

### INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es examinar los principios básicos del marco institucional que hoy gobierna la generación, distribución y uso de las regalías que en Colombia se perciben por la explotación de los recursos naturales no renovables (RNNR) y, a partir de allí, reflexionar sobre las modificaciones a esa normatividad que puedan contribuir a acelerar al desarrollo regional en nuestro país.

Para esos propósitos el documento, además de esta introducción, contiene seis secciones: en la primera se exponen las normas básicas que gobiernan el régimen de regalías; en la segunda se ponen de presente las limitaciones que tiene el marco institucional actual; en la tercera se reflexiona sobre el impacto de la actividad minero-energética en las regiones productoras; en la cuarta se examina el contenido del Proyecto de Acto Legislativo (**PAL**), propuesto por el gobierno nacional al Congreso de la República a fines del pasado mes de agosto, para modificar las normas sobre regalías contenidas en la Constitución de 1991; en la quinta se esquematizan los principios que deberían gobernar una reforma al régimen legal hoy vigente; y, finalmente, en la sexta sección se esboza el papel complementario que las empresas minero-energéticas pueden jugar para impulsar el desarrollo de las regiones en las cuales operan.

Antes de abordar los temas señalados, es bueno hacer una importante precisión semántica. Cuando en el documento se emplea la expresión **regiones** es para referirnos a todos los departamentos y municipios del país, en tanto que cuando hablemos de **regiones minero-energéticas** será para señalar a los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantan explotaciones de RNNR, así como a los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan dichos recursos o productos derivados de los mismos.

## 1. LA ACTUAL INSTITUCIONALIDAD

### 1.1. Normas básicas constitucionales

Las regalías tienen su origen en la expresión soberana de la Constitución Nacional (CN) que declara al subsuelo y a los recursos naturales como propiedad del Estado (Art. 332 de la CN). Sobre esto existe jurisprudencia de la Corte Constitucional que en la sentencia C-567/95 (Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz) señaló:

“Según el artículo 332 en concordancia con el artículo 360 de la Constitución Política estipula:

- a. Que el Estado es propietario del subsuelo;
- b. Que éste es el titular originario de las regalías;

---

\* Asesor académico del Observatorio del Caribe Colombiano. Septiembre de 2010.

c. Que las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables son una especie de contraprestación económica que hace parte del patrimonio del Estado (...)"

Es decir, desde un punto de vista económico, **las regalías son el precio de los RNNR en el subsuelo y por lo tanto no pueden interpretarse como un tributo para quienes explotan esos bienes.**

Esa distinción es muy importante porque el uso de las regalías debe encaminarse a reponerle al patrimonio estatal el valor del bien que se vende y no a reparar las externalidades negativas que su explotación supone, las cuales deben ser subsanadas por las compañías que explotan los RNNR, con cargo a sus costos.

La reparación para evitar el daño ambiental debe ser prevista en los planes de desarrollo de las explotaciones minero-energéticas y regulada por la respectiva licencia, de suerte que se garantice la sostenibilidad del proyecto desde un punto de vista ambiental. Si al incluir los costos de la reparación dentro de la evaluación del proyecto se concluye, por parte de las compañías, que ellos hacen que la explotación no sea viable habría que decidir que la actividad no debería adelantarse.

Así las cosas, **el canon de regalías es un precio que pagan al Estado las compañías minero-energéticas, neto de los costos ambientales de los proyectos.** La Constitución de 1991 deja la fijación del canon de regalías a la ley, pues en el Artículo 360 se lee: "la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables". Y allí mismo dice, "la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte".

El reparto o distribución de las regalías entre los entes territoriales tampoco es objeto de la norma constitucional puesto que al respecto, de manera general, en el Art. 360 de la CN se señala: "los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones". Disposición que se complementa en el Art. 361 donde se lee "con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley" (Subrayado fuera de texto).

Respecto al uso que se debe dar a las regalías, la norma constitucional (Art.361) expresa que las correspondientes al Fondo Nacional de Regalías (FNR) "se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales". El texto constitucional guarda silencio sobre el uso que se debería dar a los recursos percibidos por las **regiones minero-energéticas.**

**De las disposiciones transcritas se puede concluir que la CN contiene amplia flexibilidad para fijar el canon de las regalías, para determinar el reparto entre los beneficiarios y para**

***señalar el uso que puede dárseles. Por lo tanto, sobre estas materias no es necesario plantear una reforma constitucional, pues ellas, como se verá enseguida han sido reguladas por la ley y no por la Constitución.***

## **1.2. Normas básicas legales**

A partir de las normas establecidas en la Constitución, las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 establecieron el canon de regalías para los distintos RNNR, las reglas de distribución entre sus beneficiarios y los usos que a ellas se les puede dar.

Como puede verse en el Anexo 1, al examinar en detalle esas normas legales se constata que el canon de las regalías de hidrocarburos es marginalmente creciente con el volumen diario de la producción por campo. Por el contrario, en el caso del carbón existe una discontinuidad en el canon cuando la producción pasa de los tres millones anuales de toneladas por proyecto. Por lo que se refiere al níquel el canon es del 8% de la producción en la única explotación hoy existente, situada en el departamento de Córdoba<sup>1</sup>.

También en el Anexo 1, se constata que la regla de distribución de las regalías entre sus beneficiarios está gobernada por dos principios básicos:

- El tipo de bien que se explota, ya que los coeficientes de reparto se fijan según se trate de hidrocarburos, carbón, níquel y así sucesivamente.
- El volumen de producción en cada uno de ellos.

Además de establecer los parámetros generales de distribución de las regalías entre sus beneficiarios, las mencionadas leyes previeron que, cuando la producción supere ciertos límites, las regalías “se cederían” por parte de los departamentos productores a otros departamentos de la misma región de planificación<sup>2</sup> y por parte de los municipios productores a los demás municipios del mismo departamento (Ver el Anexo 1).

***Con la noción de cesión de las regalías se pretendió moderar los ingresos de los departamentos y municipios productores, en beneficio de las áreas circunvecinas a las explotaciones.***

En cuanto al uso que se debe dar a las regalías que van a las **regiones minero-energéticas** es de señalar que las mismas se pueden destinar a los proyectos considerados como prioritarios en los respectivos planes de desarrollo (de departamentos, distritos y municipios), y con prioridad para mejorar las coberturas de los bienes sociales considerados meritorios (salud, educación, saneamiento básico, etc.). Además, la Ley 683 de 2003 señaló que el 5% del valor de las regalías que van a las **regiones minero-energéticas** y el 50% de las que recibe el FNR deben destinarse al Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET).

Contrariando el espíritu de la Constitución de 1991, las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, y las demás que a lo largo de los últimos 15 años se han expedido sobre la materia,

---

<sup>1</sup> Este documento se refiere, en lo fundamental, a las regalías generadas por estos tres bienes, por la razón que se expone en la sección 1.3.

<sup>2</sup> Cuando se expidieron esas normas existían los CORPES.

atomizaron el uso que el FNR da a sus recursos. Así, en vez de hacer del Fondo un instrumento para la financiación de grandes proyectos regionales, éste se convirtió en el financiador de múltiples iniciativas de escasa significación para el bienestar de los habitantes de las **regiones**, según se explica con detalle en el Anexo 2.

**La atomización y la ninguna focalización de los recursos**, además de otros problemas que se señalarán en la siguiente sección, **han hecho que los recursos de regalías tengan escaso impacto en el bienestar de las regiones.**

### 1.3. Valor, generación y distribución de las regalías

El valor monetario de las regalías depende del volumen de producción; del canon; del precio internacional cuando el bien se exporta; del costo de transporte entre la boca de mina y el puerto; y, de la tasa de cambio.

Bajo el marco legal actual, y en atención al volumen de la producción, los hidrocarburos, el carbón y el níquel han generado el grueso de las regalías, ya que entre 1994 y 2009 ellos representaron el 97.8% del valor total de las regalías, según las cifras del Cuadro 1.

#### CUADRO 1

**Regalías generadas entre 1994 y 2009, según tipos de bienes.  
Billones de pesos constantes de 2009 y porcentajes**

TIPO DE BIEN	MONTO GENERADO	Participación
Hidrocarburos	34.7	82.2
Carbón	5.2	12.3
Níquel	1.4	3.3
Otros <sup>3</sup>	0.9	2.1
Total	42.2	100.0

Fuente: Con base en la Exposición de Motivos al proyecto de Acto Legislativo por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones (de aquí en adelante **Exposición de Motivos**).

Por lo que hace a la distribución de su valor entre las **regiones minero-energéticas**<sup>4</sup> y el FNR<sup>5</sup>, el Cuadro 2 muestra que este último recibió entre 1994 y 2009 el 21.2% del total generado, mientras que a las primeras les ha correspondido el 79.8% de ese total.

<sup>3</sup> Que corresponden principalmente a oro, platino, hierro, cobre, sal, calizas, yesos, arcillas, gravas, minerales radioactivos, minerales metálicos y no metálicos, esmeraldas y piedras preciosas.

<sup>4</sup> Que en la jerga de la tecnocracia se conocen como regalías directas

<sup>5</sup> Que con el paso del tiempo llegaron a conocerse como regalías indirectas

**CUADRO 2**  
**Distribución de las regalías entre las regiones minero-energéticas y el FNR.**  
**Billones de pesos constantes de 2009 y porcentajes**

CONCEPTO	MONTO	PARTICIPACIÓN
Regiones minero-energéticas	33.3	78.9
FNR	8.9	21.1

FUENTE: Con base en la **Exposición de Motivos**.

En lo referente a la distribución interdepartamental, el Cuadro 3 señala que el grueso de ellas ha ido a nueve departamentos y que su distribución per cápita ha sido muy desigual.

En esta información, el índice de ingreso per cápita equivale a 1 para el promedio nacional y es 32.6 veces más alto en Casanare y notoriamente superior en Arauca, Meta, La Guajira, Huila y Cesar, para mencionar los más elevados.

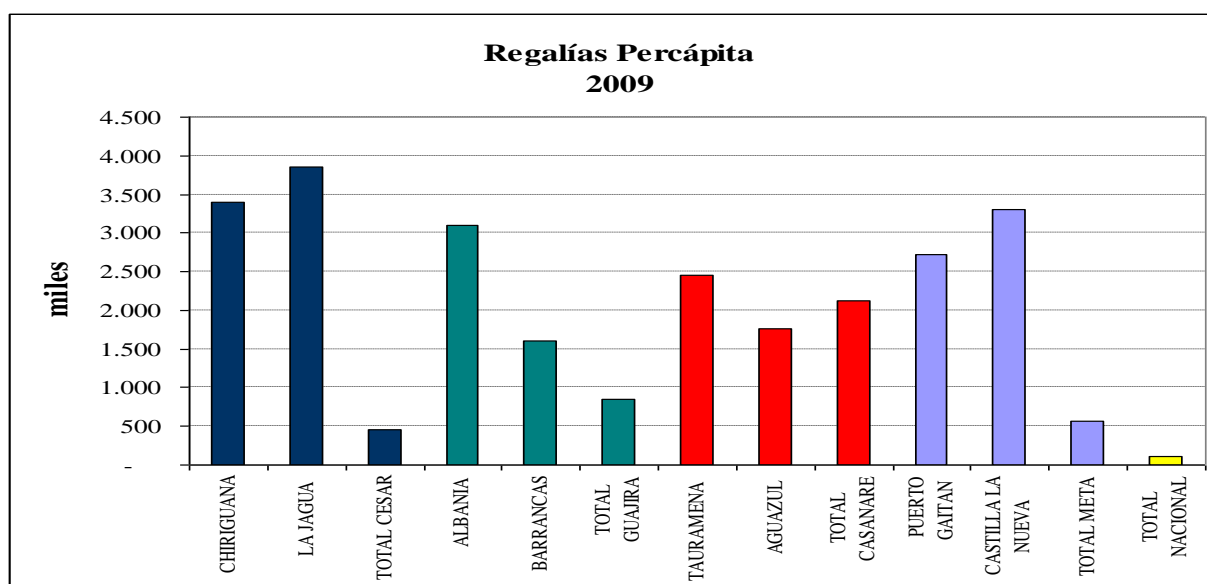
**CUADRO 3**  
**Distribución territorial de las regalías en las regiones minero-energéticas**

DEPARTAMENTO	PARTICIPACIÓN (%)	PARTICIPACIÓN EN LA POBLACIÓN (%)	INDICE DE INGRESO PERCAPITA
Casanare	23.5	0.7	33.6
Meta	12.1	1.9	6.4
Arauca	10.4	0.5	20.8
La Guajira	9.7	1.8	5.4
Huila	8.9	2.4	3.7
Santander	5.6	4.4	1.3
Cesar	5.4	2.1	2.6
Córdoba	4.9	3.5	1.4
Antioquia	3.4	13.2	0.3
Tolima	3.3	3.1	1.1
Resto	12.8	66.4	0.2
<b>Total Nacional</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1.0</b>

FUENTE: Cálculos del autor con base en la **Exposición de Motivos**.

La distribución al interior de los departamentos es aún más desigual, como puede verse en la Gráfica 1 que muestra los valores per cápita recibidos en 2009 por los departamentos de Cesar, La Guajira, Casanare y Meta, y sus principales municipios productores.

GRÁFICA 1



Tomado de: Hernández 2010.

## 2. LIMITACIONES DE LA ACTUAL INSTITUCIONALIDAD LEGAL

La actual institucionalidad legal sobre el reparto de las regalías entre los beneficiarios, y el uso que a las mismas se le puede dar, tiene las siguientes debilidades:

- El reparto porcentual de su valor entre las **regiones minero-energéticas** y el FNR no estuvo precedido de ningún análisis sobre la conveniencia de esa distribución.
- Como se desprende de la enumeración de las variables que afectan su valor monetario, y dados los coeficientes para su reparto, los recursos que se destinan a cada beneficiario no tienen en cuenta las necesidades que con ellos se deben satisfacer, lo cual da lugar a manifiestas desigualdades inter e intradepartamentales como se puso de presente en la sección anterior.
- La norma sobre “cesión”, que busca su redistribución inter e intradepartamental, tiene dos graves defectos. El primero es que está referida al volumen de producción, y no al monto de los ingresos percibidos por los departamentos y municipios productores<sup>6</sup>. El segundo es que los recursos que ceden los municipios se reparten por igual entre los otros municipios del departamento, con independencia de la población y de las necesidades de los beneficiarios de la cesión.
- Las regalías no se suman a los recursos que se distribuyen a través del Sistema General de Participaciones (SGP) para estimar cuáles y cuántas son las necesidades que se pueden satisfacer con ellas, y durante cuánto tiempo.

<sup>6</sup> Con lo cual bajas en las cantidades producidas que se vean más que compensadas por aumentos en los precios conducirían a una menor cesión, a pesar de que el ingreso aumente. Y también al contrario, aumentos en la producción que sean compensados por bajas en los precios pueden dar lugar a mayor cesión.

- Como el canon y los coeficientes de reparto son relativamente fijos, el monto de las regalías que van a las **regiones minero-energéticas** es marcadamente procíclico, ya que en épocas de elevados precios la producción tiende a aumentar y difícilmente esos dos efectos se verían compensados por la revaluación de la tasa de cambio.
- Como no ha sido posible impulsar una ley sobre ahorro en tiempos de bonanza, la tendencia es que con ingresos transitorios, dada la no renovación de estos recursos, se financian gastos permanentes que a la larga terminarán desfinanciados.
- En la mayoría de los casos no se cuenta con un precio de mercado para determinar el costo de transporte de la mina al puerto, y por lo tanto la determinación del precio en boca de mina responde a criterios administrativos que son, en ocasiones, objeto de controversias.
- Existe una muy débil institucionalidad en las **regiones minero-energéticas**, y en especial en los municipios productores, para la planeación intertemporal del gasto y para el uso de las regalías. Esto sumado a la debilidad de los controles (fiscal, disciplinario, penal, ciudadano, etc.) y a la presencia de grupos armados ilegales en casi todas ellas, ha dado lugar a muchas ineficiencias, irregularidades e indebidos usos de estos recursos.

### 3. ENFERMEDAD HOLANDESA E IMPACTOS REGIONALES

A partir del escrito de los Profesores Warner Max Corden y J. Peter Neary, publicado en el *Economic Journal* de 1982, se popularizó, con el nombre de Enfermedad Holandesa, el efecto que se produce en las economías nacionales cuando se expande de manera súbita un sector exportador, a consecuencia de lo cual se aprecia la moneda nacional y se afectan negativamente otros sectores exportadores y los productores de bienes nacionales que no se destinan al comercio internacional.

Explicaciones relativamente sencillas sobre el fenómeno se encuentran en la Exposición de Motivos y en el documento Regla Fiscal para Colombia, preparado por el Comité Técnico Interinstitucional integrado por funcionarios del Banco de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (de aquí en adelante **Documento sobre Regla Fiscal**).

Esos análisis enfatizan los efectos macroeconómicos de la previsible expansión del sector minero-energético sobre la economía colombiana en los próximos años y advierten sobre la necesidad de su manejo prudente para evitar los daños que causa la Enfermedad Holandesa.

Sin embargo, en ellos, y en general en la literatura sobre el tema, se suele guardar silencio sobre los impactos negativos, sociales y económicos, que se presentan en las regiones abundantes en RNNR como consecuencia de su explotación.

Una excepción a este respecto es la recomendación contenida en el **Documento sobre Regla Fiscal**, donde se lee:

“El auge minero-energético que se prevé para los próximos años podría tener efectos negativos sobre sectores como la industria y la agricultura. Para mitigar estos efectos, en este documento se recomienda que el Gobierno promueva estrategias de desarrollo en las regiones, identificando conjuntamente sectores que pueden ser fortalecidos y que aporten al crecimiento del empleo y la productividad (...) Ésta sería una estrategia importante para ser incluida en el próximo Plan de desarrollo” (pág. 75).

Siendo ello así, aún si los costos ambientales y su correcta mitigación están previstos en la respectiva licencia ambiental y si las compañías minero-energéticas cumplen lo establecido en ella, es necesario hacer explícitos los costos en que incurren los departamentos y municipios productores como consecuencia de la producción de los RNNR. Tales costos están asociados a:

- El impacto directo sobre los demás sectores productivos, cuyas actividades se verán afectadas negativamente. Ese cambio en la composición de la producción ha sido especialmente notorio en los casos de los departamentos del César, La Guajira y Casanare, como puede verse en el Anexo 3.
- La existencia de una migración de desempleados, por lo general de escasa calificación, con las secuelas sociales que ello trae consigo.
- El incremento del desempleo, producto de una demanda limitada de mano de obra, por el carácter capital intensivo de las actividades minero-energéticas, y de una oferta de empleo creciente por la migración y el desplazamiento de las otras actividades productivas.
- El aumento de la desigualdad, producto de los mejores ingresos de quienes trabajan en las actividades minero-energéticas y del mayor desempleo abierto.

***Para mitigar esos impactos en las regiones minero-energéticas es necesario desarrollar producciones intensivas en mano de obra calificada, lo cual requiere el diseño de una política de empleo y capacitación del recurso humano y el financiamiento del gasto principalmente en salud, educación, primera infancia y ciencia, tecnología e innovación<sup>7</sup>.***

***Consideraciones económicas a las que se debe añadir, como principio ético, la equidad, y como principio político, una mejor institucionalidad y una mejor gobernanza<sup>8</sup>. Razones todas ellas que llevan a la necesidad de darle a las regiones minero-energéticas un tratamiento preferencial a la hora de repartir las regalías que el Estado deriva de la explotación de los RNNR.***

---

<sup>7</sup> La experiencia internacional muestra que ese tipo de gastos explica el éxito de las regiones minero-energéticas en países en donde la explotación de recursos naturales a jugado un papel líder en el crecimiento y el desarrollo. Ver: Lederman y Maloney

<sup>8</sup> Es de anotar que, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, por gobernanza se entiende: “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.



#### 4. EXAMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

Debido a los titulares de prensa, en el imaginario colectivo pudo haber quedado la idea de que la reforma a la institucionalidad del régimen de regalías se justifica para acabar con la distinción entre las llamadas directas e indirectas<sup>9</sup>.

Esa apreciación no tiene validez alguna ya que ni en la Constitución ni en las normas básicas legales se establece esa distinción, salvo la casual mención a que hace referencia el artículo 13 de la ley 756 de 2002.

Dejando de lado ese hecho, lo que en verdad amerita examen sobre la propuesta gubernamental es la necesidad de la reforma para la equidad; la estabilidad macro-económica y el desarrollo regional; la financiación de proyectos de ciencia, tecnología e innovación; al igual que aspectos relativos a la inclusión o no de las regalías en el Presupuesto Nacional, y la oportunidad del **PAL**.

##### 4.1. Equidad

Al referirnos al tema de la equidad, lo primero que llama la atención es que en el **PAL** solamente se definen como sujetos beneficiarios del Sistema General de Regalías el Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo de Competividad Regional. Mientras que de las **regiones minero-energéticas** se predica que “tendrán derecho de participación en las regalías y compensaciones”.

Esa confusa distinción entre ser beneficiario y tener derecho de participación, cuya necesidad no es clara, resulta especialmente extraña en atención a las consideraciones sobre el impacto de la Enfermedad Holandesa en los departamentos y municipios productores, explicado en la anterior sección.

Lo que sí constituye signo positivo en materia de equidad es la creación del Fondo de Compensación Regional que, en cuanto a su carácter temporal y a los criterios de asignación de recursos, responde a las ideas expuestas por Adolfo Meisel y Armando Galvis en el documento: “Fondo de Compensación Regional: Igualdad de oportunidades para la periferia colombiana”<sup>10</sup>. Ese Fondo puede financiarse bajo la actual normatividad constitucional por el FNR, ya que sus programas y proyectos, sin ninguna duda, son prioritarios para el desarrollo de las **regiones**.

Así mismo, en materia de equidad con las **regiones** y con los colombiano con derecho a pensión en las entidades territoriales, el **PAL** reitera el principio legal hoy vigente de que se pueden destinar recursos de las regalías para fondear estas pensiones. Lo cual no es novedoso pues en el Artículo 48 de la Ley 863 de 2003 se lee:

---

<sup>9</sup> El periódico El Tiempo el 1 de septiembre informó: “Con la reforma se creará una bolsa común que se llamará Sistema General de Regalías, desaparecen las regalías directas e indirectas, y se repartirán a todas las regiones y no como ahora cuando las zonas productoras se quedan con el 80 por ciento”.

<sup>10</sup> Documento CEER NO. 122 de enero de 2010

“De las contraprestaciones económicas a título de regalía, derechos o compensaciones que correspondan a los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos no renovables, así como a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, se descontará previamente el cinco por ciento (5%) con destino al Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales (...)

Para los mismos efectos de los recursos del Fondo Nacional de Regalías se descontará, a título de inversión regional, un cincuenta por ciento (50%). El descuento será realizado directamente por la entidad responsable de su giro. El saldo restante conservará los porcentajes de distribución de que tratan las normas vigentes. Los aportes se realizarán teniendo en cuenta los siguientes criterios: monto de los pasivos pensionales, población, eficiencia y nivel de desarrollo; esto de conformidad con el reglamento que para el efecto adopte el Gobierno Nacional”.

***De lo cual se concluye que para destinar parte de las regalías al financiamiento del pasivo pensional de las regiones no se necesita Reforma Constitucional.***

#### **4.2. Estabilidad Macroeconómica y recursos para el desarrollo**

En la ***Exposición de Motivos*** se hace gran énfasis sobre la necesidad de la Reforma Constitucional para preservar la estabilidad macroeconómica. Tanto es ello así, que el primer beneficiario del Sistema General de Regalías es el Fondo de Ahorro y Estabilización y que buena parte de ese documento se dedica a explicar el alcance de este tema.

A este respecto se debe reflexionar sobre si es necesario el ahorro de las regalías para la estabilidad macroeconómica; si se necesita una Reforma Constitucional para ese propósito; y, sobre la conveniencia de que las ***regiones minero-energéticas*** y el FNR ahorren parte de sus regalías.

Respecto del primer tema es preciso traer a cuento lo afirmado en el ***Documento sobre la Regla Fiscal***, en el cual se lee:

“La regla cuantitativa se aplica a las operaciones fiscales del Gobierno Nacional Central. Este nivel de gobierno es el componente fundamental del SPNF, tanto por la magnitud de sus operaciones como porque su balance refleja la verdadera posición de la autoridad fiscal. Entre las razones que motivaron la selección del Gobierno Central, se destacan las siguientes:

- Su desbalance financiero explica el desequilibrio fiscal del SPNF y su deuda representa alrededor del 87% de la deuda pública consolidada.
- Tiene relativa discreción sobre sus ingresos y gastos.
- Si bien el MFMP contempla unas metas indicativas para el SPNF de balance primario, que es aprobada (SIC) por el Confis, no existe un compromiso explícito de balance primario en el mediano plazo para el GNC. Como se mencionó en la sección previa, es precisamente sobre las finanzas del Gobierno Central que se debe aplicar una política de consolidación y blindaje hacia el futuro.
- Las finanzas del GNC reciben muchas presiones de gasto provenientes de las entidades descentralizadas y, en particular, de las ET, de modo que anclar el

presupuesto por medio de la regla induce una consolidación del ajuste del sector descentralizado y motiva un mayor esfuerzo para su propio financiamiento.

- Las ET ya cuentan con la normatividad que les ha permitido sanear y equilibrar sus finanzas y, seguramente, evitarán desbordar sus gastos.
- La regla no se convierte en un obstáculo para la descentralización fiscal del país, ya que no limita el manejo discrecional de las finanzas de las ET.
- Por la oportunidad y calidad de las estadísticas requeridas para la operatividad de la regla” (págs. 29 – 30).

Así pues, la propuesta del **Documento sobre la Regla Fiscal** es que ella se aplique al gobierno nacional central, y de seguirse la recomendación cuantitativa allí contenida, el resultado sería que:

“la deuda descenderá de un nivel de 39,4% del PIB en 2010 a 28,4% del PIB en 2020. En otras palabras, la regla indica que para lograr que el nivel de la deuda del GNC descienda a 28% del PIB en el mediano plazo, se requiere la obtención de un superávit primario de 1,3% del PIB, en promedio, por año.” (Documento sobre la Regla Fiscal, 2010: 41)

Para quien esté interesado en ahondar en detalles sobre estos resultados, la sección E del **Documento sobre la Regla Fiscal** “Pronósticos fiscales con la regla y ejercicios de sensibilidad”, contiene el análisis y la discriminación de esas proyecciones cuantitativas. Esas proyecciones calculan el superávit primario que se requiere para la estabilidad a largo plazo de las finanzas del gobierno nacional, el componente contracíclico de su política fiscal y el ahorro que tendría que hacer con los recursos de sus ingresos petroleros, que en lo esencial están constituidos por el impuesto de renta que pagan las compañías que explotan los hidrocarburos (incluida Ecopetrol) y por los dividendos que se reciban de esta última.

***Así las cosas, resulta absolutamente claro que, sin necesidad de hacer uso de las regalías, un manejo prudente de las finanzas del gobierno nacional garantizaría una senda descendente de su deuda como porcentaje del PIB y propiciaría un clima de tranquilidad para el manejo macroeconómico de la nación.***

Se podría argüir que las cifras contenidas en el **Documento sobre la Regla Fiscal**, calculadas por los técnicos del Ministerio de Hacienda, el DNP y el Banco de la República, están erradas o que el gobierno nacional requiere un mayor espacio fiscal del allí previsto y que, por ello, se necesita que las **regiones minero-energéticas** y el FNR ahorren parte de sus regalías. Si este último fuere el caso, bienvenida la discusión.

***Pero para que las regiones minero-energéticas y el FNR ahorren no se requiere una norma constitucional.*** Ello es así porque basta recordar que la Ley 209 del 30 de agosto de 1995, mediante la cual se creó y reglamentó el funcionamiento del Fondo de Ahorro y Estabilización petrolera, estatuyó:

“Artículo 1°. Créase el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera como un sistema de manejo de cuentas en el exterior, sin personería jurídica y con subcuentas a nombre de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, de los departamentos y municipios receptores de regalías y compensaciones monetarias y del Fondo Nacional de Regalías,

por concepto de las retenciones que se hagan a ellos sobre los derechos que en cada unidad de producción les reconoce la legislación vigente, en especial la Ley 141 de 1994.

El traslado de estos recursos al Fondo no significa apropiación de ellos por parte de la Nación. Dicho traslado, tiene un carácter estrictamente temporal y propósitos exclusivos de ahorro fiscal y estabilización macroeconómica”

Dilucidado que, en principio, el gobierno nacional no necesita parte de las regalías para garantizar la estabilidad macroeconómica, y que si ese fuese el caso para ello no se requiere de una reforma constitucional que obligue a las **regiones minero-energéticas** y al FNR a ahorrar, resulta importante abordar el punto sobre la conveniencia de ese ahorro por parte de los entes hoy beneficiarios de las regalías.

Sobre este punto no existe duda alguna, porque el ahorro de una porción de las regalías por parte de las **regiones minero-energéticas** se necesita primeramente para mantenerles a ellas, durante algunos años, la reparación por los costos económicos y sociales que les causa la producción y el transporte de los RNNR más allá del periodo que demore su explotación; y, en segundo término, porque dada la volatilidad de esos recursos<sup>11</sup> la prudencia aconseja ahorrar parte de ellos en épocas de bonanza para poder gastarlos en épocas de ingresos atípicamente bajos.

***Sin embargo, como aquí ha quedado demostrado, ese ahorro se puede reglamentar bajo las normas constitucionales vigentes si el derecho titular sobre él es de las regiones y no del gobierno nacional. Por lo demás, desde luego, bajo reglas claras sobre la propiedad y principios transparentes para la administración de ese ahorro, es insustancial quién lo administre.***

En cuanto a los recursos para el desarrollo, el **PAL** propone la creación del Fondo de Desarrollo Regional al cual tendrán acceso las **regiones**, será de duración indefinida y financiará proyectos de verdadero impacto en las entidades territoriales.

Estas propuestas reviven la idea de la Constitución del 91 y lo desarrollado acerca de ello en el Artículo 3° de la Ley 141 de 1994, que previó que las entidades territoriales, de manera individual, conjunta o asociada, podrían presentar al FNR proyectos para su financiación; que esos proyectos deberían estar precedidos de la correspondiente evaluación previa; y, que se entenderían como proyectos regionales aquellos que beneficiaran a dos o más departamentos<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Volatilidad que es producida por las variaciones de las cantidades producidas, de los precios internacionales o de la tasa de cambio.

<sup>12</sup> Para mayor claridad el texto exacto del Artículo 3° de la Ley 141 de 1994 es el siguiente:

“Elegibilidad de los proyectos. Para que un proyecto sea elegible deberá ser presentado ante la Comisión Nacional de Regalías por las entidades territoriales, bien sea de manera individual, conjunta o asociada y contar con el previo concepto del Consejo Regional de Planificación Económica y Social, Corpes o de la región administrativa y de planificación o de la región como entidad territorial, o de la Corporación Autónoma Regional que tenga jurisdicción en el territorio de la entidad solicitante. Los proyectos regionales de inversión deberán ser definidos como prioritarios en el correspondiente plan de desarrollo, y venir acompañado de los estudios de factibilidad o preinversión, según el caso, que incluya el impacto social, económico y ambiental. LEY 141 DE 1994.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente Ley se entiende como proyecto regional aquel que al ejecutarse produzca beneficios en dos (2) o más departamentos.”

### 4.3. Otras Materias

En lo referente a las asignaciones para los proyectos de ciencia, tecnología e innovación se debe entender que, si al legislador le cabe la facultad para destinar recursos de las **regiones minero-energéticas** y del FNR para el ahorro y para los fines del desarrollo regional, no existiría razón alguna para que ese no fuese el caso a la hora de financiar proyectos en las **regiones** para estas finalidades.

Conclusión que se apoya en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la sentencia C-567/95, antes referida, en la cual se lee:

“(…) Se observa que en el artículo 361 de la Carta el Constituyente dio plenos poderes al legislador para regular el régimen de las regalías, no como derechos adquiridos, ni como bienes o rentas de las mencionadas entidades del orden territorial, sino como derechos de participación económica en una actividad que se refiere a bienes de propiedad del Estado, al señalar que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados por la ley a los departamentos y municipios se creará el Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinaran a las entidades territoriales en los términos que señale la ley, para los fines y objetivos previstos en el citado artículo 361 de la Carta Política.

(…) Además, es claro que según lo dispuesto por el artículo 359 numeral 1o. de la Carta política, la ley puede señalar la destinación específica de las rentas nacionales que en las que participen los departamentos y municipios y que lo que se establece por las partes acusada de los artículos 14 y 15 de la ley 141 de 1994 es ejercicio de esta competencia, ya que la mencionada renta recibida por la explotación de los recursos naturales no renovables es nacional, por pertenecer exclusivamente al Estado y porque en ella deben participar los departamentos y municipios en los términos establecidos en la ley, todo lo cual permite al legislador establecer la destinación de los recursos de las regalías” (Subrayado fuera de texto).

Finalmente, ***la especificación de que el Sistema General de Regalías no hará parte del Presupuesto Nacional no implica novedad alguna ya que ese es el caso bajo la normatividad vigente.***

### 4.4. Oportunidad del Acto Legislativo

***Por todo lo dicho hasta aquí el PAL resulta innecesario para modificar la institucionalidad vigente sobre las regalías y para alcanzar los fines que se con él buscan. Más allá de ello esa es una manera poco eficiente de gastar el capital político que se requiere para promover en el Congreso de la República una reforma con esos alcances.***

Es bien sabido que cualquier propuesta de reparto sobre este particular va a significar quitarles a algunos de los actuales beneficiarios para darles a otros pues, como se dice en el lenguaje de los economistas, en el muy corto plazo el juego es de suma cero. Así más adelante la nueva normatividad produzca muchos beneficios para todos los actores.

Si se sigue el camino de la Reforma Constitucional pasarán dos años discutiendo el **PAL** y, sólo en el mejor de los casos, a fines de 2011 se estará entrando a discutir el nuevo régimen de reparto. Para entonces el capital político del gobierno estará menguado y la nueva ley podría terminar siendo tan poco eficiente para el desarrollo regional como lo han sido las leyes 141 del 28 de junio de 1994 y 756 del 23 de julio 2002.

Ineficiencia legislativa explicable, en parte, por la complejidad de estas materias, pero también porque como bien se sabe **“con la convivencia cotidiana, la autoridad decae”**.

## 5. PRINCIPIOS DE UNA REFORMA LEGAL

### 5.1. Normas básicas legales.

Establecido, de manera absolutamente inequívoca, que a las **regiones minero-energéticas** se les debe dar un tratamiento preferencial a la hora de repartir el monto de las regalías, la pregunta es cómo determinar esa preferencia.

Descartado como criterio, por su elevado nivel de irracionalidad, que el reparto deba hacerse según la cantidad producida de cada tipo de bien, parece que lo indicado es distribuir directamente los ingresos que se generan por regalías.

Esto debe ser bien entendido porque, desde luego, hoy en día a ningún ente territorial se le entrega una parte de las cantidades producidas para que él la venda y con el producto de la venta incorpore a su presupuesto el monto de los recursos así obtenidos. Pero a pesar de que ello no sea literalmente así, la lógica del reparto es esa. Es decir, extraído el volumen físico de los bienes (toneladas, barriles, pies cúbicos, etc.), el canon determina la cantidad que se paga como regalías, y los coeficientes de reparto la cantidad que le corresponde a cada uno de los entes integrantes de las **regiones minero-energéticas**. Y son esas cantidades, cuando se valoran a precio en boca de mina, las que determinan el monto de regalías que se incorpora en los respectivos presupuestos.

Para definir el criterio de reparto de los ingresos podrían utilizarse muy diversos métodos. Se puede empezar señalando que la compensación de los costos económicos y sociales de la explotación de los RNNR consistiría en asegurarles en primer término a los municipios productores, y en menor grado al resto de los beneficiarios de las mal llamadas regalías directas, el pago de una canasta social<sup>13</sup>, de tal suerte que ellos pudieran disfrutar, si los

---

<sup>13</sup> Que por ejemplo asegurara la cobertura universal en los servicios y bienes básicos en los siguientes términos:

1. En educación pre-escolar una cobertura del 100% para los infantes entre 5 y 6 años.
2. En educación básica y media una cobertura del 100% para los jóvenes entre 7 y 15 años.
3. En salud la afiliación al régimen subsidiado del 100% de la población no afiliada al régimen contributivo y el mantenimiento de los programas y campañas de salud pública.
4. En acueducto, alcantarillado y disposición de residuos sólidos construir y mantener la infraestructura necesaria para cubrir el 100% de la población.
5. Respecto a la prevención de la mortalidad infantil el cuidado de la población en riesgo, lo cual incluye la atención médica y ayudas alimentarias a madres gestantes y lactantes y los infantes correspondientes. Respecto a la educación técnica y superior el establecimiento de un fondo de becas.
6. La cobertura universal en educación, además de sufragar los costos de la infraestructura y del personal docente necesario, incluiría ayudas alimentarias y dotación para estimular a los padres pertenecientes a las familias pobres a que mantengan sus hijos en el sistema escolar.

recursos son bien administrados, de un nivel de bienestar superior al del resto de las entidades territoriales.

Esa canasta social se financiaría conjuntamente con el SGP y con las regalías, lo cual supondría la fijación legal de su costo per cápita en términos de salarios mínimos. Ese costo, conjuntamente con la población certificada por el DANE, determinaría el monto de los recursos a transferir a cada municipio minero-energético y, diferencialmente, a los departamentos productores y a los puertos de embarque.

Bajo un esquema como el propuesto todas las necesidades sociales básicas de las **regiones minero-energéticas** quedarían financiadas por el SGP y por las regalías. Los tributos locales, de departamentos y municipios, se destinarían a los gastos de funcionamiento, bajo restricciones similares a las actualmente existentes en la ley, y a los demás gastos de desarrollo (infraestructura vial intradepartamental, vivienda, promoción del desarrollo económico y del turismo, cultura, recreación y deporte, para mencionar los principales).

Además los departamentos minero-energéticos tendrían acceso al Fondo de Desarrollo Regional en igualdad de condiciones que el resto de ellos.

Una forma de simplificar esta propuesta sería que la ley determinara un porcentaje del SGP que en adición al mismo se destinara para gasto social en los municipios minero-energéticos. Un porcentaje menor al anterior se destinaría al resto de los municipios del departamento productor para los mismos fines y un monto fijo (en salarios mínimos) se destinaría al departamento productor bien para gastos adicionales de política social en los municipios o bien para financiar gastos de desarrollo según antes se definió.

El tratamiento preferencial para las **regiones minero-energéticas** se prolongaría, individualmente a cada uno de sus integrantes, durante un número plural de años y esos recursos se llevarían como cuentas separadas a la cuenta de ahorros del FNR, según se explica en seguida.

El monto de las regalías que no se asigne de esta manera a las **regiones minero-energéticas** iría al FNR que tendría cinco cuentas así:

- Pensiones territoriales;
- Fondo de Compensación Regional;
- Fondo de Competitividad;
- Fondo para la promoción de la Ciencia, la tecnología y la innovación; y
- Fondo de Ahorro y Estabilización del Gasto Regional

La distribución porcentual de los recursos que irían a cada una de esas cuentas se definiría en la ley, estableciendo unos intervalos para ese fin, de suerte que, dependiendo de las circunstancias, la asignación específica para cada propósito pudiese hacerse con criterios flexibles.

El Fondo de Ahorro y Estabilización del Gasto Regional se alimentaría de los ahorros permanentes de las **regiones minero-energéticas** para preservar en el tiempo sus beneficios

preferenciales y de reservas transitorias producto de las fluctuaciones de en los ingresos del propio FNR.

Los principios expuestos se encaminan a racionalizar el gasto territorial, quitarle presiones innecesarias a las transferencias de la nación a las regiones, y a hacer que la política de gasto territorial sea contra cíclica.

Para ello es necesario que la reforma legal elimine todas las asignaciones específicas hoy existentes en el FNR, establecidas, especialmente, en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002. Ello le quitaría al FNR el carácter de “arbolito de navidad”, que tanto bien le ha hecho al clientelismo y tanto mal le ha causado a las **regiones**.

En la nueva ley se debe definir con claridad lo que se entiende por proyectos financiables por el Fondo de Competitividad. Para lo cual se podría retomar la idea contenida en el libro “Propuestas para el fortalecimiento fiscal de los departamentos”<sup>14</sup>, en donde se previó que los proyectos regionales de inversión deberían tener **siempre** como beneficiarios:

- A varios departamentos que acuerden desarrollar, de manera conjunta, un mismo proyecto
- A un solo departamento, siempre que el impacto recaiga sobre varios de sus municipios
- A más de un municipio, sean ellos o no de un mismo departamento

Además, como también se señaló en el referido libro, debería instituirse que las prioridades del Fondo de Competitividad, se limiten a unas pocas áreas como podrían ser:

- La infraestructura vial regional
- Los Planes Departamentales de Agua
- El pago por servicios ambientales en las zonas no mineras, en especial en lo atinente a la deforestación evitada y la conservación de las cuencas hidrográficas
- Los proyectos de disposición de residuos sólidos

A estas prioridades no se preasignarían montos de recursos en términos absolutos, ni tampoco en relación con el tamaño del Fondo de Competitividad. Se establecería sí que, como se prevé en el **PAL**, el FNR asigne los recursos con criterios de equidad regional.

## 5.2. Mejor institucionalidad y más gobernanza<sup>15</sup>

Como es sabido para derrotar la pobreza son necesarios, pero no suficientes, los recursos financieros. Por lo tanto la ley que reforme el reparto de las regalías debe complementarse con la creación de una mejor institucionalidad y de una mejor gobernanza. Esto supone

---

<sup>14</sup> Preparado por la Federación Nacional de Departamentos en 2009.

<sup>15</sup> Esta sección es tomada, con leves modificaciones, del documento del autor titulado **Agenda Caribe** que se puede consultar en: <http://www.ocaribe.org>



elevar la calidad de la gerencia pública, crear y cualificar la participación ciudadana en la vigilancia del uso de los recursos del erario, y combatir la corrupción.

### **5.2.1. Una mejor gerencia pública**

La elevación de la calidad de la gerencia pública requiere establecer la planeación intertemporal del gasto, transparencia en la contratación, respeto por la legalidad y mejoras en la generación y difusión de la información.

En muchas ocasiones, la poca eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos del erario es producto de no priorizar los proyectos, de la atomización de las asignaciones y de la escasa o ninguna visión con propósitos de largo plazo. Por ello es necesaria la planeación intertemporal del gasto. Preparar, concertar, aprobar, aplicar, evaluar, retroalimentar y corregir planes plurianuales de inversión<sup>16</sup> debe constituirse en principio gerencial de las administraciones en todo el país, pero en especial en las de las **regiones minero-energéticas**.

La buena gerencia pública requiere, además, que la adquisición de los bienes y servicios públicos se haga bajo principios de objetividad, con sólidos fundamentos técnicos y económicos, procurando que las compras sean transparentes, de buena calidad y a costos razonables.

El respeto a la legalidad es condición necesaria para el buen uso de los recursos públicos, pues el incumplimiento de las normas legales – más allá de minar la confianza, menoscabar el respeto por lo público y ser una conducta antiética – genera controversias, sobrecostos y dilaciones en los procesos de adquisición de bienes y servicios. Por ello la buena gerencia pública supone que toda contratación esté sujeta a un examen de legalidad en las etapas precontractual, contractual y postcontractual.

La falta de información confiable y precisa le causa debilidades a la gerencia pública en el manejo del erario<sup>17</sup>, porque ello, aparte de que es fuente de desgano administrativo, hace que no se generen relaciones de confianza entre la ciudadanía y los gobernantes, y aminora el respeto por los bienes colectivos.

Muchas de las administraciones de los municipios minero-energéticos tienen carencias estructurales para el desempeño de una gerencia como la que aquí se propone por multitud de razones, siendo las principales de ellas su cortoplacismo; la simpatía con que una porción de la ciudadanía ve el asistencialismo como manera de solucionar sus necesidades más apremiantes; y las relaciones clientelistas, y casi siempre corruptas, que posibilita la atomización del gasto.

---

<sup>16</sup> Planes que deben reflejar la destinación de los recursos a los fines establecidos en la ley, para de esa manera alcanzar progresivamente plena cobertura en salud, educación, saneamiento básico y demás propósitos de la política de equidad

<sup>17</sup> Información sobre estas materias es necesaria para establecer si los intereses colectivos se están atendiendo de manera apropiada. Pero además es ella la que permite evaluar los resultados de la gestión de los funcionarios y a partir de allí determinar si se hace o no buen uso de los recursos públicos.

Por ello se hace necesario que las administraciones locales cuenten con una asistencia técnica especial, de largo aliento, no sujeta al vaivén de los cambios político administrativos, que las capacite en el manejo contable, presupuestal, de contratación, etc., a fin de fortalecer la gerencia pública. Capacitación cuyo direccionamiento debería preverse en la ley.

### **5.2.2. Más y mejor ciudadanía**

Establecer este tipo de gerencia pública es un cambio institucional de muy hondas repercusiones. Este cambio se vería fortalecido si se acompaña de una masificación y cualificación de la participación ciudadana en el análisis, monitoreo y seguimiento del gasto público y del impacto de los proyectos en la calidad de vida de los beneficiarios en las **regiones minero-energéticas**.

Conducente a este respecto es aprender de la experiencia que ha significado la creación, y puesta en funcionamiento, del Comité de Seguimiento a la Inversión de las Regalías en el Departamento del Cesar. La creación este Comité está lejos de haber acabado con el uso indebido de las regalías en los municipios mineros del Cesar, pero su funcionamiento ha promovido debates y acciones que han buscado mayor transparencia en el uso de esos recursos.

La creación de más y mejor ciudadanía, mediante la conformación de los comités ciudadanos que propicien el ejercicio de una mejor gerencia pública, debería ser también establecida en la ley.

### **5.2.3. Combate a la corrupción**

La mejor planeación del gasto público con un sentido estratégico de largo plazo; la transparencia, objetividad y pertinencia en la contratación de los bienes y servicios que se adquieren por las administraciones locales; el acompañamiento de la ciudadanía en la vigilancia del gasto y su impacto en la calidad de la vida de los beneficiarios; y la mejor información sobre el monto, origen y uso de los bienes del erario, tienen como propósito explícito, además de mejorar la gerencia pública, combatir el fenómeno de la corrupción. Debe entenderse que éste es un hecho sistémico que se produce por los incentivos perversos que se dan al interior del funcionamiento de la sociedad, más que un problema de orden moral.<sup>18</sup>

Ello es así porque la corrupción debe entenderse como el conjunto de actos mediante los cuales los funcionarios públicos, abusando de su poder institucional, consiguen un beneficio privado para sí, para terceros o para ambos, o hacen un uso inapropiado de los recursos públicos. La probabilidad de ese abuso se correlaciona positivamente con los beneficios que genera el acto corrupto y negativamente con el castigo a que puede dar lugar.

---

<sup>18</sup> Según Robert Klitgaard, teórico de reconocido prestigio internacional sobre el tema, "La corrupción es un crimen de cálculo, no un crimen pasional". Las tesis de Klitgaard son analizadas en Hernández, 2006.

Por eso la lucha contra la corrupción no se da solamente en el plano sancionatorio, sea este penal, fiscal o disciplinario, sino que encuentra especial soporte en el desestimulo y la condigna sanción social.

Los valores asociados a la probidad se acrecientan si se legitima y distingue a los buenos gerentes públicos y se les dota de medios para un ejercicio del poder, transparente, probo y abierto al control ciudadano. Si los recursos del Estado son manejados con sentido de economía, eficiencia y eficacia y los resultados del gasto contribuyen a la equidad social, los niveles de corrupción disminuyen porque los corruptos no tendrán espacio para actuar o podrán ser detectados con mayor facilidad.

Nada en esa búsqueda niega la necesidad de sancionar, de manera ejemplar y expedita, los actos de corrupción, lo que se subraya es que las acciones sancionatorias no bastan para erradicar el fenómeno.

Lo fundamental es un acuerdo social por la transparencia y la probidad que defienda los recursos públicos como algo sagrado. Acuerdo cuya gestación explícita debería incluirse en la ley.

## 6. INSERCIÓN DE LA MINERÍA EN LA ECONOMÍA REGIONAL<sup>19</sup>

En principio, un sector productivo altamente intensivo en bienes de capital que no se producen en las **regiones minero-energéticas**, que además escoge la mano de obra que emplea de acuerdo a sus habilidades y no por consideraciones territoriales, y cuyas utilidades no tienen por qué reinvertirse territorialmente, poco puede hacer para vincularse a otras actividades productivas en la región.

Sin embargo, esa es una visión de enclave que desconoce el hecho de que la actividad minera demanda bienes y servicios que podrían producirse competitivamente en las **regiones minero-energéticas**. Para que eso sea así es necesario crear mecanismos de identificación, comunicación y concertación entre la industria minero-energética y las fuerzas sociales y gremiales de ellas, tendientes a conocer y valorar las demandas futuras de bienes y servicios que serían susceptibles de producirse localmente de manera competitiva.

Esa identificación podría hacerse mediante la creación, organización y puesta en marcha de una institucionalidad liderada por las autoridades regionales, con el concurso de las empresas minero-energéticas y de los gremios de la producción. Esa institucionalidad velaría, además, por la capacitación y el entrenamiento de la mano de obra local a fin de mejorar sus competencias para vincularse a la producción de los RNNR. Proceso al cual podrían concurrir, con proyectos cuidadosamente estudiados, las universidades y los centros de investigación y de desarrollo tecnológico. Lo cual sería una manera de elevar la pertinencia de la educación regional.

Si las empresas minero-energéticas lideran acciones como las que aquí se enuncian estarían dando respuesta efectiva a los habitantes de las localidades en donde operan, puesto que se

---

<sup>19</sup> Esta sección se basa también en el documento del autor titulado **Agenda Caribe**

crearían empleos calificados, se ampliaría la capacidad de compra regional y con ello se generaría mayor valor en todo el sistema económico.

Esa sería la manera, por parte de las empresas de cumplir con su Responsabilidad Social, cuando esta se entiende como la “forma de gestionar una organización mediante la interacción y relación armónica con sus diferentes grupos de interés, dando respuesta a sus expectativas financieras, sociales y ambientales de manera que se contribuya al desarrollo sostenible y a la creación de valor en todo el sistema” (Centro Colombiano de Responsabilidad Social. Rojas 2009)

**ANEXO 1**  
**GENERACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y CESIÓN DE LAS REGALÍAS**

Las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 establecieron el canon de regalías y su distribución entre los entes beneficiarios, para el universo de los recursos naturales no renovables, según se explica a continuación para el caso de los hidrocarburos, el carbón y el níquel.

**Hidrocarburos**

Como se observa en el Cuadro No. 1.1 el porcentaje de regalías aplicable a la explotación de hidrocarburos varía entre el 8% y el 25 %, dependiendo del volumen diario (promedio mes) de la producción en boca de pozo.

**CUADRO No. 1.1**  
**Canon de las regalías de hidrocarburos**

<b>Volumen diario promedio mes por campo</b>	<b>Porcentaje</b>
Hasta 5.000 barriles por día	8 %
Entre 5.000 y 125.000 barriles por día	$\frac{0,08 \times 5.000 + (\text{Producción} - 5.000) \times 0,10}{\text{Producción}}$
Entre 125.000 y 400.000 barriles por día	20%
Entre 400.000 y 600.000 barriles por día	$\frac{0,2 \times 400.000 + (\text{Producción} - 400.000) \times 0,25}{\text{Producción}}$
Más de 600.000 barriles por día	25%

Fuente: con base en el Art. 16 ley 756 de 2002

Entendiéndose que un barril de petróleo equivale a 5.700 pies cúbicos de gas, las regalías para proyectos de explotación de gas en campos situados en tierra firme y costa afuera hasta una profundidad inferior o igual a 1.000 pies es equivalente al 80% de las regalías que paga el crudo; para la explotación en campos situados costa afuera a una profundidad superior a 1.000 pies se aplicará una regalía de 60% de las regalías aplicables a la explotación del crudo.

En cuanto a su distribución entre los beneficiarios de las mismas, las regalías provenientes de hidrocarburos se reparten según se muestra en el Cuadro No. 1.2.

**CUADRO No. 1.2**  
**Distribución de las regalías provenientes de hidrocarburos**  
**Porcentajes**

<b>Entidad</b>	<b>Producción de 0 - 10.000 BPMD*</b>	<b>Producción de 10.000-20.000 BPMD*</b>	<b>Producción superior a 20.000 BPMD*</b>
Departamentos Productores	52.0	47.5	47.5
Municipios o Distritos Productores	32.0	25.0	12.5
Municipios o Distritos Portuarios	8.0	8.0	8.0
Fondo Nacional de Regalías	8.0	19.5	32.0

Fuente: Art. 27 ley 756 de 200

Esas participaciones se limitan, para municipios y departamentos, cuando la producción supera ciertos volúmenes, según las cifras de los Cuadros 1.3 y 1.4.

### CUADRO No. 1.3

#### Cesión de las regalías provenientes de hidrocarburos por los departamentos productores

Barriles promedio mensual diario	Participación de los departamentos productores
Primeros 180.000 Barriles	100%
Más de 180.000 hasta 600.000 Barriles	10%
Más de 600.000 Barriles	5%

Fuente: Art. 23 ley 756 de 2002

### CUADRO No. 1.4

#### Cesión de las regalías provenientes de hidrocarburos por los municipios productores

Barriles promedio mensual diario	Participación de los municipios productores
Primeros 100.000 Barriles	100%
Más de 100.000 Barriles	10%

Fuente: Art. 24 ley 756 de 2002

## Carbón

El canon de regalías aplicable a la producción de carbón se determina según las cifras del Cuadro No. 1.5.

### CUADRO No.1.5

#### Canon de las regalías de carbón

Volumen de explotación de Carbón	Porcentaje
Mayor a 3 millones de toneladas anuales	10
Menor a 3 millones de toneladas anuales	5

Fuente: Art. 16 ley 756 de 2002

La distribución de las regalías del carbón se establece según se expresa en el Cuadro No. 1.6.

### CUADRO No. 1.6

#### Distribución de las regalías provenientes de carbón Explotaciones y Porcentajes

Entidad	Mayores de 3 millones de toneladas anuales	Menores de 3 millones de toneladas anuales
Departamentos Productores	42	45
Municipios o Distritos Productores	32	45
Municipios o Distritos Portuarios	10	10
Fondo Nacional de Regalías	16	-

Fuente: Art. 32 ley 141 de 1994

Las compensaciones derivadas de la explotación del carbón se distribuyen en un 12% para los departamentos productores, un 2% para los municipios o distritos productores, un 10% para los municipios o distritos portuarios, un 50% para ECOCARBON, o quien haga sus veces, un 10% para el CORPES Regional, o la entidad que lo sustituya, en cuyo territorio se efectúen las explotaciones, un 10% para la Corporación Autónoma Regional correspondiente, y el 6% para el Fondo de Fomento del Carbón (Art. 40 ley 141 de 1994).

Esas participaciones se limitan, para municipios y departamentos, cuando la producción supera ciertos límites, según las cifras de los Cuadros 1.7 y 1.8.

**CUADRO No. 1.7**  
**Cesión de las regalías provenientes de carbón por los departamentos productores**

<b>Toneladas métricas acumuladas por año</b>	<b>Participación de los departamentos productores</b>
Por las primeras 18 millones	100%
Más de 18 y hasta 21.5 millones	75%
Más de 21.5 y hasta 25 millones	50%
Más de 25 millones	25%

Fuente: Art. 51 ley 141 de 1994

**CUADRO No. 1.8**  
**CESION DE LAS REGALIAS PROVENIENTES DE CARBON POR LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES**

<b>Toneladas métricas acumuladas por año</b>	<b>Participación de los municipios productores</b>
Por las primeras 15 millones	100%
Más de 15 y hasta 17 millones	75%
Más de 17 y hasta 19 millones	50%
Más de 19 millones	25%

Fuente: Art. 52 ley 141 de 1994

## **Níquel**

En el contrato vigente en Cerro Matoso el níquel tiene un canon de 8 % de la producción, que se divide por partes iguales entre regalías y compensaciones. En contratos futuros, o en la prórroga del contrato de Cerro Matoso si ello se pactare, el canon se elevará al 12 %, del cual 7 puntos corresponderán a regalías y 5 puntos a compensaciones (Art. 16 ley 756 de 20002, parágrafo 4).

En cuanto a la distribución de las regalías y compensaciones provenientes del níquel serán las establecidas en los Cuadros 1.9 y 1.10, respectivamente.

**CUADRO No. 1.9**  
**Distribución de las regalías provenientes del níquel**

<b>Entidad</b>	<b>Porcentajes</b>
Departamentos Productores	55
Municipios o Distritos Productores	37
Municipios o Distritos Portuarios	1
Fondo Nacional de Regalías	7

Fuente: Art. 33 ley 141 de 1994

**CUADRO No. 1.10**  
**Distribución de las compensaciones provenientes del níquel**

<b>Entidad</b>	<b>Porcentajes</b>
Departamentos Productores	42
Municipios o Distritos Productores	2
Municipios o Distritos Portuarios	1
Fondo Nacional de Regalías	55

Fuente: Art. 41 ley 141 de 1994



**ANEXO 2**  
**FONDO NACIONAL DE REGALIAS<sup>20</sup>**

En efecto, según el artículo 1 de la ley 141 de 1994 y las modificaciones que se introdujeron en el artículo 2 de la ley 756 de 2002, el FNR distribuye sus recursos tal como se muestra en el Cuadro No 2.1

**CUADRO No. 2.1**  
**Distribución de los recursos del FNR**

Energización	15.00%
Destinaciones Especificas	15.50%
FNR ( Administración)	1.00%
Cormagdalena	10.00%
<b>Subtotal</b>	<b>41.50%</b>
Otros propósitos	
Fomento minero	8.78%
Preservación del Medio Ambiente	17.55%
Proyectos Regionales de Inversión	32.18%
<b>Subtotal</b>	<b>58.50%</b>
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>

Esa distribución inicial se subdivide una y otra vez, como se pone de presente en los siguientes hechos:

1. Del 15% para energización: 20% va para distribución de gas, 40% para zonas no interconectadas y 40% para otros propósitos,
2. El 15.5% que tiene destinación específica se reparte en más de 50 entidades territoriales, con un promedio inferior al 0.3% y en muchos casos con 1/8 del 1% para algunos beneficiarios.
3. Del 8.78% para fomento minero el 30% se destina a Ingeominas y el 70% a Minercol.
4. Del 17.55% para preservación del medio ambiente el 33.3% libre\* y 66.6% está pre-asignado con porcentajes fijos a: 1) **Saneamiento ambiental** en Amazonía, Chocó, San Andrés y Providencia, Ciénaga Grande de Santa Marta, Laguna de Sauso, Embalse del Guájaro, parque nacional Tairona, Laguna de Tota y Ciénaga de Sapayá; 2) **Preservación de las cuencas hidrográficas**; 3) **Descontaminación de los ríos Bogotá y Cauca**; 4) **Descontaminación y recuperación de la zona de la Mojana**; 5) **Preservación, reconstrucción y protección del macizo colombiano**; 6) **Recuperación ambiental del departamento de Bolívar**; 7) **Conservación y descontaminación de las Ciénagas de San Benito Abad, Caimito y San Marco**; 8) **Descontaminación de los ríos Cusiana, Charte, Upía, etc.** y 9) **Para las corporaciones regionales**, con

<sup>20</sup> La primera parte de este anexo es tomado, con leves modificaciones, del capítulo quinto del libro Propuestas para el Fortalecimiento Fiscal de los Departamentos, el cual fue preparado por el autor de este trabajo.

\* Esta es una interpretación, aunque también podría entenderse que la totalidad del 17.55% con destino a la preservación del medio ambiente está asignada.

subdivisiones específicas a su interior según sus ingresos fiscales o aquellas que tengan regímenes especiales.

Ejemplo específico de la atomización de los recursos del FNR son los artículos 6 y 7 de la Ley 756 de 2002, que se transcriben a continuación:

“Artículo 6°. El párrafo del artículo 5° de la Ley 141 de 1994 quedará así:

“Párrafo. La Comisión Nacional de Regalías asignará el quince punto cinco por ciento (15.5%) de los recaudos anuales del Fondo, para proyectos presentados por las entidades territoriales de acuerdo con lo establecido en esta ley y con los fines exclusivos que prescribe el artículo 361 de la Constitución Política, distribuidos así:

1. El uno punto cinco por ciento (1.5%) para el departamento de Córdoba hasta el año 2010 inclusive, para proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los respectivos planes de desarrollo de la entidad territorial.
2. El uno punto veinticinco por ciento (1.25%) a los municipios del área de influencia ambiental de las fábricas cementeras, repartidos proporcionalmente según el volumen de producción de cada una de ellas, con destino a la preservación del medio ambiente.
3. El uno por ciento (1%) a los municipios del área de influencia ambiental de las siderúrgicas y acerías, repartidas proporcionalmente según el volumen de producción de cada una de ellas, con destino a la preservación del medio ambiente.
4. En sustitución de las obligaciones estipuladas en los artículos 3°, 4° y 5° del Decreto 1246 de 1974, el dos punto setenta y cinco por ciento (2.75%) para los municipios donde se realizan procesos de refinación petroquímica de crudos y/o gas, repartidos proporcionalmente según su volumen, con destino a la preservación del medio ambiente y a la ejecución de las obras de desarrollo definidas en el artículo 15 de la Ley 141 de 1994.
5. El uno punto veinticinco por ciento (1.25%) al área metropolitana del municipio de Barranquilla destinados a la descontaminación residual de las aguas del río Magdalena en dicha área.
6. El uno punto veinticinco por ciento (1.25%) al municipio de Buenaventura, destinados a la descontaminación del medio ambiente en dicho municipio.
7. El cero punto cinco por ciento (0.5%) destinados a la descontaminación residual de las aguas de la Bahía de Tumaco y a la defensa del ecosistema que empezando en su cuenca se extiende hasta el Páramo de Las Papas.
8. El cero punto ciento veinticinco por ciento (0.125%) al municipio de Caucasia, destinados a la descontaminación de los ríos en donde se explota el oro.
9. El cero punto ciento veinticinco por ciento (0.125%) para el municipio de Ayapel, destinado a la preservación y descontaminación de la ciénaga.

10. El cero punto ciento veinticinco por ciento (0.125%) distribuidos así: Para el municipio de Pasto (Nariño), el treinta por ciento (30%) y para el municipio de Aquitania (Boyacá), el setenta por ciento (70%), destinados a la conservación, preservación y descontaminación de las aguas de la Laguna de Cocha y el Lago de Tota.
11. El cero punto veinticinco por ciento (0.25%) con destino, en partes iguales, para los municipios comprendidos entre las jurisdicciones de los Parques Naturales, de los Nevados del Ruiz, Santa Isabel, Quindío, Tolima y Central; para la preservación, conservación y descontaminación del medio ambiente.
12. El cero punto ciento veinticinco por ciento (0.125%) para el municipio de Lorica, destinado a la preservación y descontaminación de la Ciénaga Grande.
13. El cero punto ciento veinticinco por ciento (0.125%) para los municipios comprendidos entre las jurisdicciones de la Laguna de Fúquene para la preservación, conservación y descontaminación de la laguna.
14. El cero punto veinticinco por ciento (0.25%) para el municipio de Puerto Boyacá con destino a la preservación del medio ambiente.
15. El uno por ciento (1%) distribuido así: el cero punto cinco por ciento (0.5%) destinado al departamento del Chocó para recuperar las áreas afectadas por la minería del barequeo y para fomento de la pequeña minería, y el cero punto cinco por ciento (0.5%) destinado a los departamentos de Vaupés y Guainía para los mismos fines.
16. El cero punto veinticinco por ciento (0.25%) para los departamentos de Antioquia, Nariño y Risaralda para la promoción de proyectos mineros auríferos en los municipios productores de oro.
17. El cero punto ochocientos setenta y cinco por ciento (0.875%) hasta el año 2010 inclusive, para el departamento de Sucre, destinados a la descontaminación y canalización de los arroyos y caños.
18. El cero punto cincuenta por ciento (0.50%) a los municipios del Chimichagua, Chiriguaná, Curumaní, Tamalameque, departamento de Cesar, y El Banco, departamento del Magdalena, por partes proporcionales a su participación territorial en el sistema cenagoso, para la conservación, preservación y descontaminación de la Ciénaga del Zapatosa.
19. El cero punto cincuenta por ciento (0.50%) para el municipio de Montería hasta el año 2010 inclusive, destinados a proyectos: prioritarios de inversión, preferencialmente de saneamiento básico.
20. El cero punto cincuenta por ciento (0.50%), para el municipio de Neiva, Huila, destinados a la recuperación y preservación de la cuenca del río Las Ceibas.

21. El cero punto cinco por ciento (0.5%) para proyectos de mejoramiento del medio ambiente e infraestructura para las zonas de pequeña y mediana minería del carbón y del oro en el departamento de Antioquia.

22. El cero punto cinco por ciento (0.5%) para la recuperación del dique del río Guaitiquía en la ciudad de Villavicencio, recursos que deberán ser ejecutados por la gobernación del departamento.

El área de influencia ambiental será aquella definida por el Ministerio Medio Ambiente.

Lo dispuesto en este artículo no exime en ningún caso a los agentes contaminadores de reparar los daños causados al medio ambiente o del cumplimiento de sus obligaciones ambientales”.

Artículo 7°. El parágrafo 5° del artículo 1° de la Ley 141 de 1994 quedará así:

“Parágrafo 5°. Las dos terceras partes (2/3) de los recursos asignados a la preservación del medio ambiente tendrán la siguiente destinación:

1. No menos del veinte por ciento (20%) se canalizarán hacia la financiación del saneamiento ambiental en la Amazonia, Chocó, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Ciénaga Grande de Santa Marta, la Laguna de Sauso en el Valle del Cauca, el embalse del Guájaro en el Atlántico, el Parque Nacional Tayrona, la Laguna de Tota y la Ciénaga de Sapayá, y el saneamiento ambiental y el desarrollo sostenible de tierras de resguardos indígenas ubicadas en zonas de especial significación ambiental.

2. No menos del doce por ciento (12%) para la recuperación y conservación de las cuencas hidrográficas en todo el país. La sexta parte de este 12% se aplicará para la financiación de proyectos de investigación, manejo y desarrollo de las zonas secas y lucha contra la desertificación y la sequía que estén afectando entidades territoriales y/o Corporaciones Autónomas Regionales.

3. No menos del veintiuno por ciento (21%) para financiar programas y proyectos para la descontaminación del Río Bogotá.

4. No menos del tres por ciento (3%) para la descontaminación del Río Cauca. Estos recursos se aplicarán exclusivamente para contribuir al pago del servicio de la deuda del proyecto PTAR Cañaveralejo hasta que la misma sea cubierta. En su defecto, se aplicarán estos recursos para financiar las obras complementarias que permitan tratar el ciento por ciento (100%) de las aguas residuales de la ciudad de Santiago de Cali.

5. No menos del dos punto cinco por ciento (2.5%) para la descontaminación, preservación y para la reconstrucción y protección ambiental de la zona de La Mojana.

6. No menos del siete por ciento (7%) para la preservación reconstrucción y protección ambiental de los recursos naturales renovables en el Macizo Colombiano. De estos, el dos por ciento (2%) se asignará a los proyectos ambientales que adelanten las Corporaciones

Autónomas Regionales en los departamentos de Cauca, Huila, Nariño, Tolima, Caquetá, Putumayo y Valle, y el excedente, es decir, el cinco por ciento (5%), para municipios ubicados en el Macizo Colombiano en los departamentos de Cauca, Huila y Nariño, bajo la coordinación de la política ambiental para el Macizo Colombiano. Los proyectos serán ejecutados por los municipios.

7. No menos del uno punto cinco por ciento (1.5%) para el municipio de San Fernando y el cero punto cinco por ciento (0.5%) para el municipio de Santa Rosa del Sur, para la financiación de proyectos de recuperación ambiental departamento de Bolívar.

8. El cero punto cinco por ciento (0.5%) para el departamento de Sucre para la conservación y descontaminación de las ciénagas de San Benito Abad, Caimito y San Marcos.

9. El cero punto cinco por ciento (0.5%) para la protección, preservación, reforestación y descontaminación de los ríos Cusiana, Charte, Upía, Unete, Cravo Sur, Tocaría, Pauto, Ariporo, Tua, Casanare, y para el saneamiento básico de los centros urbanos de influencia.

10. El excedente, hasta completar el ciento por ciento (100%), se asignará a la financiación de proyectos ambientales que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales en las entidades territoriales, y serán distribuidos de la siguiente manera:

a) No menos del cuarenta y cinco por ciento (45%) de estos recursos, para los proyectos presentados por los municipios de la jurisdicción de las quince (15) Corporaciones Autónomas Regionales de menores ingresos fiscales en la vigencia presupuestal anterior;

b) No menos del veinticinco por ciento (25%), para los proyectos presentados por los municipios de las Corporaciones Autónomas Regionales con regímenes especiales;

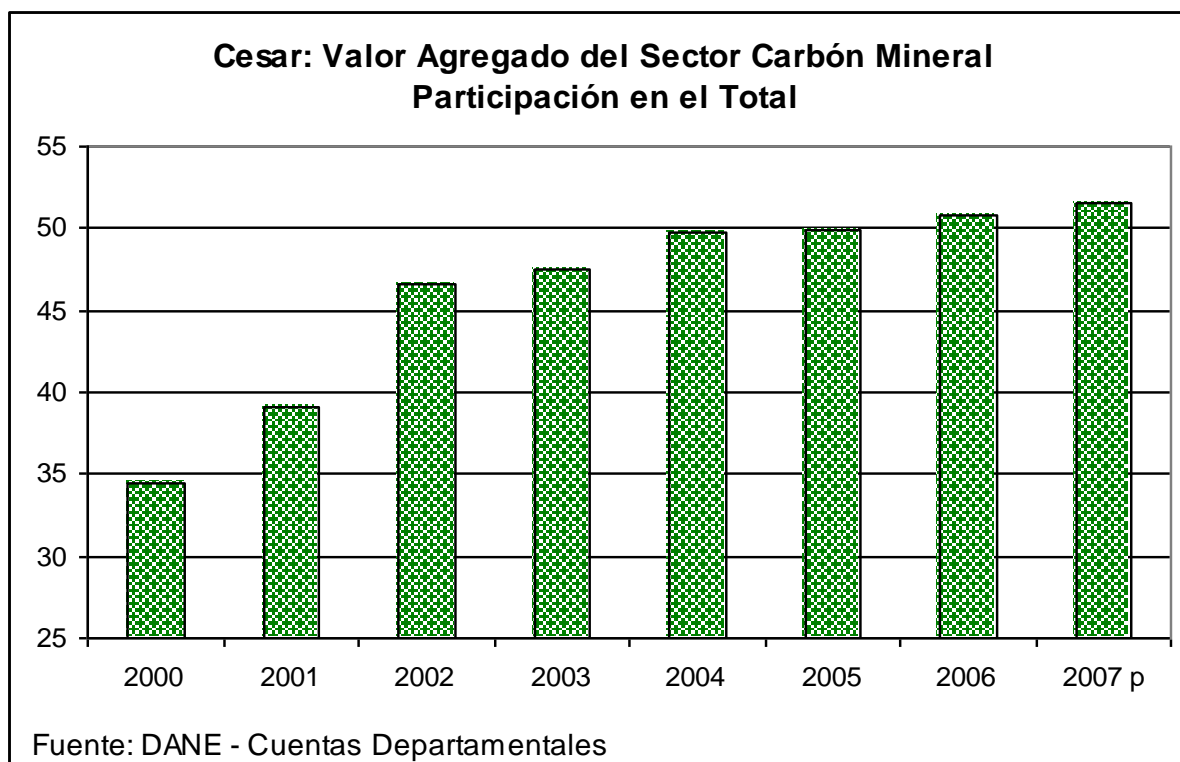
c) El excedente hasta completar el cien por ciento (100%), para los proyectos ambientales en municipios pertenecientes a las Corporaciones Autónomas Regionales distintas a las anteriores”.

**ANEXO 3**  
**CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA**  
**PRODUCCIÓN EN LA GUAJIRA, CESAR Y CASANARE**

LA GUAJIRA: ESTRUCTURA DEL PIB			
SECTORES	1960	1975	2005
Agropecuario	39.6	20.1	6.1
Minería	*	<b>1.9</b>	<b>54.4</b>
Electricidad y Gas	*	*	7.6
Industria	4.3	5.6	0.5
Comercio	37.5	57.9	4.2
Admon. Pública	6.6	3.5	5.5
Otros	12.0	11.0	21.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

\* Incluido en otros.

Fuente: Hernández 2008.



Tomado de: Hernández 2009.

**CASANARE: PARTICIPACIÓN DE PETROLEO CRUDO Y GAS NATURAL EN EL PIB DEPARTAMENTAL  
A PRECIOS CONSTANTES DE 2000**

<b>AÑO</b>	<b>PORCENTAJE</b>
2000	56,8
2003	58,40
2007	73,12

## REFERENCIAS

COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS. 2009. Propuestas para el Fortalecimiento Fiscal de los departamentos. Federación Nacional de Departamentos.

COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL. Banco de la República, Ministerio de Hacienda y DNP. 2010 “Regla Fiscal para Colombia”.

EL TIEMPO. “Regalías no sólo para zonas productoras”. Consultado el 7 de septiembre de 2010 de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4121974>

GALVIS, A y MEISEL, A. 2010. Fondo de Compensación Regional: Igualdad de oportunidades para la periferia colombiana. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. No. 122. Banco de la República – Sucursal Cartagena.

HERNANDEZ, A. 2006. “Control fiscal, funciones de advertencia y lucha contra la corrupción”. Una Contraloría Creíble y respetada. Tomo II. Contraloría General de la República.

HERNANDEZ, A. 2008. “Encadenamientos productivos y competitividad en la Guajira” Presentación en Riohacha el 5 de septiembre.

HERNANDEZ, A. 2009. “Explotación Minera y Futuro del Departamento del Cesar” Presentación en Valledupar el 30 de octubre.

HERNANDEZ, A. 2010. “Agenda Caribe: Elementos para el Debate”. Tomado del 8 de septiembre: [http://ocaribe.org/caribe\\_articulosinfo.php?la=es&id\\_articulo=1](http://ocaribe.org/caribe_articulosinfo.php?la=es&id_articulo=1)

LEDERMAN, D Y MALONEY, W.F. 2007. Neither Curse nor Destiny: Introduction to Natural Resources and Development. Consultado el 7 de septiembre de: [http://books.google.com.co/books?id=izfIXniUJ7IC&printsec=frontcover&dq=neither+curse+nor+destiny&source=bl&ots=Jqh4Abt47K&sig=97f\\_DrNW2xTLOLShwQ1zl4ErDMc&hl=en&ei=2JOKTMfMCYWdlgeTqMyGCw&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=2&ved=0CBUQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.co/books?id=izfIXniUJ7IC&printsec=frontcover&dq=neither+curse+nor+destiny&source=bl&ots=Jqh4Abt47K&sig=97f_DrNW2xTLOLShwQ1zl4ErDMc&hl=en&ei=2JOKTMfMCYWdlgeTqMyGCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CBUQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false)

LEYES 141 de 1994; 209 de 1995; 756 de 2002; y, 863 de 2003

MINISTERIO DE HACIENDA, MINISTERIO DE MINAS. 2010. “Exposición de Motivos al proyecto de Acto Legislativo por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”

ROJAS, P. 2009. “Impulso de la RSE en el tejido empresarial del Caribe colombiano”. Presentación en Power Point.