

ANÁLISIS JURIDICO E INSTITUCIONAL DE LA MINERÍA EN COLOMBIA

Andrés Santiago Arroyave Álzate¹

Henry José Devia Pernia²

RESUMEN

Esta investigación hace una descripción del sector carbonífero colombiano a partir de su marco jurídico e institucional, describe y analiza cómo opera y se estructura la administración pública que regula, administra y fiscaliza al sector carbonífero y su realidad en términos ambientales, sociales y fiscales. Finalmente, se hace una descripción bajo un enfoque neo-institucional de la política minera en el país, sus fallas, limitaciones y problemas de legitimidad.

Palabras clave: regalías, minería, administración pública, medio ambiente, desarrollo, compensación, Estado.

ADSTRACT

This research gives a description of the colombian coal sector, its legal and institutional framework. From this study it is described and analyzed how the public administration that regulates, administers and supervises the coal sector operates, the characteristics of mining and its reality in environmental, social and fiscal terms are described and analyzed. Finally, a description is made under a neo-institutional approach to mining policy in the country, its failures, limitations and problems of legitimacy.

Keywords: royalties, mining, public administration, environment, development, compensation, State.

Introducción

Para el año 2010, el impulso a la política minera que había comenzado una década antes con la expedición del Código de minas –Ley 685 de 2001–, la promoción de la inversión

¹Politólogo, magister en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia. Docente de Catedra e investigador del grupo Gestión y Políticas Publicas Territoriales de la misma Universidad. El presente trabajo hace parte de uno de los capítulos de la tesis de maestría “Regalías del carbón en Amagá, 2010-2014: un estudio de caso”. Correo: asarroyavea@unal.edu.co.

² Licenciado en Filosofía. Posgrado en Doctrina Social con énfasis en política. Docente investigador de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Institución Universitaria de Envigado. Correo: hjdevia@correo.iue.edu.co

extranjera y el respaldo al sector minero energético³, generaron una avalancha de solicitudes de exploración y explotación minera que puso en aprietos al limitado catastro nacional. Esta situación avivó un debate público a nivel nacional alrededor de la minería y sus impactos en la vida de los colombianos, discusiones que en gran porcentaje correspondían más a debates cotidianos que a análisis rigurosos sobre la minería, las características del territorio colombiano y su relación costo-beneficio.

En respuesta a estas inquietudes sobre la minería, la presente investigación busca mediante una caracterización de la institucionalidad y normatividad del sector, entender como se ha desarrollado la minería en el país, tomando como punto de partida el modelo jurídico definido en el país por la Constitución, el Código de Minas y la Ley 1530 de 2012. El grueso de los ingresos mineros en el país corresponde a las regalías; esta compensación concentra los mayores beneficios económicos de la actividad para el Estado, y es la razón por la cual los Gobiernos impulsan el sector y la que, en mayor medida, lleva las ganancias de esta actividad a las comunidades.

Este trabajo aporta al lector una descripción del modelo carbonífero que está diseñado para el país desde lo normativo, compila, identifica y analiza las disposiciones legales para la actividad, su modelo económico y sus actores.

Colombia: su apuesta por ser un país minero

Desde el año 2000 y, especialmente en el gobierno de Juan Manuel Santos, la inclusión del sector minero como una de las locomotoras de la economía, quizás la de mayor crecimiento en su primer período de Gobierno, generó una transformación del Estado en las normas y la institucionalidad que regula, vigila y promueve al sector minero, buscando responder a la pretensión de ser una nación minera de manera más efectiva. Desde el inicio del milenio, el país ha proferido múltiples normas para fortalecer, formalizar y regular la minería en el país. Ver Tabla 1.

³Políticas promovidas por los Gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, 2002-2006 y 2006-2010.

Tabla 1

Normatividad minera colombiana

	NUMERO	FECHA DE EXPEDICIÓN	MATERIA
LEY	685	15 de agosto de 2001	Actual Código de Minas
LEY	1450	16 de junio de 2011	Plan Nacional de Desarrollo, introduce algunas modificaciones sobre multas, reservas mineras estratégicas, prohibiciones a la minería por razones ambientales, plan nacional de ordenamiento minero, adición causal de caducidad y suspensión por razones de seguridad minera, control a la explotación ilícita.
DECRETO	2235	30 de octubre de 2012	Dstrucción de maquinaria pesada y sus partes en actividades de exploración o explotación de minerales sin las autorizaciones y exigencias previstas en la Ley.
RESOLUCIÓN	205	26 de marzo de 2013	Se establece el procedimiento para la declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial de que trata el artículo 31 de la Ley 685 de 2001.
DECRETO	933	9 de mayo de 2013	Define la minería tradicional, trámite para la formalización de mineros tradicionales, causales de rechazo.
LEY	1658	15 de julio de 2013	Disposiciones para la comercialización y los usos del mercurio, incentivos para la reducción y eliminación, incentivos para la formalización, subcontrato de formalización minera, devolución de áreas para la formalización minera, beneficios para la formalización, establecimiento del sello minero ambiental Colombiano.

Nota. Diseño: Alianza WJ S. A. Fuente: Normatividad Minera (2014, p. 14). Medellín; Ministerio de Minas y Energía/Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

El artículo 332 de la Constitución Política, posteriormente materializado en el Código de Minas, Ley 685 de 2001, introdujo un cambio en el rol del Estado en la minería; al tiempo que éste es el responsable de definir las reglas para que agentes privados se estimulen e inviertan en el sector, además debe planearlo, regularlo, administrarlo y fiscalizarlo. Todo esto para volver más competitiva la minería colombiana en el contexto internacional.

Otras disposiciones del Código de Minas que estructuran el sector minero son:

- El artículo 13 donde se declara de utilidad pública e interés social la industria minera: el Estado debe fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros pero el estímulo a estas actividades debe ser en forma armónica con un desarrollo sostenible.
- En el artículo 14 se define que solo se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional. Para lograr este contrato se deberá cumplir con las etapas ilustradas en la Figura 4, las cuales deben estar detalladas en el Plan de Trabajo Y Obras -PTO- de la solicitud.

Por otra parte, toda persona natural o jurídica que pretenda acceder a un título minero deberá pagar un Canon Superficial sobre la totalidad del área concesionada. En esta contraprestación, si el área solicitada no excede de 2.000 hectáreas, se debe pagar un equivalente a un Salario Mínimo Diario Legal Vigente -SMDLV- por hectárea, si la extensión del área tiene entre 2.000 y 5.000 hectáreas, se paga dos SMDLV por hectárea, y si el área va de 5.000 hasta las 10.000 hectáreas, se pagarán tres SMDLV.

Duque, B. González, E. & Calle, L. (2005) sostienen que a partir de estas directrices el Consejo Asesor de Política Minera aprobó el día 13 de junio de 2005, los lineamientos de la política de Estado para la promoción del país minero, a través de tres líneas de acción:

- Promoción e inserción del país minero en el contexto internacional.
- Incremento de la productividad de la industria minera.
- Competitividad de la actividad minera en el ordenamiento territorial.

Cada una de estas líneas buscaba combatir la evasión de las contraprestaciones generadas por la minería, garantizar que las explotaciones se realizaran de manera técnica, con un uso sostenible del recurso minero, se mejoraran las condiciones socioeconómicas de los mineros, se redujeran los tiempos en la titulación y los impactos negativos en términos ambientales.

Esta política de Estado para la promoción de la minería reconocía, según Duque, B. González, E. & Calle, L. (2005) ha generado:

La contribución de la minería a la economía del país se ha tornado creciente, debido principalmente al desarrollo progresivo que desde los años ochenta ha tenido la producción de carbón en la Guajira y Cesar. En un contexto de globalización y los Tratados de Libre Comercio -TLC-, la minería es quizás el sector que mejores posibilidades puede tener en el mercado internacional, como consecuencia de los bajos niveles de reservas explotadas acumuladas y las positivas perspectivas que

tiene el país en comparación con otros que presentan reservas mineras en agotamiento o con costos de extracción cada vez más altos. (p. 2).

Realidad de la minería en Colombia

Los propósitos de estas normas y políticas de promoción minera no se han cumplido de manera generalizada: los altos niveles de informalidad del sector, la poca fuerza de las normas en los territorios más alejados del país, la baja presencia y control del Gobierno en algunas de las zonas mineras, la incursión de actores armados ilegales en el negocio, la imposibilidad para la formalización de mineros artesanales e informales por la alta rigurosidad de los requisitos de formalización, la ambigüedad y la poca articulación entre las normas e instituciones que estimulan la explotación minera y las que promueven la protección y conservación ambiental, entre otros, han sido algunas de las problemáticas que el Gobierno no ha podido solucionar para hacer de la minería un sector eficiente, competitivo, amigable con el medio ambiente y socialmente justo.

Así pues, un futuro que se publicitaba favorable, cada día resulta más incierto y ante la incapacidad del Estado de ser un actor eficiente en la planeación, regulación, administración y fiscalización de la minería, es cada vez más alta la posibilidad de que a los colombianos les quede poco de esta irreplicable cosecha de minerales.

Según Lucero, J. (6 de septiembre de 2012)⁴, la bonanza minera colombiana se eleva sobre oscuros socavones de debilidad institucional, corrupción y daño ambiental⁵.

⁴Publicado en Bolpress, el 6 de septiembre de 2012, una nota con el título de *Colombia, país minero 2019*, la política tributaria promovida en el marco de la “Confianza inversionista” del Gobierno Nacional para el sector minero.

⁵En Colombia por los altos niveles de informalidad en la minería para extracción de Oro o Carbón, se presentan gran contaminación de las fuentes hídricas, deforestación y erosión en los suelos. Pero es la minería de carbón, por las características del mineral la única que además de contaminar fuentes hídricas y deteriorar los suelos, afecta la calidad del aire. Esta característica, generan un reto mayor para las autoridades en las áreas de minería carbonífera.

El objetivo de duplicar la producción de carbón, de 96 millones de toneladas a 145 millones anuales, de cuadruplicar la producción de metales preciosos, de 156,8 toneladas a 620 anuales y, con base en ello, consolidar más de 20,5 millones de hectáreas como “Zonas de Reserva Estratégica Minera”, generó en el país una lluvia de solicitudes para exploración y titulación minera que desbordo al Gobierno. (p. 2).

Este crecimiento exponencial del sector minero (popularmente conocido como Boom Minero) produjo una avalancha de solicitudes mineras que desbordo la capacidad de planeación, control, fiscalización y respuesta de las entidades gubernamentales. Ver Figura 1.

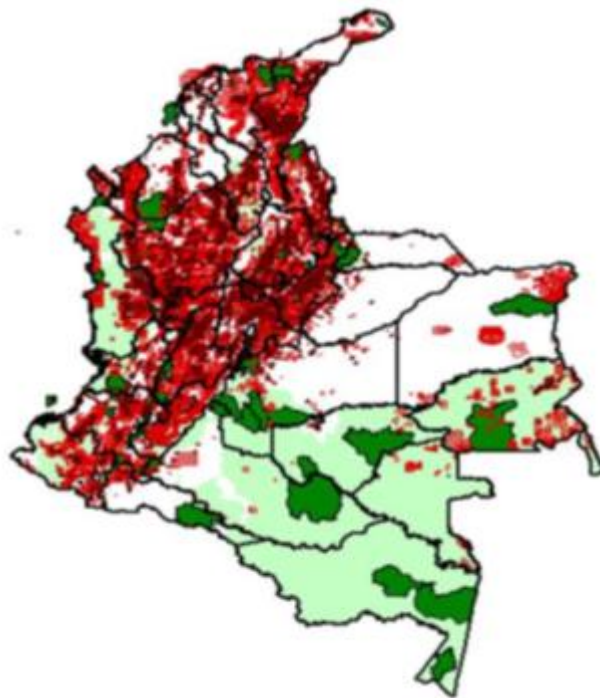


FIGURA 1. Mapa de zonas protegidas, títulos y solicitudes mineras 2012. Tomado de www.minambiente.gov.co

Este boom minero llevo a que entre el período 2002-2010, cuando Álvaro Uribe Vélez era presidente de Colombia, el crecimiento exponencial del sector minero y la incapacidad de gestión del Estado para responder a la desbordante industria, permitió según Ronderos

(2011) “*la concesión de 30 títulos de explotación minera en parques naturales, 19 en páramos y 30 más en el macizo colombiano*”. (¶.12).

Respecto a los Páramos:

En 2010 el Ministerio de Vivienda y Ambiente informó de concesiones de exploración en 130.000 hectáreas de Páramos situados por fuera de Parques Naturales y, de la existencia de solicitudes para otras 553.298 hectáreas; sólo entre 2006 y 2009, se incrementó en un 74% la titulación en este ecosistema que representa el 1,7 por ciento del territorio del país. (CODHES, 2011, p. 9).

Esta situación quedó parcialmente resuelta en el papel por un fallo del 8 de febrero de 2016 de la Corte Constitucional donde prohíbe la actividad minera en áreas de páramo. Aun así, es mucha la actividad ilegal que se presenta en estos ecosistemas y que solo se detendrá con acciones de control territorial por parte del Estado.

En una investigación realizada por Rodrigo E. Negrete para la Contraloría de la Republica (2013), para ese momento se estimaba que:

Las más de diecinueve mil solicitudes mineras por resolver, sumados a las otorgadas y a las declaradas áreas estratégicas mineras en el Amazonas y el Pacífico, -según la Resolución 045 del 20 de junio de 2012 de la Agencia Nacional de Minería-, suman una extensión cercana a 22,3 millones de hectáreas, se puede señalar que en el país las áreas con interés minero abarcan cerca de cuarenta millones de hectáreas de las 114 millones de hectáreas que conforman el territorio continental. (2013, p. 23).

Según Negrete, este otorgamiento indiscriminado de títulos y actividades mineras llevó al país al desconocimiento de tratados internacionales sobre asuntos sociales y ambientales como:

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de la ONU, la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres –CITES-, la Convención Relativa

a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (UNCCD), el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, el Protocolo de Montreal, el Convenio Marco de Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). (2013, p. 24)⁶.

Contexto histórico de la normatividad minera en Colombia

El sistema político colombiano, como en la mayoría de países en el continente, se ha caracterizado por depender en gran medida de su figura presidencial⁷; esta realidad ha orientado el ajuste normativo e institucional del Estado a la visión y los intereses del gobernante de turno, situación que ha contribuido a la inestabilidad de las normas, la ausencia de políticas de Estado, la fragilidad de las entidades públicas y la agenda gubernamental.

En el caso de la industria minera, la característica anteriormente descrita plantea un desafío doble, por un lado, consolidar un marco jurídico débil, inestable y cambiante, que limita la capacidad de acción y consolidación de las instituciones públicas encargadas de regular,

⁶El objetivo de cada uno de estos tratados internacionales es: El Convenio 169 de la OIT obliga a los gobiernos a impulsar el desarrollo con la participación de los pueblos interesados. El Convenio sobre Diversidad Biológica de la ONU demanda a los Estados la conservación de su biodiversidad. La CITES vela porque el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia. La Convención RAMSAR pretende la conservación y el uso racional de los humedales. La UNCCD es una convención de la ONU que busca detener la desertificación y la sequía a nivel mundial. El Convenio de Viena impulsa medidas legislativas y administrativas contra actividades que afecten la Capa de Ozono. El Protocolo de Montreal diseña una ruta para darle cumplimiento al Convenio de Viena y proteger la capa de Ozono. La Convención sobre Cambio Climático se propone estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que no afecte al sistema climático. El Protocolo de Kioto busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global y el TCA promueve la preservación del patrimonio natural de la Amazonia.

⁷García, J. (2010) define un régimen presidencial como aquel donde *“el presidente es jefe del Estado y jefe de gobierno. Este, elegido directamente por el pueblo, incorpora la legitimidad popular, representa y personifica al Estado y, al mismo tiempo, ejerce la función de gobierno. Siendo el presidente el único centro del poder ejecutivo e incorporando la legitimidad democrática”* (p. 127)

controlar, fomentar y fiscalizar la actividad minera. Por otro lado, transformar una actividad con altos niveles de ilegalidad, que degrada el medio ambiente, con altos costos sociales y baja capacidad de control por parte del Gobierno.

Hoy la minería colombiana está en medio de una tensión entre dos tipos de normas. Por un lado, están las leyes con un enfoque ambiental que se soportan en lo establecido en los artículos 2 y 8 de la Constitución Política, el Decreto 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, las cuales consagran al medio ambiente como patrimonio nacional, el cual debe ser protegido y conservado de manera prioritaria. Por otro lado, está la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, una norma orgánica que eleva a la minería a rango de actividad de prioridad e interés nacional. El cumplimiento de esta última, ha sido priorizado por el Gobierno Nacional y no el primer conjunto de leyes. (Ver Figura 2).

En un país tan biodiverso, con ecosistemas estratégicos que tienen un gran valor medioambiental pero que están en condiciones de vulnerabilidad por su alta fragilidad y desprotección, donde gran parte del territorio está cobijado por alguna figura de protección o conservación ambiental, se hace difícil poder desarrollar dos modelos jurídicos, que a primera vista, resultan opuestos. Ante esta ambigüedad, no es claro cómo en un Gobierno con instituciones frágiles y normatividad naciente, que no tiene un control del 100% de su territorio, con necesidades sociales apremiantes y una ausencia de planeación en el mediano y largo plazo, se pueda garantizar la protección y conservación del suelo, a la vez que se estimula la explotación del subsuelo.

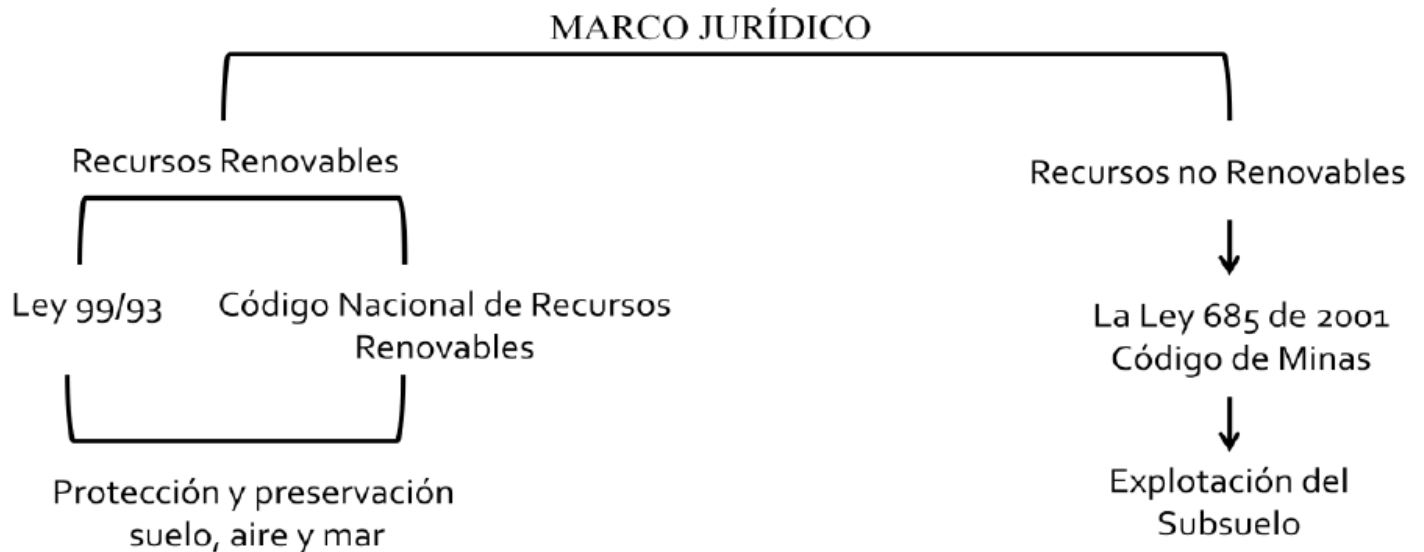


FIGURA 2. Normatividad ambiental y minera colombiana. Elaboración propia el autor.

En la siguiente tabla se relacionan cronológicamente las normas que regularon el Fondo Nacional de Regalías, modelo de recaudación y distribución de las regalías previo al actual Sistema General de Regalías. La idea es poder comprender la génesis del modelo de compensación tributario para la minería que se definió en el país, como era su distribución y que sectores buscaba financiar. Muchas de estas normas aún continúan vigentes, establecen aportes obligatorios con las regalías y son un mecanismo de financiación, principalmente, para políticas sociales que buscan disminuir la mortalidad infantil, ver Tabla 2.

Tabla 2

Normas que regulan las compensaciones económicas mineras y destino

NORMA	CONTENIDO	
DECRETO 624 DE 1989	DISPOSICIONES	EFFECTOS
Artículo 189	Este Decreto define el Estatuto Tributario y establecen los entes nacionales que son objeto de cargas impositivas. En artículo modificado por el artículo 233 de la Ley 685 de 2001, declaro la exclusión de renta presuntiva a los bienes vinculados a empresas mineras distinta a las del sector de hidrocarburos.	En este artículo, luego de la modificación realizada por el Código de Minas, se declaró la exclusión de renta presuntiva a los bienes vinculados a empresas

		mineras como una forma para incentivar el sector.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA	DISPOSICIONES	EFFECTOS
Artículo 80	Le delega al Estado la competencia de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, promoviendo un desarrollo sostenible y controlando posibles deterioros ambientales.	La Constitución determina el rol del Estado dentro del sector, este es el responsable de definir las normas, planear, regular, administrar y fiscalizar la minería. Le atribuye la propiedad de los recursos del subsuelo y le impone la responsabilidad de impulsar con prioridad y fortalecer el sector.
Artículo 332	Asigna la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables al Estado.	
Artículo 334	Modificado por el artículo 1 del acto legislativo 003 de 2011, dispone que el Estado debe intervenir en la explotación de los recursos naturales, con el propósito de generar una mejor calidad de vida para los colombianos.	
Artículo 360	Establece que toda explotación de los recursos del subsuelo generará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía.	
LEY 141 DE 1994 ⁸	DISPOSICIONES	EFFECTOS
Artículo 1	En cumplimiento a lo establecido en los artículos 360 y 361 de la Constitución, Esta Ley creó el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, reguló el derecho del Estado a percibir, liquidar y distribuir las regalías originadas por la explotación de recursos naturales no renovables. El Fondo Nacional de Regalías se creaba con las regalías no asignadas a los departamentos, municipios productores o portuarios.	Esta Ley estructuraba los recursos generados por la actividad minera, definía su distribución entre municipios productores, departamentos productores y el Fondo de Regalías, el cual distribuía sus recursos en proyectos.
Artículo 2	Con los recursos del Fondo Nacional de Regalías se financiaban o cofinanciaban proyectos elegibles que le sean presentados por las entidades territoriales.	Este Fondo para financiar proyectos, establecía como prioridad, los proyectos que promovieran la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos priorizados en los planes de desarrollo del nivel regional y local.
Artículo 3	Para que un proyecto regional de inversión fuera elegible debía ser presentado por las entidades territoriales, o resguardos indígenas, de manera individual, conjunta o asociadamente o a través de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social –CORPES-	
Artículo 5	Estos proyectos debían estar registrados en un Banco de elegibles que se financiaba con el 12,625 por ciento de los recaudos anuales del Fondo. Para que un proyecto fuera seleccionado, la entidad territorial interesada lo debía	

⁸Parcialmente derogada por la Ley 1530 de 2012, pero por ser el modelo de distribución de las regalías previo al Sistema General, resulta de gran valor su análisis histórico para dimensionar los cambios que se dieron con la transición de Fondo a Sistema de Regalías.

	presentar ante la Comisión Nacional de Regalías y contar con el previo concepto de Consejo Regional de Planificación Económica y Social -CORPES- o de la CAR. La Comisión tenía en cuenta para la selección de los proyectos: las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población, el desarrollo armónico del país, la distribución entre los proyectos presentados para financiar el fomento de la minería, la protección del medio ambiente y los proyectos prioritarios regionales, el impacto ambiental, social y económico esperado, el grado de participación de los CORPES y las CAR en la propuesta, los resultados esperados y la cantidad de habitantes en el territorio.	Los recursos destinados a los municipios productores (45%) y departamentos productores (45%), se debían distribuir de manera incluyente y armónica; debían tener un impacto social y económico y disminuir las externalidades negativas de esta actividad.
Artículo 7	Para la vigilancia, protección, distribución y control de los recursos asignados por el Fondo Nacional de Regalías, se creó la Comisión Nacional de Regalías.	
Artículo 15	En el caso de municipios receptores directos de regalías, el cien por ciento de estos recursos se debían ir a inversión en proyectos de desarrollo social, incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal, priorizando los que eran de: saneamiento ambiental, construcción y ampliación de servicios de salud, educación, electricidad, agua potable y alcantarillado.	Cuando las regalías no eran ejecutadas de manera responsable, la Comisión podía negar la asignación de nuevos proyectos.
Artículo 16⁹	Para el caso de las regalías fruto de la explotación de carbón, se definió dos toques mínimos según la producción en boca mina: cuando la explotación es superior a 3 millones de toneladas anuales, las regalías eran del 10%. Cuando la explotación es inferior a 3 millones de toneladas anuales, eran del 5 por ciento.	
Artículo 40	Cuando las regalías por la explotación del carbón eran canceladas por medios monetarios, este artículo definió una distribución diferente. Departamentos productores 12%, municipios o distritos productores 2%, municipios o distritos portuarios 10%, Empresa Industrial y Comercial del Estado o quien haga sus veces 50%, CORPES regional o quien haga sus veces 10%, Corporación Autónoma Regional 10% y Fondo de Fomento del Carbón 6%.	
Artículo 51	Estableció un escalonamiento a las participaciones provenientes de las regalías y compensaciones para los departamentos por la explotación de carbón, esta era así: cuando la producción era hasta de 18 millones de toneladas métricas acumuladas por año -TMAA-, la participación de los departamentos era del 100%. Cuando la producción estaba entre 18 y hasta 21.5 millones de TMAA, la participación era del 75%. Cuando la producción era de más de 21.5 y hasta 25 millones de TMAA, la participación era del 50%. Cuando la producción era de más de 25 millones de TMAA, la participación era del 25%.	

⁹La distribución de regalías por carbón en boca de mina cuando la producción era superior a 3 millones de toneladas anuales, se hacía así: departamentos productores 42%, municipios o distritos productores 32%, municipios o distritos portuarios 10% y Fondo Nacional de Regalías 16%. Cuando las explotaciones eran inferiores a los 3 millones de toneladas anuales, la distribución era así: departamentos productores 45%, municipios o distritos productores 45% y municipios o distritos portuarios 10%.

Artículo 52	Definió similares escalonamientos para los municipios, así pues, cuando la producción era hasta de 15 millones de TMAA, la participación era del 100%. Cuando la producción era de más de 15 y hasta 17 millones de TMAA, la participación era del 75%. Cuando la producción era de más de 17 y hasta 19 millones de TMAA, la participación era del 50%. Cuando la producción era de más de 19 millones de TMAA, la participación era del 25%.	
LEY 223 DE 1995	DISPOSICIONES	EFFECTOS
Artículo 91	Expide normas sobre racionalización tributaria y modifica el estatuto tributario. Por medio de este artículo se modificó el artículo 143 del Estatuto Tributario y se estableció los términos para la amortización de inversiones en los costos de adquisición o explotación de minas.	Estimulaba inversiones mineras disminuyendo los costos de adquisición o explotación de minas.
DECRETO 620 DE 1995	DISPOSICIONES	EFFECTOS
	Reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994 en lo referente al control y vigilancia de los recursos provenientes de regalías y compensaciones	Establece mecanismos para el control y vigilancia de los recursos provenientes de regalías y compensaciones.
DECRETO 1747 DE 1995	DISPOSICIONES	EFFECTOS
Artículo 2	Los departamentos debían invertir al menos el 50% y los municipios el 80% de sus regalías y compensaciones monetarias directas, en lograr las coberturas mínimas en: mortalidad infantil, cobertura de salud, educación, agua potable y alcantarillado.	Establecía mínimos de inversión para los departamentos y municipios que recibían asignaciones directas.
Artículo 7	Los recursos propios anuales del Fondo Nacional eran repartidos de la siguiente manera: para el fomento de la minería 20%, para la preservación del medio ambiente 20%, proyectos regionales de inversión 59% y, un uno por ciento, disponible para inversión en algunos de los numerales anteriores.	Garantizaba recursos para la financiación de la protección, compensación y preservación ambiental de ecosistemas estratégicos en el país.
Artículo 8	El restante de los recursos propios anuales del Fondo Nacional de Regalías se debían distribuir así: Fomento de la minería 12.375%, preservación del medio ambiente 12.375%, proyectos regionales de inversión 36.50625% y el restante 0.61875% para inversión en los numerales anteriores.	Por último, representaba un impulso a la minería legal de pequeña y mediana escala.
Artículo 9	La totalidad de los recursos anuales destinados al fomento de la minería debían invertirse en: la promoción de la actividad, en el desarrollo de estudios y acciones de prospección, exploración, diseño, supervisión y ejecución de proyectos mineros.	
Artículo 11	Los recursos que el Fondo Nacional de Regalías destinaba para la preservación del medio ambiente y saneamiento ambiental se distribuían de la siguiente manera: no menos del 15% para la financiación de proyectos de saneamiento ambiental y desarrollo sostenible de la Amazonia, Chocó y el archipiélago de San Andrés,	

	Providencia y Santa Catalina y resguardos indígenas ubicados en ecosistemas estratégicos. No menos del 20% para la recuperación y conservación de las cuencas hidrográficas del país. No menos del 21% para financiar programas y proyectos que descontaminen el Río Bogotá. No menos del 4% para las CAR con influencia en el Macizo Colombiano para su preservación, reconstrucción y protección. No menos del 25% para los proyectos presentados por los municipios ubicados en las zonas de influencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. El excedente se debía asignar a la financiación de proyectos ambientales que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales.	
DECRETO 450 DE 1996	DISPOSICIONES	EFFECTOS
	Reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994 en lo referente al Control y Vigilancia de los recursos provenientes de regalías.	Las entidades ejecutoras de proyectos financiados con asignaciones del Fondo Nacional de Regalías podrán disponer hasta de un 6% de los recursos provenientes del Fondo para contratar las interventorías técnicas.
DECRETO 600 DE 1996	DISPOSICIONES	EFFECTOS
	Reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994 en lo que se refiere al recaudo, distribución y transferencia de las regalías derivadas de la explotación de carbón, metales preciosos y concentrados polimetálicos.	Establece el recaudo, distribución y transferencia de las regalías derivadas de la explotación de carbón, metales preciosos y concentrados polimetálicos.
LEY 685 DE 2001	DISPOSICIONES	EFFECTOS
Artículo 1	Consagro la minería como una actividad de utilidad pública e interés social para el Gobierno.	Esta Ley diseño el Código de Minas del país, Impuso la responsabilidad al Estado de fomentar la exploración y explotación de sus recursos mineros con grado de prioridad.
Artículo 5	Todos los minerales ubicados en el suelo o el subsuelo colombiano son de propiedad exclusiva del Estado.	
Artículo 6	Limita el derecho a explorar y explotar los recursos mineros mediante un título.	Establece los criterios de legalidad, ilegalidad e informalidad en la actividad minera.
Artículo 14	El contrato de concesión minera otorgado debe estar inscrito en el Registro Minero Nacional.	
Artículo 70	Todo contrato de concesión se pactará por el tiempo solicitado y hasta un máximo de treinta años, antes de vencerse el contrato, el concesionario podrá solicitar una	Regulo el sector, como desarrollar la actividad, estableció sus

	prórroga hasta por los mismos treinta años.	beneficios y medios para compensar sus externalidades negativas.
Artículo 227	Cuando ya se comience la etapa de explotación, se deben llevar registros e inventarios actualizados de la producción en boca de mina y en los sitios de acopio de la mina, para mantener actualizados los volúmenes de los minerales y sobre estos determinar el monto de las regalías que deben ser cálculos in situ y pagados en dinero o en especie. En el caso de propietarios privados del subsuelo, estos pagarán no menos del 0.4% del valor de la producción.	
Artículo 229¹⁰	La obligación de pagar regalías sobre la explotación de recursos naturales no renovables, es incompatible con el establecimiento de impuestos nacionales, departamentales y municipales sobre esa misma actividad.	
Artículo 230	Este Código establece como compensación económica adicional a las regalías, el pago de un canon superficiario sobre la totalidad del área concesionada para la exploración y explotación. Si el área solicitada no excede las 2.000 hectáreas, el valor del canon será de un Salario Mínimo Día por Hectárea y por Año -SMDHA-, pagaderos por anualidades anticipadas, si es superior a las 2.000 e inferior a las 5.000 hectáreas, pagará dos SMDHA, pagaderos por anualidades anticipadas y, si excediera de 5.000 y hasta 10.000 hectáreas, pagará tres SMDHA.	
LEY 756 DE 2002	DISPOSICIONES	EFFECTOS
Artículo 1	Modifica la Ley 141 de 1994 con el propósito de establecer y ajustar criterios de distribución y liquidación de las regalías a partir de los niveles de producción nacional. Los recursos del Fondo Nacional de Regalías, una vez descontadas las asignaciones contempladas legalmente, se destinaban a la promoción de la minería en un 15%, a la preservación del medio ambiente en un 30% y un 54% a la financiación de proyectos regionales de inversión.	Definía los criterios de distribución de las regalías que llegaban al Fondo, priorizando el fomento a la minería, la preservación ambiental y proyectos presentados por las regiones.
Artículo 3	La tercera parte de los recursos asignados a la preservación del medio ambiente debían destinarse exclusivamente a proyectos de saneamiento básico de acueducto y alcantarillado, principalmente, en zonas del país que estén por debajo de la media nacional. Asimismo, el 100% de los recursos destinados a la promoción de la minería se dividía en, un 30% para INGEOMINAS, y un 60% para la Empresa Nacional Minera o quien haga sus veces.	De los recursos destinados a los municipios y departamentos mineros, esta Ley establece los porcentajes de distribución y criterios para la liquidación de las regalías.
Artículo 6	Modificó el párrafo del artículo 5 de la Ley 141 de 1994, acordando que la Comisión Nacional de Regalías estaba obligada a asignar el 15.5% de los recaudos anuales del Fondo para proyectos presentados por las entidades territoriales, entre los cuales, se priorizaban los que procuraban el mejoramiento del medio ambiente y la infraestructura para las zonas de pequeña y mediana minería del carbón y del oro en	Establece compensaciones para grupos minoritarios que habitan el área de influencia de la mina.

¹⁰Artículo declarado inexecutable por la Corte mediante Sentencia C-1071/03.

	Antioquia, entre otros.	
Artículo 11	Cuando se desarrollen actividades de explotación en un resguardo indígena o en un radio no superior a cinco kilómetros. La comunidad indígena será beneficiaria en un 5% de las regalías correspondientes al departamento y un 20% de las correspondientes al municipio.	
Artículo 13	Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los departamentos productores se dividirán: por un lado, un 90% a inversión en proyectos prioritarios que estén contemplados en el Plan de Desarrollo Departamental, y de estos, no menos del 50% para proyectos prioritarios que impacten y se articulen con los Planes de Desarrollo Municipal de municipios que no reciban regalías directas. Por otro lado, un 10% para financiar la interventoría técnica a estos proyectos y gastos de funcionamiento u operación.	
Artículo 16	La liquidación de las regalías carboníferas se hará sobre la producción total que corresponda a los títulos o contratos mineros de un mismo titular.	
LEY 863 DE 2003	DISPOSICIONES	EFFECTOS
Artículo 1	Esta Ley precisa normas tributarias para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas. Modificando lo consagrado en el artículo 235 del Estatuto Tributario, donde se otorgaba al explotador minero un derecho año por año a una exención del impuesto sobre la renta equivalente al 10% del valor bruto de la producción.	Este beneficio tributario fue eliminado por este artículo y dejó gravado el 100% de la actividad minera con el impuesto a la renta.
LEY 858 DE 2003	DISPOSICIONES	EFFECTOS
	Modifica la Ley 756 de 2002 y asigna el 100% de los recursos destinados a la promoción de la minería.	Señala la destinación y los ejecutores de los recursos del FNR asignados a la promoción de la minería
DECRETO 149 DE 2004	DISPOSICIONES	EFFECTOS
	Suprime la Comisión Nacional de Regalías y se ordena su liquidación	Suprime la Comisión Nacional de Regalías y ordena su liquidación
DECRETO 195 DE 2004	DISPOSICIONES	EFFECTOS
	Modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.	Radica las funciones de control y vigilancia a la correcta ejecución de los recursos de regalías al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

DECRETO 2245 DE 2005	DISPOSICIONES	EFECTOS
	Reglamenta la distribución de los recursos de reasignación de regalías y compensaciones (escalonamiento) provenientes de la explotación de carbón, de acuerdo con los artículos 54 de la Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 756 de 2002, y 55 de la Ley 141 de 1994.	Reglamenta la distribución de los recursos de reasignación de regalías y compensaciones (escalonamiento) provenientes de la explotación de carbón.
DECRETO 416 DE 2007	DISPOSICIONES	EFECTOS
Artículo 3	Actualizó y reglamentó las disposiciones para acceder a los recursos del Fondo Nacional de Regalías mediante la presentación de proyectos de inversión. Estos proyectos para ser viabilizados debían: satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de las entidades territoriales y estar en concordancia con sus Planes de Desarrollo, estar inscritos y formulados de acuerdo con la metodología vigente del Banco de Proyectos de Inversión Nacional del DNP, tener proyectada su sostenibilidad y cumplir con los requisitos básicos definidos por el Consejo Asesor de Regalías, quien era el encargado de aprobarlos.	Configuro y estructuro la manera de asignar los recursos del Fondo de Regalías. Los montos asignados para cada sector y los criterios que debían cumplir los proyectos presentados al Fondo.
Artículo 12	<p>Los departamentos, distritos y municipios, debían en cada vigencia, asignar los recursos de regalías directas y compensaciones de la siguiente manera, departamentos, mínimo el 60% a proyectos de inversión orientados a alcanzar y mantener las coberturas en agua potable, alcantarillado, educación, salud y mortalidad infantil. El 40% restante así: hasta el 5% en la interventoría técnica de los proyectos ejecutados con regalías y compensaciones, hasta el 5% en gastos de operación y el restante en proyectos prioritarios para el Plan de Desarrollo Departamental o Planes de Desarrollo de Municipal.</p> <p>Distritos y Municipios: mínimo el 75% en proyectos de inversión orientados a lograr o sostener las coberturas mínimas en agua potable, alcantarillado, educación, salud y mortalidad infantil. El 25% restante así: hasta el 5% en la interventoría técnica de los proyectos ejecutados con regalías y compensaciones, hasta el 5% en gastos de operación y el restante se podrá invertir prioritariamente en proyectos de saneamiento ambiental y en proyectos destinados a la construcción y ampliación de infraestructura salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales.</p>	
Artículo 21	El control y la vigilancia financiera y administrativa de los recursos de regalías es competencia del Departamento Nacional de Planeación. Para garantizar este control, todas las entidades territoriales beneficiarias de regalías y compensaciones, deben remitir a la Dirección de Regalías del DNP, el Plan de Desarrollo que incorporó el proyecto financiado, especificando tiempos y destinación del recurso.	Este Decreto asignó al DNP la competencia de controlar y vigilar los asuntos administrativos y financieros del Fondo, esta competencia también le fue asignada para el actual Sistema y se ejecuta mediante las plataformas de la UPME y el

		SIMCO ¹¹ .
DECRETO 4192 DE 2007	DISPOSICIONES	EFFECTOS
	Este Decreto define las condiciones en las que se debe generar alertas, suspensiones o aplazamientos de un proyecto financiado a través de regalías o compensaciones por la no adecuada ejecución de este.	Otorga herramientas para proteger y garantizar la adecuada ejecución de los proyectos financiados con regalías.
LEY 1151 DE 2007	DISPOSICIONES	EFFECTOS
	Expide el Plan Nacional de Desarrollo y establece los sectores prioritarios que serán financiados con recursos del FNR. De igual forma, posibilita la destinación de hasta el 10% de recursos de regalías propias para financiar el costo de las mesadas pensionales.	Establece que todas las coberturas financiadas con recursos de regalías deben alcanzar las metas establecidas para los sectores de mortalidad infantil máxima, cobertura básica en salud, educación, agua potable y alcantarillado.
LEY 1283 DE 2009	DISPOSICIONES	EFFECTOS
	Esta Ley modifica la Ley 756 de 2002 y la Ley 141 de 1.994, establece la obligatoriedad para los departamentos, distritos y municipios productores o portuarios de destinar mínimo un 1% de sus asignaciones a proyectos de nutrición y seguridad alimentaria en convenio con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-.	Obliga a los niveles territoriales regionales y locales que reciben regalías directas, a destinar recursos para reducir los niveles de desnutrición infantil.
DECRETO 851 DE 2009	DISPOSICIONES	EFFECTOS

¹¹La UPME es la Unidad de Planeación Minero Energética, mientras el SIMCO, es el Sistema de Información Minero Colombiano.

	Decreto reglamentario que otorga facultades a las entidades territoriales beneficiarias de regalías directas para disponer de hasta el 10% de estos recursos para la contratación de interventorías técnicas que garanticen el adecuado cumplimiento de estos proyectos.	Buscar crear mecanismos que protejan los recursos públicos a través de la adecuada ejecución de los proyectos financiados con regalías directas.
LEY 1450 DE 2011	DISPOSICIONES	EFFECTOS
	<p>Esta Ley consagra el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, hacia la prosperidad democrática, en el cual se definió como objetivo para el país en el mediano plazo, el impulso de una economía sostenible y competitiva. Para lograr este propósito, el Gobierno definió unas locomotoras económicas que soportarían e impulsarían la economía nacional, una de ellas es la minería.</p> <p>Una de las estrategias que incorporó este Plan para el fortalecimiento de la industria, se consagró en su artículo 106, donde se dispuso que toda mina o minero que utilice dragas, mini dragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos, sin poseer un título minero, estará incurriendo en un delito procesable. De igual forma, se facultó al Gobierno Nacional para tomar medidas contra aquellos municipios que usurpan y cobran regalías sin tener derechos a éstas.</p>	<p>En este período la industria experimentó uno de sus momentos más importantes, en este Plan de Desarrollo se definieron un conjunto de estrategias para su fortalecimiento y consolidación, procurando así el propósito de hacer de Colombia un país minero. Con esta Ley, los asuntos mineros se compaginaron con la agenda económica del país.</p>

Nota. Elaboración propia del autor.

Sistema General de Regalías: “distribuyendo la mermelada por toda la tostada”¹²

Acto Legislativo 05 de 2011

Mediante modificación al artículo 360 de la Constitución Nacional, este Acto Legislativo determinó que el conjunto de compensaciones económicas que percibe el Estado fruto de la

¹²Esta frase fue utilizada reiteradamente por el entonces ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, uno de los principales promotores de este nuevo modelo para recaudar y distribuir las regalías. La idea de este nuevo Sistema es distribuir las ganancias obtenidas por regalías en todo el país, mediante proyectos que garanticen la adecuada ejecución de estos recursos y disminuyan los riesgos de corrupción o malversación de los recursos, que con el anterior sistema, se quedaban mayoritariamente en los municipios y departamentos mineros, y no estaban obteniendo los impactos en términos de desarrollo económico, institucional y social deseados. Así pues, “distribuir la mermelada por toda la tostada” hacía referencia a repartir por todo el territorio nacional las regalías y no dejar que solo unos pocos municipios se beneficiaran de estos recursos.

explotación de los recursos naturales no renovables, constituía el Sistema General de Regalías, el cual reemplazó al antiguo esquema que se conformaba por: el 84% de las transferencias directas que percibían los municipios y departamentos en los que existe exploración o explotación de recursos naturales no renovables, o están los puertos por los cuales se transporta el mineral, y el 16% que percibía el Fondo Nacional de Regalías como mecanismo de redistribución.

Según el artículo 2 de este Acto Legislativo, el cual modificó al artículo 361 de la Constitución Política, los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a financiar proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental del país; al ahorro del pasivo pensional de las entidades territoriales, para inversiones físicas en educación, ciencia, tecnología e innovación, para el ahorro público, la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y desarrollo de la cartografía geológica del subsuelo. En este mismo artículo, se consagró que los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o sus derivados, tendrán derecho a recibir directamente regalías y compensaciones, equivalentes al 20% de las destinaciones regionales. Los recursos restantes se distribuirán, según lo determinado por el artículo 2 del Acto Legislativo, entre los Fondos del Sistema General de Regalías, ver Figura 3.

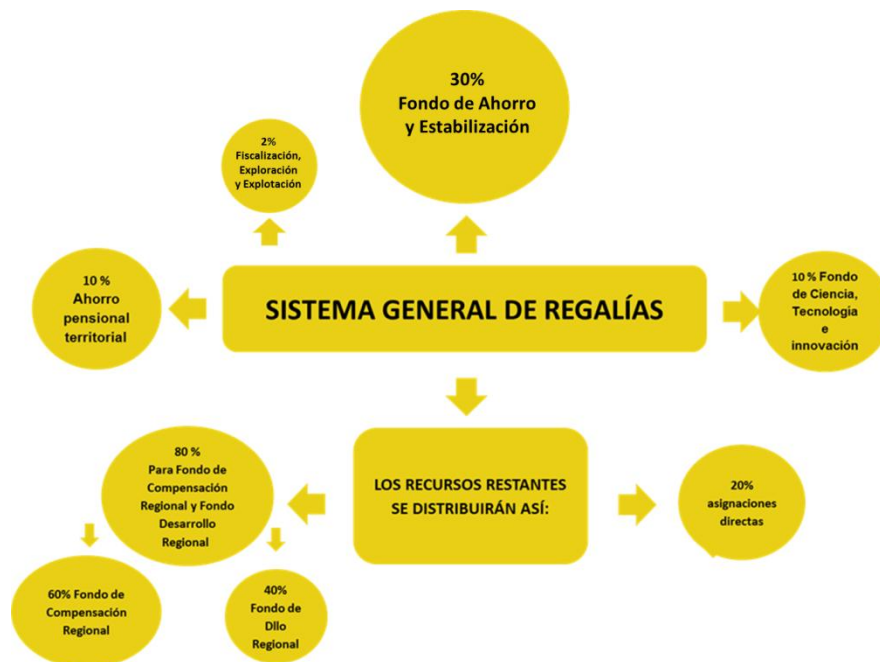


FIGURA 3. Distribución Sistema General de Regalías. Fuente: Acto Legislativo 05 de 2011. Elaboración propia del autor.

La ejecución de los recursos correspondientes a asignaciones directas debe hacerse en concordancia con lo consagrado en el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo del departamento y municipio, no obstante, el parágrafo 2, del artículo 2, definió para los recursos destinados a las asignaciones directas y a los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, una distribución especial durante los tres primeros años: el primer año, un porcentaje equivalente al 50% para las asignaciones directas y un 50% para los dos Fondos; durante el segundo año, se destinó un porcentaje equivalente al 35% para las asignaciones directas y un 65% a los Fondos; y durante el tercer año, la distribución fue de un 25% y 75%, respectivamente.

Ley 1530 de 2012

Por medio de esta Ley se regula la organización y el funcionamiento del nuevo Sistema General de Regalías; reglamentando sus objetivos, fines, administración, ejecución y control. Uno de los grandes cambios que implementó este Sistema se basó en la

distribución de este tributo mediante Fondos con destinación específica, el propósito de esta nueva estructura es garantizar el mayor impacto y equidad en la distribución de los beneficios que trae para el país la actividad minera. Los Fondos que incorpora este Sistema son los siguientes:

- **Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación:** tiene como objetivo incrementar a partir de la financiación de programas y proyectos la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones. Lo reglamenta el artículo 29 de la Ley 1530.
- **Fondo de Desarrollo Regional:** es el responsable de mejorar la competitividad económica y promover el desarrollo de las entidades territoriales. Los recursos del Fondo se distribuirán entre los departamentos según su nivel de pobreza relativa, 40%, y a partir de la participación del departamento en la población total del país, 60%. Lo reglamenta el artículo 33 de la Ley 1530.
- **Fondo de Compensación Regional:** es el encargado de financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país. Lo reglamenta el artículo 34 de la Ley 1530.
- **Asignaciones directas:** los departamentos, municipios y distritos donde se realicen explotaciones o por donde se transporten los minerales o productos derivados de los mismos, recibirán asignaciones directas, sin perjuicio de su derecho a participar de los recursos de los fondos del sistema. De igual manera, Las Corporaciones Autónomas Regionales recibirán las compensaciones establecidas en la Ley 141 de 1994. Se reglamenta por el artículo 37 de la Ley 1530.
- **Fondo de Ahorro y Estabilización:** el Banco de la República administrará los recursos de este Fondo y su distribución será similar a los recursos destinados en el año correspondiente al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y a las asignaciones a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política. Se reglamenta por el artículo 46 de la Ley 1530.

- **Ahorro Pensional Territorial:** el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET- manejará y distribuirá anualmente entre las entidades territoriales los recursos de este Fondo conforme con los criterios y condiciones definidos para el efecto por la legislación aplicable al FONPET. Se reglamenta por el artículo 56 de la Ley 1530.

Para lograr una acción efectiva del Sistema General de Regalías, se definieron un conjunto de entidades encargadas de garantizar su adecuado funcionamiento, estas son: La Comisión Rectora, el Ministerio de Hacienda, los Organismos Colegiados de Administración y Decisión, el Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Nacional de Planeación y Colciencias, ver Tabla 3.

Tabla 3

Organismos del Sistema General de Regalías y sus funciones

ORGANISMO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	COMPETENCIAS
Comisión Rectora	Artículo 4. Es la encargada de definir la política general del Sistema, evaluar su ejecución y dictar las regulaciones de su funcionamiento.
Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD-	Artículo 6. Son los responsables de seleccionar, evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar los proyectos que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías.
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA	Artículo 7. Le corresponde suministrar las proyecciones de ingresos del Sistema General de Regalías, fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, adelantar las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano.
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	Artículo 8. Debe consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del Sistema General de Regalías, así como, elaborar los estados financieros del

	Sistema.
Departamento Nacional de Planeación -DNP-	Artículo 9. Es el encargado de: ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora. Verificar los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, administra el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación -SMSCE-, calcula e informar al Ministerio de Hacienda la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías y administrar el Banco de Proyectos del Sistema General de Regalías.
COLCIENCIAS	Artículo 10. Verifica que los proyectos de inversión a financiarse cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora. Ejercer la Secretaría Técnica del OCAD.

Nota. Fuente: Ley 1530 de 2012. Elaboración propia del autor.

Los recursos del Sistema General de Regalías no se podrán destinar a gastos ordinarios o permanentes de las entidades territoriales. Todos los proyectos que pretendan ser considerados para su financiación, deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Municipal, además de tener: pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, tener un impacto y estar articulados con planes y políticas nacionales para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, indígenas y Rom.

Adicionalmente, el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Regalías -SMSCE-, creado por el artículo 99 de dicha Ley, conformado por el conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades encargadas de velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, procurará la vigilancia y el control del Sistema, sin suplantar la competencia de inspección, vigilancia y control fiscal o disciplinario y de investigación, acusación y juzgamiento de carácter penal que tienen las autoridades competentes.

Los recursos acumulados en los Fondos de Fomento al Carbón existentes a la entrada en vigencia de la Ley 1530 de 2012, por disposición del artículo 151, se destinaron al desarrollo de proyectos que permitían mejorar la productividad y seguridad de la pequeña y mediana minería.

Consideraciones sobre el impacto de la legislación en la minería

El gran número de leyes y los períodos tan cortos entre la expedición de cada una, han generado inestabilidad jurídica, han restado capacidad de acción y fuerza a la norma y han promovido desconfianza en los inversionistas nacionales y extranjeros. Esta volatilidad jurídica ha significado para la minería nacional un gran reto y ha disminuido su nivel de competitividad internacional, pues un minero de mediana o gran escala debe enfrentar además del constante cambio en las reglas de juego; los altos niveles de ilegalidad e informalidad; la incursión de grupos armados ilegales en la industria, y el constante cambio en el nivel de compromiso y apoyo al sector por parte del Gobierno, sujeto a los intereses y prioridades del gobernante de turno.

Los aspectos tributarios son uno de los que más reflejan los problemas de planeación y cohesión que tiene el sector minero, resultado de su inestabilidad jurídica. En el año 2001, a través de la Ley 685 –Código de Minas-, se modificó el Decreto 624 de 1989 -Estatuto Tributario-, declarando la exclusión de renta presuntiva a *los bienes vinculados a empresas cuyo objeto social exclusivo sea la minería distinta a la explotación de hidrocarburos*, no obstante, tan solo dos años después, la Ley 863 de 2003 eliminó este estímulo y volvió a grabar el sector en un 100% con el impuesto a la renta. Otro ejemplo, es el artículo 229 de este Código, el cual definió que la explotación de recursos naturales no renovables no era compatible con el establecimiento de impuestos nacionales, departamentales y municipales, este artículo fue declarado inexecutable por la Corte mediante Sentencia C-1071/03¹³. Por

¹³Es importante aclarar que el propósito de esta reflexión no es defender los artículos derogados, solamente se pretende ilustrar los problemas de cohesión, articulación y planeación dentro del Estado en materia jurídica.

este motivo, muchas de las empresas nacionales y extranjeras que se vieron inicialmente estimuladas a invertir en el sector, o lo hicieron, motivadas por estos estímulos, quedaron en un limbo y no accedieron al beneficio.

El Acto Legislativo 05 del 2011 se orientó a procurar una mayor equidad en la distribución de la riqueza proveniente de la explotación de los recursos naturales no renovables con el propósito de convertirlos en motor generador de desarrollo para todas las regiones. Para esto, el cambio de Fondo a Sistema de Regalías, corresponde al esfuerzo de creación de nuevos instrumentos y nuevas formas de enfrentar el problema. Estos cambios de primer y segundo orden resultan del aprendizaje social y forman parte de un proceso político que busca ajustar una política sin poner en cuestión el marco general de interpretación de sus problemas. Estos cambios representaron procesos aislados de las presiones que habitualmente afectan al sistema político, donde el ajuste de los instrumentos de políticas enfrenta problemas relacionados con políticas anteriores. La transformación del régimen de regalías descrito en el presente análisis, detecta al Estado buscando una participación más equitativa de las regiones en la riqueza generada por la explotación de los recursos naturales no renovables. Cinco años después del cambio de 2011, algunas fallas sobre la equidad y la destinación que generan los recursos de las regalías siguen presentándose, y exigen un ajuste prioritario.

En otras palabras, la transformación de Fondo de Regalías a Sistema General y con ello el cambio en la destinación, distribución y uso de estos recursos, modificó además del modelo de la minería nacional, la planeación y la capacidad de ejecución de los planes de desarrollo regionales y locales. Este nuevo Sistema distribuye las compensaciones económicas generadas por la industria minera en todo el territorio nacional y sujeta la asignación de estos recursos a unos temas puntuales, administrados por unos Fondos especializados, reglados y regulados; los recursos son ejecutados bajo la figura de proyecto y son debidamente controlados, monitoreados y evaluados por el Sistema General de Regalías,

buscando garantizar de esta forma no sólo la distribución de los recursos en todo el territorio nacional, sino también su adecuada ejecución e impacto.

Aunque el objetivo de reducir las asignaciones directas a los departamentos y municipios mineros y limitar el acceso a estos recursos mediante la presentación de proyectos a Fondos de destinación específica, es solucionar las deficiencias en la manera como se ejecutaban estos dineros, combatir la corrupción, beneficiar a todos los municipios del país con la bonanza minera y lograr mayor impacto en las inversiones realizadas. Con esta nueva distribución, los municipios mineros se vieron desestimulados a promover la minería en sus territorios, ya no reciben tantas compensaciones económicas como con el modelo anterior, sus presupuestos se disminuyeron, y con los recursos actuales, es más difícil que logren mitigar los impactos negativos en términos sociales y ambientales que les genera la minería. Adicionalmente, muchas veces los municipios no cuentan con el personal idóneo en sus administraciones para formular proyectos que les permitan acceder a los recursos de los Fondos del Sistema General.

Para el caso de un municipio minero como Amagá, con este nuevo esquema, de cada tonelada de carbón que se vende, en promedio a 80 mil pesos¹⁴, 97 pesos le llegan al municipio por asignación directa y 57,6 se invierte en políticas sociales, (ver Figura 4). Así pues, ciudades capitales que tienen administraciones más tecnificadas y que no poseen minería en sus territorios, están accediendo a los recursos de los Fondos, mientras los municipios mineros se están quedando sin estos recursos y con la destrucción de sus ecosistemas y los problemas sociales.

¹⁴La cotización del carbón no es fija, está sujeta a las resoluciones que cada mes expide la UPME y a las dinámicas de oferta y demanda en el territorio, no obstante, esa cifra se aproxima al valor promedio que ha tenido una tonelada de carbón en el mercado de Amagá durante el último año.

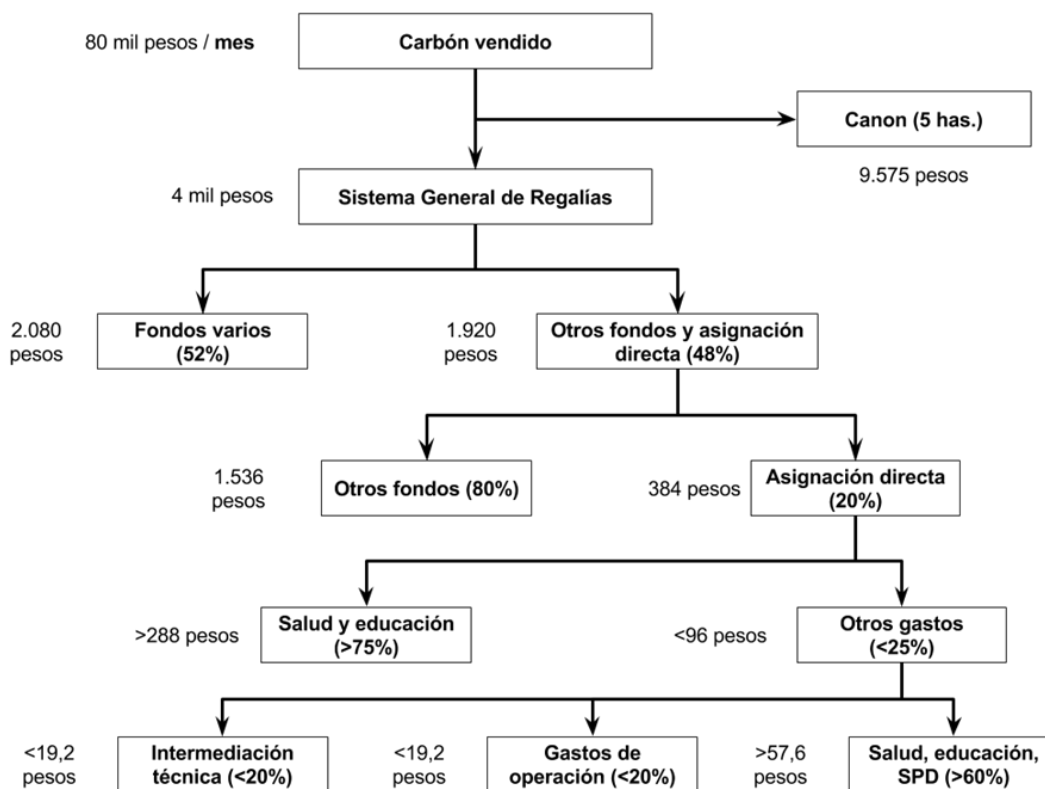


FIGURA 4. Distribución de las regalías en Amagá con el modelo del Sistema General. Fuente: EOT (1999).

Elaboración propia del autor.

Cuando se rastrean las regalías que venía obteniendo Amagá, se puede observar cómo en el año 2012, cuando entro a operar el Sistema General de Regalías, estas bajaron de manera ostensible. Ver Tabla 4.

Tabla 4

Regalías del carbón recibidas por Amagá

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
523.018.193	211.748.490	705.185.754	126.529.688	375.153.060	34.990.248	48.471.942

Nota. Fuente: Cifras tomadas de SIMCO. Adaptación del autor

Adicionalmente, bajo el modelo de distribución del Fondo de Regalías, los municipios y departamentos mineros debían destinar una partida mínima de su presupuesto al desarrollo de políticas para mitigar los impactos ambientales negativos de la minería. Con el actual sistema, no se fijan recursos mínimos para estos fines.

Por otro lado, Maldonado (2011, Citado en Rudas, G. & Espitia, J. 2013) cuestiona el uso e impacto que se ha obtenido con las regalías:

Los municipios y departamentos son los responsables de garantizar el acceso a servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, así como, de la reducción de la pobreza expresada en necesidades básicas insatisfechas, y para tal fin, cuentan con recursos propios, las transferencias del sistema general de participaciones y, ocasionalmente, financiación adicional del gobierno nacional. A todos esos recursos, se suman las regalías. (p. 35).

Pero las cifras en algunos de estos territorios muestran que estas inversiones no están alcanzando los resultados previstos, los resultados son precarios, y como Maldonado (2011. Citado en Rudas, G. & Espitia, J. 2013) subraya, “*una de las causas es la deficiente gestión de las administraciones locales, fenómeno asociado a la apropiación de los aparatos públicos por actores particulares, actos públicos de corrupción y el clientelismo*”. (p. 35).

Ante este panorama, en el cual, se han descuidado las partidas presupuestales para la compensación, mitigación y protección del medio ambiente y, no se han obtenido los resultados esperados en las políticas sociales, queda clara la necesidad de próximas investigaciones que contribuyan a definir la pertinencia del modelo económico que establece el Sistema General de Regalías, los estímulos que establece para el Estado y la efectividad de invertir las regalías en la forma como se ha venido haciendo.

REFERENCIAS

Acto Legislativo 05. (2011). Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, Gaceta Oficial, 2011, 18, julio.

ACUERDO N°CM-200-02-01-006. (2012). “Por el cual se adopta el plan de desarrollo municipal de Amagá, 2012 – 2015, Amagá, unidos lo vamos a lograr”, Gaceta Oficial, 2012, 30, mayo.

Arroyave, S. (2010). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Revista Fórum*. Vol. 1. Nro. 1, pp. 95-111.

Arroyave, S. (2013). Minería y desarrollo humano sostenible. Análisis de la adopción de la política minera 2002-2012. *Revista Analecta Política. Vol. 4. Nro. 6*, pp. 163-175.

Agencia Nacional de Minería. (2015). *Guía para Alcaldes y Barequeros*. Recuperado de <http://bit.ly/2gui3MQ>.

Barrio del Castillo, I. Gonzales, J. Padín, L. Peral, P. Sánchez, I. & Tarín, E. (2015). *El estudio de casos*. Madrid, España: Universidad Autónoma de Madrid.

Bohórquez, G. (2013). *Evolución del régimen de regalías en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991*. En: Equidad y Desarrollo N° 19 • enero-junio 2013.

CARBUNIÓN. (2013). *El Carbón y el Medio Ambiente*. Recuperado de <http://bit.ly/2g0usJY>.

Chejne, F. (2015). El carbón una alternativa limpia para Colombia. *Seminario de Mercados Alternativos para el Carbón*, Medellín.

CODHES. (2011). *Minería en Colombia ¿A qué precio?* Recuperado de <http://bit.ly/2jt7gIP>

Contravía. (2011, Septiembre 17). *La locomotora minera en Colombia, entrevista con Joan Martínez Alier*. Recuperado de <http://bit.ly/2j2nrH9>

Corte Constitucional. (2015). *Constitución Política de Colombia actualizada con los Actos Legislativos a 2015*. Recuperado de <http://bit.ly/1NaY8Lk>.

Cruz, C. (2015). *El enfoque de legitimación y dinámica política (LDP) como propuesta de estabilidad/cambio de políticas públicas*. Madrid, España: Universidad Complutense.

Duque, B. González, E. & Calle, L. (2005). Política de promoción del país minero. Recuperado de <http://bit.ly/2fwdgYW>.

Fierro, J. (2013). Una aproximación sintética sobre impactos ambientales de la minería no legal. En: “*Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*”, Contraloría General de la República, Colombia.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito, Ecuador: Anthropos.

Fontaine, G. (2015a). *Lecciones de América Latina sobre las dimensiones del cambio de políticas*. En: Íconos. N° 53, Quito, septiembre 2015, pp. 11-30.

Garay, J. (2013). Economía ecológica, ecología política y justicia ambiental, y neo-institucionalismo. Algunas aproximaciones para el análisis de problemáticas alrededor de la explotación de recursos naturales no renovables. En: “*Minería en*

Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos”, Contraloría General de la República, Colombia.

García, J. (2010). *Introducción al derecho Constitucional*. Cádiz, España: Servicio de Publicaciones Universidad de Cádiz.

Giménez, G. (2012). El problema de la generalización en los estudios de caso. *Cultura y Representaciones Sociales*. Vol. 7. Nro. 13, pp. 40-62.

Gobernación de Antioquia. (2014). *Anuario Estadístico Departamental*. Recuperado de <http://bit.ly/2gpzi41>.

Gobernación de Antioquia. (2016). Antioquia, una región con potencial para proyectos Carboeléctricos. *Seminario Colombia Genera*, Medellín.

Herrera, L. (2012). *Minería, conflictos sociales y violación a los derechos humanos en Colombia*. Bogotá, Colombia: CINEP.

INGEOMINAS. (2005). *Política de Administración del Recurso Minero*. Recuperado de <http://bit.ly/2fzeciB>.

INGEOMINAS. (2005). *Política de Promoción del País Minero*. Recuperado de <http://bit.ly/2fwdgYW>.

International Energy Agency. (2003). *El Mercado Internacional de Carbón*. Recuperado de <http://bit.ly/2fMJ50D>.

International Energy Agency. (2015). *Coal Information 2015 Edition*. Recuperado de <http://bit.ly/2fMGW5c>.

Lerda, J. Acquatella, J. & Gómez, J. (2003). *Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de la política ambiental y fiscal)*. Santiago, Chile: CEPAL.

Ley 685 de 2001. (2001). Código de Minas, Gaceta Oficial, 2001, 15, agosto.

Ley 1730 de 2011. (2011). Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, Gaceta Oficial, 2011, 17, mayo.

Lijphart, A. (1971). *Política Comparada y Método Comparado*. Turín, Italia: Cambridge University Press.

Lozada, R. Casas, A. (2008). Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política. Medellín, Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- Lucero, J. (6 de septiembre de 2012). *Colombia, país minero 2019*. Bolpress. Recuperado de <http://bit.ly/2khRz55>
- Martínez, J. (2013). *La gran minería de carbón en Colombia*. Recuperado de <http://bit.ly/2gqc5Pc>.
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Mena, J. (2013). Economía política, fallas en regulación e institucionalidad ambiental en Colombia: Casos de estudio. En: “*Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*”, Contraloría General de la República, Colombia.
- Minería ilegal: entre el oro y el crimen. (29 de marzo de 2013). *Revista Semana*. Recuperado de <http://bit.ly/25zJtUi>.
- Ministerio de Minas y Energía. (2005). *La Cadena del Carbón Colombiano*. Recuperado de <http://bit.ly/2gdBFUE>.
- Ministerio de Minas y Energía. (2006). *Plan Nacional para el Desarrollo Minero, visión 2019*. Recuperado de <http://bit.ly/2fz3GHY>.
- Ministerio de Minas y Energía. (2006). *Mercado Nacional e Internacional del Carbón Colombiano*. Recuperado de <http://bit.ly/2fZERpl>.
- Ministerio de Minas y Energía. (2007). *Anuario Estadístico Minero 2007-2012*. Recuperado de <http://bit.ly/2gq1tQo>.
- Ministerio de Minas y Energía. (2012). *Censo Minero Departamental 2010-2011*. Recuperado de <http://bit.ly/1WXuEcn>.
- Ministerio de Minas y Energía. (2013). *Normatividad Minera*. Recuperado de <http://bit.ly/2fgrvWo>.
- Ministerio de Minas y Energía. (2014). *Indicadores de la Minería en Colombia*. Recuperado de <http://bit.ly/2fNrCVT>.
- Ministerio de Minas y Energía. (2014). *Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia*. Recuperado de <http://bit.ly/1SIHGsb>.
- Ministerio de Minas y Energía. (2015). *Producción y Exportaciones de Carbón en Colombia 2015*. Recuperado de <http://bit.ly/2goq706>.

- Misas, G. (2006). Régimen Político, corrupción y organizaciones criminales. En Cárdenas, M. & Bonilla, R (Ed.), *Políticas Públicas para Colombia*. Bogotá, Colombia: Cerec-Fescol.
- Municipio de Amagá. (1999). *Esquema de Ordenamiento Territorial*. Recuperado de <http://bit.ly/2gpbFF0>.
- Municipio de Amagá. (2015). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015-2025*. Recuperado de <http://bit.ly/2fNv2I5>.
- Negrete, Rodrigo E. (2013). Derechos, minería y conflictos. Aspectos normativos. En: “*Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista*”, Contraloría General de la República, Colombia.
- Pardo, L. (2013). La conflictividad por el territorio, el control de los RNNR y la renta minera. El choque de las locomotoras mineras en Colombia. En: “*Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*”, Contraloría General de la República, Colombia.
- Perry, G., & Olivera, M. (2010). *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo.
- Peters, B. Guy. (1999). *Institutional theory in political science -The" new institutionalism"*. London: Continuum. Traducido como *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. (2003) Barcelona: Gedisa.
- Posada, I. (2015). Consideraciones sobre la energía eléctrica en Colombia y la factibilidad de generar con carbón. *Seminario de Mercados Alternativos para el Carbón*, Medellín.
- Ronderos, M. (6 de septiembre 2011). *La fiebre minera se apoderó de Colombia*. Revista Semana. Recuperado de <http://bit.ly/VDFszb>.
- Rudas, G. & Espitia, J. (2013). La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal para el caso de Colombia. En: “*Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*”, Contraloría General de la República, Colombia.
- Rudas, G., & Hawkins, D. (2014). *La minería de carbón a gran escala en Colombia: impactos económicos, sociales, laborales, ambientales y territoriales*. Bogotá, Colombia: Friedrich Ebert Stiftung.
- Trujillo, C. (01 de noviembre de 2014). *Amagá Minera: Tradición, Dinero y Muerte*. El Colombiano. Recuperado de <http://bit.ly/2fzQrqw>.

Revista Nuevo Derecho, 13 (21), 2017

Institución Universitaria de Envigado

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Versión aceptada y revisada por pares. La definitiva tendrá cambios en corrección, formato y estilo

Waked, M. (2010). *Plan de Negocios para la Explotación y Comercialización de Carbón Térmico de la Concesión N° FCT-122 en Boyacá*. Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá. Recuperado de <http://bit.ly/2fZOPH5>.