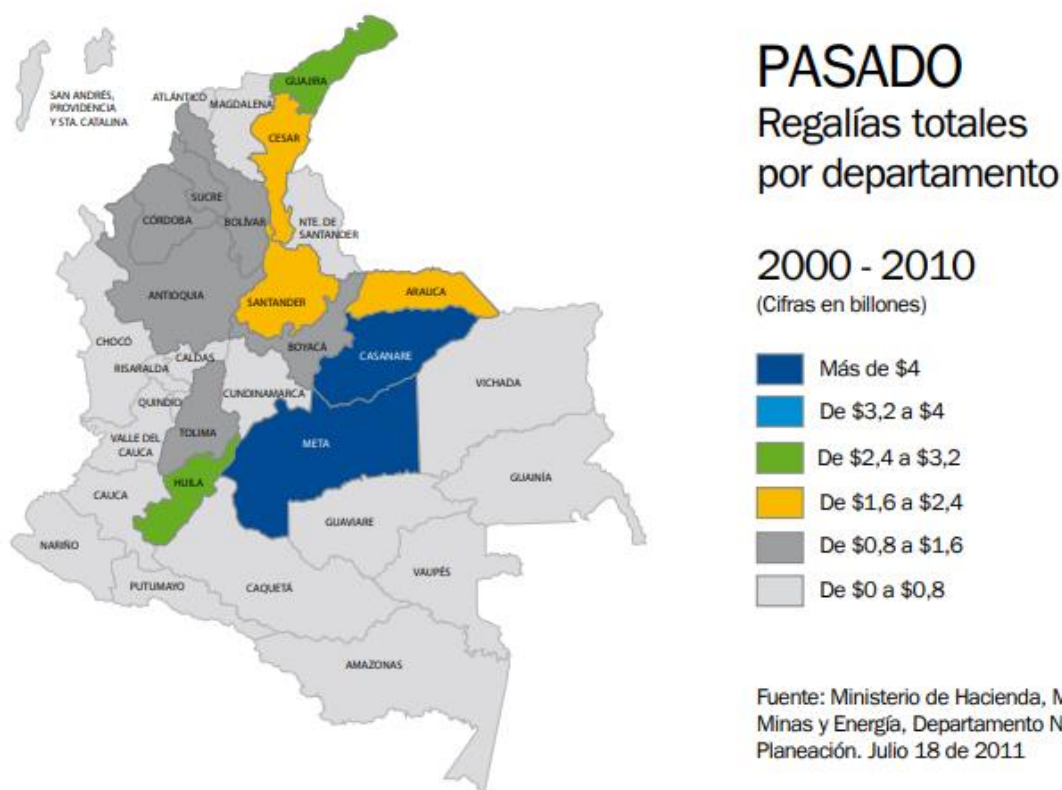
**Incluye hierro, cobre, níquel, Mercurio, Magnesio y otros

***Incluye Calizas, Yeso, Arcilla, Sal entre otras

Fuente: Elaboración propia basado en *Departamento nacional de Planeación, " Producción minera nacional 1970 - 2001". "Producción de petróleo 1929 - 2006"*

Pero además del incremento en la producción es de tener en cuenta que los recursos recibidos se estaban focalizando como se evidencia gráficamente en el siguiente mapa.

Ilustración 4 Distribución de regalías totales por departamento. Fondo Nacional de Regalías. Año 2000- 2010.



Fuente: Ministerio de Minas y Energías (Ministerio de Minas y Energía)

El sentido detrás de permitir que los principales beneficiarios de este tipo de contraprestaciones sean los sitios en donde se lleva a cabo la exploración y explotación de recursos naturales no renovables responde a que estas actividades generan externalidades negativas en el territorio y en ese orden de ideas las regalías deberían enfocarse en corregir estas externalidades. Es aquí donde nace la principal fuente de discordia a pesar de que los recursos naturales no renovables constitucionalmente le pertenecen a la nación, quienes estaban aprovechando las regalías son

primordialmente los sitios en donde se encuentran estos recursos pero los resultados luego de más de 20 años de este modelo no fueron los esperados.

El DNP en su artículo *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010* encontró que “La región Atlántica evidencia el mayor rezago en la reducción de la pobreza multidimensional (...) la pobreza multidimensional en la región Atlántica fue 4 veces la de Bogotá.” (Salazar, Cuervo, & Pinzón, 2011) Esto no concuerda teniendo en cuenta que los departamentos pertenecientes a esta región “se han beneficiado con recursos de regalías de manera extraordinaria en las últimas décadas; estos se han concentrado en los departamentos de La Guajira y Cesar” (Bohórquez Camargo, 2013). En otras palabras, el mapa solo refleja la inequidad con la que se estaban distribuyendo los recursos y la ineficiencia de las instituciones para generar proyectos de alto impacto.

Un ejemplo que permite evidenciar desde las cifras la magnitud de la inequidad del sistema es el que proponen (Candelo, Duran Bobadilla, Espitia Zamora, Garcés Cano, & Restrepo, 2010), en su artículo *Las regalías en Colombia y su impacto en el ámbito subnacional*, en este ejemplo los autores traen a colación las cifras de ingresos derivados de las regalías en el año 2005 para algunos departamentos, ciudades y municipios, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 8 Ingresos recibidos por Regalías 2005 (cifras en miles por habitante) vs Población Censo 2005.

<i>Departamentos</i>	<i>Regalías</i>	<i>Población</i>
Casanare	\$ 1.237	295.276
Arauca	\$ 566	232.129
Meta	\$ 227	783.285
La Guajira	\$ 176	681.534
Nariño	\$ 149	1.541.692
<i>Municipios</i>	<i>Regalías</i>	<i>Población</i>
Quibdó (Chocó)	\$ 146	112.909
Maní (Casanare)	\$ 1.000	11.176
Yaguará (Huila)	\$ 1.227	7.870
Chiriguaná (Cesar)	\$ 1.437	22.146
Tauramena (Casanare)	\$ 1.593	16.239
La Jagua de Ibirico (Cesar)	\$ 1.667	22.082
Orocue (Casanare)	\$ 1.924	7.717
Aguazul (Casanare)	\$ 2.063	28.319
Castilla La Nueva (Meta)	\$ 4.791	7.067

Fuente: Elaboración propia basado en (Candelo, Duran Bobadilla, Espitia Zamora, Garcés Cano, & Restrepo, 2010), Censo Poblacional 2005.

Cuando se comparan estos ingresos, se encuentra que los montos recibidos por Departamentos como Casanare o Arauca son muy superiores a lo que reciben Nariño, Meta o La Guajira a pesar de que por ejemplo la población de Nariño quintuplica la población del Casanare. Cuando se analiza la misma situación a nivel municipal se encuentra casos más dramáticos:

“hay un conjunto de municipios que recibieron siete veces más o, incluso, más de lo que recibió Quibdó. Algunos de ellos son: Maní-Casanare (\$1 000 mil/habitante), Yaguará-Huila (\$1 227 mil/habitante), Chiriguaná-Cesar (\$1 437 mil/habitante), Tauramena Casanare (\$1 593 mil/habitante), La Jagua de Ibirico-Cesar (\$1 667 mil/habitante), Orocue-Casanare (\$1 924 mil/habitante), Aguazul Casanare (\$2 063 mil/habitante) y Castilla La Nueva-Meta (\$4 791 mil/habitante).” (Candelo, Duran Bobadilla, Espitia Zamora, Garcés Cano, & Restrepo, 2010)

Comparando el nivel de ingresos por concepto de regalías de estos municipios y contrastándolo con el censo nacional, las diferencias son notables. En ese orden de ideas, los resultados en materia de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes deberían ser abismales, sin embargo esto no se vio reflejado:

“Castilla La Nueva, según el censo de 2005, reporta cerca del 23,4% de sus habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de un total de 7067 habitantes. Si las regalías se concentraran en este grupo de personas vulnerables, el monto anual para cada una de ellas ascendería a \$20 460 733, mientras en Maní este monto sería del orden de los \$2 838 000 para atender a los 4000 habitantes (32,2%) que se encuentran dentro de la población NBI de ese municipio.

Lo anterior contrasta con la información reportada por el Departamento Nacional de Planeación respecto a la población con Sisben, pues allí se encuentra que Castilla La Nueva tiene cerca de 1315 personas con Sisben 1 y 3512 con Sisben 2, de un total de 6544 habitantes que aparecen en el censo del Sisben. De este total, 50% no tiene afiliación al sistema de salud y tan solo 56% de la población, que pertenece al nivel 1 y 2, tiene afiliación al sistema de salud. De igual manera, la tasa de inasistencia escolar para menores de 5 años es de 93%, para niños entre 5 y 6 años es de 42%, entre 7 y 11 años es de 12% y entre 12 y 17 años es de 26%.” (Candelo, Duran Bobadilla, Espitia Zamora, Garcés Cano, & Restrepo, 2010)

Este ejemplo es solo tomando datos de un año y no es el único lugar en el que se encontraron este tipo de situaciones en las que a pesar de grandes cantidades de dinero disponibles por concepto de regalías no significaron logros contundentes.

Segundo esquema: Regulación de la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

La llegada de Juan Manuel Santos Calderon a la presidencia de Colombia significó, en materia de regalías, un cambio de paradigma. Santos fue elegido y dentro de sus primeros movimientos estuvo la ley de regalías que finalmente bajo el Acto legislativo 005 del 18 de julio 2011 da nacimiento al vigente Sistema General de Regalías y modifica los artículos 360 y 361 de la constitución política. La exposición de motivos, por medio de la cual se argumentó la necesidad de esta serie de modificaciones, introdujo los pilares de este nuevo modelo que se resumen en 4 puntos clave:

- a) *Equidad intergeneracional*¹⁹: por medio de una política económica contracíclica se busca incentivar el ahorro en épocas de bonanza para lograr mantener el gasto a través del tiempo. Este punto nace como consecuencia del mal manejo que hubo en las diferentes bonanzas que había vivido Colombia, en donde no se tomaron medidas suficientes y las consecuencias fueron asumidas con recortes fuertes del gasto. Su funcionamiento consiste en guardar hasta un 40% de los ingresos por concepto de regalías e invertir el porcentaje restante, de esta manera se garantiza en el tiempo el nivel de gasto, así como se evidencia en el siguiente gráfico.

¹⁹ Este esquema estuvo inspirado en los fondos de ahorro y estabilización que ha implementado Chile para los ingresos derivados de la explotación minera (cobre), lo que le ha permitido blindar el gasto fiscal.

Ilustración 5 Ahorro del Sistema General de Regalías



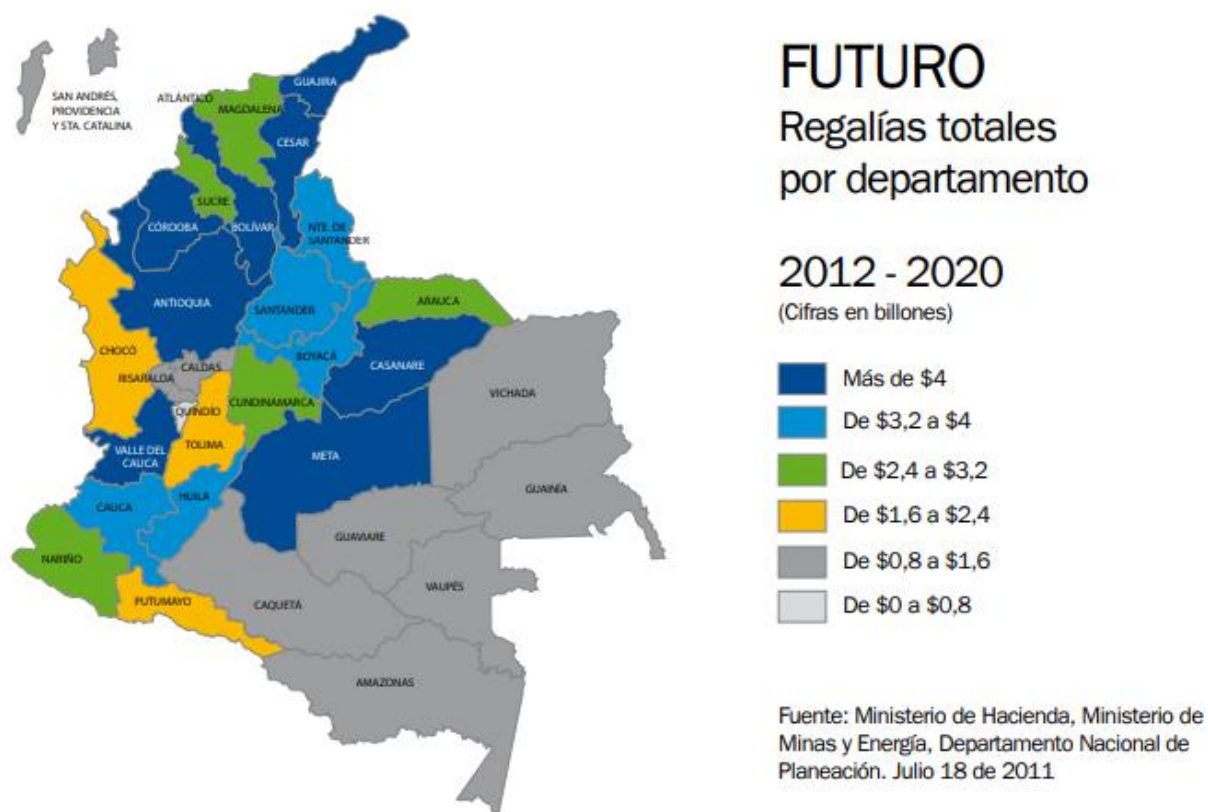
Fuente: Ministerio de Hacienda

Fuente: (Ministerio de Minas y Energía)

El gráfico representa la dinámica que se acogería, en donde en épocas de auges de precio o de producción se ahorra, para que en tiempos de baja producción o caídas en el precio se pueda compensar por medio de desahorro, de esta manera se adopta una política más responsable en esta materia.

- b) Equidad en la distribución de ingresos:** En síntesis lo que busca este principio es cambiar la proporción de beneficiarios de las regalías. Bajo el primer modelo, los datos del ministerio de minas y energía muestran que el 17% de la población recibe el 80% de recursos de las regalías. Con el Sistema General de Regalías de Santos, el 80% de los recursos llegará al 70% de la población, dentro de los que tendrán prioridad los departamentos más pobres como Chocó, Vichada, Guainía, Vaupés, Cauca y Nariño. Según esta nueva distribución el mapa de regalías quedaría de la siguiente manera:

Ilustración 6 Distribución de regalías totales por departamento. Sistema General de Regalías. Proyecciones 2012 - 2020.



Fuente: Ministerio de Minas y Energía (Ministerio de Minas y Energía)

- c) *Competitividad regional*: Este principio busca que los beneficiarios sean la mayor cantidad de municipios y departamentos, “En este sentido, la conformación del sistema promueve la coalición entre territorios de una misma región o entidad territorial para llevar a cabo proyectos de impacto regional” (Bonet & Urrego, 2014) aprovechando que la nueva distribución de regalías tiene un impacto nacional lo que facilita la consecución de proyectos conjuntos.
- d) *Buen Gobierno*: Lo que se busca con este principio es el “fortalecimiento de la participación ciudadana, empoderando a los ciudadanos en las decisiones y las responsabilidades de nuestro desarrollo” (DNP) además nace como respuesta a los casos de corrupción y mal manejo que se dieron durante la anterior administración de regalías.

Teniendo en mente estos pilares se propone la modificación al manejo de las regalías partiendo del “reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado, es decir, del ente

jurídico que personifica a toda la Nación. Por lo tanto, el producto de las contraprestaciones que se pagan a título de regalías, así como los derechos y compensaciones de carácter económico generados por la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, se debe irrigar en toda la geografía nacional, pero dándole prioridad a las zonas costeras y fronterizas donde reside la población más pobre del país.” (Ministerio de Minas y Energía) El espíritu de esta reforma se refleja en el acto legislativo 005 de 2011 por medio de la cual se modifica el artículo 360 de la constitución y en su lugar se indica que:

“Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.” (Art. 360, CP, 04 de julio de 1991)

La ley que se encargaría de lo estipulado en el artículo 360 sería la Ley 1530 del 2011. Por otro lado el artículo 361 que originalmente creaba el Fondo Nacional de Regalías fue modificado de tal manera que crea el SGR y además establece que:

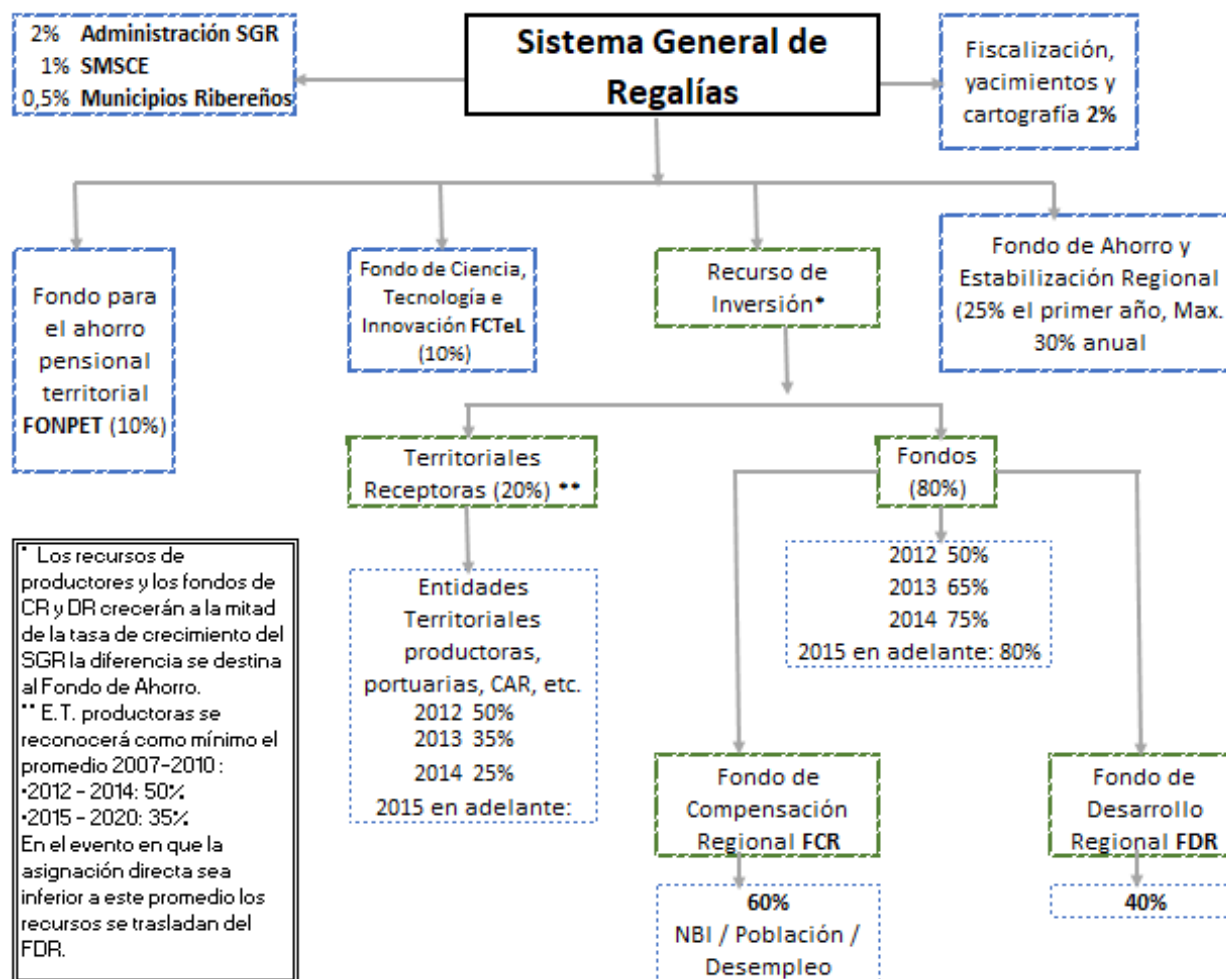
“Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.” (Art. 361, CP., 04 de julio de 1991)

Además de esto, el funcionamiento del nuevo sistema de regalías requirió de la creación de una serie de fondos por medio de los cuales se administran los dineros. El artículo 361 quedó estipulado así: “Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.” (Art. 361, CP., 04 de julio de 1991) Fondos que consisten en lo siguiente:

- *Fondo de ciencia, tecnología e innovación (FCTel)*: Recibe el 10% de los ingresos del sistema y tiene como finalidad “promover la investigación. Cada departamento participa en una proporción similar a las asignaciones que tiene el FCR y FDR” (Bonet & Urrego, 2014)
- *Fondo de desarrollo regional (FDR)*:” los recursos de este Fondo se destinan a la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen, en desarrollo de las disposiciones consignadas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, con el propósito de propender por el mejoramiento de la competitividad de la economía así como la promoción del desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales.” (Sánchez Cubides, 2015)
- *Fondo de Compensación regional (FCR)*: En este fondo “se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años” (Acto Legislativo 005 de 2011 que modifica el Art. 361, CP., 04 de julio de 1991)
- *Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)*:” Este fondo corresponde hasta un 30% de los recursos del SGR y su principal objetivo se fundamenta en el ahorro para el futuro. El FAE fue pensado como un posible mecanismo para reducir la variabilidad de los recursos provenientes por regalías a través de los años, los cuales por sus características de producción y comportamiento del precio externo son bastante impredecibles. Al reducir la volatilidad de los ingresos percibidos se puede hacer un mejor uso de los recursos, de forma tal que se lleven a cabo proyectos que puedan comprender más de una ejecución presupuestal.” (Bonet & Urrego, 2014)

Planteado de esta manera, la estructura de la distribución para el manejo de regalías ya no consiste en regalías directas e indirectas, sino que el sistema administra los recursos por medio de los diferentes fondos y mantiene el aporte directo a los municipios y departamentos productores, pero cabe aclarar que este aporte se irá disminuyendo paulatinamente hasta llegar a ser del 20%. En la siguiente ilustración se muestra cómo funciona la distribución de recursos del nuevo esquema:

Ilustración 7 Distribución Regalías bajo SGR.



Fuente: Elaboración propia basado en Ley 1530, 17 de Mayo de 2012

Asimismo, el artículo 361 indica que “Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal” (Art. 361, CP., 04 de julio de 1991) Este presupuesto se presentará de manera Bianual.

Por último, en la búsqueda de un mejor control se determinó la creación de el “Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.” (Art. 361, CP., 04 de julio de 1991)

Una vez aprobado el acto legislativo 005 de 2011, la reglamentación del mismo se dio bajo la ley 1530 de 2012 la cual “reiteró los objetivos y fines del SGR previstos en la Constitución; estableció sus órganos de gobierno y las funciones que ellos deben cumplir; precisó las etapas del ciclo de generación de las regalías; estableció las normas para la inversión de los recursos; constituyó su régimen presupuestal; reglamentó lo relativo al SMSCE; reglamento la supresión del FNR; y, dictó otras disposiciones.” (Hernández Gamarra & Herrera Araújo, 2015)

Dentro de los órganos creados para la gestión del sistema, encontramos:

- *Comisión Rectora*: “es el órgano encargado de definir la política general del Sistema General de Regalías, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema.” (Ley 1530, 17 de Mayo de 2012)
- *OCAD*: “Los órganos colegiados de administración y decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. También designarán su ejecutor que será de naturaleza pública” (Ley 1530, 17 de Mayo de 2012)

Del mismo modo según el artículo 12 de esta ley se determina las etapas por medio de las cuales se dará el ciclo de regalías, comprende los procesos desde la fiscalización de la producción hasta el giro de los recursos a las entidades y regiones. Cada una de estas etapas está detallada en la ley, junto con el órgano responsable del proceso, como se muestra a continuación:

Ilustración 8 Ciclo de Regalías bajo SGR



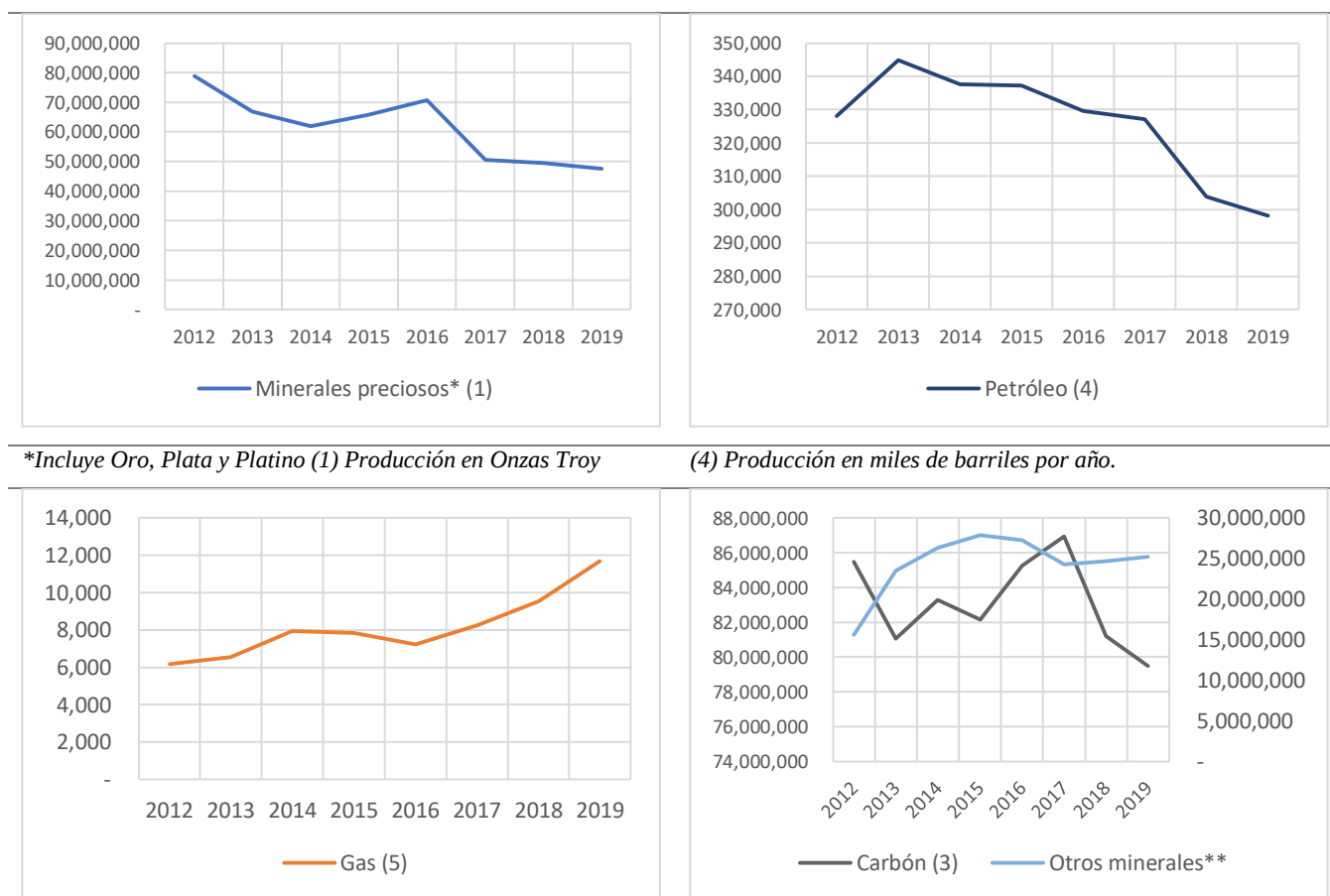
Fuente: Elaboración propia basado en Ley 1530, 17 de Mayo de 2012

Particularmente, el proceso de liquidación de regalías tiene cambios con respecto a cómo se manejaba en el primer modelo, el artículo 14 enuncia las variables técnicas que se tienen en cuenta para la liquidación “tales como volúmenes de producción, precios base de liquidación, tasa representativa del mercado y porcentajes de participación de regalía por recurso natural no

renovable (...) El Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, serán las máximas autoridades para determinar y ejecutar los procedimientos y plazos de liquidación según el recurso natural no renovable de que se trate.” (Ley 1530, 17 de Mayo de 2012)

Este modelo estuvo vigente entre el año 2012 y el año 2019 cuando se produjeron algunas modificaciones importantes en diferentes aspectos. Durante el tiempo en que funcionó este esquema el comportamiento de la producción de los principales generadores de regalías tuvo el siguiente comportamiento:

Tabla 9 Producción Recursos Naturales No Renovables (2012 - 2019)



*Incluye Oro, Plata y Platino (1) Producción en Onzas Troy

(4) Producción en miles de barriles por año.

(5) Producción en millones de metros cúbicos

(3) Producción en Toneladas

** Incluye calizas, arcillas, hierro, sal, yeso, mármol cobre, níquel, mercurio, magnesio entre otros

Fuente: Elaboración propia basado en datos de ANM Producción nacional de minerales y contraprestaciones económicas trimestral 2012 – 2020. (EITI Colombia, 2020)

En términos generales el comportamiento de la producción no tuvo grandes fluctuaciones en cuanto a los principales generadores de regalías, que son el petróleo y el carbón, aunque resalta el crecimiento de la producción de gas, que para el año 2012 estaba en 6 186 millones de metros cúbicos y para el año 2019 la producción llegó a 11 668 millones de metros cúbicos. Por otra parte, también se presentó una disminución de más de 31.4 millones de onzas en minerales preciosos.

A pesar de esto, es de resaltar que de acuerdo al sitio web “²⁰mapa regalías”, la producción de Hidrocarburos y minerales se comportó como se muestra en la siguiente ilustración:

Ilustración 9 Participación de regalías por tipo de recurso natural no renovable 2011-2019



Fuente: Mapa Regalías

Por el lado de los hidrocarburos, es decir petróleo y gas, se generaron el 76,31% de las regalías liquidadas en el periodo 2012 - 2019, lo que es equivalente a \$45.484.146.823.104. En donde la proporción de producción de petróleo aporta alrededor del 92,6% mientras que la producción de gas el 7,3% aproximadamente. En cuanto a la minería, esta generó \$14.118.622.621.242 lo que corresponde al 23.69% de regalías liquidadas. El mineral que más aportó a las regalías fue el carbón representando el 84,75% de la minería, seguido por el oro 8,26% y níquel 5,71%.

De acuerdo al diseño del sistema, los recursos fueron distribuidos como se observa en la siguiente tabla, esta consolida los presupuestos aprobados durante la vigencia de este sistema:

²⁰En este sitio web <http://maparegalias.sgr.gov.co> se encuentra consolidados los datos referente producción, fiscalización, proyectos y giros de regalías.

Tabla 10 Consolidado Presupuesto SGR (Cifras en billones)

Concepto	2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020
Ingresos Corrientes	\$ 8.276.877	\$ 17.726.241	\$ 17.470.203	\$ 11.759.238	\$ 18.564.592
Fondo de Compensación Regional - FCR	\$ 1.304.229	\$ 3.958.434	\$ 4.497.845	\$ 3.916.206	\$ 4.980.054
Regalías Directas	\$ 2.780.668	\$ 3.630.994	\$ 1.874.102	\$ 1.631.753	\$ 2.075.022
Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE	\$ 1.580.884	\$ 3.172.655	\$ 3.836.964	\$ 731.221	\$ 2.957.977
Fondo de Desarrollo Regional – FDR	\$ 657.754	\$ 2.638.956	\$ 2.998.563	\$ 2.610.804	\$ 3.320.036
Fondo Ciencia, Tecnología e Innovación	\$ 790.442	\$ 1.675.130	\$ 1.650.934	\$ 1.111.248	\$ 1.754.354
Ahorro Pensional Territorial	\$ 790.442	\$ 1.675.130	\$ 1.650.934	\$ 1.111.248	\$ 1.228.048
Gastos de administración	\$ 331.075	\$ 886.312	\$ 873.510	\$ 587.962	\$ 928.230
CAR Rio grande de la Magdalena	\$ 41.384	\$ 88.631	\$ 87.351	\$ 58.796	\$ 92.823
Asignación para la paz	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 1.228.048

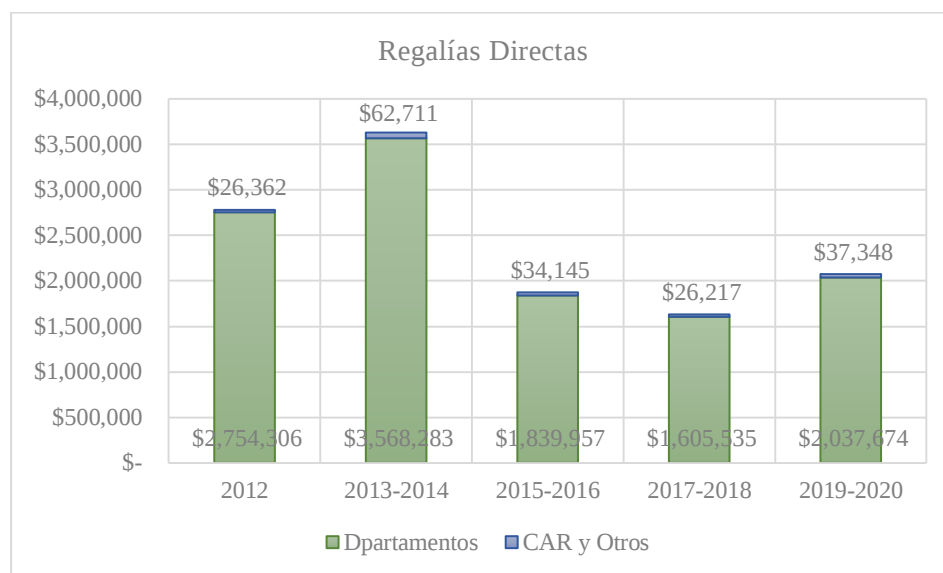
Fuente: Elaboración propia basado en ²¹presupuestos aprobados SGR

En la tabla podemos observar que el fondo que más recursos recibe es el Fondo de Compensación Regional (FCR), sin embargo hay que tener en cuenta que esta asignación se subdivide en 60% proyectos de impacto regional y el 40% restante para proyectos de impacto local. La *Asignación para la paz* nace en la implementación del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, en donde bajo el acto legislativo 04 de 2017 y el decreto ley 1534 de 2017 se crea el OCAD PAZ y se destina el 7% del total de regalías para proyectos enfocados a municipios y departamentos víctimas del conflicto.

Además de esto, la figura de regalías directas continua vigente, sin embargo se divide entre recursos a departamentos y recursos para diferentes corporaciones autónomas regionales, aunque los montos que recibe la CAR son muy pequeños en relación con los montos de los departamentos, tal cual como se observa en el siguiente diagrama.

²¹ Decreto 4950 de diciembre 30 de 2011(2012), Ley 1606 de diciembre 21 2012 (2013-2014), Ley 1744 de diciembre 26 de 2014 (2015-2016), Decreto 2190 de diciembre 28 2016 (2017-2018) y Ley 1942 de diciembre 27 2018 (2019-2020).

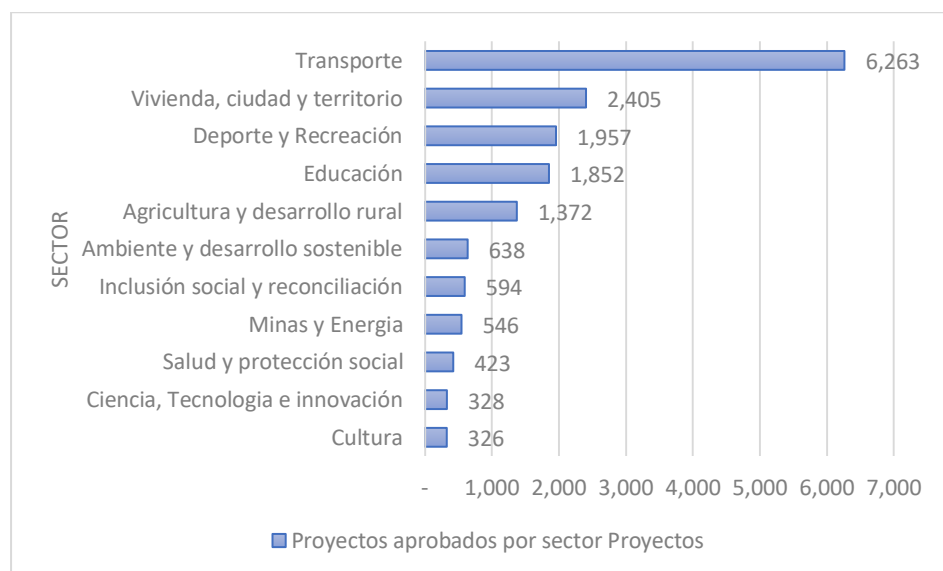
Ilustración 10 Presupuesto regalías directas 2012-2020



Fuente: Elaboración propia basado en presupuestos aprobados SGR

El saldo final durante el periodo 2012 – 2019 muestra más de 16.000 proyectos aprobados, el principal sector beneficiado fue el de transporte, con el 36,46% del total de proyectos, seguido de Vivienda, ciudad y territorio, para el cual se aprobaron 2.405 proyectos correspondiente al 14% del total de los proyectos. En el tercer lugar encontramos el sector de deporte y recreación con el 11,39% de los proyectos.

Ilustración 11 Proyectos aprobados SGR (2012-2019)



Fuente: Mapa Regalías

Entre los sectores que menos proyectos aprobó encontramos el sector cultura con apenas el 1,90%. Seguido de ciencia, tecnología e innovación con el 1,91%, este resultado es muy particular dado que tiene una asignación propia en el esquema de distribución de regalías (10%). Finalmente el sector salud y protección social con el 2,46% cierra el podio de sectores con menos proyectos aprobados.

El resultado de esta primera versión del Sistema General de Regalías logró un cambio considerable en comparación con el Fondo Nacional de Regalías, pues mostró “avances en materia de transparencia y equidad, así como impactos positivos de las inversiones financiadas con estos recursos.” (Carrasquilla Barrera, Suárez Londoño, & Gutiérrez, 2019). Sin embargo no todo el sistema fue perfecto y así lo señala la exposición de motivos del acto legislativo 5, de diciembre 26 de 2019. Acto legislativo que dará nacimiento a los ajustes al Sistema General de Regalías.

Tercer esquema: Modificación a la regulación de la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

La reforma del gobierno Duque al esquema de reglías inicia con el reconocimiento de que “el SGR ha representado un hito de inversión pública y arroja, en corto tiempo, resultados positivos en materia de equidad y ahorro, por cuanto las regalías han incrementado significativamente los montos de inversión disponible para municipios y departamentos, pasando de 5,45% en 2010 a 20,3% en 2013, convirtiéndose simultáneamente en un factor de convergencia regional.” (Carrasquilla Barrera, Suárez Londoño, & Gutiérrez, 2019). Pero también resalta la necesidad de aplicar algunas modificaciones y con esto en mente plantea dos objetivos:

- *Incremento a las asignaciones directas:* El principal objetivo de la reforma del 2011 era democratizar el acceso a las regalías, no obstante, para algunos departamentos y municipios productores esta reforma significó una disminución drástica en los recursos disponibles, de hecho “ al comparar el ingreso per cápita que recibían las regiones productoras (medida por las asignaciones directas) éstas pasaron de un promedio de \$791 millones (entre 1995 y 2011) a \$174 millones entre el 2012 y 2018, es decir, una caída de más del 78% (precios constantes de 2019)” (Carrasquilla Barrera, Suárez Londoño, & Gutiérrez, 2019). Esta disminución había obligado a los municipios y departamentos a conseguir nuevas fuentes de financiación y a priorizar ciertos proyectos, lo que implicaba dejar de lado inversiones que eran estratégicas pero no urgentes.

Dado este contexto, para el gobierno Duque es “necesario reconocer que son estos territorios (productores) los que registran los impactos directos de la actividad extractiva y por ende para la generación de regalías se requiere una mayor inversión de recursos.” (Carrasquilla Barrera, Suárez Londoño, & Gutiérrez, 2019). Por esto, el objetivo es incrementar las asignaciones directas, sin embargo, para lograr este incremento, el gobierno opta por reducir “el ahorro para mayor inversión territorial considerando el stock de ahorro existente.” (DNP, 2021). La asignación para ahorro territorial pasa de oscilar entre el 25% y 30% a un 4,5%.

- *Ajuste al funcionamiento y operación del Sistema:* Según indica el acto legislativo, se harán las modificaciones necesarias en el funcionamiento del sistema, de tal manera que “permita dar solución y superar los “cuellos de botella” existentes, para hacer más expedito y ágil el Sistema y reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando en suma, la calidad de la inversión de estos. Lo anterior, no ha permitido que los recursos se ejecuten a la misma velocidad que requieren la atención de las necesidades de las regiones, con lo cual el sistema ha acumulado saldos importantes que para el bienio 2017-2018 son cerca de 4,5 billones.” (Carrasquilla Barrera, Suárez Londoño, & Gutiérrez, 2019) En palabras del entonces director del DNP, Luis Alberto Rodríguez, lo que busca esta modificación al SGR es que la organización del mismo sea menos pesada y no tenga ese “tufillo a centralismo” que tiene la reforma del 2011. (DNP, 2020)

En línea con el primer objetivo, la modificación al artículo 361 de la constitución plantea una nueva distribución para el SGR, en donde resalta el incremento a las asignaciones directas que para este punto serán de un 25%, la continuación de la asignación para la paz, la disminución drástica en el ahorro y en los gastos de funcionamiento, y finalmente la creación de la asignación Ambiental correspondiente al 1%.

Ilustración 12 Distribución SGR 2.0 (2021- en adelante)

INVERSIÓN			92,5%
Asignaciones Directas	Todos		20%
	Podrá ser anticipado (Municipios)		5%
Asignación para Inversión Local	Municipios NBI>Nacional y categoría 4, 5 y 6		12,68%
	Grupos Étnicos	Indígenas	1%
		NARP*	1,1%
		Rrom	0,22%
Asignación para Inversión Regional	Departamentos		20,4%
	Regiones		13,6%
Asignación Ciencia, Tecnología e Innovación			10%
Asignación para la Paz			7%
Asignación Ambiental			1%
Municipios Río Magdalena y Canal del Dique			0,5%

ART. 73

ART. 88

ART. 102

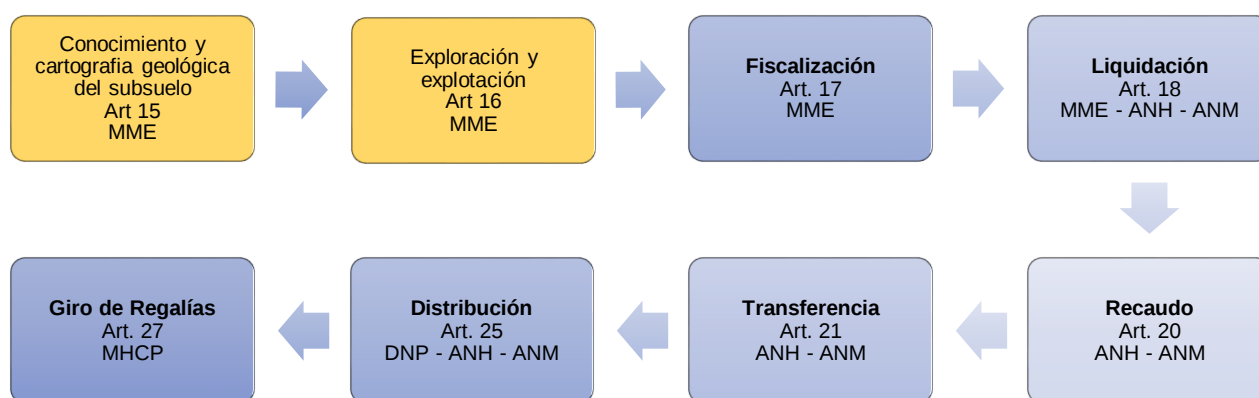
AHORRO		4,5%
Ahorro y estabilización (FAE)	2,25%	
Ahorro pensional (FONPET)	2,25%	

ADMINISTRACIÓN SGR		3%
Funcionamiento y fiscalización	2%	
Sistema Seguimiento, Evaluación y C.	1%	

Fuente: (DNP, 2021)

Este acto legislativo es complementado y regulado por medio de la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020. Estas modificaciones afectan las funciones, objetivos y conformación que tienen las entidades que intervienen en el proceso de las regalías (comisión rectora, DNP, MHCP, MME, ANH, ANM, los diferentes OCAD, y demás). En esta ley incluso se modifica el ciclo de regalías de la siguiente manera:

Ilustración 13 Ciclo de Regalías bajo SGR 2.0



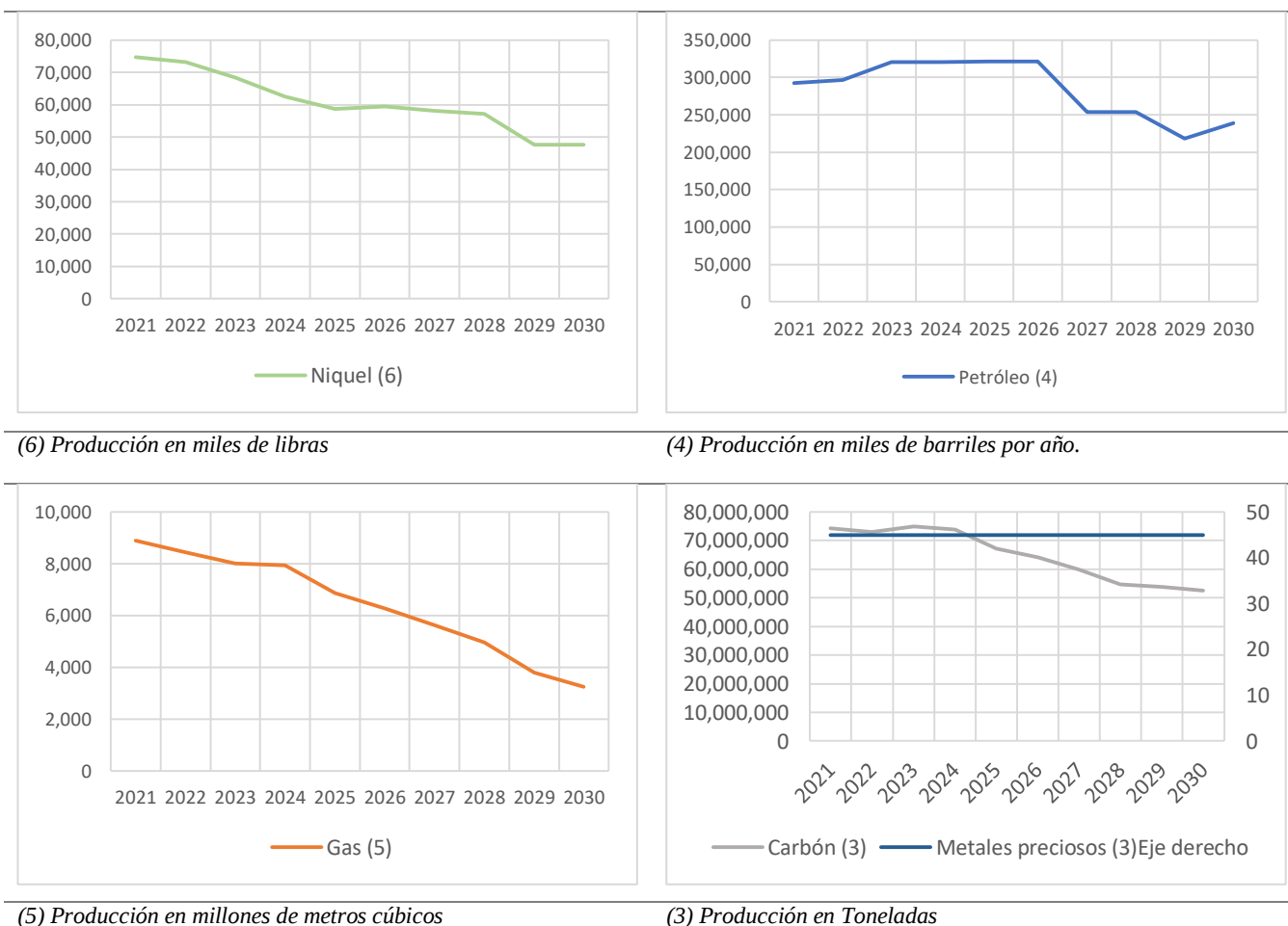
Fuente: Elaboración propia basado en Ley 2056, 30 de Septiembre de 2020

Dentro del proceso nacen dos etapas nuevas, la primera se denomina Conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la cual tiene por objeto “obtener, complementar y profundizar el

conocimiento del potencial del país en los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo colombiano.” (Art 15. Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020). La segunda fue Exploración y explotación, proceso que “será realizado por quienes sean beneficiarios de derechos para explorar y explotar recursos naturales no renovables, en cumplimiento de la normativa aplicable vigente, velando por el cumplimiento especial de disposiciones ambientales.” (Art 15. Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020).

Dadas estas modificaciones al SGR el gobierno ha establecido una serie de supuestos en cuanto a la producción de recursos naturales no renovables, esta proyección fue elaborada por el Ministerio de Minas y Energía y se observa en la siguiente tabla para el periodo (2021 - 2030).

Tabla 11 Proyección Producción Recursos Naturales No Renovables (2021 - 2030)



Fuente: Elaboración propia basado en supuestos de producción por tipo de RNNR. (DNP, 2021)

De acuerdo a la tabla 11 el petróleo tendrá un decrecimiento en la producción, ya que pasa de 292 924 miles de barriles por año en 2021 a 238 868 en 2030, mientras que por el lado del gas veremos una disminución de 5 653 millones de metros cúbicos entre la producción de 2021 y la de 2030. Para el carbón la caída se proyecta en 21,6 millones de toneladas, y para los metales preciosos se estima que la producción se mantendrá constante en 45 toneladas por año.

La Ley 2072 del 31 de diciembre del 2020 decretó el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio (2021-2022), el cual se resume en la siguiente tabla:

Tabla 12 Presupuesto SGR (2021 - 2022) (Cifras en billones)

Asignación	2021-2022
Ingresos Corrientes	\$ 15.427.598
SSEC²²	\$ 462.828
Inversión	\$ 14.270.528
Regalías directas	\$ 3.856.899
Inversión local	\$ 2.314.140
Inversión Regional	\$ 5.245.383
Ciencia, Tecnología e Innovación	\$ 1.542.760
Paz	\$ 1.079.932
Medio Ambiente	\$ 154.276
Municipios Río Magdalena y Canal del Dique	\$ 77.138
Ahorro	\$ 694.242
Administración SGR	\$ 462.828

Fuente: Elaboración propia basado en Ley 2072 del 31 de diciembre del 2020.

Aunque este presupuesto únicamente refleja la aplicación de los porcentajes que quedaron establecidos por la ley, es evidente que el monto de Ahorro disminuyó drásticamente, mientras que las regalías directas retoman protagonismo en el presupuesto, claramente no al nivel del primer modelo pero si es superior al SGR original. Por otra parte, es de resaltar la inclusión de la asignación para el medio ambiente y la asignación destinada al SSEC, además este presupuesto proyecta los ingresos corrientes en 15,4 billones, mientras que en el anterior bienio los ingresos fueron proyectados en 18,5 billones.

²² Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control “es el conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías” (Art 164. Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020)

Comparación principales aspectos de los esquemas de regalías.

Distribución efectiva.

Con el propósito de entender los destinos a donde se han dirigido los recursos de las regalías, iniciaremos comparando la evolución de la distribución efectiva de esta compensación económica, la cual podemos ver a detalle en la tabla 13, en donde se muestra la distribución de estos dineros dividida en dos ítems fundamentales, por un lado el porcentaje de regalías directas y por otro las demás asignaciones que inicialmente fueron al FNR, luego pasaron a ser los fondos regionales y finalmente se denominaron asignaciones regionales.

Tabla 13 Evolución distribución efectiva en la administración de Regalías.

Distribución Efectiva	Primer modelo (1991-2011)		Sistema General de Regalías (2012-2020)			Sistema General de Regalías 2.0 (2021-en adelante)	
	79%	Regalías Directas	2012	34% Regalías Directas	66% Fondos Regionales	2021 en adelante	25% Regalías Directas
			2013-2014	20% Regalías Directas	80% Fondos Regionales		
	21%	Fondos Nacional de Regalías	2015-2016	11% Regalías Directas	89% Fondos Regionales		75% Asignaciones Regionales
			2017-2018	14% Regalías Directas	86% Fondos Regionales		
			2019-2020	11% Regalías Directas	89% Fondos Regionales		

Fuente: Elaboración propia basado en (Ministerio de Minas y Energía), Presupuestos SGR (2012-2019), (DNP, 2021)

En el primer modelo encontramos que, bajo la idea de subsanar los efectos provenientes de la exploración, explotación y transporte de recursos naturales no renovables, alrededor del 79% de esta compensación terminó en manos de los departamentos y municipios productores, además de los puertos usados para su transporte, mientras que alrededor del 21% fue destinado al FNR, el cual como se muestra en la tabla 6, no se enfoca en tener una cobertura regional o a nivel país, sino en la mitigación de problemáticas específicas, cuya solución es estratégica para la nación. Allí encontramos que los recursos del FNR se iban para proyectos prioritarios regionales establecidos en los planes de desarrollo de acuerdo al NBI, otros indicadores de pobreza y densidad de la población, igualmente eran utilizados en proyectos específicos de conservación y recuperación de lagos, lagunas, cuencas, páramos, y en general zonas puntuales alrededor del país.

El segundo esquema tiene cambios importantes, principalmente en materia de distribución, este modelo buscó entre otras cosas: equidad intergeneracional y equidad en la distribución de ingresos, por este motivo se crearon una serie de fondos y entidades por medio de las cuales se manejan estos

recursos. A pesar de ello, la figura de regalías directas se mantendría pero iría disminuyendo con el paso del tiempo, por ejemplo, la distribución efectiva para el presupuesto del último bienio apenas representó el 11% de los recursos. La disminución es drástica dado que en este esquema se prioriza la cobertura nacional sobre la mitigación del impacto directo en la región productora, bajo el entendido de que si bien la explotación se da en ciertos territorios, los recursos explotados le pertenecen a toda la Nación. Otro aspecto rescatable es que se busca ahorrar para las generaciones venideras, lo cual es crucial dada la dependencia a los RNNR y su escasez.

Finalmente, el esquema vigente considera que, si bien el ahorro es importante, lo es más compensar a las regiones productoras, de tal manera que mitiguen las consecuencias de la extracción de recursos naturales no renovables. Además, según el gobierno, el ahorro que se tiene ya es lo suficientemente importante como para atenuar los posibles efectos contrarios que vienen luego de una bonanza. El ahorro no se va del todo pero sí disminuye y se convierte en asignaciones directas para los productores, la cual llega a representar el 25% de las regalías. Pero además dentro de las retribuciones del sistema, se crea una asignación directa para mitigar efectos en el medio ambiente la que se lleva el 1% de los recursos.

Criterios elegibilidad de proyectos.

Por otra parte, vamos a contrastar los criterios que se han tenido en cuenta para la elegibilidad y aprobación de proyectos en cada uno de los esquemas de administración de regalías, esto lo podremos observar en la tabla 14.

Tabla 14 Evolución elegibilidad de proyectos en la administración de Regalías.

	Primer modelo (1991-2011)	Sistema General de Regalías (2012-2020)	Sistema General de Regalías 2.0 (2021-en adelante)
Elegibilidad de Proyectos	Equilibrio regional con fundamento en las necesidades básicas insatisfechas de la población.	Impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental .	Impacto regional, social, económico, ambiental, agua, saneamiento básico, electrificación, gasificación, educación, internet estrato 1, 2, rurales, infra educativa, hospitalaria y vial y generación de empleo formal .
	Desarrollo del país, según el Plan Nacional de Desarrollo .	Metas sectoriales Plan Nacional de Desarrollo y planes de desarrollo territoriales.	Metas sectoriales de planes de desarrollo territoriales y con Plan Nacional de Desarrollo .
	Recursos Fondo Nacional de Regalías para el fomento de minería, protección medio ambiente y proyectos regionales de inversión .	Mejoramiento condiciones de vida de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, comunidades indígenas y pueblo Rom o Gitano .	Mejoramiento condiciones de vida de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras , de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano .
	Impacto ambiental, social y económico de los proyectos.	Contribución a la integración municipal, regional, nacional fronteriza.	Contribución a la integración municipal, regional, nacional fronteriza.

Participación de Corpes y CAR , en estudio, diseño y ejecución de proyectos.	Conformación de esquemas asociativos consagrados a través del mecanismo de contratos Plan.	Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera .
Efectos causados a la entidad territorial consecuencia de exploración, transporte, manejo y embarque de los RNNR.	Proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera .	Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en zonas portuarias .
Planes de desarrollo de entidad territorial.	<i>Mejoramiento infraestructura zonas de exploración y explotación de RNNR.</i>	<i>Mejoramiento infraestructura en las zonas de exploración y explotación de RNNR.</i>
Densidad poblacional.	Culminación de proyectos iniciados y prioritarios para la región.	Culminación de proyectos iniciados y prioritarios para la región.
	Destinación de recursos para inversiones físicas en educación .	Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas .
	Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas .	Extensión, ampliación y utilización de energía no convencionales , que sean renovables y sustentables ambientalmente.
	Extensión, ampliación y utilización de energía no convencionales, renovables y sustentables ambientalmente.	Desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación en todos los niveles .
	Desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación .	Energías renovables de fuentes no convencionales orientadas a la transición energética y reducción de emisiones de carbono .
		Proyectos de encadenamiento productivo que promuevan la infraestructura agropecuaria , en vías terciarias y distritos de riego .
		Construcción de obras estructurales para el control de inundaciones a causa de fenómenos del cambio climático en cascos urbanos .

Fuente: Elaboración propia basado en LEY 141 del 28 de Junio de 1994, LEY 1530 del 17 de Mayo de 2012, LEY 2056 del 30 de Septiembre de 2020

Por el lado de los criterios en los que se fundamenta el esquema original de la constitución de 1991, encontramos que el principal factor es el NBI y la densidad poblacional. A su vez, se busca apoyar los diferentes planes de desarrollo tanto nacional como territorial, también incentiva a que los proyectos tengan impacto ambiental, social y económico, y que sean diseñados con la participación de la CAR correspondiente y los CORPES. Otro criterio muy importante son los proyectos que busquen amortiguar los efectos causados a la entidad territorial como consecuencia de la exploración, explotación, transporte, manejo y embarque de los RNNR. Para terminar dentro de los proyectos estratégicos para este primer esquema encontramos el fomento de la minería y de la protección del medio ambiente, estos últimos financiados con recursos del FNR.

En cambio el esquema de la reforma del 2011, toma como punto de partida algunos de los aspectos del primer modelo y los modifica, es el caso del ítem que indica que los proyectos deben

tener impacto ambiental, social, económico y ahora cultural. Asimismo encontramos que se continúan apoyando los planes de desarrollo regional y nacional pero ahora enfocado en algunas metas sectoriales, además se mantiene el criterio sobre los proyectos en las entidades territoriales en donde se dé la exploración, explotación, transporte, manejo y embarque de los RNNR, pero enfocado en la infraestructura de estos lugares.

De la misma manera se incluyen criterios nuevos como que los proyectos busquen el mejoramiento de las condiciones de vida de minorías (comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, indígenas y pueblo Rom o Gitano). Cabe señalar que se incentivan proyectos de infraestructura en sectores como la educación en todos los niveles y zonas de frontera, asimismo, este esquema considera crucial los proyectos de integración y asociación municipal, departamental, regional y nacional. Por último, se incluyen temas medio ambientales como estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas y en la misma línea el incentivo de uso de energías limpias o renovables y sustentables.

Cabe hacer la salvedad de que este esquema no deja de lado indicadores como el NBI y además implementa el uso de la clasificación por municipios según la categoría, esta clasificación tiene en cuenta el número de habitantes que lo componen, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica para el país y situación geográfica.

En último lugar, el esquema actual absorbe los criterios de elegibilidad que se utilizaban en el segundo modelo, no obstante se enfoca en proyectos de Impacto regional, social, económico, ambiental, que tengan en cuenta el saneamiento básico, electrificación, acueducto, gasificación, educación, internet para estratos 1, 2, rurales, infraestructura educativa, hospitalaria, vial y generación de empleo formal. Lo más novedoso de este esquema es que habla también de la infraestructura en zonas portuarias, agropecuarias, zonas de riego y de la necesidad de que estos proyectos logren encadenamientos productivos. En último lugar se incluyen proyectos en construcción de obras estructurales para el control de inundaciones a causa de fenómenos del cambio climático en cascos urbanos.

Estructura general.

La estructura con la que cuenta el Sistema General de Regalías vigente es el resultado del perfeccionamiento de la administración en estos recursos. Inicialmente el manejo de las regalías en Colombia era sencillo, se basaba en la distinción entre regalías directas e indirectas, todo el proceso

se centralizaba en la comisión nacional de regalías y el fondo nacional de regalías, quienes como encargados de la gestión de este presupuesto se ocupaban de la recepción y distribución de los dineros cumpliendo con los porcentajes estipulados en la norma del momento. Además de esto intervenían actores como el DNP, el ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol.

Con el cambio de legislación, el sistema se fue volviendo cada vez más complejo, es por este motivo que llega la primer gran reforma al esquema de regalías. Este nuevo esquema centralizaba todo el proceso en el Sistema General de Regalías. Al mismo tiempo, el sistema requirió de una atención más puntualizada, por tanto la participación de muchos más actores, en este caso intervenían directamente los ministerios de Hacienda y Crédito Público, el de minas y energía, además de las agencias nacionales de Hidrocarburos y la de Minería. Claramente el departamento nacional de planeación y órganos creados específicamente para perfeccionar el sistema como lo fueron la comisión rectora y los Organos colegiados de administración y decision.

Para este punto se estandariza todo un ciclo que detalla, de comienzo a fin, las diferentes etapas del proceso de las regalías, ciclo que abarca fiscalización, liquidación, recaudo, transferencia, distribución y giro de las regalías. Adicionalmente la dinamica base de las regalías cambia, es aquí cuando las regalías directas pierden protagonismo, y las regalías indirectas son reemplazadas por una serie de fondos que adminstran los recursos, la diferencia es el presupuesto disponible y los objetivos de estos fondos, que son muy especificos y orientados a sectores estrategicos.

En última instancia encontramos el modelo que actualmente rige el manejo de las regalías, con respecto al segundo esquema, este incluye dos etapas nuevas en el ciclo de regalías, las cuales anteriormente estaban inmersas dentro de otras etapas del ciclo, sin embargo, dada la importancia se incluyeron como etapas individuales: Conocimiento y cartografia del subsuelo y exploracion y explotacion. Las entidades que participan en el proceso continuan siendo las mismas, con la salvedad que muchos OCAD fueron eliminados dado que en lugar de lograr un prceso mas expedito, provocaban demoras en la aprobación de proyectos. Aún así se continuan manejando los recursos por medio de los diferentes fondos, aunque las asignaciones han sido modificadas.

Estructura presupuestal.

El sistema presupuestal en Colombia está regido por el decreto 111 de 1996, en este decreto se consignan una serie de fundamentos y principios bajo los cuales se desarrolla el estatuto orgánico

del presupuesto. El artículo 12 de la norma mencionada “establece como principios del Sistema Presupuestal, los siguientes: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis presupuestal.” (DNP, 2017)

El primer modelo de administración de regalías estaba integrado en el presupuesto general de la nación, por tanto debía cumplir con los principios rectores de la estructura presupuestal, sin embargo esto no era posible dado que dentro de los lineamientos de las regalías se han mantenido destinaciones específicas, en este caso en los recursos del FNR, lo que iba en contravención con el principio de unidad de caja, el cual indica que:

“con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital, se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general del municipio o departamento. Quiere decir que todos los ingresos, sin importar su origen, se incluyen en una sola cuenta única de la entidad territorial, con la cual se pueden pagar todos los gastos autorizados en el presupuesto.” (DNP, 2010)

Pero esto es un inconveniente dado las rentas específicas que se manejan en las regalías, por esta razón la corte se tuvo que pronunciar al respecto indicando que:

“(…) Se trata aquí de reseñar un único artículo, el 359 de la Carta Política, que reviste una importancia extraordinaria. Al prohibir en el orden nacional las rentas de destinación específica, salvo contadas excepciones, el Constituyente quiso poner coto a la tendencia desintegrante de la unidad del presupuesto que consistía en segregar del mismo tantas partidas como necesidades reales o creadas se llegare a determinar. Esta atomización del presupuesto rompía la unidad de caja, que constituye principio cardinal de la moderna hacienda pública y debilita al Estado al privarlo de la discrecionalidad necesaria para ubicar el gasto en los grandes rubros. El principio se formula en el siguiente numeral.

p) Se consagra la prohibición expresa de establecer rentas nacionales de destinación específica, que tiene las siguientes excepciones constitucionales: los monopolios de suerte y azar (art. 336 inciso cuarto), la atención de los servicios de educación y salud (art. 356 incisos primero y segundo) y la integración de los servicios del Fondo Nacional de Regalías.

(Art. 361).” (Corte constitucional, 06 de Agosto de 1992, sentencia C-478 (Eduardo Cifuentes Muñoz))

El principio de caja le permite al gobierno nacional tener centralizados los dineros disponibles para el presupuesto, sin embargo imposibilita que se dé la destinación específica que requieren los recursos de las regalías. Adicional, este no sería el único principio presupuestal que no se cumple con este rubro dado que posteriormente, durante la concepción del segundo modelo de administración de regalías se determinaría que el naciente Sistema General de Regalías tendría su propio presupuesto y consigo una serie de principios que quedaron consignados en el título V “Régimen presupuestal”, artículo 62 de la ley 1530 del 2012.

Estos principios son “planificación regional; programación integral; plurianualidad, coordinación, continuidad; desarrollo armónico de las regiones; concurrencia y complementariedad; inembargabilidad; publicidad y transparencia”.

- *Planificación regional*: Este principio busca la concordancia en la planeación regional teniendo en cuenta plan nacional de desarrollo, plan de desarrollo territorial, y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- *Programación integral*: Determina diferentes directrices relacionadas con los gastos de los proyectos, primero deben estar integrados en el proyecto, pero acá no se pueden incluir gastos recurrentes o posteriores a la ejecución. (art 64, la ley 1530 del 2012)
- *Plurianualidad*: Este principio está regido por el artículo 65, es toda una novedad en Colombia el presupuesto bianual que se usa para las regalías, de hecho se afirma que el principio de anualidad presupuestal no es eficiente, está lleno de “Tramites procedimentales que sumados a los de tipo contractual, evidencian que la normatividad colombiana no se ajusta a la realidad de la misma, lo que desentraña en ineficiencia administrativa, por una parte porque no se cumple con la finalidad estatal de aprovisionar bienes y servicios de tipo social, y por otra, en la constitución desmedida de Reservas presupuestales, las cuales generan un desgaste como procedimiento adicional al cierre de cada vigencia y además constituyen un incumplimiento al principio de anualidad presupuestal.” (Aldana Torres, 2018)

Mientras que un sistema plurianual “estimula a las autoridades políticas a conocer, evaluar y –de ser necesario– corregir el comportamiento fiscal, más allá de la coyuntura.”

(Martirene, 2007) además se garantiza “la utilización del Presupuesto Plurianual en la consecución de un escenario en el que el gasto público regional incrementa a través del tiempo, y que engrana con elementos estructurales para asegurar que las iniciativas priorizadas gozan de las particulares fundamentales para ser realizables, por cuanto, cuentan con el tiempo suficiente para la estructuración y maduración de proyectos sostenibles, concretando así la firma de un pacto fiscal que prioriza el logro de los objetivos de tipo social.” (Aldana Torres, 2018) Este esquema bianual ha funcionado satisfactoriamente, por este motivo para la reforma del año 2019 se mantiene en las mismas condiciones el manejo presupuestal de las regalías.

- *Coordinación*: Este principio apela a la gestión de proyectos de impacto regional por medio de la coordinación del gobierno nacional con las entidades territoriales, para de esta manera optimizar los recursos del sistema. (art 68, la ley 1530 del 2012)
- *Concurrencia y complementariedad*: “A través del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías se financiarán iniciativas que permitan el desarrollo integral de las regiones, complementando las competencias del nivel nacional y los niveles territoriales.” (art 69, la ley 1530 del 2012)
- *Inembargabilidad*: Este principio es muy importante para el manejo presupuestal de las regalías dado que imposibilita que las rentas que ingresan al presupuesto del SGR sean comprometidas para algún pago originado en un embargo, es más “Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en la presente ley, harán incurrir al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal.” (art 70, la ley 1530 del 2012)
- *Publicidad y transparencia*: Este principio se enfoca en “fortalecer la lucha contra la corrupción, en términos de eficiencia de la gestión pública de las entidades involucradas en el mismo, contribuyendo al proceso de generación de opinión pública y control social.” (art 70, la ley 1530 del 2012)

Conclusiones.

La primer conclusión a la que llegamos con este trabajo es que los recursos naturales no renovables cumplen con las características de los bienes comunes, por un lado no existe exclusión pues cualquier individuo puede postularse para llevar a cabo la explotación de este tipo de recursos, pero la característica más importante, es que existe rivalidad en su consumo, dado que los recursos naturales no renovables son finitos y cuando se da su uso por parte de un individuo, esto condiciona el consumo de los demás individuos. En la misma línea, observamos que las externalidades que se generan como consecuencia de la exploración, explotación, transporte, manejo y embarque de recursos naturales no renovables y sus derivados, son bienes de carácter público. Con estos bienes no existe exclusión alguna, todos los individuos nos vemos impactados por ellos, además no existe rivalidad, el hecho de que un individuo se vea afectado por esto, no condiciona a que otros individuos también lo estén.

Por otro lado, la explotación de recursos naturales no renovables le genera una contraprestación económica al Estado colombiano, contraprestación que por su origen se pensaría busca mitigar las externalidades generadas por este mismo proceso, sin embargo como pudimos observar en cada modelo, si bien se tiene en cuenta este aspecto, los alcances a los que se apunta con los recursos de las regalías es superior, los proyectos van más allá de compensar los impactos de la explotación de recursos naturales no renovables. En el primer modelo los recursos se enfocan en algunos sectores estratégicos, pero primaba las regiones en donde se da la actividad generadora de regalías. Para el segundo modelo la gama de sectores y la cantidad de beneficiarios crece exponencialmente, finalmente en el tercer esquema crece nuevamente la cantidad de sectores priorizados. Entonces si bien en todos los esquemas se tiene en cuenta la mitigación de externalidades, es incorrecto afirmar que este es el foco de las regalías. Además desde el primer modelo se ha visto como los diferentes territorios generan dependencia de este dinero, a pesar de que no es permitido el compromiso de vigencias futuras o uso para gastos recurrentes.

Otra importante conclusión a la que llegamos es que la administración de regalías ha evolucionado y se ha complementado de tal manera que incluso comparar el impacto que ha tenido cada modelo en la Nación se hace muy complicado. Inicialmente tenía un impacto territorial que atacaba indicadores de pobreza como el NBI, pero enfocado en municipios y departamentos productores, por lo tanto observar la evolución de este indicador en el tiempo era correcto y podría

mostrar la huella que dejó este esquema. Para el segundo y tercer modelo, la cantidad de sectores que busca impulsar, sumado a la cobertura en términos de departamentos y municipios imposibilita evaluar y comparar en los mismos términos del NBI, en este caso el impacto de estos esquemas se puede observar de manera sectorial, por medio de la cantidad de proyectos puestos en marcha, pero aun así no es suficientemente preciso puesto que el tamaño e impacto del proyecto puede variar mucho, es necesario ir a cada sector y analizar los efectos generados con estos proyectos para de esta manera emitir una evaluación en términos de logros, lo que si se evidencia es que con este modelo los sectores más beneficiados son el de transporte y vivienda, que desplazaron al sector de educación el cual solía ser el más respaldado.

En definitiva, observamos que la vigente versión del SGR es producto de la evolución de la administración de las regalías en Colombia. En el primer modelo se dio principalmente la concepción normativa de la regulación del derecho del Estado para recibir regalías, conjuntamente se dio como principal beneficiario de las regalías a las regiones productoras, entendiendo que estos territorios reciben esencialmente las consecuencias de este tipo de actividades, además el presupuesto era manejado de manera conjunta con el presupuesto general de la nación. Mientras que para el segundo modelo se da un avance técnico en el cual se crean y fortalecen instituciones, que en cabeza del Sistema General de Regalías logran operativizar el proceso y además busca aplicar el principio de solidaridad consignado en la constitución, es por esto que se democratizan los recursos de las regalías y se busca una cobertura que facilite el impacto regional y nacional, además de la inclusión de un ahorro intergeneracional, del mismo modo se opta por una administración presupuestal independiente al presupuesto general, que incluso maneja una periodicidad diferente. Por último, el tercer modelo reconoce los avances del segundo esquema pero admite que la disminución de dineros dirigidos a las regiones productoras fue más grande de lo esperado, entiende la necesidad de reconocer estos territorios en los que se generan diferentes externalidades procedentes de actividades extractivas y considera que ya hay un ahorro suficiente y que este rubro puede disminuir de manera considerable.

Finalmente, no se puede perder de vista la transformación que le espera a la política de regalías; de entrada el gobierno nacional proyecta que la producción de recursos naturales no renovables, en la próxima década traerá decrecimiento, es decir que consigo los ingresos fiscales, incluyendo las regalías, empezaran a caer progresivamente. Parece que la respuesta a las proyecciones, por lo

menos desde esta contraprestación económica, es incluir dentro de los criterios de elegibilidad de proyectos a aquellos que contemplen energías más limpias y medioambientalmente sustentables y en la misma línea la asignación directa del 1% del sistema para propósitos enfocados en el medio ambiente. A pesar de este escenario el gobierno considera pertinente limitar el ahorro, lo que suena contradictorio en vista de la posible caída en los ingresos de las regalías.

Recomendaciones

Este documento permite comprender que el sistema general de regalías tiene bajo su administración una serie de recursos estratégicos para la nación, la distribución que le da el Estado a esta contraprestación es parte importante de la política fiscal del país, no obstante los bienes comunes que generan esta contraprestación son escasos y finitos, es decir, la necesidad de buscar un reemplazo para esta fuente de ingreso es cada vez es más urgente, razón por la cual se postulan una serie de recomendaciones con el objetivo de aprovechar mejor esta contraprestación y lograr prepararnos para la transición energética y sus efectos en las finanzas públicas:

- *Ahorro*: La coyuntura generada por la pandemia del COVID 19 ha obligado al gobierno a plantearse usar (prestados) los ahorros que se encuentran en el FAE y el FONPET, lo que muestra la pertinencia de guardar recursos en tiempos de bonanzas. Por tanto, es fundamental retomar el nivel de ahorro que se tenía en el segundo modelo implementado para las regalías y de esta manera buscar una equidad intergeneracional que mitigue el progresivo impacto de la bajas en la producción que se tienen previstas para los recursos naturales no renovables.
- *Elegibilidad de proyectos*: Esta contraprestación se ha distribuido en base al impacto en los territorios y a la propiedad nacional, sin embargo, la cuestión a corregir no es la cantidad de población que se ve beneficiada por las regalías, sino que en la actualidad se maneja una gama tan amplia en la elegibilidad de proyectos, que más allá de buscar un gran impacto en el tiempo, es una cuestión de mostrar resultados para conseguir réditos políticos. Por este motivo es necesario limitar los proyectos elegibles, enfocándolos en dos aspectos fundamentales:
 - a) *Generar nuevas fuentes de financiación*: La principal prioridad del sistema debería ser orientar los recursos en búsqueda de actividades que logren sustituir progresivamente los diferentes ingresos que genera la extracción de recursos naturales no renovables, por encima de proyectos que aunque se pueden mostrar en el corto plazo, a la larga no tienen un notable impacto en la generación de nuevas fuentes de financiación.
 - b) *Impacto de las externalidades*: Enfocarse en mitigar las consecuencias originadas con la exploración, explotación y transporte de recursos naturales no renovables y sus derivados permitirá priorizar las regiones que se ven afectadas por las actividades extractivas, sin disminuir el monto de ahorro ni los beneficiarios.

Bibliografía

- Acevedo Magaldi, J. M. (2015). La importancia de los fondos de garantías y estabilización en las políticas minero energéticas colombianas. *ADVOCATUS*, 223 - 229.
- Aldana Torres, E. P. (2018). *Presupuestos públicos bianuales: una estrategia de eficiencia administrativa*. Bogotá. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/21271/AldanaTorresElenaPatricia2018.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Arrow, K. J. (1969). *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation*. Joint Economic Committee of Congress.
- Balanzó Guzmán, A., & Gutiérrez Fonseca, M. A. (2019). Adaptarse o sucumbir: estrategias de la Gobernación del departamento del Meta frente a los retos del Sistema General de Regalías colombiano. *REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, 975 - 986.
- Blandón Restrepo, D. (2017). Implementación en la asignación de proyectos con las regalías en Colombia: una aproximación teórica. *Desarrollo y Sociedad*, 223 - 270.
- Bohórquez Camargo, J. O. (2013). Evolución del régimen de regalías a a partir de la Constitución Política de 1991. *Equidad y Desarrollo*, 137 - 160.
- Bonet, J., & Urrego, J. (2014). *El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?* Cartagena: BANCO DE LA REPUBLICA.
- Botero Ospina, M. E. (2016). Impacto de las regalías en la inversión pública municipal: la desconcentración concentrada. *Equidad & Desarrollo*, 39 - 76.
- Botero Ospina, M. E., Hofman Quintero, J. M., & Hernández Chitiva, D. E. (2015). Inequidades territoriales en Colombia: un balance del Sistema General de Regalías (sgr) en el cierre de la brecha interregional. *OPERA*, 27-66.
- Botticelli, S. (2018). Dos concepciones liberales del Estado: Adam Smith y Friedrich Hayek. *Praxis Filosófica*, 61 - 87. Obtenido de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/2090/209057114003/html/index.html#B51>
- Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 1-14.
- Candelo, R. J., Duran Bobadilla, Y. L., Espitia Zamora, J. E., Garcés Cano, J. E., & Restrepo, J. A. (2010). Las regalías en Colombia y su impacto en el ámbito subnacional. *Desafíos*, 143-203.
- Carrasquilla Barrera, A., Suárez Londoño, M. F., & Gutiérrez, N. P. (2019). Exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo 5 de 2019 “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política”. Obtenido de <https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/2019/04/exposicio%CC%81n-de-motivos.pdf>
- CEPAL, UNASUR. (2013). *Recursos Naturales en UNASUR: Situación y tendencias*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3116/1/S2013072_es.pdf

- CEPPAL. (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf
- Dal Bó, E. (2006). *Bienes Públicos y Bienes Club El Espacio de Acción Colectiva en las Economías Descentralizadas*. Buenos Aires. Obtenido de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0182_DalBoE.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Guía de distribución de los recursos del sistema general de regalías entre fondos y beneficiarios*. Bogotá.
- DNP. (2007). *Actualización de la cartilla: "Las Regalías en Colombia"*. Bogotá.
- DNP. (Febrero de 2010). Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial. *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial*. Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/3-BASES%20PARA%20LA%20GESTION%20DEL%20SISTEMA%20PRESUPUESTAL%202010.pdf>
- DNP. (2017). Bases para la Gestión el Sistema Presupuestal Teritorial. *Bases para la Gestión el Sistema Presupuestal Teritorial*. Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Gesti%C3%B3n.pdf>
- DNP. (20 de Agosto de 2020). SGR Talks: Reforma al Sistema General de Regalías. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=I-MYlqZIGlo&t=1308s>
- DNP. (Marzo de 2021). Sistema General de Regalía. Distribución de recursos. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/PPT%20GFT%20_%20SGR%20Distribuci%C3%B3n%20%28Actualizado%20Ley%202056%29%2015032021.pdf
- DNP. (s.f.). Sistema General de Regalías Presentación General. Obtenido de https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf
- EITI Colombia. (2020). *EITI Colombia*. Obtenido de <https://www.eiticolombia.gov.co/es/datos-del-sector/>
- El blog Salmón. (s.f.). *El blog Salmón*. Obtenido de <https://www.elblogsalmon.com/economistas-notables/economistas-notables-paul-a-samuelson>
- Enríquez Sierra, H., Barreto Nieto, C., Correa Caro, C., & Campo Robledo, J. (2013). Precio del suelo y regalías en Colombia: un análisis espacial para los municipios productores de petróleo. *Desarrollo y Sociedad*, 193-225.
- Eumed.net. (s.f.). *Eumed.net*. Obtenido de Eumed.net: <https://www.eumed.net/cursecon/economistas/Musgrave.htm>
- Ferroni, M., & Mody, A. (2004). BIENES PÚBLICOS INTERNACIONALES: INCENTIVOS, MEDICIÓN Y FINANCIAMIENTO. 30. Obtenido de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/774101468326398224/pdf/248841bienes0publicos.pdf>

- Fonseca, G. L. (s.f.). *hetwebsite.net*. Obtenido de hetwebsite.net:
<https://www.hetwebsite.net/het/profiles/mazzola.htm>
- Gómez Sántiz, F., & Rojas, H. R. (2014). El análisis institucional en el campo de la gestión de los recursos naturales. Mexico. Obtenido de
<https://biblat.unam.mx/hevila/Economiaysociedad/2014/no30/4.pdf>
- Hardin, G. (2005). La tragedia de los comunes. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 1243-1248. Obtenido de
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30541023>
- Haykal, I. (s.f.). *Psicología y Mente*. Obtenido de Psicología y Mente:
<https://psicologiaymente.com/psicologia/leviatan>
- Hernández Gamarra, A., & Herrera Araújo, F. (2015). *Evaluación del Sistema General de Regalías*. PNUD. Obtenido de file:///C:/Users/User/Downloads/undp-co-evaluacionSGR-2016.pdf
- Holcombe, R. G. (1997). UNA TEORÍA SOBRE LA TEORÍA DE LOS BIENES PÚBLICOS. *The Review of Austrian Economics*.
- Jeniffer Astrid, P. O. (2014). *EVALUACION DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS*. Bogotá.
- Jiménez Suaza, S., & Jiménez Arbeláez, L. (2018). *La distribución de las regalías y el proceso descentralizador: un análisis institucional del esquema*. Medellín.
- Kahn, T. (2020). *Ciclos políticos en la aprobación y ejecución de proyectos en el Sistema General de Regalías*. Bogotá: FEDESARROLLO.
- Krause, M. (10 de Agosto de 2011). *Bienes públicos: ¿es posible la cooperación? (Sesión I)*. Guatemala. Obtenido de
https://www.youtube.com/watch?v=yjej52JS3a8&t=178s&ab_channel=SergioSantill%C3%A1nD%C3%ADaz
- Krause, M. (26 de Mayo de 2017). *EL FORO Y EL BAZAR*. Obtenido de <https://bazar.ufm.edu/samuelsn-coase-los-faros-realidad-los-bienes-privados-publicos-papel-del-estado/>
- LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO, C-478/92 (Corte Constitucional 06 de Agosto de 1992). Obtenido de
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-478-92.htm>
- López Cabia, D. (13 de 12 de 2018). *Economipedia.com*. Obtenido de Economipedia.com:
<https://economipedia.com/definiciones/joseph-stiglitz.html>
- López Cabia, D. (23 de 05 de 2019). *Economipedia.com*. Obtenido de
<https://economipedia.com/definiciones/elinor-ostrom.html>
- Lozano Rodríguez, E., & Garzón Rey, D. (2019). Retos para la financiación del posconflicto en Colombia: Lecciones del caso del municipio de El Calvario. *Latin American Law Review*, 135-160.
- Martirene, R. (Noviembre de 2007). Manual de presupuesto plurianual. Santiago de Chile, Chile. Obtenido de https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5497/S0701969_es.pdf
- Meisel Roca, A. (2007). *La Guajira y el mito de las regalías redentoras*. Cartagena: BANCO DE LA REPUBLICA.

- Mejía Salazar, J. M. (2017). *Las regalías en Colombia, una fuente de equidad y progreso*. Bogotá.
- Ministerio de Minas y Energía. (s.f.). Regalías. Obtenido de <https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/23400/02-REGALIAS2010-2011.pdf/e0e8f100-45f8-4792-9568-204a5981fd52>
- Moreno González, A. G. (2019). Análisis del proceso de reforma del Sistema General de Regalías colombiano 2010-2012. *Desafíos*, 303 -339.
- Moyano, L. M., & Wright, P. W. (2016). REGALÍAS Y POBREZA EN EL CARIBE COLOMBIANO:¿MOMENTO PARA UNA ALTERNATIVA FOCALIZADA? *REVISTA DE ECONOMÍA INSTITUCIONAL*, 201 - 227.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1991). *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. McGraw-Hill Interamericana.
- MUSGRAVE, R. A., & PEACOCK, A. T. (Edits.). (1967). *CLASSICS IN THE THEORY OF PUBLIC FINANCE*. New York: MACMILLAN.
- OCDE. (2020). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*. Obtenido de <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf>
- Olivos, Á. R. (2013). El concepto de bienes comunes en la obra de Elinor Ostrom. *Ecología política*, 116 - 121.
- Ostrom, E. (1990). *El gobierno de los bienes comunes*. Obtenido de <https://josemramon.com.ar/wp-content/uploads/Elinor-Ostrom-El-Gobierno-de-los-bienes-comunes.pdf>
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1977). Public Goods and Public Choices. En E. S. Savas (Ed.), *Alternatives for Delivering Public Services* (págs. 7-44). New York, Estados Unidos: Routledge.
- Pabon Ortiz, J. A. (2014). *Evolución Del Sistema General De Regalias*. Bogotá.
- Páez Pedraza, J., Gonzales Suescun, L. A., & Otálora Rodríguez, M. (2018). Las regalías desde un contexto internacional, una mirada desde América latina con enfoque a la equidad y el sistema general de regalías en Colombia orientado a los hidrocarburos. *Las regalías desde un contexto internacional, una mirada desde América latina con enfoque a la equidad y el sistema general de regalías en Colombia orientado a los hidrocarburos*. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://repositorio.uniagustiniana.edu.co/bitstream/handle/123456789/669/OtaloraRodriguez-Marilyn-2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Páez Pérez, P. N., & Silva Ruiz, J. (Enero de 2008). *ECONOMÍA DE LO PÚBLICO I*. Bogotá.
- Pontificia Católica del Perú. (s.f.). *blog.pucp*. Obtenido de [blog.pucp](http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/317/2012/06/Notas_de_Bienes_Club.pdf): http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/317/2012/06/Notas_de_Bienes_Club.pdf
- Ramírez Plazas, J. (2011). El Sistema General de Regalías. *Revista Jurídica PíelcigUS*, 100 - 118.
- Restrepo, J. C. (2000). *Haciend publica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- RINCÓN, M. S. (2010). *LA TEORÍA DE LOS BIENES PÚBLICOS LOCALES: ESTADO ACTUAL Y RECONSIDERACIONES*. Obtenido de

https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/6996/TESIS_MAESTR%c3%8dA_MILTON_CAMELO.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Ruiz, J. P. (2012). Bienes públicos e interés colectivo: la prestación del servicio público domiciliario de agua potable en Bogotá. Bogotá.
- Ruiz, J. S. (2013). La educación superior desde la teoría de los bienes públicos: ¿con o sin ánimo de lucro? *Sophia, Vol. (9)*, 123 - 140.
- Salazar, R. C., Cuervo, Y. D., & Pinzón, R. P. (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/estudios%20economicos/382.pdf>
- Sánchez Cubides, P. A. (2015). El sistema general de regalías como instrumento de equidad territorial en Colombia. *Revista Principia Iuris*, 159 - 181.
- Semillero de Investigación "Guías". (2008). Recursos de las Regalías Directas asignadas en el Municipio de Neiva para la Cuenca del Río Las Ceibas. *Revista Jurídica PlélagUS*, 63-73.
- Serrano, C. N. (2016). La teoría de la maldición de los recursos: Una aplicación para el caso de Venezuela. Obtenido de <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/101589/1/TFG-ECO-Navarro-Cristian-julio16.pdf>
- Silva Ruiz, J., & Márquez Aldana, Y. (2008). *Pensamiento económico con énfasis en Pensamiento Económico Público*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. Obtenido de <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/3-Pensamiento-Economico.pdf>
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Obtenido de <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/1Independencia/Imag/1776-AS-LRN.pdf>
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público* (Tercera ed.). (A. Bosch, Ed., & M. E. Toharia, Trad.) Barcelona. Obtenido de <https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2018/08/stiglitz-2000-tercera-edicion.pdf>
- Torres Cuzcano, V. (2018). Política fiscal minera en un contexto de ganancias extraordinarias: el caso del Perú 2000-2016. *Semestre económico*, 73-103.
- Viale, C., & Cruzado, E. (2012). La Distribución de la Renta de las Industrias Extractivas a los Gobiernos Subnacionales en América Latina. *La Distribución de la Renta de las Industrias Extractivas a los Gobiernos Subnacionales en América Latina*. Obtenido de <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Revenuedistribution-Spanish.pdf>
- Viloria De La Hoz, J. (2002). *RIQUEZA Y DESPILFARRO: La paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú*. Cartagena: BANCO DE LA REPÚBLICA .
- Zapata Aristizábal, S., Pardo, R. D., Sánchez Gómez, Á., & López Cañas, C. (2016). Modelo de gestión de proyectos de la Universidad Eafit aplicados al sistema general de regalías en ciencia, tecnología e innovación. *Revista Ciencias Estratégicas*, 271-289.