



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer
Stiftung

EM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INICIATIVA
Comunidad de Madrid



Fondo de ahorro de regalías

CONTEXTO

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

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

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

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre:** "por la cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Ahorro de Regalías y se dictan otras disposiciones.
- ➔ **Número del proyecto de ley:** 144 de 2008 Senado.
- ➔ **Autor:** ministro de Hacienda y Crédito Público, Oscar Iván Zuluaga.
- ➔ **Ponentes:** *senadores:* Humberto de Jesús Builes, Ernesto Ramiro Estacio, José Gonzalo Gutiérrez, Julio Alberto Manzur, Manuel Guillermo Mora, José David Name, Oscar Reyes Cárdenas, Jorge Enrique Robledo, Hugo Serrano Gómez, Luis Emilio Sierra y Ramón Antonio Valencia.
- ➔ **Gacetas del Congreso:** 574 y 941 de 2008.
- ➔ **Estado actual:** radicada ponencia para primer debate en la Comisión V del Senado de la República.

www.icpcolombia.org

La explotación de recursos naturales no renovables se ha convertido en una de las actividades productivas de mayor importancia para la economía colombiana en los últimos años. El auge de la extracción de estos recursos, en particular de hidrocarburos y carbón, se debe al desarrollo de tecnologías y estrategias innovadoras, así como al aumento de los precios internacionales de los *commodities*, que han incrementado la productividad y rentabilidad de las explotaciones. Esta situación no sólo ha generado grandes beneficios económicos para las compañías productoras, sino que además ha repercutido favorablemente sobre las finanzas de los gobiernos departamentales y municipales que reciben regalías y otras compensaciones monetarias por la explotación de dichos recursos en su jurisdicción.

Las **regalías** son una compensación económica que las empresas productoras deben pagar al Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables, cuyos beneficiarios directos son las entidades territoriales productoras y los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos. El monto de las regalías giradas a las entidades territoriales varía según los niveles de producción y los precios de comercialización de los productos —desde 1994 hasta 2007 las regalías crecieron a un promedio anual de 10,49%, llegando a superar los \$3 billones. Estos recursos están dirigidos a impulsar el desarrollo en los departamentos y municipios productores, particularmente en materia de salud, educación, saneamiento básico y proyectos de inversión, que permitan mejorar la calidad de vida de la población.

A su vez, los proyectos emprendidos por las entidades territoriales deben propiciar la diversificación de las actividades económicas regionales y locales, con el fin de reducir la dependencia de la

explotación de los recursos naturales no renovables, los cuales están sujetos a un ciclo de producción limitado. No obstante, en algunos casos, los gobiernos encargados de la administración de las regalías no han aprovechado los recursos para generar un desarrollo económico y social sostenible en sus respectivas jurisdicciones, ni han emprendido estrategias de ahorro que permitan a las entidades territoriales preservar su estabilidad macroeconómica a largo plazo. Por el contrario las regalías han llegado a convertirse en un botín para políticos corruptos y grupos armados al margen de la ley, desvirtuando su misión inicial.

Ante esta situación el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó ante el Congreso de la República, un proyecto de ley que busca crear el Fondo de Ahorro de Regalías. Este Fondo contribuirá a que las entidades territoriales receptoras de regalías directas mantengan un ahorro fiscal que les permita preservar su estabilidad macroeconómica durante las distintas fases de la explotación. Así mismo, el proyecto modifica el esquema de **escalonamiento** que se utiliza para distribuir parte de los recursos que reciben las entidades territoriales productoras entre las no productoras que pertenecen al mismo departamento o región de planificación, ajustándolo a las nuevas formas de explotación. Adicionalmente, se establecen mecanismos que facilitarían el ejercicio de veedurías ciudadanas y el monitoreo sobre el uso de los recursos de las regalías, tanto **directas** como **indirectas**, por parte de los órganos de control.

● Cuadro 1. Regalías directas giradas 1994-2007



Fuente: Ecopetrol, ANH e Ingeominas. Cálculos: Dirección de Regalías del DNP. Consultado el 04/02/09.

Los grandes temas del proyecto

OBJETIVO

Crear el Fondo de Ahorro de Regalías, como mecanismo que permita a las entidades territoriales receptoras de regalías mantener un ahorro fiscal y preservar su estabilidad macroeconómica.



1 FONDO DE AHORRO DE REGALÍAS

El proyecto de ley establece las bases para la creación del Fondo de Ahorro de Regalías a través del cual se pretende que los municipios y departamentos receptores de regalías en el país, ahoren una porción de sus ingresos por este concepto. Dicho ahorro permitirá a las entidades territoriales mitigar los efectos negativos que pueda generar la reducción de los ingresos por regalías en el futuro, debido a factores como el descenso en la explotación del recurso natural en su territorio o la caída de los precios internacionales.

Con este objetivo, el Fondo de Ahorro de Regalías funcionará como un sistema de manejo de cuentas en el exterior, que será administrado por el Banco de la República mediante un contrato suscrito con los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía. Los recursos del fondo provendrán de las retenciones efectuadas sobre los ingresos de los municipios y departamentos receptores de regalías, los cuales se administrarán mediante un esquema de subcuentas a nombre de la respectiva entidad territorial.

El traslado de los recursos correspondientes al Fondo, estará a cargo de las entidades que efectúan el giro de las regalías en los distintos sectores, como son la **Agencia Nacional de Hidrocarburos**, en el caso del petróleo y el gas natural; el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) para los sectores del carbón, níquel, hierro, cobre, esmeraldas, piedras preciosas, oro, plata, platino y sal, y los municipios en el caso de la explotación de calizas, yesos, arcillas, gravas y demás minerales metálicos y no metálicos.



2 MÉTODOS DE AHORRO Y DESAHORRO

Para determinar el monto de los recursos que serán ahorrados en este fondo por las entidades receptoras de regalías, el proyecto introduce los conceptos de ingreso, ingreso básico, ingreso adicional e ingreso adicional promedio, definidos como:

- Ⓜ **Ingreso:** valor de la producción mensual que corresponde a un municipio o departamento por concepto de regalías y compensaciones monetarias.
- Ⓜ **Ingreso básico:** está constituido por el ingreso mensual percibido por cada municipio o departamento, por concepto de cada recurso natural no renovable, como

aparece en el cuadro 2. La actualización del valor del ingreso básico se hará en enero de cada año según el porcentaje de inflación de Estados Unidos durante el año anterior.

- Ⓜ **Ingreso adicional:** suma que supera el ingreso básico.
- Ⓜ **Ingreso adicional promedio:** valor que surge de promediar los ingresos adicionales mensuales que han percibido los municipios y departamentos receptores de regalías y compensaciones monetarias en los cuatro años anteriores a la liquidación.

• Cuadro 2. Ingreso básico – sectores de hidrocarburos y carbón

ENTIDAD TERRITORIAL	MILLONES DE DÓLARES
Departamentos productores	2,8044
Municipios productores	0,5788
Municipios portuarios	0,4240
Departamentos receptores no productores	0,3409

Fuente: Proyecto de ley 144 de 2008 Senado, artículo 3. Consultado el 04/02/09.

• Cuadro 3. Ingreso básico – otros recursos naturales no renovables

ENTIDAD TERRITORIAL	MILLONES DE DÓLARES
Departamentos productores	0,5848
Municipios productores	0,4348

Fuente: Proyecto de ley 144 de 2008 Senado, artículo 3. Consultado el 04/02/09.

Teniendo en cuenta estas definiciones, los recursos retenidos a las entidades territoriales para ser transferidos al Fondo de Ahorro de Regalías, corresponderán al exceso que presente el ingreso adicional sobre el ingreso adicional promedio de los municipios y departamentos receptores. En el caso contrario, es decir, cuando el ingreso promedio adicional supere el ingreso adicional, el fondo hará el reintegro de sus recursos a la respectiva entidad, sin exceder el saldo de la subcuenta correspondiente.

Para el cálculo del exceso del ingreso adicional sobre el ingreso adicional promedio, se tomará como base el ingreso del departamento o municipio una vez descontados los recursos destinados a atender los compromisos adquiridos por la entidad territorial en los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento, proyectos estructurados de gestión vial, programas de saneamiento fiscal (Ley 617 de 2000) y acuerdos de reestructuración de pasivos (Ley 550 de 1999). Dichos

Reglamentación sobre regalías en Colombia

compromisos deberán ser verificados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con base en la información enviada por las entidades territoriales y consultando a los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Transporte y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según corresponda.

- Las entidades que se encuentren aportando al Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (Faep) deberán seguir haciéndolo sin perjuicio de los aportes que deban hacer al Fondo de Ahorro de Regalías, de acuerdo con las disposiciones señaladas anteriormente. Únicamente se exceptuarán de la contribución al Fondo de Ahorro de Regalías, las unidades de producción por las que ya se ahorra en el Faep.
- Dado que los recursos administrados por el fondo son un ahorro fiscal de las respectivas entidades territoriales, éstas cuentan con unos derechos sobre ellos, representados en unidades de igual monto y características las cuales serán distribuidas entre los municipios y departamentos de forma proporcional a la suma aportada por cada uno. El método de valuación –o estimación de valor– del Fondo de Ahorro de Regalías, será determinado por el Banco de la República con el fin de garantizar la repartición adecuada de las utilidades generadas por los títulos en los que se inviertan los recursos del Fondo.
- Los resultados financieros del fondo se contabilizarán diariamente en las subcuentas de las entidades partícipes y las utilidades acumuladas serán giradas cada año al respectivo municipio o departamento, para ser invertidas según lo determina la Ley 141 de 1994. No obstante, los recursos que las entidades ahorren en el Fondo, así como los rendimientos que aún no han sido girados, no podrán presupuestarse o utilizarse como contrapartida o garantía de créditos, pues no constituyen ingreso para la entidades hasta que no se produzca el reintegro efectivo a que tienen derecho.
- Por otra parte, el proyecto contempla que las entidades territoriales podrán disponer en cualquier momento de sus ahorros y rendimientos financieros depositados en el Fondo, para atender situaciones de desastre declaradas por el presidente de la república, de conformidad con el Decreto 919 de 1989. Los procedimientos para acceder a estos recursos y las cuantías disponibles serán determinadas por el gobierno nacional.

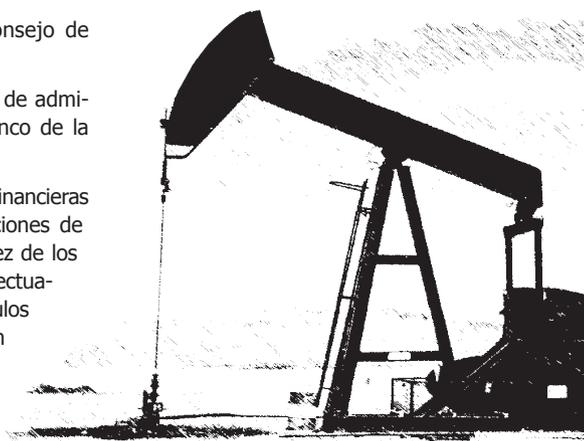
1 Los desastres son entendidos como "el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social." (Decreto-ley 919 de 1989).

- Constitución Política de Colombia.** Artículos 332, 360 Y 361.
- 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.
- Ley 209 de 1995.** Mediante la cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera.
- Ley 685 de 2001.** Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.
- Ley 756 de 2002.** Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 145 de 1995.** Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994.
- Decreto 620 de 1995.** Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994 en lo referente al control y vigilancia de los recursos provenientes de regalías y compensaciones, por la explotación de recursos naturales no renovables.
- Decreto 1760 de 2003.** Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.
- Decreto 2550 de 2004.** Por el cual se reglamenta el parágrafo del artículo 1º de la Ley 756 de 2002, en relación con el manejo de los recursos y excedentes de liquidez del Fondo Nacional de Regalías.
- Sentencia C-567 de 1995.** Corte Constitucional.
- Sentencia C-722 de 1999.** Corte Constitucional.
- Sentencia C-427 de 2002.** Corte Constitucional.



3 CONSEJO DE INVERSIONES

- Con el fin de dictar los lineamientos para las inversiones financieras del Fondo de Ahorro de Regalías, el proyecto crea un Consejo de Inversiones, que estará conformado por el ministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá; el Director del DNP; un representante de los gobernadores de los departamentos aportantes, que será designado por la Federación Nacional de Departamentos, y un representante de los municipios que participan en el fondo, designado por la Federación Colombiana de Municipios.
 - El gerente del Banco de la República, como administrador del fondo, participará también en el Consejo de Inversiones, para lo cual podrá intervenir en las discusiones pero no tendrá voto. La principal función del Banco de la República consistirá en decidir sobre la compra y venta de activos financieros con los recursos del fondo, de acuerdo con la política de inversiones determinada por el Consejo.
- Estudiar y aprobar el convenio de administración del fondo con el Banco de la República.
 - Definir la política de inversiones financieras del fondo, garantizando condiciones de seguridad, rentabilidad y liquidez de los recursos. Las inversiones se efectuarán en moneda extranjera o títulos expedidos en el exterior y podrán incluir la compra de títulos de deuda externa colombiana.
 - Aprobar los estados financieros del fondo.



- El proyecto modifica la figura del escalonamiento para los municipios y departamentos que reciben regalías por la explotación de carbón e hidrocarburos, con el objetivo de ajustar este mecanismo para que cumpla efectivamente su misión de redistribuir parte de los ingresos por regalías que reciben estas entidades territoriales, hacia municipios y departamentos no productores.
- En este sentido el proyecto busca adecuar el escalonamiento a las nuevas condiciones de explotación de los hidrocarburos –menor producción y mayores precios internacionales– y el carbón –incremento sostenido de la producción y los precios internacionales. Para ello se propone que el escalonamiento se haga teniendo en cuenta los ingresos mensuales que obtienen las entidades territoriales por la explotación de carbón o hidrocarburos en su jurisdicción y no con base en las cantidades producidas, como se realiza actualmente.
- Así, para el caso de los hidrocarburos, el escalonamiento se aplicará de la siguiente manera:
 - Ⓜ Los departamentos productores tendrán una participación en las regalías y compensaciones de 100% sobre los ingresos mensuales por explotación de hidrocarburos que constituyan los primeros 86.674 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv); de 10% sobre los ingresos que se ubiquen en el rango de 86.675 smlmv a 108.342 smlmv, y de 5% sobre los ingresos que superen los 108.342 smlmv.
 - Ⓜ Por su parte, los municipios productores tendrán una participación sobre los ingresos mensuales por concepto de regalías y compensaciones monetarias de 100% para los primeros 10.834 smlmv y de 10% para los ingresos que superen esta cifra.
- Por otro lado, para la explotación de carbón el escalonamiento se aplicará de la siguiente forma:
 - Ⓜ Los departamentos productores tendrán una participación en las regalías y compensaciones de 100% sobre los ingresos mensuales por explotación de carbón que constituyan los primeros 86.674 smlmv; de 30% sobre los ingresos que se ubiquen en el rango de 86.675 smlmv a 130.011 smlmv; de 50% cuando se trate de un ingreso de entre 130.012 smlmv y 173.348 smlmv, y de 70% cuando los ingresos superen los 173.348 smlmv.
 - Ⓜ En cuanto a los municipios productores, éstos tendrán una participación sobre los ingresos mensuales por regalías y compensaciones por explotación de carbón de 100% para los primeros 65.005 smlmv; de 40% cuando los ingresos se ubiquen en un rango entre 65.006 smlmv y 108.342 smlmv; de 50% entre 108.343 smlmv y 151.679 smlmv y de 60% para los ingresos que superen esta última cifra.
- Los recursos que se obtengan de este sistema de escalonamiento serán administrados por el **Fondo Nacional de Regalías**. Una proporción de dichos recursos deberá destinarse a la financiación de proyectos en los municipios no productores que integren el mismo departamento o los departamentos no productores que pertenezcan a la misma región de planificación económica y social de aquel al que se le retienen los recursos.

- El proyecto de ley establece que el DNP y las entidades encargadas de girar los recursos de las regalías y compensaciones monetarias, deberán publicar las constancias de giros de regalías, compensaciones y aprobación de proyectos de inversión financiados con los recursos del Fondo Nacional de Regalías. De igual forma, dichas constancias deberán ser enviadas a las organizaciones no gubernamentales y de la comunidad que los soliciten, con el fin de ejercer las veedurías ciudadanas correspondientes.
- Con el objetivo de fortalecer el sistema de monitoreo sobre el uso de los recursos, las entidades territoriales que se beneficien de forma directa o indirecta de las regalías y compensaciones, deberán informar trimestralmente a la comunidad sobre las asignaciones y ejecución de dichos recursos a través de un sistema de audiencias. Los informes sobre la ejecución de cada una de estas audiencias deberán ser remitidos a los órganos de control y al DNP. El incumplimiento de estas obligaciones se comunicará a las autoridades de control respectivas.

- ▲ **Regalías:** contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue con el transcurso del tiempo.
- ▲ **Regalías directas:** aquellas asignadas a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados.
- ▲ **Regalías indirectas:** aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados, cuya administración corresponde al Fondo Nacional de Regalías. Sus recursos se destinan a la promoción de la minería, medio ambiente, y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo.
- ▲ **Escalonamiento:** mecanismo de redistribución de los ingresos de los departamentos y municipios de mayor producción de recursos naturales no renovables; permite que los beneficios generados por las regalías no se concentren en unas pocas entidades territoriales; destinando recursos que excedan los límites de producción, hacia los municipios no productores que integran el mismo departamento o hacia los departamentos no productores que hagan parte de la misma región de planificación económica y social.
- ▲ **Fondo Nacional de Regalías:** es un fondo cuenta constituido con el remanente de los recursos no asignados directamente a los departamentos y municipios productores o a los municipios portuarios. Es un establecimiento público con personería jurídica, adscrito al DNP, cuyo director general es su representante legal. Sus recursos son recaudados y administrados por la dirección general del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se destinan a: (1) la promoción de la minería, (2) la preservación del medio ambiente y (3) la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.
- ▲ **Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH):** administra las reservas de hidrocarburos de propiedad de la nación. Le corresponde recaudar y girar las regalías y compensaciones de Estado. Además realiza las retenciones de las sumas de las participaciones y regalías con destino al FAEP.

¹ Departamento Nacional de Planeación (2007), "Actualización de la cartilla. Las regalías en Colombia".