

**LA INCIDENCIA DEL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS EN LA
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LOS DEPARTAMENTOS DE CUNDINAMARCA Y
META**

ANGÉLICA MARÍA CASTILO HENAO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2014**

“La incidencia del Nuevo Sistema General de Regalías en la descentralización fiscal en los departamentos de Cundinamarca y meta”

Estudio de Caso
Presentado para optar al título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
En la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Angélica María Castillo Henao

Dirigido por:
Leonardo Pazos

Semestre II, 2014

RESUMEN

El proyecto tiene como objetivo principal analizar la incidencia del Nuevo Sistema General de Regalías en el proceso de descentralización fiscal en Colombia iniciado por la Constitución de 1991, tomando como estudio de caso los departamentos de Cundinamarca y Meta. Para esto, se hace un análisis de la legislación a través de la historia, examinando los factores más importantes que inciden tanto en la descentralización fiscal, como en el régimen de las regalías. El Gobierno de Juan Manuel Santos propuso la reforma al sistema de regalías exponiendo cuatro objetivos: ahorro, equidad, competitividad y buen gobierno. Todo esto eliminando las regalías directas y centralizando los recursos por el Gobierno Central, lo que generó una fuerte discusión de los gobernantes de los entes territoriales. Es en este contexto que Cundinamarca como departamento no productor y el Meta como uno de los principales receptores de regalías directas constituyen una fuente de análisis importante.

Palabras Clave:

Regalías, Descentralización Fiscal, Entes Territoriales, Cundinamarca, Meta.

ABSTRACT

The main purpose of this project is to analyze the influence of the New General System of Royalties in the fiscal decentralization process in Colombia, which started with the Constitution of 1991, using as case of study the departments of Cundinamarca and Meta. For this an analysis of the legislation throughout history will be made, examining the clue elements that influence the fiscal decentralization as well as the royalties' regime. Juan Manuel Santos' government proposed a reform for the royalties system exposing four objectives: savings, equality, competitiveness and good government. All of these eliminating the direct royalties and giving the Central Government the capacity of centralized resources; this situation generated a deep discussion between governors of territorial entities. Is in this context, that Cundinamarca as a non-producer department and Meta as one of the principal receptors of direct royalties, become an important analysis source.

Key Words:

Royalties, Fiscal Decentralization, Territorial Entity, Cundinamarca, Meta.

*A mis padres, quienes me enseñaron a trabajar todo los días por mis metas,
A mi tutor, quien ha sido un maestro en todo este camino,
A Luisa, quien me enseñó a trasnochar y seguir sonriendo
A mis amigas Gabriela y Alejandra, quienes me apoyaron todo el tiempo.*

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. REFERENTE HISTÓRICO	17
1.1. Propiedad de los recursos naturales no renovables y el subsuelo	16
1.2. Descentralización Fiscal de las regalías	22
1.3. Participación departamental de los recursos nacionales provenientes de regalías	
2. CONSTITUCIÓN DE 1991	30
2.1. Descentralización Fiscal, Autonomía y Departamentos	30
2.2. Sistema de Transferencias Territoriales	33
2.3 Recursos Propios	37
2.4 Participación departamental de los recursos nacionales provenientes de regalías	40
2.5 Régimen de regalías	43
2.6. Presupuesto del Sistema General de Regalías	50
3. 3. EFECTOS DEL SGR EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCA: DEPARTAMENTOS DE CUNDINAMARCA Y EL META	52
3.1 Sistema General de Regalías en los departamentos de Cundinamarca y el Meta.	55
3.2 Cambios Institucionales	58
CONCLUSIONES	61
BIBLIOGRAFÍAS	
ANEXOS	

LISTA DE CUADROS

	Pág.
CUADRO 1. Resumen de la propiedad de los Recursos No Renovables y el Subsuelo	21
CUADRO 2. Financiación del Déficit Consolidado del Nivel Departamental, 1967-1978	25
CUADRO 3. Comparación de Ingresos Tributarios Departamentales	26
CUADRO 4. Recopilación de la Legislación Según Posición Geográfica	28
CUADRO 5. Resumen Participación departamental de los recursos nacionales provenientes de regalías	29
CUADRO 6. Importancia del IVA y el Situado Fiscal	34
CUADRO 7. Situado Fiscal y Participaciones municipales como Porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación	34
CUADRO 8. Comparación: Ley 60 de 1993 y Acto Legislativo 01 de 2001 (SGP), 2002-2015	36
CUADRO 9. Comparación: Ley 60 de 1993, Acto Legislativo 01 de 2001 y el Acto Legislativo 04 de 2007 (SGP), 2007-2013	37
CUADRO 10. Consolidado de Ejecuciones Presupuestales Departamentales 2000-2008 (Miles de millones 2008)	38
CUADRO 11. Impuestos Departamentales 2011-2012	39
CUADRO 12. Evolución del Recaudo Tributario Departamental 2000-2012	39
CUADRO 13. Recursos asignado por FNR vigencias 2002-2007 Millones de pesos constantes de 2007 (PIB)	42
CUADRO 14. Acumulado 1994-2009	44
CUADRO 15. Organigrama del Sistema de Regalías anterior	47
CUADRO 16. Organigrama Sistema General de Regalías	48
CUADRO 17. Ingresos Totales Departamento del Meta 2008-2010	53
CUADRO 18. Comparación de los departamentos de Cundinamarca y el Meta	55
CUADRO 19. Departamento del Meta Ingresos Totales del Sistema General de Regalías-SGR 2012-2013-2014	57
CUADRO 20. Departamento de Cundinamarca Ingresos Totales del Sistema General de Regalías-SGR 2012-2013-2014	57
CUADRO 21. Las principales variables de las finanzas departamentales Cundinamarca y Meta año 2011 y 2013	58

TABLA DE ANEXO

ANEXO 1. Sectores de Inversión de Regalías 2003-2008, Departamentos de Cundinamarca y Meta.

ANEXO 2. Cuadro Recopilatorio Legislación reciente.

LISTA DE SIGLAS

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CDM	Contraloría Departamental del Meta
CGR	Contraloría General de la República
CNR	Comisión Nacional de Regalías
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAE	Fondo de Ahorro y Estabilización
FCTI	Fondo de Ciencia, Tecnología e innovación
FCR	Fondo de Compensación Regional
FDR	Fondo de Desarrollo Regional
FNR	Fondo Nacional de Regalías
FONPE	Fondo de Ahorro Pensional Territorial,
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MME	Ministerio de Minas y Energía
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RNNR	Recursos Naturales No Renovables

INTRODUCCIÓN

Actualmente el mercado mundial de recursos naturales no renovables, en adelante RNNR, ha aumentado por dos razones: la primera, la necesidad de las naciones industrializadas de mayores recursos de energía (CGN, 2013, pág. 1) y la segunda, porque las materias primas se han convertido en *commodities*¹ financieros, con los cuales se especula por medio de precios, donde el oro ha jugado un papel de importancia. (Suárez, 2013, pág. 50)

La magnitud de recursos naturales no renovables (RNNR) en Colombia ha causado que desde la colonia se haya pensado por parte de los actores internacionales como una nación altamente extractiva.

Hoy en Colombia se extraen RNNR de gran comercio a nivel internacional: los hidrocarburos que comprenden al petróleo líquido y gas; piedras preciosas (esmeraldas) y los minerales (preciosos, metálicos – no metálicos, y combustibles). Dentro de los minerales explotados se encuentran principalmente: en los preciosos el oro, plata y platino; en los metálicos hierro, cobre y níquel, en los no metálicos la sal, azufre y calizas; y en los combustibles el carbón.

En el mercado de hidrocarburos, Colombia ha venido creciendo desde mediados del siglo pasado llegando en la actualidad a ser el cuarto exportador de petróleo en Latinoamérica, solamente superado por Venezuela, México y Brasil. En el ranking internacional ocupa la posición veintidós con una producción promedio de 969 mil barriles de petróleo diarios (bpd), exportando a países asiáticos, europeos y Estados Unidos. Adicionalmente, la producción de hidrocarburos ocupa hoy el 82% de las regalías, seguido por el carbón con el 12% y el níquel con el 2%, lo que adicionalmente significa casi el 18% de los ingresos nacionales, alrededor de 8 billones de pesos (CGN, 2013, pág.1).

¹ Comodity es un palabra en inglés, la cual designa un bien primario que es susceptible de ser transado en el mercado internacional, sea en vigencia presente o futura.

Durante el periodo de 1994-2009 el país recibió en total \$42,2² billones de pesos (MME, pág.42) y durante los años 2010, 2011 y 2012 un total de \$24,4 billones, lo que significa que en menos de 20 años el país ha recibido por cuenta de las regalías \$66 billones de pesos, que representa 9,6% PIB nacional del año 2013, o un poco menos de la mitad de la deuda externa de Colombia con Estados Unidos, la cual asciende a 80 mil millones de dólares.

Los ingresos que ha percibido el país por cuenta de las regalías por la explotación de RNNR en 2011 y 2012, son suficientes para cubrir el déficit fiscal de 2013 que asciende a 17 billones de pesos, 2,4% del PIB nacional (CEPAL, 2013, pág.1).

El Meta es el departamento con mayor producción de petróleo, con un promedio de 518.291 (bpd) lo que se traduce en el 51% de la producción nacional, este departamento cuenta tan solo con el 1,938% de la población nacional y recibió entre 2000-2010 más de cuatro billones de pesos, algo así como 4'324.000 por habitante. Estos cuatro billones de pesos significan más o menos tres veces más de lo que el gobierno debe invertir en la infraestructura estratégica, por ejemplo, para la intervención de 146 km que permitirían la unión entre la costa pacífica de Buenaventura y las regiones productivas del Valle del Cauca, eje cafetero y Antioquía generando 6.100 empleos. (INCO)

El hecho que los RNNR no se encuentren distribuidos uniformemente en el territorio nacional, que la propiedad haya sido disputada históricamente entre el Estado y los particulares, y luego entre la Nación y las entidades territoriales, ha llevado a que estos conflictos se intenten resolver con regulación de jerarquía constitucional.

En este marco, se ha presentado un nuevo cambio constitucional y legal, mediante el cual se crea un Sistema Nacional de Regalías, que modifica las distribuciones y la forma de aprobar la financiación de proyectos con sus recursos.

En este orden de ideas, se considera pertinente plantearse como objeto de la presente investigación ¿Cómo la implementación del nuevo Sistema de asignación de

² Esta cifra aparece en el documento de Regalías publicado por el Ministerio de Minas y Energía. La importancia del documento está en el análisis que hace sobre las regalías directas y el presupuesto del Fondo Nacional de Regalías, donde calcula que los entes territoriales recibieron hasta 2009 \$33,3 billones de y el FNR \$8,9 billones de pesos, por lo cual en el periodo entre 1994-2009 se recibieron en total \$42,2 billones.

Regalías afecta la descentralización fiscal en los departamentos de Cundinamarca y el Meta?

En correspondencia, se señala la siguiente hipótesis; a los departamentos se les han delegado responsabilidades político-administrativas provenientes de la política de descentralización que se propagó con la Constitución Política de 1991, sin embargo, a estas responsabilidades no se les han asignado de manera consecuente una política fiscal descentralizada, y en consecuencia las regalías habían sido para los entes territoriales una posible respuesta para subsanar las necesidades básicas de sus territorios.

Para el presente estudio, se analizará lo previsto en la Constitución Política de 1991 sobre las regalías en dos aspectos de la descentralización fiscal; la asignación de estas a los entes territoriales, artículo 360, y la forma institucional que habría de administrar los recursos de manera eficiente, artículo 361, en particular, discriminando dos periodos: 1991 a 2011 y 2012 a 2014.

Se separa del estudio de los ingresos recibidos por otros conceptos: Sistema General de Participaciones (Arts. 356 y 357 de la Constitución Política); y los tributos propios y cedidos territoriales, donde en Colombia el nivel nacional se ha reservado los impuestos más dinámicos: Renta e IVA. La Corte Constitucional acerca de la autonomía fiscal ha dejado claro que

El grado de amplitud de la autonomía fiscal de las entidades territoriales se encuentra en una relación directa con la naturaleza exógena o endógena de los recursos percibidos, ejecutados o administrados por la entidad territorial. En esa dirección, si los recursos provienen de una fuente exógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se reduce como consecuencia del reconocimiento -derivado del principio unitario- de un extendido margen de acción al legislador para intervenir en la regulación de los recursos, lo que incluye la fijación de su destino. Por el contrario si los recursos provienen de una fuente endógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se expande y por tanto la resistencia a la intervención del Legislador se incrementa (Sentencia 414, 2012)

En este contexto, se hace un análisis sobre la descentralización fiscal enfatizando en que las regalías según lo dispuesto por la constitución, no son propiedad de los entes territoriales, sino por lo contrario son de propiedad del Estado y este tiene la potestad de dar participación de esta contraprestación a los entes territoriales, entendiendo que las regalías son recursos exógenos de los entes territoriales, y para su obtención el ente territorial no hace ningún esfuerzo administrativo o fiscal. (C-317, 2012).

Es importante verificar que el esfuerzo de modificar el sistema de un ingreso de tanta importancia para el desarrollo territorial, haya cumplido con el objetivo propuesto.

Un 80% de las regalías durante casi 20 años fueron propiedad directa de los departamentos y municipios productores y portuarios, y el 20% restante era administrado por un mecanismo denominado Fondo Nacional de Regalías. Con la reforma constitucional mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012, las regalías son administradas en su totalidad por el Sistema General de Regalías, esta reforma se lleva a cabo junto con el anuncio del Boom minero que llegará al país gracias a mayores ingresos por explotación, exportación y proporción de impuestos que recibirá la nación a mediano plazo. El gobierno en cabeza del Presidente Juan Manuel Santos y los ministros de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público presentaron al congreso el proyecto de reforma argumentando que debía asegurarse la buena inversión de estos recursos –regalías-. En este contexto, se puso de nuevo en discusión ¿Qué pasa con la descentralización fiscal en Colombia?

La nueva distribución de las regalías que causa la desaparición progresiva de las regalías directas, les significa a los departamentos y municipios productores y portuarios la reducción de ingresos directos, por ejemplo, el departamento del Meta dejó de recibir para el 2012 \$621.500 millones de pesos, en el 2013 \$789.940 millones de pesos y en el 2014 \$850.900, en total en tres vigencias fiscales una disminución de 2.339.340 millones (Acosta, 2012, pág. 247). La forma de compensar esta disminución es la posibilidad que tienen estas entidades de participar mediante la presentación de proyectos de inversión, al igual que las demás entidades, de los recursos asignados a los nuevos tres fondos de inversión: Compensación Regional y Desarrollo Regional, y el de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual hace parte de la propuesta de inversión en educación que hace la reforma del gobierno.

Por otro lado, el Sistema General de regalías mantuvo las dos modalidades de ahorro: el pensional (Fondo de Ahorro Pensional Territorial, FONPET) y el de compensación, Fondo de Ahorro y Estabilización Regional; los cuales deben cumplir con el objetivo de ser utilizados en momentos de crisis para poner en práctica el principio de ahorro que se establece con la reforma.

El Acto 05 de 2011, reforma constitucional que crea el Sistema General de Regalías, dirigida a mejorar el reparto y a mitigar los malos manejos, dispuso de una nueva institucionalidad: los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD- lo cuales se encargan de dar viabilidad a los proyectos que son propuestos por municipios, departamentos y Regiones, designando ejecutores, conformando comités consultivos y evaluando su prioridad; complementado la fiscalización de la exploración y explotación de yacimientos con la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y al Servicio Geológico Colombiano, cuya labor se beneficia del 2% del total del presupuesto del Sistema General de Regalías-

Por su parte algunos opositores como Amylkar Acosta, ahora Ministro de Minas y Energía, afirman que “La recurrencia de los escándalos por corrupción que han rondado los manejos de los recursos provenientes de las regalías no puede servir de excusa para el despojo, pues en este país hasta la corrupción está centralizada (¡pruebas al canto las tenemos a diario!); además, no es menester matar al perro para librarlo de las pulgas.” (Acosta, 2012, págs. 22-23)

Se evidencia que esta reforma se presentó como una fórmula descentralización fiscal, pero vale la pena determinar si efectivamente se ha fortalecido la descentralización, o por el contrario se ha retomado el camino de la centralización, siendo el SGR una variable importante dentro de este proceso.

La evolución histórica que ha tenido el país desde la colonia respecto de la propiedad y explotación económica de los RNNR y los cuestionamientos actuales sobre la centralización de los recursos, hacen más pertinente y oportuno el presente estudio.

Pero con el Sistema General de Regalías vigente pareciera que se centralizaron los recursos a través de señalar regiones ficticias y una nueva institucionalidad, que al parecer no ha solucionado los problemas que se venían presentando ni tampoco mejorado la descentralización fiscal.

Para los entes territoriales el Sistema General de Regalías ha constituido un antes y un después, no solo en los ingresos para aquellos que reciben regalías directas, sino también para aquellos a los cuales se dirige el principio de “equidad”.

De este modo, el objetivo principal de este proyecto de tesis será identificar las consecuencias de la implementación del nuevo Sistema General de Regalías en la

descentralización fiscal, tomando como estudio de caso los departamentos de Cundinamarca y Meta; escogidos por dos razones esenciales: la primera, porque son dos departamentos fundamentalmente diferentes, el Meta ha sido históricamente explotador de petróleo y gas, segundo receptor de regalías directas después del Casanare, que equivale al % de las regalías por la explotación de RNNR en el 2011 y no tiene más de 2% de la población nacional; mientras que Cundinamarca explota la minería por la que recibía el % de las regalías por la explotación de RNNR en el 2011 y tiene el 5% de la población nacional,. La segunda razón es la similitud socio-económica, con una población entre el 20% - 25% con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el un cubrimiento de educación media menor del 50%, la cobertura en salud mayor al 70% y tasas de desempleo mayores al 10%, estas dos características nos permiten hacer una comparación del antes y el después del SGR en departamentos radicalmente diferentes en la recepción de regalías, pero que al tener condiciones internas similares, permiten evidenciar los avances causados por el nuevo sistema en priorización de la inversión. Es importante aclarar que se propone hacer una comparación entre los departamentos, sino entre ellos mismos, en periodos marcados por el cambio de regulación del año 2011.

Para el desarrollo de esta investigación se adopta el método analítico, partiendo de una visión panorámica del problema hasta llegar a la situación concreta en dos departamentos. Para esto el trabajo se divide en tres capítulos, los dos primeros descriptivos de la descentralización fiscal de las regalías en Colombia y un tercero que analiza la situación del cambio normativo del 2011 en los departamentos de Cundinamarca y Meta.

En el primer capítulo se desarrolla la evolución histórica de las regalías con el objeto de informar que este ha sido un problema permanentemente ligado a la descentralización fiscal. El segundo capítulo describe la legislación y el modelo de descentralización propuesto por la Constitución Política de 1991, desarrollando el régimen fiscal de los departamentos, el antiguo sistema del Fondo Nacional de Regalías, para concluir con todo lo concerniente con el nuevo Sistema General de Regalías. Por último, en el tercer capítulo se analiza las consecuencias del SGR en la descentralización fiscal en los Departamentos de Cundinamarca y Meta.

Este proyecto tiene un enfoque jurídico-institucional, camino que permite analizar las instituciones y su naturaleza, sin dejar a un lado las leyes que las dirigen y partiendo de ellas para hacer un análisis crítico acerca de su funcionamiento práctico. Además de esto, privilegia los cambios legales que causan consecuencias en las políticas gubernamentales y trascienden en la vida estatal, todo lo anterior privilegiando las instituciones como la expresión más importante de la política (Casas & Losada, 2010). De igual manera, se utiliza la comparación como estrategia investigativa pues privilegia la confrontación de la hipótesis con la realidad, dando profundidad en el conocimiento de casos, más que datos estadísticos por sí solos. (Ramirez, 2012, pág. 196)

1. REFERENTES HISTÓRICOS

1.1 Propiedad de los recursos naturales no renovables y el subsuelo

La propiedad de los recursos naturales no renovables en Colombia estuvo dada por la discusión entre el Estado y los particulares por la propiedad del suelo y el subsuelo, una vez estos dejan de ser propiedad del Rey de España. Sin embargo, antes del proceso de independencia el régimen de minas en las colonias españolas había sido extenso, gracias a que la actividad más importante para España en las colonias era la explotación de recursos naturales no renovables (Ocampo, 2007, pág.61). Desde el Siglo XV se cobraba el Quinto real como regalía a favor de España (20%), este país había retomado los principios legislativos romanos para su servicio, por ejemplo el principio de accesión, el cual declaraba al dueño del suelo ser el dueño del subsuelo. Entre la legislación española se encuentran las *Ordenanzas de Mon y valarde*, las cuales rigieron especialmente en Antioquia para organizar la minería de oro, territorio en el cual rigió el sistema de ocupación, que consistía en que quien descubría la mina tenía derecho a explotarla.

Con la independencia se dio continuidad al sistema de regalías, el Decreto de Minería del Libertador, *Reglamento de minas*, estableció un pago por la actividad minera en las provincias mineras, dejando claro que eran propiedad de la República. Sin embargo, no fue sino hasta 1858 con la declaración de un nuevo régimen Federal que se dividiría la propiedad de los recursos, las esmeraldas, vertientes de sal y depósito de sal gema para el poder central y los metales preciosos bajo la legislación autónoma que establecieran los Estado Soberanos.

En la mayor parte del Siglo XIX la minería tuvo a cargo la importante tarea de mantener la capacidad importadora del país y el desarrollo económico en zonas específicas. El caso de Antioquia es el más relevante, pues este Estado Soberano logró consolidar un capital local sólido gracias a la conformación de empresas inversionistas que acumularon capitales, y que creó una cadena económica que alimentaba a mazamorreros y asalariados. (Ocampo 2007, Pág. 189) De la misma manera este siglo estuvo marcado por la propiedad del Estado en el suelo y el subsuelo, aún con el ánimo

federalista que favorecía una política privada, la Confederación sustentaba la mayor parte de la propiedad.

Con el ejemplo antioqueño, se expidió el primer estatuto minero de alcance nacional, Ley 30 de 1887, durante la presidencia de Rafael Núñez (1887-7). Una de las cuestiones principales que se dio sobre la propiedad fue la apertura de manera nacional al principio *Res Nullius* o sistema de ocupación. Este principio que había sido aplicado en Antioquia remplazó el de accesión, sin perjuicio de particulares que hayan estado amparados por el régimen anterior, y dejó la propiedad a cargo de la República y los *nuevos* departamentos, “Como principio general se determinó que el patrimonio de la Unión Colombiana pasaba a ser de la República y el patrimonio de los Estados pasaba a ser patrimonio de departamentos.” (Aramburo 1990, pág. 16)

Este Código Minero aprobado después de la Constituyente de 1886 promulgó en la primera parte:

- “Artículo 1º. Las minas existentes en el territorio del Estado Pertenece:
- 1º. A la Nación, las de esmeraldas y sal gema;
 - 2º. Al Estado las de Oro, plata, platino y cobre: y
 - 3º. Al dueño del terreno todas las demás de cualquier clase que sean.”

Este primer artículo esboza de manera general que la propiedad de las minas estaban divididas en dos, las que pertenecen al Estado y las que pertenecen a los dueños de las tierras, pero además respeta el antiguo derecho romano que designa como dueño del subsuelo al mismo dueño del suelo, solo en algunos Estados (departamentos). (Londoño 1985) El principio de ocupación rigió dando a través de la ley a los propietarios el derecho de denuncia de las minas, además de conceder un año de privilegio una vez anunciada la ley de minas para buscar, catear y denunciar minas en su propiedad (Artículos 4º y 5º).

Después de varias discusiones la propiedad del suelo, el subsuelo y conjuntamente los diferentes tipos de minerales se concluyó: pertenecen a la nación las minas de metales preciosos que desde tiempo inmemorial han pertenecido a la República, las que se había reservado la Constitución de 1858 y que aún se conservaban en 1887, las de los antiguos Estados Soberanos (departamentos): las minas de oro, plata, platino, cobre y esmeraldas, y todo tipo de mina que se encuentre en las terrenos baldíos del Estado-

Nación sin significar esto que sea el mismo Estado el que tenía la función de explotarlo pudiendo adjudicarlos manteniendo la propiedad del subsuelo (Londoño 1985, Pág. XII). También es preciso advertir que con la adjudicación de las minas no se pierde su carácter público y con esto que su dominio sea útil a todos.

Sin embargo, la legislación minera siguió creciendo y cambiando, teniendo en cuenta el hallazgo de nuevos materiales, "... el derecho surgido de esa norma solo se perfeccionaba al descubrirse el mineral..." (Londoño 1985, Pág.22) pues no se puede legislar de lo inexistente.

Durante los primeros treinta años del Siglo XX el favorecimiento a terceros con la explotación de hidrocarburos fue una de las consecuencias de la legislación minera *Res Nullius*. La continuidad de minas en manos particulares aseguró a empresas de Estados Unidos la explotación de recursos, como ejemplo se toma las dos concesiones más importantes para la época, Concesión de Mares y Concesión al General Virgilio Barco. De estas dos concesiones el Estado obtendría solo el 15% de las utilidades líquidas, lo que causó una demanda que no llegaría a nada y que le permitiría a empresas Estadounidenses explotar en el territorio de estas dos concesiones con la aprobación de sus dueños (Duarte, 2012, p.31) y acto seguido la aprobación de la ley 37 de 1931 o ley del petróleo, la cual publicaba que la concesión era la única forma de explotación, sin violar que las minas del Estado seguían siendo imprescriptibles, dando así una mayor margen a las grandes empresa extranjeras, quienes solo debían pagar entre el 7% y el 14% de regalías.

Por otro lado, la posesión de las minas que señala en el artículo 289 del código de minas, afirmaba que "...La tenencia de una cosa determinada, con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o él se da por tal tenga la cosa por sí mismo o por otra persona que le tenga en lugar y a nombre de él. En las minas, para el efecto de construir y conservar la posesión, el pago del impuesto equivale a la tenencia material de la mina." de esta manera hace del pago de impuestos un acto imprescindible, pues la violación de esta obligación podría causar la pérdida del derecho sobre la posesión física de la mina, sin embargo quien pagara por adelantado 20 años tendría a perpetuidad la propiedad. Es en este contexto, que durante estas primeras décadas del Siglo XX los particulares obtuvieron mayores beneficios de la explotación de Hidrocarburos.

Situación que se respetaría hasta 1970 con el Decreto 1275 que dicta: “Todas las minas pertenecen a la Nación cualquiera que sea su clase, naturaleza o localización, o el título, modo y época de adquisición de los terrenos donde estén ubicadas, ya se encuentre en el suelo o subsuelo, o en predios de entidades de derecho público o de particulares colombianos o extranjeros, sin perjuicio de terceros”. Con este decreto que generó gran controversia, se avanza en la consolidación de la nación como el tenedor único de los recursos naturales no renovables, pero aun así, se respetaban los derechos de privados según el caso para la continuidad de su propiedad de pozos y minas. Para esta misma época en el año 74 se aprueba el Decreto 2310, el cual nacionaliza la explotación de petróleo y crea la empresa colombiana de petróleo ECOPETROL, empresa que se hará cargo de la administración de los recursos. ECOPETRO y ECOMINAS serán las dos empresas que la legislación designó para explotar directamente los recursos de propiedad del Estado, además de celebrar contratos de asociación, operación y de servicios de cualquier naturaleza distinta a la concesión. (Duarte, 2012, p.41)

Con esta nueva legislación se abrió paso a un acercamiento a un modelo de nacionalización, la Ley 20 de 1969 fue el origen de los contratos de asociación, la abolición por completa del principio de accesión y la encargada de declarar la absoluta propiedad de las minas y los yacimientos de hidrocarburos al Estado, desde el primer artículo que dicta: “Artículo 1º. Todas las minas pertenecen a la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Esta excepción, a partir de la vigencia de la presente ley, solo comprenderá las situaciones jurídicas subjetivas y concretas debidamente perfeccionadas y vinculadas a yacimientos descubiertos” permitiendo la propiedad a terceros por medio de órdenes judiciales, y dando paso a la extinción de dominio a los demás particulares.

Es hasta el año de 1988 con el Decreto ley 2655 que se crea un nuevo Código Minero, y con él un nuevo tratamiento de la minería y su estudio; acerca de la explotación minera y la explotación de *recursos naturales no renovables*, estableciendo en el artículo 3º:

“PROPIEDAD DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES. De conformidad con la Constitución Política, todos los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible. En ejercicio de esa propiedad, podrá explorarlos y explotarlos directamente a través de organismos

descentralizados, o conferir a los particulares el derecho de hacerlo, o reservarlos temporalmente por razones de interés público, todo de acuerdo con las disposiciones de este Código.”

Con este nuevo código, se comienza a distinguir entre minería pequeña, mediana y gran minería, se legisla acerca de zonas de protección ambiental. En materia de explotación y exploración se hace diferenciación, dando como resultado tres tipos de títulos mineros; licencias de exploración, licencias de explotación y los aportes mineros. Sin embargo, se vuelve a contemplar dos formas de explotación; la concesión y con las entidades descentralizadas (Ecopetrol y Ecominas). Esto da como resultado que se cree toda una institucional alrededor de la minería, siempre favoreciendo al Estado.

Frente al sistema regalista de 1988 se dividieron las materiales en: metales preciosos, metales no preciosos; los primeros pagarían regalías del 3% del Producto bruto y los segundos la regalía será del 3% calculado en la plaza o boca de mina, teniendo en cuenta el contenido del metal y el precio internacional. (Aramburo 1990, Pág. 184) Sin embargo, los beneficios que establecía la ley no era solo éste, también se establecieron impuestos especiales para metales preciosos como el oro y para el carbón, y por último, se estableció la participación como regla general para la explotación de minerales.(Aramburo 1990, Pág. 183)

A lo largo del Siglo XIX Y XX la legislación minera enfrentó un constante debate entre la propiedad del Estado y la propiedad de particulares, tanto en actividades de exploración como de explotación. Solo después de la segunda mitad del siglo XX, la minería comenzó a considerarse como una actividad de importancia institucional, aunque ya se había dado importancia al petróleo desde comienzos de siglo XIX y su explotación no fue totalmente benéfica para la nación, no fue sino hasta que la propiedad paso casi a su totalidad a manos del Estado, se pudo dar un trato especializado a la legislación de los recursos naturales no renovables.

CUADRO 1 Resumen de la propiedad de los Recursos No Renovables y el Subsuelo

PERIODO	PROPIEDAD DE LAS REGALÍAS	LEYES RELEVANTES	DESCRIPCIÓN GENERAL
COLONIA E INDEPENDENCIA	La corona Española era dueña de las minas. En la Independencia los Estados de manera autónoma legislaban tanto de la propiedad de las minas, como de sus impuesto. Se mantiene el derecho de accesión.	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenanzas de Mon y Valarde: ordenó circulación monetaria y fomentó las zonas mineras • 5 de agosto de 1823 primer ley minera “sobre el arrendamiento de las minas” • 1929 Simón Bolívar expide “Reglamento de minas” 	Se caracteriza principalmente por la propiedad de la corona española y la propiedad por medio de la accesión. El Quinto real fue la forma más cercana de regalía que existía en la época.
1886-1920	La Constitución de 1886 le da la propiedad de la Minas al Estado, manteniendo la propiedad que terceros adquirieron por medio de la accesión. Se legisla sobre las tierras baldías, las cuales son propiedad del Estado junto con las minas que allí se encuentren. Se reconoce la propiedad por ocupación, lo que deja al descubridor de una mina sea o no propietario el derecho de su explotación.	<ul style="list-style-type: none"> • Expedición del Código de minas por medio de la Ley 38 de 1887, El cual fue tomando la legislación minera del antiguo Estado de Antioquia. • Código Fiscal de 1905 en el cuál se reafirmaba la propiedad Estatal sobre las minas. 	Base de la legislación hasta 1969, aunque manteniendo la propiedad que se había obtenido por medio de la accesión abre espacio para mayor orden dentro de la legislación minera y mayor explotación. Durante este etapa se realizan donde de las concesiones más grandes para la época: la concesión Barco y de Mares.
1921-1968	La propiedad sigue siendo del Estado, sin embargo se aprueba que la única forma de explotación debía ser por medio de empresas privadas, lo cual marca una fuerte diferencia frente a otros periodos.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 110 deroga el código fiscal, y comienza la legislación de Hidrocarburos de manera independiente. • Ley 37 de 1931; dictamina que la concesión es la mejor de explotar el petróleo. • 1940 creación del Ministerio de Minas y petróleo 	Aunque la propiedad fuera del Estado, el cual cobraba regalías por la explotación principalmente de hidrocarburos, en un porcentaje entre el 7% y el 14%, no había un control claro de cuanto material era sacado por la empresas y por tanto una contabilidad que no generara pérdidas a la nación

<p>1969-1990</p>	<p>Gran cambio con respecto a la propiedad, exploración y explotación en la actividad minera. Propiedad totalmente en manos del Estado, desapareciendo toda propiedad por accesión, salvo casos excepcionales. Se emprende una legislación de nacionalización de la minería.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 20 de 1969, esta ley da origen al contrato asociación, en el cual el Estado tenía una mayor prioridad para la explotación de minas. • Ley 2 de 1973, Reorganiza el Ministerio de Minas y petróleo a Minas y energía. • Decreto 2310 de 1974, por el cual se abolió la concesión, trasladando a ECOPETRO y ECOMINAS la administración de recursos. • Código de minas de 1988 con el Decreto ley 2655, por el cual se establece una legislación específica para cada clase de minería, tipos de títulos y contratos. Este Código contemplo de manera más clara las regalías y la participación de los entes territoriales de estas. 	<p>Legislación minera favorece al Estado colombiano como único propietario de los Recursos Naturales No Renovables, además de permitir la exploración y explotación directamente y en algunos casos asociándose con privados mientras el Estado tenga mayor participación. Por otro lado, la diferenciación entre pequeña minería, mediana y gran minería, reconoció a nuevos actores nacionales. Se diferencias las licencias según la actividad exploración, explotación o aportes.</p>
-------------------------	--	--	---

1.2. Descentralización Fiscal de las regalías

La descentralización fiscal es una política que no solo corresponde a Colombia, sino a Latino América en la década de los 90, esta tiene el objetivo de procurar la eficiencia de las políticas públicas y una mejor gobernabilidad (Aghón 1999, pág. 3). A nivel territorial se puede entender que la descentralización fiscal tiene dos dimensiones;

macroeconómica donde el interés es la estabilidad y el equilibrio fiscal y microeconómica e institucional, donde el interés es la provisión de bienes y servicios, y el fortalecimiento de las finanzas locales, entendiendo que estas dos deben desarrollarse a la par (Aghón 1999, pág.6).

Durante el Siglo XIX la organización territorial nacional tuvo variaciones que fueron constantes, tanto desmembraciones como reorganizaciones, el acercamiento a la estabilidad territorial estuvo dado hasta después de la primera década del Siglo XX, periodo en el cual existían 15 departamentos, dos intendencias y siete comisarías. (Cruz 2003, pág. 32) Pero no es sino hasta la década de los 60 que el país comienza a reafirmar la figura de los departamentos y se crean el Meta, La Guajira, Risaralda, Quindío, Sucre y Cesar, y en 1968 se reforma la estructura administrativa de la Ley 33.

Con la constitución de 1886 la proclamación de departamentos fue uno de los elementos políticos con ardua discusión, el enfrentamiento de quienes veían en este un posible resurgimiento del federalismo, y las fuerzas regionales quienes lo defendían manteniendo las antiguas fronteras de los Estados. (Melo, 1989) La disputa continuaría durante la década siguiente y no se saldaría sino hasta la mitad del siglo XXI con la reforma constitucional que permitió la creación de departamentos.

La bandera de la regeneración fue “centralización política y descentralización administrativa”, la cual habría sido puesta en práctica en la constitución, pero que realmente tuvo como eje la centralización y muy poco la descentralización. El ejecutivo centraba la elección de gobernadores y estos a su vez la elección de alcaldes, el presidente a su vez tenía la potestad de nombrar Magistrados de la Corte Suprema, de los Tribunales Superiores y funcionarios en general del ministerio. (Constitución, 1886 Art. 119) Además de esto, el Ministerio Público estaba bajo la dirección del gobierno, lo cual dejaba ver la preminencia política y administrativa que estaba a cargo de Estado central en cabeza de la presidencia.

En el orden fiscal, Colombia tendría una composición del “79,6% de impuestos de aduanas y comercio exterior (...) en 3,2% de impuesto de timbre y papel sellado y en 4,2% de otros impuestos (Fondo Especial de Caminos, Minas, Sucesiones y Donaciones y Sanidad); el restante 13% correspondía a ingresos no tributarios y de capital” (Gonzales & Calderón 2002, pág. 12) Lo cual refleja la insuficiencia del sistema que se había

plateado en un 72% en aduanas y recargos, y en un 18 % en otros impuestos, lo que llevaría a déficit fiscal causado además por la inestabilidad política y el alto gasto militar de la nación.

En las primeras décadas del siglo XX, la preocupación por el sistema tributario creció, y con él la creación nuevos impuestos como a las ventas manufactureras, la cerveza, fósforo y naipes, además del impuesto a la renta, (1928) lo cuales fueron de dirección nacional por recomendación de la Misión Kemmerer para una mayor eficiencia, asignando por ley una porción a los departamentos³. Una de las reformas tributarias más importante se realizó en cabeza del Gral. Rojas Pinilla⁴ la cual tiene como objetivo equidad y mejorar las finanzas municipales, para lograr este fin se gravaron los dividendos de las sociedades anónimas y se elevaron las tarifas a las sociedades. (Gonzales & Calderón 2002, pág. 15)

Las primeras décadas del siglo pasado estuvieron caracterizadas por una pobre descentralización en cualquier orden, sin embargo, durante el año 1968 el Acto legislativo 01 trajo consigo una reforma administrativa y fiscal consignada principalmente en el artículo 53:

“Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los Municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, las Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos Municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población.” (Acto legislativo 1968, artículo 53)

En este artículo se delega a los departamentos la administración de asuntos, que más adelante las leyes 33 de 1968 y 46 de 1971 determinaran como la educación primaria y la salud. Conjuntamente, se establece una fórmula de transferencia donde se delega el 30% a los entes territoriales y al gobierno central. Con las leyes que

³ Las diferentes crisis económicas que sacudían al país fueron las precursoras de una mejor administración fiscal que le permitiera a la Nación estabilidad, se dictaron leyes como 78 de 1930, 81 de 1931, 78 de 1935 y 66 de 1936.

⁴ Decreto 2371 y 2615 de 1953

reglamentaron esta reforma se creó el Situado Fiscal, que corresponden a los ingresos ordinarios de la nación que serán dispuestos de manera creciente a los entes territoriales (Ley 46 1971, artículo 1ro) y simultáneamente le da a los departamentos la participación en el recaudo de una serie de impuestos como los son los premios de lotería, la venta sobre licores destilados de producción nacional, espectáculos públicos etc. (Ley 33 1958, artículos 1, 3)

La reforma de la década de los sesenta constituyó el primer trazo de la preocupación por el excesivo centralismo, empero la consecuencia más significativa fue el creciente gasto en funcionamiento que los departamentos debieron asumir, causando que disminuyera el gasto en inversión y que la reforma no tuviera el impacto que se esperaba dentro de las responsabilidades de los entes territoriales.

La Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981, Pág. 187) afirmó que “de manera creciente los ingresos propios de los departamentos han sido insuficientes para cubrir los gastos de funcionamiento y aún menos de inversión (...) dichos ingresos pasan de representar el 101% de los gastos de funcionamiento en 1967 a solamente el 76% en 1978. Si se considera la inversión, se obtiene un déficit que se financia casi en su totalidad con aportes de la Nación.

CUADRO 2. Financiación del Déficit Consolidado del Nivel Departamental, 1967-1978

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
A. Ingresos Propios	3.355	3.786	4.208	4.927	5.818	7.016	8.517	10.617	14.717	18.273	24.937	30.883
B. Gastos de Funcionamiento	3.320	3.908	4.824	5.593	6.577	8.576	10.585	13.829	17.526	23.611	31.426	40.450
C. Ahorro Propio (A-B)	35	-122	-616	-666	-759	-1.560	-2.068	-3.212	-2.809	-5.338	-6.489	-9.567
D. Inversión	704	687	677	740	840	996	1.280	1.783	2.462	4.151	5.014	6.404
E. Déficit Total (C-D)	-669	-809	-1.293	-1.206	-1.599	-2.556	-3.348	-4.995	-5.271	-9.489	-11.503	-15.971
F. Financiación del déficit	669	809	1.293	1.206	1.599	2.556	3.348	4.995	5.271	9.489	11.503	15.971
1. Ingresos Corrientes	737	802	1.016	1.148	1.456	1.920	2.346	5.100	5.564	8.908	12.184	17.040
a) Nación	(713)	(770)	(971)	(1.100)	(1.378)	(1.822)	(2.247)	(4.967)	(5.447)	(8.650)	(11.781)	(16.500)
b) Otros aportes	(24)	(32)	(45)	(48)	(78)	(98)	(99)	(133)	(117)	(258)	(403)	(540)
2. Ingresos de Capital	247	168	193	356	158	316	571	746	1.751	2.159	1.848	2.014
a) crédito interno	(209)	(125)	(140)	(306)	(93)	(238)	(475)	(565)	(1.537)	(1.594)	(1.383)	(1.509)
b) crédito externo	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(43)	(55)	(-)	(-)
c) otros de capital	(38)	(43)	(53)	(50)	(65)	(78)	(96)	(181)	(171)	(510)	(465)	(505)
3. Cuentas de ajuste	-315	-161	84	-98	-15	320	431	-851	-2.044	1.578	-2.529	-3.083
a) Recursos balance	(40)	(37)	(42)	(57)	(66)	(141)	(157)	(477)	(297)	(412)	(541)	(590)
b) Saldo	(-355)	(-198)	(42)	(-155)	(-81)	(179)	(274)	(-1.328)	(-2.341)	(-1.990)	(-3.070)	(-3.673)

Fuente: Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales (millones de pesos)

Con base a La Misión durante la década de los ochenta, se aprueban reformas consideradas de importancia para lo que se buscaba, descentralizar y descongestionar el

presupuesto del gobierno nacional por medio de los entes territoriales. (Olmos, 2007, pág. 5) La primera de ellas es la reforma llevada a cabo en 1983 con la ley 14 de este mismo año, la cual propone en su artículo 52 ceder el impuesto de timbre nacional a los entes territoriales y además le designa la destinación en un 80% a inversión. La siguiente parte de la ley en su artículo 61 delega el monopolio de producción, introducción y venta de licores destilados a los departamentos, delega a los entes la carga impositiva del consumo de cigarrillo y de otros tipos de productos, causando de esta manera que para 1990 los ingresos tributarios se duplicarán en una década.

CUADRO 3. Comparación de Ingresos Tributarios Departamentales

	1979	1980	1990
Licores	7.745	9.327	11.309.7
Tabaco	3.411	5.040.3	5.942.7
Cerveza	3.573	7.420.9	9.529.7
Timbre Nacional	(-)	75.7	2.958.6
Registro y Anotación	(-)	623.6	840.9
Otros	847	2.636.5	3.100.9
Total Ingresos	15.049	25.124	33.682.6

Fuente: Datos del Informe Final de la Misión para la Descentralización y la Misión de las Finanzas Intergubernamentales en Colombia

Esta reforma tiene el objetivo de dar a los entes territoriales un aire mucho mayor de descentralización, ya que el Plan Nacional de Integración durante la presidencia de Turbay había intentado dar la primera pauta y no había dado resultado. Una de las características más importantes de los nuevos recursos que se les destinarían a los departamentos y demás entes territoriales, sería que estarían sujetos por la ley una destinación específica, por lo menos el porcentaje más alto.

La siguiente reforma descentralizadora fue en el ámbito político, desde la Constitución de 1886 el presidente tenía a su cargo la elección de los alcaldes, lo cual había causado que la regiones fueran disputadas por fuerzas políticas que se fueron alejando cada vez más de centro, es por esta razón, que fuerzas políticas de distintos partidos apoyaron la propuesta y en 1986 fue probada la elección popular de alcaldes y en 1988 se llevó a cabo la primera elección. (Gutiérrez, 2010, pág. 19)

Es de esta manera que se cumple un proceso de centralización absoluta a descentralización en un fase naciente, que acarreo que por lo menos en la primera mitad del Siglo XX los departamentos y demás entes territoriales tuvieran un autonomía fiscal nula, un sistema tributario ajustado en el nivel central y disposiciones en la leyes que sujetaban sus ingresos a la necesidad nacional. Después de 1968 el panorama aunque no varía de manera trascendental, sí abre un debate acerca del funcionamiento de los recursos centralizados por el nivel nacional, y la delegación de funciones a los departamentos sin un soporte claro. Asimismo, la legitimidad de la política central que poco había contado con los electores de las regiones, quienes estaban alejados de las decisiones político-administrativas abre un nuevo capítulo al tener la oportunidad de elegir en sus territorios autoridades propias.

1.3. Participación departamental de los recursos nacionales provenientes de regalías

Durante el siglo XIX la legislación minera estableció parámetros de impuestos sobre las minas y su explotación, sin embargo, no fue hasta en el siglo XX con la ley 63 de 1916, la cual se encarga de regular las utilidades que recibe el Estado por los contratos de explotación de minas, fuentes o depósitos de petróleo, de igual manera es la primera ley que reconoce a los entes territoriales beneficios de esta explotación, dictamina ceder el 50% de la utilidades a los departamentos. (Julio, 2012, pág. 15) Este porcentaje de participación continuaría con la ley 92 de 1959, dando también participación a los municipios donde se ubicara la mina.

La legislación colombiana estableció parámetros geográficos para el cobro de regalías, este criterio vario dependiendo de la ubicación del yacimiento en relación con la orilla del mar, creado de esta manera tres zonas diferentes en la ley 120 de 1919, después en el año 1931 con la ley 37 dejo atrás las zonas y se aplicaría el mismo criterio pero bajo la cantidad de km de lejanía entre orilla y yacimiento se cobraría el porcentaje de regalía. Por último, el decreto 1056 de 1953 vuelve a modificar el parámetro geográfico creando dos grandes zonas; Este y Sureste, y el resto del territorio nacional.

CUADRO 4. Recopilación de la Legislación Según Posición Geográfica

Ley 120 de 1919			Ley 37 de 1931		Decreto 1056 de 1953	
Zona	Ubicación	Porcentaje	Distancia Km	Regalía %	Zona	Porcentaje
Primera	Hasta 200 km de la orilla del mar	10%	A menos de 100	11%	Zona Este y Sureste	11.5%
Segunda	De 200 a 400 km de la orilla del mar	8%	100-200	10%	Resto del territorio nacional	14.5%
Tercera	Más de 400 km de la orilla del mar	6%	200-300	9%		
			300-400	8%		
			400-500	7%		
			500-600	6%		
			600-700	5%		
			700-800	4%		
			800-900	3%		
			Más de 900	2%		

Fuente: Datos tomado de las leyes

La Ley 20 de 1969 no solo cambia el régimen de la minería en la propiedad y aspectos institucionales, como ya se mencionó, sino que también decide una nueva proporción de asignación de regalías nacionales a los departamentos; a la nación se le fija el 40%, a los departamentos el 47, 5% y al municipio el 12,5 %, esto significó que más de la mitad de las regalías comenzaron a hacer parte de los ingresos de los entes territoriales. Durante la década del ochenta los rubros provenientes de las regalías se multiplicó “en 1985 tenían un monto de \$10.374 millones; el año siguiente llegaron a \$21.069 millones, en 1987 llegaron a \$49.572 millones; en 1988 crecieron en un 30.3% con respecto a 1987; en 1989 crecieron en un 87% con respecto a 1988 y en 1990 en un 73.8% con respecto a 1989.” Lo que significó directamente que los departamentos y municipios tuvieron un incremento en sus ingresos. (Wiesner, 1992, pág. 348)

La distribución territorial de las regalías estuvo concentrada en los municipios y departamentos productores, durante 1990 en 18 municipios recibieron el 91,4% de las regalías de hidrocarburos, en el carbón fue más enfatizada aún, el municipio de Barracas recibió más del 90%. Sin embargo esta concentración fue administrada por las corporaciones regionales del Departamento Nacional de Planeación, pues se lograron dos avances; los recursos municipalizados tuvieron una inversión regional, y la articulación de entre los programas de inversiones territoriales y nacionales. (Wiesner, 1992, pág. 354)

CUADRO 5. Resumen Participación departamental de los recursos nacionales provenientes de regalías

Ley / Decreto	ENTE TERRITORIAL	PARTICIPACIÓN	Cobro de Regalías	
Ley 63 de 1916 y ley 92 de 1959	Dividió entre Nación y departamentos.	50% Nación 50% Departamentos 0% Municipios	Ley 120 de 1919	Divide en tres zonas de manera independiente a la división territorial
			Ley 37 de 1931	Independientemente a la división territorial establece de la orilla a puesto una distancia de cobro.
			Decreto 1056 de 1953	Divide en dos zonas; Este y Sur oeste y el resto del país.
Ley 20 de 1969	Reconoce en la participación al municipio.	Nación 40% Departamentos 47,5% Municipios 12,5%		
Decreto – ley 2655 de 1988	Reconoce en mayor medida al municipio como receptor.	Nación Departamentos Municipios	Los porcentajes dependes del material que se extraiga como carbón, sal, Niquel, etc, y así mismo a los entes territoriales se les pagará regalías dependiendo del material del cual provenga.	

2. CONSTITUCIÓN 1991

Desde comienzos de la década de 1970 con la ley 20 de 1969 se empezó un proceso de legislación más sólido acerca de la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables. De la misma manera, la constituyente de 1991 siguió con este proceso de legislación y estableció en el artículo 332 “El Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes” (Constitución 1991, Pág. 135). Este artículo propone un cambio importante, mientras con la constitución de 1886 la nación es la soberana de los recursos, la constitución de 1991 delega al Estado, incluyendo a los tres niveles, nación, departamento y municipio. (López 2006, pág. 27)

La constitución política es clara en que el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables debe hacerse de tal manera que haya una retribución o regalía a favor del Estado, delegándole a la ley las condiciones en que se hará efectivo este principio.(Constitución 1991, pág. 149) Después de veintitrés años de la vigencia de la constitución, y con multiplicidad de actos legislativos que la han modificado, la propiedad de los recursos naturales no renovables y del subsuelo no se ha modificado, sin embargo, sí ha sido motivo de discusión el sistema por el cual estos recursos deben ser aprovechados en el nivel nacional y territorial.

2.1. Descentralización Fiscal, Autonomía y Departamentos

La Constitución de 1991 es la oportunidad para seguir adentrándose en el debate acerca de la descentralización; las principales preguntas que caracterizaron esta discusión fueron; ¿cómo seguir profundizando en la descentralización? ¿Qué se va a descentralizar? ¿A quién va a favorecer? Para definir este concepto Francisco Gutiérrez⁵ desarrolla tres factores por los cuales en el contexto colombiano la descentralización tomó rumbo; el primero está relacionado con la correspondencia entre centro y región, que dejó de ser a favor del centro por cambios en el sistema político, por ejemplo, la

⁵ Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Colombia.

elección de alcaldes, la cual está directamente ligada con la segunda; donde se busca la legitimación del sistema político por medio de una mayor participación directa del ciudadano, y por último, la oleada de protestas cívicas que tuvieron lugar en la década de los ochenta (2010, Págs. 17-18).

La constituyente de 1991 también le significó al país el comienzo de la apertura económica, de esta manera la nueva constitución sería la encargada de en caminar y abrir paso al modelo neoliberal. Los cambios estructurales en el sistema político, económico y social estuvieron enmarcados por el Estado social de derecho, proclamado en el primer artículo de la carta magna, seguido de la protección a los derechos políticos, económicos y sociales. Es en este contexto, que la descentralización es el método de legitimización que da una base firme de modernización del Estado colombiano. (Hernández 2001, pág. 171)

Después de 1991 fue hecha la institucionalización de las transferencias de la nación a los departamentos y municipios, estas transferencias fueron hechas principalmente para cumplir con las tareas delegadas por la descentralización; salud, educación e infraestructura, las cuales deben obedecer los planes nacionales. (Barberena 2010, pág. 62) Es en este contexto, que la nueva reconfiguración del territorio tiene el objetivo de plantearse nuevas políticas democráticas que lleguen a toda el área nacional, y que además, sean la garantía de los derechos. (Mórtigo, et al 2011, pág. 59) En la práctica, el principal objetivo de la descentralización es prestar una mayor calidad de servicios a menor costo.

La descentralización por medio de autonomía otorgada a los niveles sub nacionales pretende tener mayor presencia del Estado, con gobiernos propios, y desarrollando funciones para las cuales se les transfería parte del presupuesto nacional. El artículo 287 desarrolla la autonomía de la siguiente manera:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales (Constitución 1991, pág. 118)

Una vez la constitución designa los parámetros de la autonomía, la Corte Constitucional en la sentencia C-520 aclara: “La autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituido en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de un autonomía en términos absolutos, sino por el contrario, de carácter relativo.” (1994) Ligando no solamente la autonomía a la legislación, sino también dándole un carácter relativo que no se aleje de la unidad de los intereses dictados a nivel nacional.

La discusión acerca de la descentralización fiscal en Colombia ha llevado a varios autores a afirmar que este proceso no se ha dado en nuestro país. Al respecto, Jorge García afirma:

“En Colombia la “descentralización” no trajo consigo un sistema de premios y castigos al nivel local ni los derechos trajeron aparejadas las responsabilidades consiguientes. El sistema “descentralizado” colombiano promueve el crecimiento del gasto público y gravámenes de los contribuyentes”. (García, 2004, pág. 44)

Esto principalmente porque se grava a nivel nacional para trasladar a los entes territoriales, por lo tanto no hay eficiencia de los recursos que se transfieren territorialmente, los gastos municipales no están ligados con los impuestos que se cobran y el gobierno central sigue apadrinando a los municipios quebrados. (García, 2004, pág. 44) Este panorama plantea las problemáticas generales de la descentralización fiscal en cuanto a transferencias y gravámenes.

Teóricamente existen dos rumbos fiscales, el primero, es el federalismo fiscal y el segundo la centralización fiscal. El caso colombiano se sitúa en medio de estos, pues el federalismo fiscal tiene un alto grado de concentración de las responsabilidades fiscales, y el gobierno tienen total autonomía de en el gasto y en el ingreso. Mientras que el modelo centralizado, el gobierno nacional es el principal recaudador de impuestos y de bienes y servicios públicos nacionales y territoriales. (Iregui, M., Ramos, J. E. 2001, págs. 2-3)

Desde 1991 hasta el 2013 las reformas que ha tenido el sistema de transferencias desde el gobierno central a los entes territoriales han sido varias, cada

una con un objetivo, el de profundizar en la descentralización siguiendo el mandato de la ley, pero el resultado no siempre ha sido satisfactorio.

2.2. Sistema de Transferencias Territoriales

Los artículos 356 y 357 de la constitución de 1991 y la reglamentación de la ley 60 de 1993 están destinados a asegurar el monto de las transferencias que el gobierno central nacional debe trasladar a los entes territoriales, estas transferencias en Colombia tienen la característica de ser sin contrapartida, lo que significa que, aunque las transferencias tengan una destinación específica como educación y salud, no deben ser devueltos. (Wiesner, 1992, pág. 59) Con el cumplimiento del artículo 356, que determina la obligatoriedad de la prestación los servicios públicos (salud y educación) por los entes territoriales, también designa específicamente un monto que cubra esta responsabilidad y su aumento anual, de la siguiente manera:

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.

Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito capital y los Distritos Especiales [...] .Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación. (Acto legislativo 01 de 1993, art. 2)

Para evidenciar la dimensión del cambio que estos dos artículos constitucionales propusieron, el siguiente cuadro muestra el “Monto e importancia relativa del IVA cedido y del situado fiscal dentro del total de ingresos corrientes del sector central de la nación, 1986-1992”

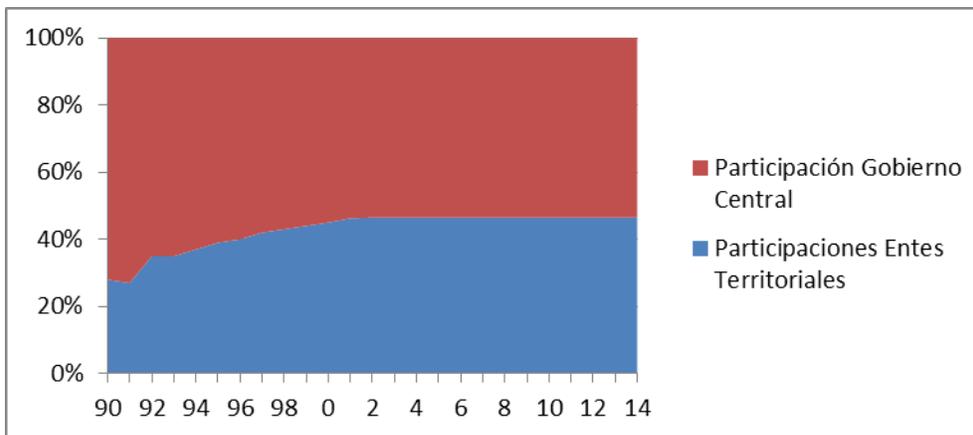
CUADRO 6. Importancia del IVA y el Situado Fiscal

AÑO	Ingresos Corrientes Nación (a)	Total IVA Distrib. (b)	(b/a)	Situado fiscal Distrib. (c)	(c/a)	Tranfer. IVA y Sit. fiscal (b+c) (e)	(e/a)
1986	655.4	50.7	7.7%	86.5	13.2%	137.2	20.9%
1987	913.8	77.3	8.5%	118.9	13.0%	196.1	21.5%
1988	1.210.1	114.4	9.5%	152.5	12.6%	266.9	22.1%
1989	1.536.2	167.6	10.9%	201.6	13.1%	369.2	24.0%
1990	2.088.4	229.7	11.0%	259.9	12.4%	489.7	23.4%
1991	3.158.0	371.9	11.8%	341.8	10.8%	713.7	22.6%
1992*	3.983.5	526.4	13.3%	459.8	11.5%	986.2	24.8%

Fuente: (Wiesner 1991, pág. 249) * Son datos provisionales.

En función de los Ingresos Corrientes Nacionales las transferencias han aumentado del 20.9% en 1986 al 24.8% en 1992, y se esperaba que para 2002 llegará a un rango entre 36%-38%. Sin embargo, esto no significaría estabilidad fiscal. En el informe realizado por Wiesner se plantean varias cuestiones importantes dentro de las transferencias, como que el IVA y el situado fiscal no son las únicas transferencias para los entes territoriales, entonces la importancia también reside en la estructuración del gasto, en la contabilización en la cuentas presupuestales y fiscales. (1991, pág. 252) Por otro lado, el sistema de transferencias pretendió asignar al gobierno central 23.5% y a los entes territoriales 46.5%, cifra que nunca se alcanzó. Como lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 7. Situado Fiscal y Participaciones municipales como Porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación



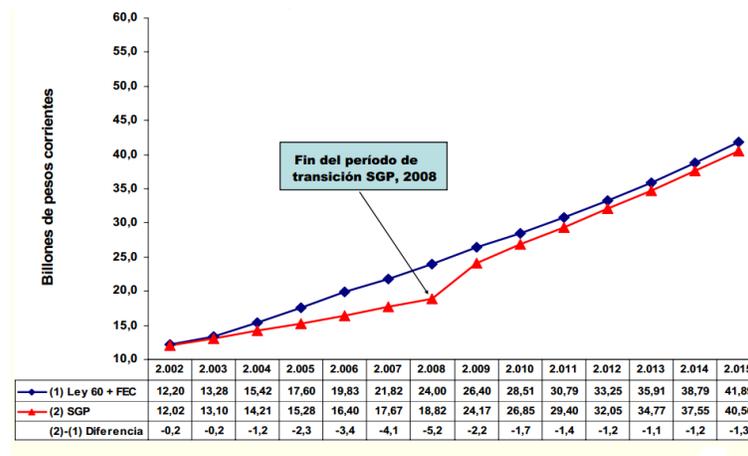
Fuente: (Mórtigo, et al 2011, pág. 113)

Del 1994 a 2001 el sistema tuvo modificaciones, durante el año 2001 la ley 715 derogó la ley 60 de 1993, y con el acto legislativo 01 se modificaron los artículos 356 y 357 de la constitución de la siguiente manera, se creó el Sistema General de Participaciones y la forma de cálculos de los recursos, ya no serán directamente calculados de un porcentaje de los ingresos corrientes nacionales.

El contexto de esta reforma estuvo dado por una fuerte crisis económica, pero además duras acusaciones de que “la ley es inflexible ante las necesidades y coyunturas territoriales y sectoriales” (Gaceta del Congreso 294 de 2000). Es por cuenta de esta tesis que se comenzó a dar un nuevo debate acerca de las transferencias territoriales, la exposición de motivos por los ministerios encargados realzaba la necesidad de lograr “fortalecimiento de la inversión social y de las entidades territoriales, para hacer de estas últimas un soporte eficiente de la actuación institucional del Estado Colombiano, de tal forma que responda a las inaplazables y justificadas demandas ciudadanas de satisfacción de sus necesidades básicas.” (Gaceta del Congreso 294 de 2000). El resultado de esta reforma es otorgar del año 2002 al 2005 el aumento de la inflación más el dos por ciento adicional (2%), y del 2006 al 2008 el aumento de la inflación más el dos punto cinco adicional (2.5%). El año 2008 debería retomarse las transferencias desde los ingresos corrientes nacionales de nuevo.

El siguiente gráfico, calcula la diferencia de las transferencias entre la ley 60 de 1994 y lo establecido por el acto 01/2001 hasta el año 2015. Si se analizan los datos arrojados durante el periodo de 2005 a 2008, se encuentra la diferencia más grande de ingresos que se dejaron de girar a los entes territoriales, en el 2005 (-2,3), en el año 2006 (-3,4), durante el años 2007 (-4,1), por último el año 2008 (-5,2), lo que quiere decir que durante este periodo se dejaron de girar aproximadamente 15 billones de pesos. El gráfico también muestra que la diferencia de ingresos entre una y otra normativa aunque podría disminuir, no cesa.

**CUADRO 8. Comparación: Ley 60 de 1993 y Acto Legislativo 01 de 2001 (SGP),
2002-2015**



Fuente: DNT- Ministerio de Hacienda. Cálculos por Darío I. Restrepo, Erick Céspedes y Federico Baquero

Para el año 2008 termina la vigencia del acto 01/2001, y sin embargo, durante el 2007 se aprobó el Acto Legislativo 04, el cual reforma los artículos 356 y 357 de la constitución. Los puntos esenciales que este acto reforma son; la destinación específica para educación, salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico focalizado en la población pobre, y aunque se asigna mayores competencias a los departamentos la distribución se hace 85% para los departamentos y 15% para los municipios.

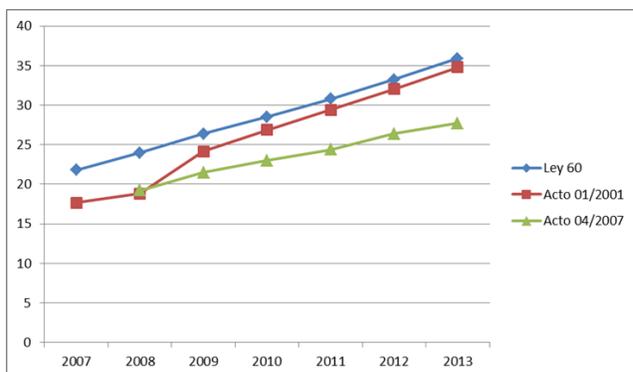
La reforma se propone 6 objetivos específicos:

1. Se crea una bolsa independiente para Agua Potable y Saneamiento Básico.
2. Recursos adicionales para las entidades territoriales cuando la economía crezca por encima del 4%, para la inversión en atención a primera infancia.
3. Participación adicional para los municipios menores de 25.000 habitantes.
4. Ajustar los criterios de distribución de los recursos para alimentación escolar y Propósito General.
5. Ajustar la destinación de los recursos de la asignación especial para municipios ribereños del Río Magdalena.
6. Establecer un marco para la entrega diferenciada de responsabilidades a las entidades territoriales. (Mórtigo, et al 2011, pág. 124)

El Sistema General de Participaciones sufre variaciones en la forma de cálculo de los recursos, y se mantiene el régimen transitorio hasta el 2016. El cálculo de la distribución que el acto 04/2007 dictamina que durante los años 2008-2009 se gira a los entes territoriales lo equivalente a la inflación más el 4% adicional adicionando 1,3% para educación, para el año 2010 se dará lo equivalente a la inflación causada más el 4% adicionando el 1,6% para educación y en el transcurso del periodo de 2011 hasta 2016

será de la inflación causada más el 3% y el 1.8% para educación, para todos los años se adicionaran recursos si la economía crece más de 4% para ser invertidos en primera infancia. El siguiente gráfico muestra la comparación entre las diferentes reformas.

CUADRO 9. Comparación: Ley 60 de 1993, Acto Legislativo 01 de 2001 y el Acto Legislativo 04 de 2007 (SGP), 2007-2013



Fuente: Autor⁶

Según la recopilación de los datos del Departamento Nacional de Planeación y de la Dirección de Apoyo Fiscal, la conclusión más contundente es que cada uno de los cambios en la estructura de las transferencias a los entes territoriales no ha aumentado, sino que ha disminuido. Durante los 22 años de la vigencia de la constitución de 1991 el propósito descentralizador trajo consigo competencias para los territorios sub nacionales, que en un principio fueron solo dos, Educación y salud, con el acto legislativo de 2007 se agregó agua potable y saneamiento básico, además de la participación de propósito general para municipios y distritos; lo que significa que se ampliaron las competencias pero no los recursos.

2.3 Recursos Propios

El artículo 287 de la constitución en el numeral tres le concede a los entes territoriales la capacidad para “Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.” (Constitución 1991, pág. 118) Los recursos que por

⁶ Los datos para la realización de esta gráfica se tomaron de donde fuentes, los Cálculos por Darío I. Restrepo, Erick Céspedes y Federico Baquero y de la Dirección de Apoyo Fiscal.

cuenta de la autonomía de territorial se constituyen como ingresos corrientes provenientes de impuestos han sido consignados por la ley, dentro de los cuales se encuentran: al consumo de cerveza, timbre, consumo de licores, degüello de ganado mayor, premios de loterías, venta de loterías, previsión social, eventos Hípicos, deportivos y similares, los cuales tienen la condición de ser endógenos, y por lo tanto, son las autoridades territoriales quienes deciden como ejercer la ejecución y gasto de estos.

La constitución también se encargó de proteger estos impuestos en el artículo 362 de la constitución dictaminando que:

“Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.” (Constitución 1991, pág. 153)

Durante el año 2000 y los años siguientes se dieron fuertes discusiones de la existencia de pereza fiscal dentro de los entes territoriales, definiéndola como “la relación entre los ingresos por impuestos y los gastos de funcionamiento de los municipios.” (Gutiérrez, 2010, pág. 56) en el año 2002 el Departamento Nacional de Planeación en su estudio sobre la descentralización *Evaluación de la Descentralización en Colombia. ¿Cómo salvar la descentralización?* concluye que no existe pereza fiscal, medida por el incremento en el recaudo tributario. (Barberena2010, pág. 75)

Durante la primera década del 2000 las finanzas de los departamentos estuvieron compuestas de la siguiente manera:

CUADRO10. Consolidado de Ejecuciones Presupuestales Departamentales 2000-2008 (Miles de millones 2008)

Departamentos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1 INGRESOS TOTALES	10,379	11,068	12,279	12,065	13,881	15,082	13,868	14,265	14,857
1.1 INGRESOS CORRIENTES	3,419	3,428	3,333	3,789	4,629	5,214	4,695	5,011	4,782
1.1.1 TRIBUTARIOS	2,555	2,571	3,045	3,245	3,451	4,016	3,963	4,167	4,078
1.1.1.1 CERVEZA	802	789	839	889	1,004	1,102	1,150	1,307	1,304
1.1.1.2 LICORES	688	765	952	798	709	976	996	927	963
1.1.1.3 CIGARRILLOS Y TABACO	346	339	376	365	350	347	371	351	363
1.1.1.4 REGISTRO Y ANOTACION	263	223	252	292	352	353	453	474	512
1.1.1.5 TIMBRE DE VEHICULOS	211	222	234	271	293	331	390	418	379
1.1.1.6 OTROS	245	233	391	632	743	907	1,863	2,071	1,962

Fuente: DNP-Juan Gonzalo Zapata

La recaudación tributaria de los departamentos creció, durante el año 2008 solo los ingresos tributarios significaron 5.483 billones de pesos de los 14. 857 del ingreso total.

CUADRO 11. Impuestos Departamentales 2011-2012

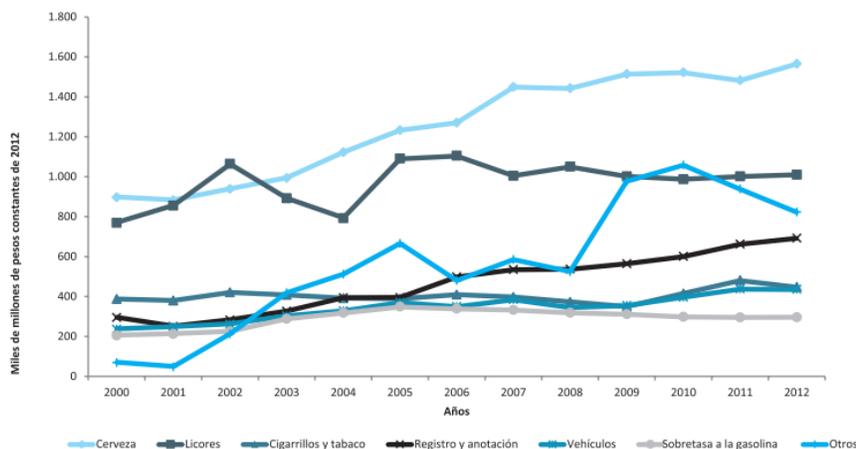
IMPUESTOS DEPARTAMENTALES	\$ Miles de millones	Peso Porcentual
Cerveza	1.447	28,0
Licores	977	18,9
Registro y anotación	470	9,1
Cigarrillos y tabaco	647	12,5
Vehículos automotores	428	8,3
Sobretasa a la gasolina	288	5,6
Otros (2)	916	17,7
TOTAL	5.174	100,0

Impuestos Departamentales	\$ Miles de millones	Peso Porcentual
Cerveza	1.566	30
Licores	1.010	19
Registro y anotación	693	13
Cigarrillos y tabaco	448	8
Vehículos automotores	436	8
Sobretasa a la gasolina	296	6
Otros (1)	823	16
Total	5.271	100

Fuente: DNP

Sin embargo, lo que se puede examinar de la recaudación de impuestos, es que después del 2008 no hay un crecimiento mayor, adicionalmente de ser la cerveza y los licores los impuestos con mayor recaudación. La posible volatilidad del consumo de cigarrillos le ha significado varios cambios a la recaudación de ese impuesto, para apreciar mejor el proceso de cada uno de los impuestos departamentales el siguiente gráfico presenta el periodo entre 2000-2012.

CUADRO 12. Evolución del Recaudo Tributario Departamental 2000-2012



Fuente: DNP

Aunque desde la constitución se consagra que los impuestos departamentales y municipales no pueden ser usurpados por el Gobierno Central, tampoco sería necesario

pues “(...) la nación en estos momentos acapare el 82% de los recaudos de impuestos (15% del PIB) mientras los municipios y los departamentos tienen que conformarse con el 12% y 6% respectivamente, los cuales sumados apenas sí representan el 3% del PIB.”(Acosta, 2012, pág. 23) En este escenario, que los entes territoriales no disponen de los impuestos más dinámicos que puedan proporcionar mayores recaudas para inversión, ni por otro lado estos puedan aportar de manera contundente al proyecto descentralizador de 1991.

2.4 Participación departamental de los recursos nacionales provenientes de regalías

En 1991 el artículo 360 de la constitución le concedió a la ley la responsabilidad de fijar las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables, además de fijar las reglas para el manejo de las regalías, como contraprestación a favor del Estado. De igual manera le da derecho a los municipios y departamentos sobre estos recursos, principalmente aquellos que son productores o portuarios. El artículo 361 de manera consecuente creó el Fondo Nacional de Regalías, el cual habría de centralizar aquellas regalías que no fueran directamente a los entes territoriales. (Constitución 1991, págs., 149-153)

El sistema de participación de los departamentos cambió con respecto a la década de 1980, para la década de los noventa con la ley 141 de 1994, marco legislativo en el cual 250 municipios reciben algún tipo de regalías (Gonzales, 2005, pág. 41). Este nuevo sistema que la constitución había establecido con fines de fortalecimiento fiscal, ahorro e inversión creó la modalidad de regalías directas e indirectas.

La diferenciación entre regalías directas e indirectas causó que los departamentos productores como Casanare, El Meta, Arauca, La guajira, Huila y Santander Concentraran casi el 80% de las regalías, mientras que el Fondo Nacional de Regalías destinaría los recursos restantes a entidades territoriales, resguardos indígenas y entidades de orden nacional como CORMAGDALENA e INGEOMINAS. Así por medio de proyectos de inversión en temas ambientales, de agua potable y saneamiento básico,

fomento a la minería, energización, vías, salud y educación pudieran verse beneficiados por las Regalías.

Es de esta manera que para analizar la participación departamental en los recursos nacionales provenientes de regalías, es necesario examinar los recursos del Fondo Nacional de Regalías. Este Fondo distribuía los recursos en; gastos de funcionamiento 1%, Cormagdalena 10%, financiación de proyectos regionales de inversión en energización 15%, proyectos presentados por entidades territoriales según lo dictaminado en la ley 141 de 1994⁷ y por último, al fomento de la minería, medio ambiente y proyectos regionales 58,5%.

Dentro del Fondo Nacional de Regalías, la ley 141 de 1994 crea la Comisión nacional de Regalías la cual tiene como objeto finalidad realizar asignaciones para financiar o cofinanciar los proyectos de las entidades territoriales (Ley 141, 1994, art. 2). Esta comisión que fue liquidada durante el año 2004 por el decreto 149, sin embargo, el Consejo Nacional de Política Económica y Social 3170 realiza una evaluación de la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías durante el periodo de 1998-2001 deja ver los limitados recursos a los que tienen acceso los departamentos.

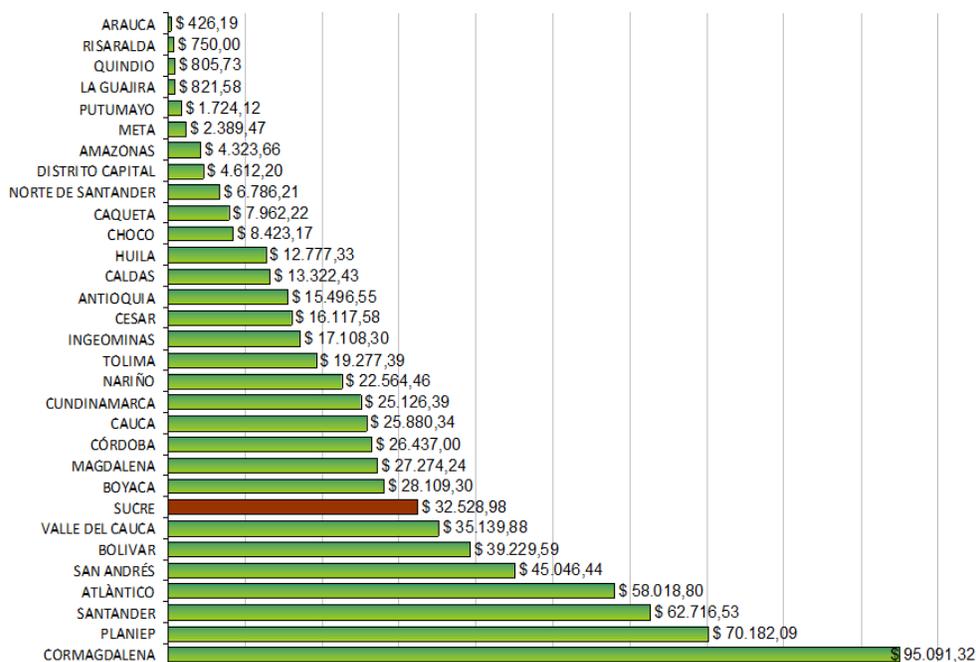
Entretanto, la Comisión Nacional de Regalías en el año de 1999 asignó recursos de inversión en 33 departamentos con valor total de 305 mil millones de pesos, en departamentos como Boyacá, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Nariño, Santander y Valle del Cauca comenzaron a recibir más de 10 mil millones cada uno. Esta distribución de regalías tiene en cuenta los contextos departamentales como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INB), el desarrollo nacional y regional integral, el impacto económico, social y político entre otros. Durante el periodo estudiado la distribución de los recursos fue la siguiente:

El Fondo Nacional de Regalías tuvo dentro de sus sistemas dos instrumentos más para el favorecimiento departamental, el primero el escalonamiento y el segundo el Fondo de ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP). El primero corresponde a regalías giradas a departamentos vecinos de los productores, que beneficia directamente a departamentos como: Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, y el segundo, reglamentado

⁷ artículo 3 de la ley 141 de 1994

por la ley 633 del 2000 y el decreto reglamentario 1939 de 2001 permitió la entrega de los recursos del FAEP a municipios y departamentos no productores para ser destinados a su deuda vigente en el años 2000-2001.

CUADRO 13. Recursos asignado por FNR vigencias 2002-2007
Millones de pesos constantes de 2007 (PIB)



Fuente: DNP

De esta manera los recursos de regalías para los departamentos no productores aunque no se giraban de manera directa, si participaban con proyectos de diferentes categorías para la solución de problemas esenciales. Dentro de la vigencia de 2001 al 2007 se entregaron recursos a entes territoriales como el Atlántico, Bolívar, Córdoba y Cundinamarca, departamentos que no recibían regalías directas en altas proporciones. Es importante también resaltar que los recursos del Fondo Nacional de Regalías no solo giraba recursos a proyectos de departamentos no productores, si no también productores que participaran por ellos. Es en este contexto, que anualmente el FNR podía contar con recursos hasta de 800 mil millones para los entes territoriales, lo cual garantizaba inversión en materias sensible como saneamiento básico, pero que en no podría compararse con los recursos girados por el Sistema General de Participaciones.

2.5 Régimen de regalías

En el año 2011, durante el desarrollo del primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, se aprobó el acto legislativo 05, el cual tiene como objetivo reforma los artículos 360 y 361 de la constitución. El gobierno presenta esta reforma constitucional en miras de realizar una mejor distribución, ahorro e inversión de los recursos que provendrán del boom minero energético, “De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, se estima que la inversión en la actividad minera ascienda a US\$57.000 millones entre 2010 y 2015; esto es aproximadamente 20% del PIB colombiano de 2010.”(MHCP, 2011 pág.11).

De la misma manera, se aprobó la ley 1530 la crea el Sistema General de Regalías (SGR), el cual contempla entre sus fines mejorar las condiciones de equidad en la distribución de las regalías, que se vean reflejados en mayor ahorro, inversión y contexto social de la población nacional. Este nuevo Sistema, es solo una parte del proyecto del gobierno nacional para mejorar la situación fiscal;

“la mayor producción y exportación de minerales tendrá un impacto significativo no sólo sobre las cuentas fiscales, por su mayor contribución en el impuesto a la renta, dividendos de Ecopetrol y regalías, sino también sobre la balanza comercial del país. Solamente por cuenta de los ingresos generados por la actividad de Ecopetrol (impuesto de renta más los dividendos de Ecopetrol a la Nación), el Gobierno Nacional podría ver incrementados sus recursos de cerca de \$7.4 billones en 2011 (1.3 % del PIB), a \$19 billones en 2021 (valores en pesos corrientes), monto equivalente a 1.6% del PIB. Por cuenta de toda la actividad minera los ingresos de la Nación, pasarían de cerca de \$9.3 billones en 2011 (1.6% del PIB) a cerca de \$ 23 billones en 2021 (2.0% del PIB)” (MHCP, 2011, pág. 13)

Los cambios más importantes serán; la centralización de las regalías, la desaparición de las regalías directas, la creación de regiones y su prioridad en la participación y ejecución de proyectos, la creación de órganos colegiado administrativos, la inversión en ciencia y tecnología con un fondo propio. Esto teniendo en cuenta que serán para los departamentos productores los mayores cambios.

CUADRO 14. 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)	<u>\$8,9 bill.</u>	}	Regalías Indirectas (\$8,9 bill.)
TOTAL	\$42,2 bill.		

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito público

Las regalías directas se concentran los departamentos del Casanare, Meta, Arauca, Guajira, Huila, Santander y Córdoba, la mayoría de estos departamentos aparecen en los primero lugares de pobreza e indigencia; Córdoba con 66% de pobreza y el 28% de su población en la indigencia o La Guajira con el 56% de pobreza y el 16% en la indigencia.

Por otro lado, dentro del régimen de regalías se contemplan varios factores, entre ellos la extracción, el tipo de material, y la efectiva liquidación de regalías, de las cuales es importante diferenciar la explotación de hidrocarburos y de minerales. (Canelo, et al. 2010, pág. 151) El sistema de información minero establece que en la explotación de minerales el proceso es el siguiente:

“El proceso de liquidación, recaudo, distribución y giro de las regalías y demás contraprestaciones económicas está centralizado en el Grupo de Recaudo y Distribución de la Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero. Sin embargo, en consideración a que las explotaciones se realizan en todo el país y difícilmente los personas que tienen la obligación de declarar pueden trasladarse a Bogotá para presentar los correspondientes formularios, las declaraciones se presentan en los lugares más cercanos a la explotación en donde se encuentran las Regionales del Instituto” (ANH)

La explotación de hidrocarburo constituye la mayor parte de las regalías, seguido por minerales como el carbón y el níquel. Durante el recaudo la ley 1530 contempla el pago líquido o en especie, entendiendo el primero como dinero y el segundo producto bruto; en el segundo caso se reparte el 50% a favor del Sistema General de Regalías, y el 50% a favor del Gobierno Nacional.

Para concluir, es importante resaltar que el régimen de regalías que estableció la constitución de 1991 tiene como eje fundamental la participación de los entes territoriales en los dineros de la explotación de recursos naturales no renovables en

forma de regalías. Que a lo largo de los veintitrés años de su vigencia a cambiado girando directamente o con intermediación del Fondo Nacional de Regalías, para después sufrir varias reformas internas hasta llegar a su liquidación y la entrada en vigencia del Sistema General de regalías, que centraliza los recursos y dando un golpe a la descentralización.

El decreto 4923 del 2011 por el cual se garantizó a operación del Sistema General de Regalías, para posteriormente con la ley 1530 efectuar su organización y funcionamiento. Para el análisis del Nuevo Sistema el Gobierno anuncio cuatro pilares en los que estaría fundado: equidad, competitividad regional, ahorro para el futuro y buen gobierno. De la misma manera el Gobierno ha creado legislación fiscal, con la cual pretende brindar y mejorar el sistema, como la sostenibilidad fiscal, guiada por la regla fiscal, que llevan al Gobierno Central a la sostenibilidad a largo plazo,

“el énfasis impuesto por el Gobierno en la importancia de garantizar la sostenibilidad fiscal del país, para facilitar su desarrollo y una dinámica sostenible del crecimiento económico en el largo plazo, ha sido impulsado por la estrategia que incluye el Sistema General de Regalías como implementación de la regla fiscal que aplica el Gobierno Nacional. De esta forma garantiza que, tanto a nivel central como regional, estos recursos que genere la actividad minero-energética, sean ejecutados de manera responsable y eficiente y, además con criterios de ahorro para el futuro, que permita estabilizar el gasto público y proteger el empleo cuando por ejemplo, los recursos que genere esta actividad.” (SGR, pág. 82)

Bajo el principio de equidad se calcula que más departamentos y municipios se verán beneficiados con las regalías por medio de la creación de regiones, de esta manera el Nuevo Sistema promueve proyectos de inversión regional, que afecten a más de un departamento, y por lo tanto, tengan un mayor impacto nacional y no se dispersen los recursos. Es por esta razón que se crearon fondos regionales; Fondo de Compensación Regional, Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, cada uno de estos tiene designado un porcentaje invariable el cual debe invertirse según los dictámenes de la ley. De la misma manera el cumplimiento de legislación será aplicado de manera progresiva, asignando un porcentaje de regalías directas a los departamentos productores y porteños hasta el año 2015. Los Fondos se desarrollan de la siguiente manera:

- **El Fondo de Compensación Regional:(FCR)** se configurará como el más importante para la finanzas de los entes territoriales más pobres que quieran

competir por la asignación de este ingreso. La función designada por la ley 1530 es “mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante 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”. (Ley 1530, Art. 34). Tendrá una vigencia de 30 años.

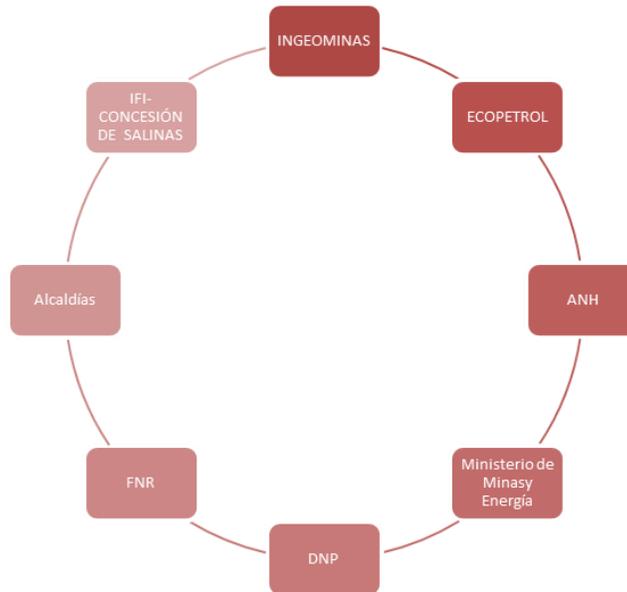
- **Fondo de Desarrollo Regional:** (FDR) Tiene como objetivo favorecer a los departamentos y municipios que asocien intereses teniendo en cuenta su población y si Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. (Ley 1530, art. 33)
- **Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación** (FCTel) “tendrá como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general” (Ley 1530, 2011, art.29)

Los proyectos de Inversión obedecen tanto en los lineamientos como en su metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), además de esto, están acompañados de requisitos técnicos y previos de viabilidad, para de esta manera ser estudiados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, que además, contarán según lo establecido con ingresos del Presupuesto Nacional aprobado por el DNP. La ley 1530 de 2012 también fijo características importantes en cuanto a la priorización de aprobación, por ejemplo “2. Cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales” (Ley 1530, 2012). Estos requisitos establecidos por la ley dejan ver la importancia del DNP y la presencia de las políticas del gobierno, la aprobación de estos proyectos y su ejecución financiera por el ministerio de hacienda dependen de los señalamientos del ejecutivo en su Plan de Desarrollo.

La legislación anterior al 2011 establecía una institucionalidad que favorecía tanto el funcionamiento autónomo de las regalías directas, como del funcionamiento del

Fondo Nacional de regalías, en donde actuaban una serie de órganos sin centralización. (CUADRO 18)

CUADRO 15. Organigrama del Sistema de Regalías anterior.



El Sistema General de Regalías generó una nueva institucionalidad que acompaña el ciclo de regalías, desde la mina hasta la ejecución mediante proyectos de inversión. Esta institucionalidad (CUADRO 17) consta de un nuevo sistema de asignación de regalías por medio de los OCAD's, una serie de Fondos para ahorro, inversión, y estabilización, un ciclo de regalías que tiene como principales entes la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, un Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE), además de contar constantemente con la presencia de los ministerios de Minas y Energía, Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación COLCIENCIAS. La intervención por parte del Gobierno Nacional en la distribución de regalías, ha generado fuertes tensiones con las entidades territoriales.

CUADRO 16. Organigrama Sistema General de Regalías



Fuente: SGR

Fuente: Regalías en Colombia una Herramienta para el fortalecimiento del Contrato Social

Los órganos internos como la Comisión Rectora compuesta por cuatro representantes del gobierno y cuatro electos por voto popular: dos de la rama legislativa y dos representantes de los entes territoriales (Ley 1530, 2011. art. 4) deja ver el porcentaje de participación directa de los entes territoriales (25%) dentro de este órgano, que es el encargado de determinar la política de regalías, en contraste con el Gobierno Central que tiene el (50%) de la participación directa. Sin embargo, la discusión más fuerte se ha dado por la constitución y funcionalidad de los Órganos de Colegiados de Administración y decisión OCAD, que actúan de manera regional, departamental, y municipal. La conformación de los OCAD tiene representación del Gobierno Nacional, de los gobernadores y de los alcaldes, donde la proporción depende de la conformación misma de la región y los departamentos.

Para obtener la financiación de proyectos con estos recursos se debe obtener previamente la aprobación por parte de una secretaría técnica y luego la mitad más uno de los votos del orden central, de la gobernación y del municipio.

Durante la presentación del presupuesto 2013-2014 con la Ley 1606 de 2012 se demandó el artículo 31, el cual promulgaba la necesidad del voto positivo del Gobierno

nacional para la aprobación de los proyectos de inversión, el establecimiento de la necesidad del voto positivo del Gobierno Nacional, puso en la Corte Constitucional la discusión sobre la descentralización y autonomía de los entes territoriales, la conclusión de la Corte fue la inexequebilidad del artículo, ya que efectivamente no propiciaba el debate dentro del OCAD y los entes territoriales no serían actores decisivos dentro de la gestión de los proyectos.(C-472, 2012) Esta sentencia deja ver la centralidad de la discusión acerca de la descentralización dentro del SGR, que además, ha sido una herramienta del Gobierno Nacional para ingerir en alguna medida dentro de las decisiones territoriales.

Los proyectos de inversión que propone la Ley 1530 de 2012 deben tener concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo regionales, dando de esta manera una nueva guía a los entes territoriales, que con la legislación anterior al 2011 debían limitar sus proyectos a saneamiento básico, Cobertura Básica en salud, mortalidad infantil entre otros. Una nueva herramienta que incluye el SGR, es la presentación de proyectos por nuevos actores “todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y las comunidades étnicas minoritarias podrán formular proyectos de inversión, en los términos del inciso anterior” (Ley 1530, 2012, art. 25) abriendo de esta manera nuevos espacios de participación en la planeación y presentación de proyectos de inversión, que no existían antes.

Por otro lado, la Ley 141 de 1994 encargó el ejercicio de liquidación, vigilancia y control técnico a la Comisión Nacional de Regalías, la cual era compuesta tanto por funcionarios de orden nacional, como por representación de alcaldes, gobernadores y senadores de la república. Esta Comisión fue liquidada al encontrarse más de 27.620 irregularidades. (a ICP, 2010, pág. 3) Como un avance de la Ley 1530 de 2012, las tareas de liquidación, vigilancia fueron descentralizadas a diferentes órganos como: la agencias nacionales de hidrocarburos y minera encargadas de recaudar las regalías de los diferentes recursos; el DNP encargado de fortalecer la planificación y ofrecer la secretaría técnica a la Comisión Rectora, y la Administración del SMSCE, entre otras. El Ministerio de Hacienda y Crédito público es el encargado del presupuesto y la elaboración de estados financieros. La especialización de órganos es diferentes áreas

puede llegar a hacer más eficiente el aprovechamiento de las regalías, sin embargo, en este contexto los entes territoriales pierden autonomía sobre la política de las regalías.

2.6. Presupuesto del Sistema General de Regalías

El SGR estableció un presupuesto bianual de ingresos y gastos, con el fin de que exista planeación de mediano plazo de los órganos del sistema, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el ente encargado de presentar al congreso el proyecto de presupuesto.

El Decreto 1399 del 28 de junio de 2013, por el cual se realizó “el cierre presupuestal de la vigencia 2012 y se adelantan los ajustes al Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2013-2014.” Este presupuesto está dotado de la estimación bianual de: la totalidad de ingresos por las diferentes fuentes para el Sistema, lo que incluye recursos que no se utilizaron la vigencia anterior y; de la totalidad de gastos conformados por las autorizaciones que se ejecutarán durante la vigencia y la distribución de recursos que se hará dentro del Sistema (FONPET y Fondo de Estabilización). (Ley 1530, 2011, arts. 74-76)

Por otro lado, el presupuesto de las asignaciones directas establece una nueva modalidad, estas serán giradas a los entes territoriales pero no se podrán incluir en los ingresos corrientes de libre destinación, pues estos entes deberán manejar una cuenta única separada, la cual debe estar autorizada por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las regalías. (Ley 1530, 2011, art. 44) En contraste, con la Ley 141 de 1994 y la legislación que la modificó, en donde las asignaciones que se giraban a las entes territoriales eran monitoreadas por la Comisión Nacional de Regalías, la cual tuvo dificultades para cumplir con este objetivo y en consecuencia, se estima que gran parte de los departamentos productores y portuarios no cumplían con el mínimo de saneamiento básico y agua potable, estándares de salud y educación y pobreza extrema. (MHCP, 2011, págs. 26-35)

El nuevo presupuesto establece la posibilidad para viabilizar proyectos de inversión no solo por una vigencia, sino hasta 4 vigencias, lo que le permite a los entes territoriales contar con un mayor presupuesto y por tanto de una mayor envergadura de

sus proyectos. Como este presupuesto depende de variables como la cantidad de extracción se hace una estimación de las regalías previendo que si los recursos alcanzan un alza estos deberán ser invertidos en la vigencia siguiente, a diferencia de los demás presupuestos públicos que pueden ser adicionados en cualquier momento de la presente vigencia y por tanto ejecutados en ella.

3. EFECTOS DEL SGR EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: DEPARTAMENTOS DE CUNDINAMARCA Y EL META

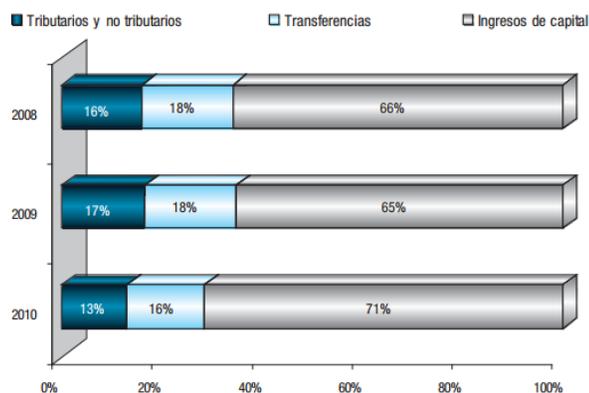
El análisis de los departamentos de Cundinamarca y el Meta se centra en el periodo de 2008 al 2014, en el cual se puede evidenciar un antes y un después del SGR, pues es en esta fase que los departamentos empiezan a percibir los recursos de regalías con los cambios que dispuso la ley. Se realiza una comparación que demuestre el cambio del Fondo Nacional de Regalías y el Sistema General de Regalías.

Cundinamarca y el Meta son departamentos profundamente diferentes en lo que tiene que ver con sus ingresos tanto propios como transferidos. El Meta según un análisis del Ministerio de Hacienda afirma que:

“Durante el período 2009-2012 el departamento tuvo resultados presupuestales positivos, ahorro corriente y solvencia financiera creciente, influenciados principalmente por un mayor flujo de recursos por concepto de regalías petroleras, ingresos tributarios y recursos del crédito, que le permitieron igualmente aumentar su inversión operativa y de formación bruta de capital en los diferentes sectores sociales” (Ministerio de Hacienda Departamento del Meta Cierre 2013, pág. 1, 2013)

El departamento del Meta en el año 2010 tuvo en sus ingresos totales una composición de ingresos de capital que representó el 71%, mientras que las transferencias el 16% y los recursos tributarios y no tributarios el 13%, estos últimos dos comparados con los años anteriores disminuyeron su porcentaje mientras que el primero permaneció aumentando (CUADRO 17.). Esto significa que los ingresos provenientes del esfuerzo fiscal del departamento y que son de libre destinación en vez de aumentar para una mayor independencia disminuyeron.

Cuadro 17. Ingresos Totales Departamento del Meta 2008-2010



Fuente: Ministerio de Hacienda Dirección de apoyo fiscal, Pág. 434, 2010.

El departamento durante las últimas dos décadas ha asumido un ingreso importante de regalías directas, las cuales son la fuente principal del componente de ingresos de capital. Durante el periodo de 2009-2010 estas representaron el 83% de los recursos, mientras que los recursos de balance y los rendimientos financieros tan solo el 16% (Cierre 2010, pág. 435, 2010). Estos altos ingresos significaron para este mismo periodo inversiones ejecutadas de \$646.988 millones con un aumento del 38% gracias al engrandecimiento paralelo del ingreso de regalías del 110% (Cierre 2010, pág. 437, 2010). Por lo tanto, estas cifras demuestran que un alto porcentaje de la inversión departamental está financiada por los recursos de regalías.

Otra característica importante del departamento del Meta durante el periodo de 2011-2014 es el crecimiento del endeudamiento público respaldado en un 99% por las regalías. Esta deuda aumento un 6,25% en comparación con el 2009, con el fin de invertir en vías e infraestructura en general. Para el cierre del 2010 los recursos provenientes de regalías le significaron uno de los mayores recursos disponibles solo superados por los recursos del SGP, y que en liquidez significó el 71% del total.

Este panorama nos da una noción de la importancia de las regalías directas para el departamento del Meta, el cual históricamente ha hecho de la explotación minera su actividad productiva más importante. Cundinamarca sin embargo, tiene una mayor diversidad productiva y para el mismo año presenta indicadores diferentes.

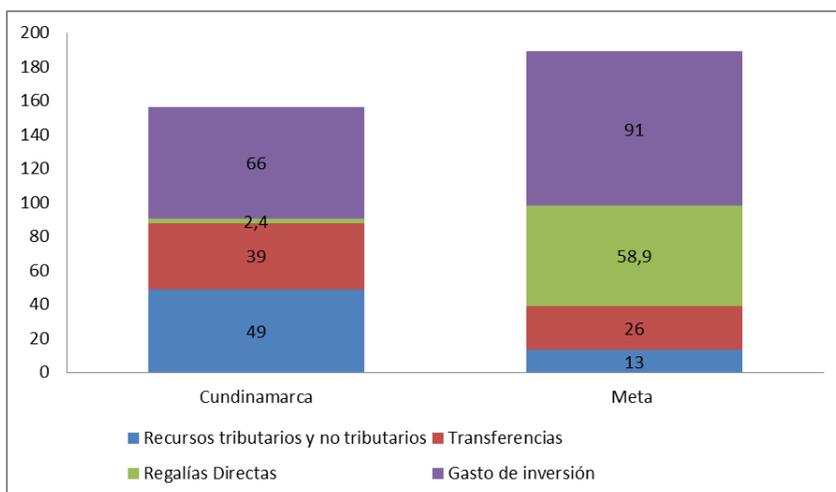
Los ingresos totales del periodo 2008-2010 no tuvieron altos porcentajes de variación, los mayores recaudos estuvieron a cargo de los ingresos tributarios y no tributarios con el 49%, seguido por las transferencias con un total del 39% y los ingresos de capital 12% durante el año 2010. Los recursos de capital estuvieron compuestos en un 7% de regalías, 5% venta de activos, 6% rendimientos financieros y 83% ingresos de capital, de esta manera los recursos de regalías solo constituyeron el \$8 mil millones (Cierre 2010, Pág. 325, 2010). Los recursos disponibles al cierre del 2010 para el 2011 de regalías fueron de 4 mil millones y los ingresos totales fueron de 1.683.812 millones, lo que deja ver que la inversión de Cundinamarca no es dependiente del ingreso de regalías, sino que las fuentes más fortalecidas son las tributarias y no tributarias.

Con respecto a la deuda, este ente territorial a 2010 tiene un saldo de deuda pública en 489 mil millones con diferentes entidades nacionales e internacionales, y ha garantizado esta con recursos propios de ingresos proveniente de impuestos, como el de registro, licores, cerveza, gasolina y vehículos.

Hasta este momento se puede afirmar que, los dos departamentos dentro de sus finanzas tienen ingresos profundamente diferentes en proporción respecto a las fuentes de los cuales los obtienen. Mientras el Meta fija su inversión y deuda en las regalías directas, Cundinamarca ha logrado consolidar ingresos propios proporcionalmente mayores, que ha utilizado en varias actividades y como pignoración de su deuda interna y externa.

Con respecto a las regalías indirectas en el periodo de 2006-2011 las cuales eran administradas por el Fondo Nacional de Regalías, Cundinamarca tuvo acceso a recursos superiores de 163 mil millones en proyectos que en su mayoría fueron de agua potable, educación, vivienda rural y transporte (Anexo 1). En contraste, en el mismo periodo el Meta solo accedió a 12.594 mil millones, en proyectos de agua potable, gas y educación (Anexo 2). Esta disparidad puede ser analizada bajo la necesidad del departamento de Cundinamarca en obtener mayores recursos de regalías para inversión pues sus ingresos de regalías directas son bajos, mientras que el Meta depende casi únicamente de estas regalías directas y demuestra desinterés por las regalías indirectas.

Cuadro 18. Comparación de los departamentos de Cundinamarca y el Meta



Fuente: Autor con datos tomados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3.1 Sistema General de Regalías en los departamentos de Cundinamarca y el Meta.

El Departamento Nacional de Planeación ha dispuesto un indicador de desempeño fiscal con el fin de analizar las cuentas de ingresos y gastos según su destino, el Índice de Desempeño Fiscal (IDF). Este se compone de 6 elementos, autofinanciación de los gastos de funcionamiento, respaldo del servicio de deuda, dependencia de las transferencias de la Nación y de las Regalías (SGR), generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro (DNP, 2014, pág4), que están dirigidos a medir la estabilidad microeconómico y macroeconómica de los entes territoriales. Esta evaluación de desempeño tiene en cuenta variables importantes para el entendimiento del contexto financiero de los entes territoriales según lo establecido por la Ley 617 del 2000, y permite hallar la importancia que tienen los recursos del SGR en las finanzas departamentales, pues aunque estos recursos no pueden estar en la misma forma que los demás ingresos, se puede identificar la importancia dentro de la inversión de los departamentos

El documento de Desempeño Fiscal 2013 preparado por el DNP afirma que “Las finanzas de los gobiernos municipales y departamentales cerraron la vigencia 2013 con un saldo positivo [...] Aunque el consolidado es favorable para la descentralización fiscal

del país, los resultados no son homogéneos y persisten las diferencias entre entidades territoriales”.

Como ya fue descrito el Sistema General de Regalías tiene el objetivo de redistribuir las regalías, creando nuevos fondos y con la desaparición progresiva de las regalías directas. Para lograr este fin se introdujo un presupuesto bianual y se establecieron los OCAD’S. Los recursos del SGR deben ser ejecutados anualmente por los entes territoriales, pero no pueden integrarlos con el resto de recursos y gastos de las entidades, solo los proyectos aprobados por los OCAD’S y viabilizados podrán ser integrados al presupuesto de manera diferenciada.

¿Qué cambios sufrieron las finanzas departamentales al 2013? Para el año 2013 el departamento del Meta según lo analizado por el Departamento Nacional de Planeación

“contó con ingresos diferentes del Sistema General de Regalías - SGR por \$1,09 billones, mostrando una caída del 11% en términos reales [...]La disminución de los ingresos recaudados durante el año reflejó la desaparición de los saldos de regalías y compensaciones pendientes de giro provenientes del anterior sistema (Leyes 141/94 y 756/02) y de las transferencias relacionadas con el margen de comercialización, producto de la transición originada por la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías SGR.” (Ministerio de Hacienda 2013, Pág. 3, 2013)

Por concepto de regalías directas el departamento recibió \$92.309 millones, ingresos que sufrieron una recaída, en contraste hubo un crecimiento representativo del recaudo de tributos de 17%, lo que significa que la entidad ha hecho buenas gestiones para obtener mayores ingresos propios. De manera paralela Cundinamarca en sus ingresos departamentales tuvo un aumento del 5%, en los cuales los ingresos tributarios crecieron el 11%, mientras que las transferencias de regalías decrecieron el 15%. Los ingresos tributarios representan casi la mitad de los ingresos totales del departamento con un 48%, lo cual refleja que la entidad no depende de fuentes externas de financiación.

Por otro lado, están los recursos girados por el SGR en cada uno de los departamentos lo cuales fueron de:

Cuadro 19. Departamento del Meta Ingresos Totales del Sistema General de Regalías-GR 2012-2013-2014

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2012	2013-2014	2013/2012	2012	2013-2014
A. Ingresos incorporados	473.601	630.228	31%	100%	62%
B. Disponibilidad Inicial	0	388.755	N/A	0%	38%
Saldos no comprometidos	0	269.769	N/A		
Partidas que respaldan compromisos pendientes de pago	0	118.986	N/A		
TOTAL INGRESOS SGR (A+B)	473.601	1.018.983	111%	100%	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda Dirección General de Apoyo Fiscal, pág. 5, 2014.

Cuadro 20. Departamento de Cundinamarca Ingresos Totales del Sistema General de Regalías-GR 2012-2013-2014

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2012	2013-2014	2013/2012	2012	2013-2014
A. Ingresos incorporados	15.348	172.948	1005%	100%	94%
B. Disponibilidad Inicial	0	10.650	N/A	0%	6%
Saldos no comprometidos	0	8.226	N/A		
Partidas que respaldan compromisos pendientes de pago	0	2.423	N/A		
TOTAL INGRESOS SGR (A+B)	15.348	183.598	1073%	100%	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda Dirección General de Apoyo Fiscal, pág. 6, 2014.

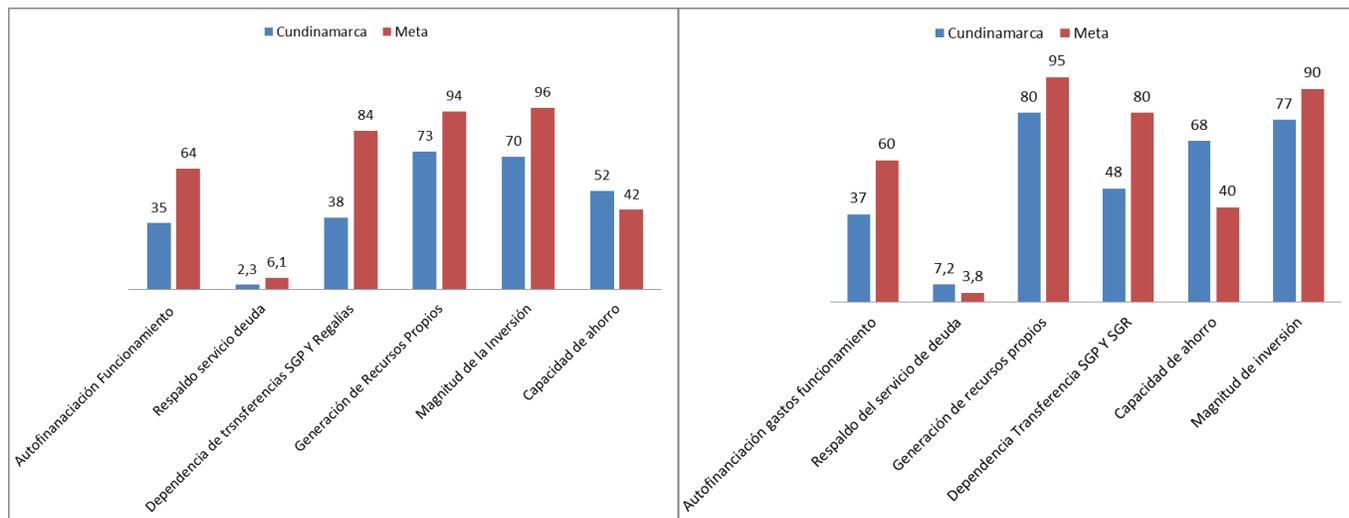
Con los recursos de regalías del SGR los departamentos han logrado comprometer recursos de proyectos de inversión en variedad de sectores, Cundinamarca ha invertido un 3% en educación, 1% en salud, 62% en vivienda, 1% en vías y 20% en otros sectores, sin embargo el resto de las inversiones en estos sectores fueron hechas con recursos diferentes a los de SGR, lo que evidencia que los principales recursos para inversión no dependen de las regalías.

En el Meta la inversión del SGR por sector estuvo distribuida de la siguiente manera, en educación el 19% de la inversión total fue SGR, en salud el 11%, agua potable el 66%, vivienda el 82, vías 43% y otros sectores 29%, por lo tanto en cada uno de los sectores los dineros de regalías son de gran importancia.

El Departamento Nacional de Planeación integró en su análisis para el 2013 la dependencia de las transferencias nacionales y las regalías (SGR), en el escalafón nacional el departamento del Meta ocupa el puesto número 10 con un 80% mientras Cundinamarca el último lugar con el 40%, los que ubica al departamento del Meta en

referencia a Cundinamarca en dependencia alta de los recursos de regalías no solo directas, sino también provenientes del SGR.

**CUADRO21. Las principales variables de las finanzas departamentales
Cundinamarca y Meta año 2011 y 2013**



Fuente: Autor de datos tomado de Informe de desempeño Fiscal 2011 y 2013. Págs 67-68 y 21).

Para resumir, las transformaciones más importantes que se dieron por cuenta del Sistema General de Regalías en estos departamentos en la descentralización fiscal son el monto de recursos disponibles para el financiamiento de proyectos (regalías directas e indirectas); la forma de adjudicarlos (tres fondos de inversión); el control sobre ellos (nacional y territorial) y; la consecuente modificación de la institucionalidad requerida tanto nacional como al interior de estos departamentos.

3.2 Cambios Institucionales

El sistema anterior de regalías había dispuesto lineamientos para la aprobación de proyectos en los entes territoriales, la elección de los proyectos partían de la premisa “en la herramienta básica para el cumplimiento de los subprogramas, programas, políticas y estrategias desarrolladas en los planes de desarrollo ya sea del orden nacional, departamental o municipal.” (Presidencia de la República, s,f, pág. 69) Para la aprobación el ciclo a seguir a nivel departamental comenzaba con una carta al Gobernador, al DNP y al ministerio que tuviera la competencia, este último tendrá la

potestad de decidir la viabilidad o no, una vez la respuesta sea positiva se inscribe en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión para los departamentalmente, y por último, será el Consejo Asesor de Regalías⁸ quien tenía el derecho de aprobar el Proyecto. Ahora los OCAD serán los encargados de esta decisión, es el órgano encargado de aprobar estos proyectos, con la secretaría técnica, un concepto de verificación del DNP o Colciencias, según sea el caso, la viabilización por los miembros del OCAD y por último el registro en el Banco de Programas y Proyectos. Una vez se cumple esta etapa, se hace un estudio de priorización con el concepto del MHCP, y se presentará dentro del plan bianual de presupuesto que será aprobado por el congreso, una vez es sancionado se harán el Plan de giros por el OCAD y su concerniente ejecución.

Del proceso anterior se evidencian diferentes radicales para los entes territoriales, y en este caso los departamentos. Los OCAD son órganos nuevos que centralización la información a nivel territorial, ya no hay una participación directa de los ministerios que tengan competencia con el proyecto transporte, educación etc. Por otro lado, los giros y ejecución no estarán a cargo de los entes territoriales ahora esta tarea será ejecutada por el OCAD departamental.

La importancia de la aprobación de los proyectos de inversión no solamente se fundamenta en el acceso a los recursos del SGR, sino que adicionalmente reflejan la inversión que los departamentos hacen para el mejoramiento sus estándares sociales y económicos. El panorama que refleja la nueva destinación de proyectos da cuenta de un cambio en las inversiones hechas por los departamentos. Cundinamarca invirtió entre el 2003-2008 alrededor de 81 mil millones de pesos en salud, agua potable y saneamiento básico, y educación, siendo la salud el destino de mayor inversión con 61 mil millones, en contraste, el OCAD regional donde participa Cundinamarca ha aprobado mayores rubros para transporte y agricultura. En el caso del Meta acaece una dinámica similar,

⁸ El Decreto 4355 de 2005 en el artículo 50 creó Consejo Asesor de Regalías, el cual estaba conformado por: el Director del Departamento Nacional de Planeación o el Subdirector General, quien lo presidirá, el Ministro de Minas y Energía, o el Viceministro, el Ministro de Educación Nacional o un Viceministro, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o un Viceministro, el Ministro de Transporte, o el Viceministro, dos gobernadores elegidos del seno de la Federación Nacional de Gobernadores, dos alcaldes, elegidos del seno de la Federación Nacional de Municipios.

los rubros de regalías fueron invertidos en su mayoría en salud, educación y saneamiento básico, además de deuda, mientras en la actualidad se privilegian por el OCAD departamental inversiones en educación, inclusión social, minería y vivienda. Esto podría dar un horizonte de cambio, y de mayor amplitud para la inversión por los entes territoriales. (ANEXO 3)

CONCLUSIONES

Esta investigación se planteó el objetivo de identificar las consecuencias de la implementación del nuevo Sistema General de Regalías en la descentralización fiscal, tomando como estudio de caso los departamentos de Cundinamarca y el Meta. El desarrollo de este proyecto en un primer momento hace una recopilación descriptiva de la legislación anterior a 1991 sobre la propiedad de los RNNR y el subsuelo, así como del proceso de descentralización fiscal y de la participación departamental de las regalías para conocer el contexto de histórico de estos recursos y la tensiones entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales.

En este primer nivel de la exploración se concluyó que el Estado avanzó en la legislación sobre los Recursos Naturales No Renovables, pasando la propiedad de particulares a ser únicamente del Estado para beneficio público general, este hecho conllevó de manera paralela a que el Estado tomara mayor posesión de los beneficios de la explotación de estos recursos por medio del cobro de regalías. La exploración y explotación de recursos desde comienzos del Siglo XX se dividió entre hidrocarburos y minerales, lo que causó una especialización sobre cada uno. Este capítulo permitió concluir que hubo avance del Estado en legislar sobre el subsuelo y sus recursos, además de hacer los primeros pasos sobre la descentralización fiscal enmarcados por las reformas administrativas a los departamentos que le asignados competencias y consecuentemente acceder a mayores ingresos incluyendo las regalías.

En la segunda parte del documento se estudia la legislación de 1991 y los años siguientes. La Constitución de 1991 abrió de manera decidida el proceso descentralizador, por esta razón otorgó a los departamentos y demás entes territoriales autonomía fiscal, dotándolo de transferencias del Gobierno Nacional, además de autonomía para adoptar y administrar tributos propios. Este proceso descentralizador se ha visto cubierto por una serie de reformas que han cambiado tanto el porcentaje de participaciones de los entes territoriales, como las crecientes responsabilidades que se han delegado a los departamentos. En este contexto, la participación de los departamentos en las regalías podría evaluarse como parte de la solución para retomar la descentralización fiscal en Colombia.

A la pregunta formulada al inicio de ¿Cómo la implementación del nuevo Sistema de asignación de Regalías afecta la descentralización fiscal en los departamentos de Cundinamarca y el Meta? Se formuló la siguiente hipótesis, a los departamentos se les han delegado responsabilidades político-administrativas provenientes de la política de descentralización que se propagó con la Constitución Política de 1991, sin embargo a estas responsabilidades no se les han asignado de manera consecuente un política fiscal descentralizada, en este contexto la regalías habían sido para los entes territoriales un posible respuesta a subsanar las necesidades básicas de sus territorios.

Se puede concluir que los contextos de estos dos departamentos en lo que tiene que ver con el desarrollo de sus ingresos no son homogéneos, pues las disparidades en cuanto a regalías, ingresos tributarios y transferencias entre otros, crean un estado de las finanzas departamentales diferentes, y en consecuencia el Sistema General de Regalías necesariamente los afectó en proporciones diferentes.

La descentralización propuesta por la Constitución de 1991 dota a los departamentos de responsabilidades, y a la vez de recursos, los cuales deben la corte constitucional ha caracterizado como endógenos y exógenos, los recaudos de impuestos principalmente componen los endógenos y las transferencias y el sistema de regalías (SGR) son exógenos.

Para el departamento de Cundinamarca las regalías directas no constituyen un ingreso de importancia para las inversiones territoriales porque la mayor parte de sus ingresos son propios, provenientes de recaudos tributarios entre otros, sin embargo este departamento sí tuvo un acceso importante de recursos del FNR. Con la introducción del SGR este departamento no tuvo afectación en sus finanzas, pues que decreció el porcentaje de regalías directas ha logrado fortalecer los recursos tributarios con un crecimiento en el año 2013 del 17%.

El departamento del Meta por su parte ha tenido una afectación mayor, antes del 2011 este departamento tenía ingresos importantes de regalías que se caracterizaban por ser el valor más importante de sus ingresos para inversión. Con la adopción del SGR este departamento ha sufrido una disminución de sus ingresos, y a partir ha tenido que fortalecer los recursos propios provenientes de tributación, además de esto el SGR ha destinado un monto mucho mayor de regalías para proyectos de

inversión de este departamento lo que ha causado una dependencia del 80% de estos recursos, según estudios realizados por el DNP.

La principal conclusión que se puede exaltar de estos dos departamentos, es la importancia que representan los recursos propios para los entes territoriales, pues son a partir de esto que pueden tener una mayor estabilidad para cumplir con sus responsabilidades, Cundinamarca es un referente de esto, pues aunque recibe un porcentaje de regalías mucho menor que el Meta, la implementación del SGR no le significó un problema sino la posibilidad de ejecutar muchos más proyectos de inversión.

Por otro lado, el Meta ha sido uno de los departamentos afectados y que demuestra una dependencia importante de los recursos de regalías directas las cuales en años anteriores eran soporte de su deuda pública, como de las provenientes del SGR, las cuales son el principal suministro de inversión.

A nivel institucional se pueden evidenciar dos cambios importantes, el primero es fue la redistribución de las regalías que afecta directamente a los departamentos productores, quienes reciben regalías directas y mientras estas subsistan no las podrán incluir dentro de sus ingresos corrientes, ni en la Unidad de Caja, sino que deberán crear una cuenta monitoreada por el SMSCE, esto para darle seguimiento a la los recursos, y que para el caso del Meta causó disminución de sus ingresos.

El segundo está dado por la institucionalidad creada por SGR, esta institucionalidad crea un nuevo ciclo de aprobación de los proyectos donde los estos departamentos dependen de las decisiones de los OCAD. Estos entes administrativos cuentan con la participación del Gobierno Central pero esta no es decisoria. Las entidades territoriales podrán presentar proyectos de multiplicidad de temas, donde se premia la sinergia con otras entidades a nivel regional.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A. (2012) *La Reforma al Régimen de Regalías y su Impacto en las Finanzas Territoriales*. Bogotá: s.n. Disponible en: <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/BIBLIOTECA/LA%20REFORMA%20DEL%20REGIMEN%20DE%20REGALIAS.pdf>

Aghón, G. (1999) *Descentralización fiscal Tendencias y tareas pendientes*. Bogotá, Colombia: Estudios de economía y ciudad.

Aramburo, J. (1990) *Curso de derecho minero*. Bogotá: Favila. 3ra ed.

Casas, A y Losada, R. (2010). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá, Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Londoño, J. (1985) *Estudio de la legislación minera en Colombia*. Medellín: Editorial Letras.

Melo, J. (1989) *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá. Editorial Planeta Vol. III Disponible en: http://www.jorgeorlandomelo.com/bajar/carlose_marco.pdf

Mórtigo, D. M., Saray, H. V., Bautista, J. A., Perrilla, M. (2011) *Análisis de la autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia en el marco del proceso de descentralización 1990-2005*. Bogotá, D.C.

Suárez, A. (2013) *Minería en Colombia en el XXI. No todo lo que brilla es oro*. Bogotá: Ed. Alianza.

Villegas, J. (1982) *Petróleo, Oligarquía e Imperio*. Bogotá: El Áncora Editores, 3^a. ed.

Wiesner, E. (1992). *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización*. Impreandes: Departamento Nacional de Planeación

Capítulos de libros

Barberena, V. (2010) Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. En Fundación Konrad Adenauer Stiftung (Eds.), *25 Años de la descentralización en Colombia* (Págs. 59-91). Bogotá.

Candelo, R. J., Durán Y. L., Espitia, J. E., Garcés, J. E., Restrepo, J. A. (2010). Las regalías en Colombia y su impacto en el ámbito subnacional *Desafíos*. (143-203) Vol. 22 No. 1, Bogotá: Universidad del Rosario.

Cruz, A (2003) Fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno: Los departamentos. En Universidad Externado de Colombia (Comps.), *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia* (Págs. 29-38). Bogotá: SIGMA EDITORES LTDA.

Gonzales, E (1993) El Desarrollo legal de la descentralización en el marco de la nueva constitución nacional. En FESCOL (Eds.), *Las nuevas políticas territoriales* (Págs. 13-48). Bogotá: Fondo Editorial CEREC.

Gonzales, J. I. (2005). Los recursos naturales no renovables y su papel dentro de la economía nacional. En Gonzales, J. I., y Zapata, Gonzalo (Comps.), *El Manejo de los Recursos Naturales No Renovables: sus efectos fiscales y macroeconómicos*. (págs. 30-55) Bogotá: Universidad nacional de Colombia.

Gutiérrez, F (2010) Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. En Fundación Konrad Adenauer Stiftung (Eds.), *25 Años de la descentralización en Colombia* (Págs. 11-54). Bogotá.

Hernández, A. (2001) Errores constitucionales del 91 en la organización territorial del Estado. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. (Págs. 171-182) Colombia: Instituto de estudios constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita.

López, C (2006) Marco constitucional del sistema de control fiscal. *Control fiscal territorial. Fundamentos de una reforma* (Págs. 24-54) Bogotá: Universidad del Rosario.

Ocampo, José. (2007)a La Economías del Virreinato. (1740-1810) En J, Ocampo (Comps.) *Historia económica de Colombia* (Págs. 61-100) Bogotá: Planeta: Fedesarrollo

Ocampo, José. (2007)b La crisis mundial y el cambio estructural (1929-1945) En J, Ocampo (Comps.) *Historia económica de Colombia* (Págs. 233-270) Bogotá: Planeta: Fedesarrollo.

Ramírez, V. (2012). Análisis Comparado. Castillo, M. y Torregrosa, E. (Comps.) *Cultura de la investigación para los estudios urbanos, políticos e internacionales*. (pág. 191-215) Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

Publicaciones periódicas académicas

García, J. (2004) ¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismo para hacerla efectiva. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional* (41). Disponible en:

<http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/publicacion/qu-descentralizaci-n-fiscal-mecanismos-para-hacerla-efectiva>

Iregui, M., Ramos, J. E. (2001) Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia. *Borradores de Economía*. (175). Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/borrador175>

Lozano, R. (1945) Afirmación y negación de la posesión minera. *Estudios del derecho* (Págs. 353-377) Medellín Disponible en: <http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bibliotecaSedesDependencias/unidadesAcademicas/FacultadDerechoCienciasPoliticasyPublicacionesMedios/EstudiosDerecho/SegundaEpoca/Tab/Vol%20IV%20Rev%2012%20parte%203.pdf>

Rodríguez, L. (2006) Minería romana, minería castellana, minería de la América colonial española: historia de un tracto sucesivo. En *Anuario da Facultad de Dereito da Universidade da Coruña*, (10) 993-1010. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2183/2412>

Publicaciones periódicas no académicas

Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981) *Las Finanzas Intergubernamentales en Colombia*. Director Richard Bird M (Impreso)

Otros documentos

Agencia Nacional de Regalías. Procedimiento de liquidación, recaudo y distribución de regalías y demás contraprestaciones. Disponible en: http://www.anm.gov.co/sites/default/files/Regalias/descargar_plrdrc.pdf

Bell, G. (1984). "Consolidación del Estado nacional en Colombia 1886 – 1900". Boletín Cultural y Bibliográfico núm. 1 Vol. XXI.

CEPAL. (2013) *Rentas de Recursos Naturales No Renovables en América Latina y el Caribe: Evolución y Participación Estatal, 1990-2010*. Chile: Naciones Unidas Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/50182/RentaderecursosnaturalesALC.pdf>

Constitución Política de Colombia. Legis Editores S. A. 2011 Vigésima sexta edición.

Congreso de la República. (2005) Viabilidad Técnica y Jurídica de la Distribución más Equitativa de las Regalías entre las entidades Territoriales. Disponible en: <ftp://ftp.camara.gov.co/eal/045%20VIABILIDAD%20DE%20LA%20REDISTRIBUCI%203%83%E2%80%9CN%20DE%20REGALIAS.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (1969). "Ley 20 de 1969. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos." Diario Oficial 32964. 29 de diciembre de 1969.

Congreso de la República de Colombia. (1994). "Ley 141 de 1994. Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones" Diario Oficial 41414. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (1995). "Ley 209 de 1995. Mediante la cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Ahorro y Estabilización petrolera." Diario Oficial No. 41.981, de 30 de agosto de 1995.

Congreso de la República de Colombia. (2000). "Ley 627 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional." Diario Oficial No. 44188 del 9 de octubre de 2000.

Congreso de la República de Colombia. (2001). "Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros" Diario Oficial 44654 del 21 de diciembre de 2001

Congreso de la República de Colombia. (2002). "Ley 752 de 2002. Por la cual se establecen criterios para los gastos de personal de la Fuerza Pública y del Departamento Administrativo de Seguridad" Diario Oficial 44.872, de 19 de julio de 2002.

Congreso de la República de Colombia. (2002). "Ley 756 de 2002. Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones." Diario Oficial 44878 de julio 25 de 2002.

Congreso de la República de Colombia. (2007). "Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial 46854, de 27 de diciembre de 2007.

Congreso de la República de Colombia. (2011). "Acto Legislativo 5 de 2011. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones". Bogotá. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_05_2011.html

Congreso de la República de Colombia. (2012). "Ley 1606 de 2012. Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1o de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014. Diario oficial 48651. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2012). "Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías". Diario oficial 48433. Bogotá.

Contraloría General de la República. (2012) Informe de Auditoría Regalías Directas. Departamento de Cundinamarca vigencia 2010-2011. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/75394654/Informe+Regal%C3%A9%ADas+DPTO+CUNDINAMARCA-2011.pdf/daf87db9-8b7e-4261-b2b7-c24d42d506bb>

Contraloría Auxiliar para el Sistema General de Regalías. Proyectos Aprobados OCAD 2012. Anexos/Informe 40. Disponible en: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/181816493/Informe_Regal%ias_40_OCAD_2012.pdf/808ebea4-cc27-411a-8fb8-f0db8d0e6eb6?version=1.1

Contraloría Departamental del Meta. (2010) Informe Financiero de la Administración Central del Departamento del Meta y Entidades Descentralizadas.

Contraloría. (2013) *La Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/182119332/MineriaEnColombia-Vol2.pdf/6cc33e0c-29e9-4a65-8561-1215fa8d07a0>

Corte Constitucional. (2003, 1 Junio) Sentencia C-251 de 2003. Bogotá. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-251-03.htm>

Corte Constitucional. (2012, 6 Junio) sentencia C-414 de 2012. Bogotá. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-414-12.htm>

Corte Constitucional. (2012, 24 Octubre) sentencia C-317 de 2012. Bogotá. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-317-12.htm>

Corte Constitucional. (2013, 10 Junio) Sentencia C-010de 2013. Bogotá. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-010-13.htm>

Corte Constitucional. (2013, 23 de Octubre) sentencia C-742 de 2013. Bogotá. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-742-13.htm>

Cundinamarca y Boyacá, dos miradas de nueva distribución de regalías. (2012, diciembre de 30). *El Tiempo, Edición Electrónica*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12483231>

Duarte, C. (2012). *Gobernabilidad Minera: Cronologías legislativas del Subsuelo en Colombia*. Centro de pensamiento Raizal Disponible en:

<http://governabilidadminera.files.wordpress.com/2012/01/governabilidad-minera-cronologicc81as-legislativas-del-subsuelo-en-colombia.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2008) Regalías Directas. Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ONINn49hILkJ:sucre.gov.co/a-pc-aa-files/61383166366532633430663865366465/Presentaci_n_regal_as_indirectas.pptm+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=co

Departamento Nacional de Planeación (2011). Informe de Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2011. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2012). Informe de Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2012. Disponible en: https://pwh.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=X_G5bTPjHaM%3d&tabid=386

Departamento Nacional de Planeación (2014). Informe de Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2013. Disponible en: https://pwh.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=X_G5bTPjHaM%3d&tabid=386

Exposición de motivos por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso 294 de 2000. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7147>

González, F y Calderón, V (2002) Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I). *Reformas Tributarias I. Boletines de divulgación económica* Bogotá: Giro Editores. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Boletines_Divulgacion_Economica/BDE_8_Reformas_tributariasI.pdf

González, C. (2011) *La Renta Minera y El Plan de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá: INDEPAZ. Disponible en: http://www.setianworks.net/indepazHome/attachments/580_Renta%20minera%20Colombia%202011.pdf

Instituto de Ciencia Política. (2010) Reforma al Sistema General de Regalías. *Observatorio Legislativo*. Boletín N° 170. Disponible en: http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_170

Instituto de Ciencia Política. (2011) Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: perspectivas de la descentralización y la autonomía territorial Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: perspectivas de la descentralización y la autonomía territorial. *Debate de Coyuntura Legislativa*. Boletín N°193. Disponible en: http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_193

Instituto de Ciencia Política. (2012) Sistema General de Regalías. *Observatorio Legislativo*. Boletín N° 200. Disponible en: http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_200

Instituto Nacional de Concesiones. *Proyecto Concesión Autopista Conexión Pacífico 3*. Disponible en: http://www.inco.gov.co/sites/default/files/u246/factsheet_pacifico_no_3.pdf

Julio Arango, P. A. (2012). *Distribución, Administración e Impacto de la Nueva Ley de Regalías (2002) en el Departamento de Casanare* (Tesis de Maestría). Recuperada del repositorio institucional de la Universidad Nacional de Medellín. Disponible en: http://www.bdigital.unal.edu.co/6633/1/98660685.2012_.pdf

Ministerio de Interior y de Justicia. (2011) Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Disponible en: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010)a. Informe sobre Viabilidad Fiscal de los Departamentos – Vigencia 2010. Cundinamarca. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Cundinamarca/ViabilidadFiscal/Cundinamarca_IVF_2010.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011)b. Informe sobre Viabilidad Fiscal de los Departamentos – Vigencia 2011. Meta. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Meta/ViabilidadFiscal/Meta_IVF_2010.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011)c. Informe sobre Viabilidad Fiscal de los Departamentos – Vigencia 2011. Cundinamarca. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Cundinamarca/ViabilidadFiscal/CUNDINAMARCA_2011.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011)d. Porqué es necesario la creación de un Sistema General de Regalías. *Notas Fiscales*. Disponible en: [http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicaFiscal/reportesmacroeconomicos/NotasFiscales/Boletin%20%20Sistema%20General%20de%20Regalias%20\(2\).pdf](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicaFiscal/reportesmacroeconomicos/NotasFiscales/Boletin%20%20Sistema%20General%20de%20Regalias%20(2).pdf)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014)e Informe sobre Viabilidad Fiscal de los Departamentos – Vigencia 2013. Cundinamarca. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Cundinamarca/ViabilidadFiscal/IVF_CUNDINAMARCA_2013.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014)f. Informe sobre Viabilidad Fiscal de los Departamentos – Vigencia 2013. Meta. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Meta/ViabilidadFiscal/IVF_META_2013.pdf

Olmos Montenegro, P. D. (2007) *Análisis de la Modificación al Régimen de transferencias frente a las finanzas territoriales*. (Tesis de especialización) Disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/regimen%20de%20transferencias.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD. s.f. Cundinamarca Frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio; Estado de Avance 2012. Disponible en: http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm_cundinamarca.pdf

Pardo, A. *Minería, Renta Minera y Tributación*. Bogotá: Colombia Punto Medio. Disponible en: <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/NuestrosDocumentos/Miner%C3%ADa,%20renta%20minera%20y%20tributaci%C3%B3n%202.pdf>

Presidencia de la República. s.f. Regalías en Colombia una Herramienta para el fortalecimiento del Contrato Social. Disponible en: http://consultorescolombianos.com/yahoo_site_admin/assets/docs/REGALIAS_Cartilla.47112751.pdf

Repartir la Mermelada. (2011, 13 de junio). *Portafolio.co, edición electrónica*. Disponible en: http://www.portafolio.co/detalle_archivo/MAM-4618004

República de Colombia. (2004). Decreto N°149 DE 2004. "Por el cual se suprime la Comisión Nacional de Regalías y se ordena su liquidación". Diario Oficial 45443 de enero 27 de 2004.

República de Colombia. (2004). Decreto N°195 de 2004. "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación". Diario oficial 45445. República de Colombia, Bogotá 2004.

República de Colombia. (2012). Decreto N° 0932 de 2012. "Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión y las secretarías técnicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Decreto 4923 de 2011." Diario Oficial No. 48.420 de 4 de mayo de 2012.

República de Colombia. (2012). Decreto N°1077 de 2012. "por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones." Diario Oficial 48438 de mayo 22 de 2012.

República de Colombia. (2013). Decreto N° 1399 de 2013. "Por el cual se realiza el cierre presupuestal de la vigencia 2012 y se adelantan los ajustes al Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2013-2014." Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=00Pt6gYXlk%3D&tabid=96&mid=519>

Restrepo, D., Céspedes, E. y Baquero, F. (s.f) Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial – RINDE Reforma a las transferencias Datos para

un debate Septiembre de 2006. Disponible en:
<http://www.renovacionmagisterial.org/boletin/boletin4/UNgraficos.pdf>

Sistema General de Regalías. *Distribución SGR 2013-2014- Resumen Departamental*. Disponible en:
<https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=ybG3SPotZP4=&tabid=76>

Sistema General de Regalías. *Presupuesto General de Regalías 2013-2014*. Disponible en:
<https://www.sgr.gov.co/Distribuci%C3%B3n/Distribuci%C3%B3nrecursosdelSGRviencia20132014.aspx>

Zapata, J. *Las Finanzas Territoriales en Colombia*. FEDESARROLLO. Disponible en:
<http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Las-finanzas-territoriales-en-Colombia-J-G-Zapata-Mayo-2010.pdf>

ANEXOS

SECTOR	2.003		Total 2003
	CUNDINAMARCA	META	
EDUCACIÓN	495.226.702	43.114.957.510	43610184212
SALUD	9.113.388.000	27.112.544.988	36225932988
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	3.260.488.889	44.478.793.431	47739282320
OPERACIÓN Y PUESTA EN MARCHA	211.574.861	59.585.754	271160615
INTERVENTORÍA TÉCNICA	84.500.000	3.030.253.663	3114753663
SERVICIO DE LA DEUDA		1.181.978.668	1181978668
DEPORTE Y RECREACIÓN		88.325.627	88325626.97
SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO	197.159.040	3.867.477.550	4064636590
VIVIENDA	1.859.588.093	9.260.093.350	11119681443
DESARROLLO AGROPECUARIO	4.149.999.930	1.285.787.045	5435786975
TRANSPORTE Y VÍAS	1.311.574.281	28.548.260.927	29859835208
AMBIENTE	209.315.000	7.987.305.056	8196620056
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES		1.035.366.512	1035366512
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO		1.697.068.073	1697068073
ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES		400.668.406	400668406
EQUIPAMIENTO	246.869.150	9.412.941.084	9659810234
(en blanco)	217.525.459	7.207.630.792	7425156251
CULTURA		1.324.252.060	1324252060
Total general	21.357.209.404	191.093.290.496	2.1245E+11

2.004		Total 2004	2.005		Total 2005
CUNDINAMARCA	META		CUNDINAMARCA	META	
1.310.044.367	35.217.198.566	36527242933	687.063.206	69.130.034.037	69817097243
8.128.538.425	24.970.449.327	33098987752	18.916.818.785	35.896.344.709	54813163494
2.490.097.625	38.596.629.878	41086727503	2.624.752.622	80.850.475.859	83475228481
157.400.000	258.939.878	416339878	295.472.818	2.576.775.253	2872248071
170.522.204	4.338.980.480	4509502684	158.406.923	9.750.543.291	9908950214
	17.972.166.765	17972166765		28.963.388.401	28963388401
128.368.071	3.922.627.368	4050995439	154.463.845	3.802.671.022	3957134867
271.335.230	2.276.087.803	2547423033	100.000.000	1.062.105.189	1162105189
	1.360.097.326	1360097326	120.028.456	4.739.304.124	4859332580
163.800.250	15.368.635.601	15532435851		19.943.550.640	19943550640
-	2.441.935.977	2441935977	79.308.108	9.179.166.380	9258474488
	1.003.851.769	1003851769		5.124.852.125	5124852125
60.000.000	1.917.630.109	1977630109		3.451.298.758	3451298758
	3.456.236.881	3456236881		1.457.509.768	1457509768
171.929.153	5.209.705.271	5381634424		722.997.909	722997909
147.789.711	30.431.440.749	30579230460	924.128.809	25.252.163.443	26176292252
149.840.940	343.202.259	493043199		2.660.280.387	2660280387

2.006		Total 2006	2.007		Total 2007	Total general
CUNDINAMARCA	META		CUNDINAMARCA	META		
1.840.402.697	85.542.220.621	87382623318	1.748.496.943	91.540.744.015	93289240958	330.626.388.664
12.547.946.400	60.688.778.601	73236725001	12.699.787.422	53.250.089.724	65949877146	263.324.686.381
3.017.506.752	109.661.981.602	1,12679E+11	3.648.566.442	106.777.197.581	1,10426E+11	395.406.490.681
222.021.760	8.889.669.667	9111691427	164.500.000	51.359.993	215859993	12.887.299.984
212.043.164	12.559.290.776	12771333940	192.971.565	11.516.136.834	11709108399	42.013.648.900
	25.733.212.224	25733212224		21.349.782.373	21349782373	95.200.528.431
				7.050.000	7050000	95.375.627
113.670.867	8.408.017.951	8521688818	106.300.000	9.756.674.128	9862974128	30.457.429.841
25.973.306	8.669.556.856	8695530162	699.987	17.059.044.127	17059744114	40.584.483.941
	574.569.430	574569430		2.494.995.566	2494995566	14.724.781.877
109.850.877	34.238.882.670	34348733547	191.102.246	43.357.418.347	43548520593	143.233.075.840
15.000.000	5.807.653.578	5822653578	25.000.000	7.146.657.751	7171657751	32.891.341.849
	959.693.848	959693848,2		539.557.863	539557862,5	8.663.322.116
2.000.000	2.956.820.234	2958820234		61.877.000	61877000	10.146.694.175
	1.470.110.870	1470110870		3.064.345.228	3064345228	9.848.871.153
24.977.000	10.261.911.938	10286888938	12.026.245	17.994.222.325	18006248570	44.057.580.075
19.734.331	85.387.304.154	85407038485	282.346.147	156.960.511.180	1,57243E+11	306.830.574.775
	829.714.416	829714416		271.353.788	271353788	5.578.643.849
18.151.127.153	462.639.389.437	4,80791E+11	19.071.796.998	543.199.017.822	5,62271E+11	1.786.571.218.159

ANEXO 2. Cuadro Recopilatorio Legislación reciente.

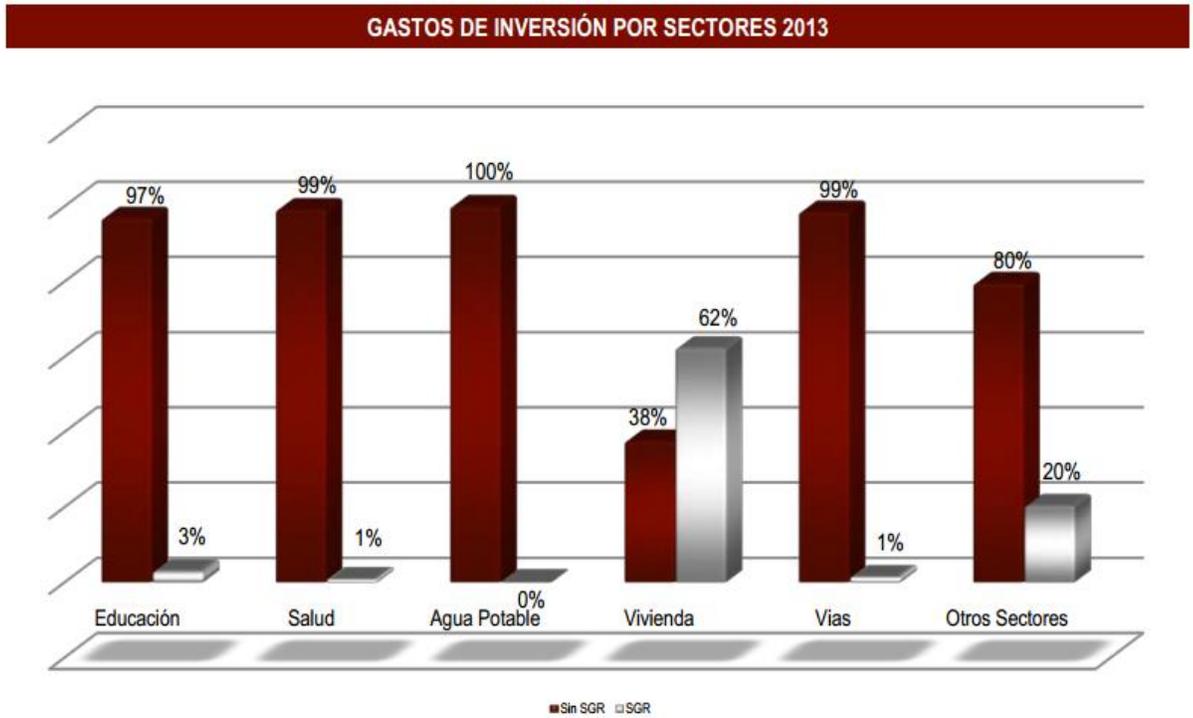
Artículos Constitucionales	Descripción
151	Artículo que otorga la facultad al congreso la creación de leyes orgánicas relativas a la asignación de competencias para entidades territoriales.
285	Artículo que delimita la división territorial.
286	Artículo que estipula como entes territoriales departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.
287	Artículo que da la responsabilidad a los entes territoriales para administrar y crear impuestos para cumplir con sus funciones asignadas.
288	Artículo que crea la ley orgánica de ordenamiento territorial, donde se establece las competencias entre la nación y las entidades territoriales.
294	Artículo que prohíbe que la ley imponga sobretasas y exenciones a los impuestos territoriales.
356	Artículo que establece que la ley tendrá la facultad de fijar los servicios a cargo de la Nación y de los departamentos, distritos y municipios.
357	Artículo que crea el Sistema General de Participaciones con el cual se hace la transacción ingresos nacionales o los entes territoriales.

360	Artículo con el cual se definen las regalías como una contraprestación económica por explotación de un recurso natural no renovable.
361	Artículo con el cual se crea el Sistema General de Regalías y su funcionamiento general.
Leyes Nacionales	Descripción
37/1931	
20/1969	Ley Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos
141/1994	Ley por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución.
209/1995	Ley mediante la cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Ahorro y Estabilización petrolera
617/2000	Ley por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización de gasto público nacional.
756/ 2002	Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución.
1176/2007	Ley por en la cual se desarrollan la distribución de los ingresos corrientes nacionales por medio del Sistema General de Participaciones.
1530/2012	Por el cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
715/2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
756/2002	Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de Distribución y se dictan otras disposiciones.
1606/2012	Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014
Decretos	Descripción

620/1995	Establece mecanismos para el control y vigilancia de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones.
600/1996	Establece el recaudo, distribución y transferencias de las regalías derivadas de la explotación de carbón, metales preciosos y concentrados por metálicos.
149/2004	Suprime la Comisión Nacional de Regalías y ordena su liquidación.
195/2004	Establece las funciones de control y vigilancia de los recursos de regalías en la cabeza del Departamento Nacional de Planeación.
0932/2012	Se reglamenta la organización y funcionamiento de las OCAD'S
1077/2012	"Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley No. 1530 de 2012 en materia Presupuestal y se dictan otras disposiciones".
1399/2013	Por el cual se realiza el cierre presupuestal de la vigencia 2012 y se adelantan los ajustes al Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2013-2014.
Sentencia	Descripción
520/1994	Demanda contra algunos apartes de los artículos 21 y 22 de la Ley 60 de 1993
010/2013	Demanda de inconstitucionalidad contra el acto legislativo 05 de 2011, por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones
742/2013	Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 31 de la Ley 1606 de 2012 'por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014'.
414 /2012	Demanda el artículo 224 de la Ley 223/95, el cual "Créase un fondo cuenta especial dentro del presupuesto de la Asociación Conferencia Nacional de Gobernadores, en el cual se depositarán los recaudos por concepto de los impuestos al consumo de productos extranjeros"
317/ 2012	Demanda el Acto legislativo 05 de 2011 por violación de algunos requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992.

ANEXO 3. Gastos de Inversión Departamentos de Cundinamarca y Meta

- Cundinamarca



- Meta

