

AUTONOMÍA TERRITORIAL, ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS ENERGÉTICOS Y RÉGIMEN DE REGALÍAS EN COLOMBIA

Alberto Henao Rodríguez
Consultor Investigador

1. Antecedentes

En Colombia se ha venido consolidando un proceso de reorganización social e institucional, como respuesta a la agudización de conflictos sociales y políticos, consecuencia de la deslegitimación del Estado en su función primordial de propender por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y de garantizar la participación social en su propia organización.

Si bien este conflicto es secular, hay que reconocer su agudización en el período previo a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, a pesar de los esfuerzos gubernamentales para propiciar un proceso de paz y el establecimiento de acuerdos que no obstante fueron insuficientes y que solo lograron materializarse parcialmente en los acuerdos de la Nueva Constitución Colombiana.

Después de promulgada la Constitución Nacional de 1991 se han realizado esfuerzos de conciliación nacional que han dejado por fuera actores en conflicto a los que no se ha resuelto sus expectativas, conformándose unas "Ansias de Paz", que deben ser resueltas en la gestión gubernativa y en el marco de un Nuevo Orden Territorial, Político y Administrativo, en síntesis en un nuevo proyecto de País.

La Constitución Nacional fijó pautas para avanzar en los procesos de paz y desarrollo sostenible, siendo necesario destacar su cambio de enfoque en cuanto a la participación del Estado en la prestación de los servicios públicos y al reconocimiento del papel de los agentes económicos en dicha prestación, y de las posibilidades de reorganización y Autonomía de las Entidades Territoriales para promover el desarrollo en sus jurisdicciones.

Reconoció la propiedad social de los recursos naturales renovables y no renovables y el papel de las comunidades en la gestión del desarrollo, en la

prestación de los servicios públicos y las posibilidades de participación en las decisiones que puedan afectar un ambiente sano, así como las formas de participación democrática como el voto, el plebiscito, el referendo, el cabildo abierto, la Consulta popular, la iniciativa legislativa, las audiencias públicas y la revocatoria del mandato, principalmente.

En el marco de la Constitución Nacional, se adoptaron las Leyes 60 de 1993, 99 de 1993, 141 de 1994, modificada por las leyes 344 de 1996 y 508 de 1999, 142 de 1994, 143 de 1994, 152 de 1994 y 388 de 1997, de Competencias y Recursos, Ambiental, de Regalías, de Servicios Públicos, Eléctrica, Orgánica de Planeación y de Ordenamiento territorial, respectivamente., así como de otras disposiciones complementarias, que dieron fundamento a la Planeación, la regulación y la gestión minero energéticas, materializadas en el Plan Energético Nacional -PEN y en los planes subsectoriales como el de expansión del sector eléctrico, en el Plan Nacional de Desarrollo Minero y en general en las políticas nacionales de desarrollo petrolero, eléctrico y minero.

Esta normatividad requiere de una mayor reglamentación, de modo que se consolide una estructura institucional acorde con las nuevas realidades económicas, sociales y políticas, particularmente en lo relativo a los procesos de consulta y participación social con comunidades de alta vulnerabilidad, para dar viabilidad a los desarrollos mineros y energéticos y en lo relativo a la obtención de la Licencia Ambiental de los proyectos.

2. La Organización Territorial en Colombia

Como es bien sabido la Constitución Colombiana establece la Organización Territorial a partir de la conformación de Municipios y Departamentos,

creando la posibilidad de conformar Distritos, Áreas Metropolitanas, Provincias, Regiones y Entidades Territoriales Indígenas, como Entes Administrativos y como Entidades Territoriales con unidad de gobierno, funciones, competencias y recursos presupuestales y fiscales propios.

El marco legal y los desarrollos administrativos tendientes a consolidar los procesos de descentralización y autonomía territorial, han avanzado en la asignación de participaciones territoriales en los ingresos corrientes de la nación, así como en la regionalización de la inversión pública nacional y en la definición de competencias entre los distintos niveles territoriales, trayendo consigo nuevas responsabilidades y recursos para los municipios y los departamentos en lo que tiene que ver con la prestación de servicios públicos como agua potable, salud, educación, transporte entre otros, no obstante no ha sido claro el papel que deben jugar en cuanto al servicio de energía, tanto en generación como en distribución y comercialización.

No obstante lo anterior, se puede afirmar que aun es incompleto el Régimen de Competencias y Recursos Territoriales por la ausencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por la insuficiencia de los recursos de inversión para el desarrollo regional y local y por la falta de fortaleza en las finanzas territoriales, consecuencia de la ausencia de rentas dinámicas de los Municipios y los Departamentos.

La búsqueda de la autonomía de las Entidades Territoriales tiene que ver en principio con un adecuado marco de competencias y recursos y en segundo lugar con unas adecuadas relaciones de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia, entre las distintas instancias de organización territorial y de gobierno.

La formulación, adopción e implementación de las políticas y acciones nacionales, regionales y locales, debe ser conjunta y sin arrogancia, pues en particular las políticas nacionales no siempre tienen el concurso regional y local, que solo es visto como receptor de las políticas y las acciones nacionales y en muchos casos se definen compromisos territoriales en la ejecución que no son conocidos anticipadamente y que van en contravía de lo adoptado en dichos niveles territoriales.

La administración de los recursos naturales renovables y no renovables es un claro ejemplo de esta situación pues son considerados recursos de la Nación y no del Estado y en esta medida es el gobierno Nacional por competencia legal, el encargado de su administración en cabeza de los Ministerios de Medio Ambiente y Minas y Energía o en las entidades que se designen o deleguen (CARs, MINERCOL, ECOPETROL).

Difícilmente se tiene en cuenta a los Departamentos y Municipios en la definición de las políticas minera, energética y de aprovechamiento de recursos renovables, salvo delegaciones mineras en algunos departamentos que han creado Secretarías de Minas, la Nación se reserva el derecho de administrar y en muy pocos casos por no decir ninguno, se consultan las políticas nacionales a las Regiones, en estas materias.

Valga la pena anotar que muchas de las reivindicaciones locales y regionales se orientan a pedir participación en los beneficios de la explotación de recursos naturales y en la definición de las políticas de aprovechamiento y uso de dichos recursos así como de las regalías y otros beneficios que pueda generar su explotación.

En las negociaciones de paz se ha venido insistiendo cada vez mas en la consideración de un aprovechamiento estratégico de los RN, de una mayor participación regional en las regalías y de una mayor autonomía en su ejecución.

La reciente promulgación de la Ley 388 por medio de la cual se regula la formulación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial -POTs, ha propiciado la definición de los usos del suelo y las actividades compatibles con los objetivos de desarrollo regional y local en especial a escala municipal y si bien aun no se ha completado la adopción por parte de todos los municipios del país, ya son muchos los que lo disponen (el 70%).

Sin embargo hay que advertir que el conjunto de POTs han sido armonizados parcialmente en su dimensión ambiental, a través de las CARs, pero distan mucho de ser armónicos en los contextos regional y nacional y mucho menos en relación con las políticas de desarrollo sectorial en especial en los sectores minero y de hidrocarburos.

Aquí cabe destacar como algunas empresas de base territorial o regional, como EPM, EPSA, Empresas de

energía, etc, o se han consolidado y mantienen condiciones de competitividad que sugieren la posibilidad de mantenerlas y fortalecerlas, o se han mantenido condiciones de inefficiencia e inadecuada administración, lo que ha llevado al control de gestión y a las continuas refinanciaciones por parte del Gobierno Nacional, pero no se puede desconocer la capacidad potencia que tienen los entes territoriales para emprender en la gestión para la prestación de servicios públicos, bajo esquemas corporativos de inversión social, privada, pública o mixta.

3. La Gestión Energética

El Entorno Internacional

El desarrollo de la actividad económica mundial ha propiciado el creciente uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, estableciendo un mercado mundial de dichos recursos que presenta fluctuaciones en los precios, en la actividad exploratoria, en la extracción de dichos recursos y en su utilización, que generan fenómenos de escasez relativa y variaciones en la renta natural por su utilización.

El comportamiento histórico de la actividad extractiva se caracteriza por la inversión de capitales en la exploración y explotación de recursos en condiciones de rentabilidad acordes con el comportamiento del mercado mundial de capitales, apoyada en el conocimiento científico y tecnológico y en la capacidad productiva desarrollada.

No obstante esta actividad está condicionada por restricciones tecnológicas, económicas, políticas, sociales y ambientales globales, regionales y locales, que generan externalidades, propiciando desarrollos relativos en las distintas regiones que presentan potenciales estratégicos.

Tradicionalmente los Estados y sus gobiernos han establecido condiciones de soberanía sobre estos recursos de modo que las sociedades nacionales disfruten del derecho de propiedad sobre ellos y disfruten de beneficios por su extracción o utilización, que se materializan en distintas legislaciones y regímenes tributarios y económicos que hacen mas o menos atractivas las inversiones en esos países y que

valorizan relativamente los recursos estratégicos que poseen dichas sociedades.

En este contexto se inscribe la actividad extractiva colombiana, caracterizada por una participación importante en el mercado mundial de minerales y energéticos y un gran potencial de explotación de recursos estratégicos para el desarrollo mundial.

No obstante es necesario tener en cuenta que esta actividad está condicionada por factores económicos, sociales y ambientales que establecen los regímenes económico, de participación, ambiental, tributario, cambiario y de regalías, que inciden en sus posibilidades de desarrollo, aparte de los condicionantes tecnológicos, económicos, sociales y ambientales al nivel global.

Participación social en la gestión minera y energética

El Estado al reconocer el papel de los recursos naturales, mineros y energéticos en el desarrollo económico y social debe contribuir a crear condiciones para su aprovechamiento sostenible y para vincular a las comunidades en sus orientaciones generales, permitiendo su participación en la toma de decisiones de inversión, así como en los beneficios económicos, sociales y ambientales de dicho desarrollo.

No obstante se constata que los desarrollos mineros y energéticos han encontrado obstáculos en los conflictos sociales y políticos en las zonas con altos potenciales como hidrocarburos, generación y transmisión eléctrica, producción, transporte y refinación de hidrocarburos que han condicionado la oferta del recurso para las necesidades energéticas del país, así como para las exportaciones y su participación en el PIB como un factor de desarrollo.

Se ha considerado la necesidad de redefinir las condiciones de acceso de la Población urbana y rural de bajos recursos al uso de energía bajo nuevas consideraciones de desarrollo rural urbano regional, que incorporen la energía como un factor de desarrollo en conjunción con otros factores infraestructurales, ambientales, económicos, sociales e institucionales.

También se ha considerado en la Política Energética, la posibilidad de promover procesos de participación social, previendo dentro de los trámites ambientales

las consultas a las comunidades afectadas por los desarrollos energéticos (Indígenas, comunidades negras, campesinado, colonización), así como participación en las rentas por la utilización de recursos energéticos, con criterios de distribución de beneficios a las regiones con potenciales y de redistribución con criterios nacionales, a través del Fondo Nacional de Regalías.

No obstante rentas energéticas como las transferencias del sector eléctrico a los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales, no han cumplido su papel de mejoramiento ambiental y socioeconómico, por la dispersión de su utilización y la falta de seguimiento a dichas inversiones.

Se han propiciado desarrollos mineros en regiones estratégicas, mediante la modificación del marco institucional y regulatorio, que busca modificar el Código de Minas y la legislación económica de estímulo a la inversión privada nacional y extranjera y se han creado mecanismos de consulta y participación en la definición de políticas y regulaciones mineras, no obstante ha sido lento el trámite legislativo y parciales los acuerdos sociales, empresariales e institucionales, en particular por las dificultades para la realización de la Consulta Previa con Pueblos Indígenas y Comunidades Negras y con los Gremios de las iniciativas legislativas.

La inversión privada en el desarrollo minero y energético

La Política Energética se ha orientado a propiciar la vinculación del capital privado nacional y extranjero, en los desarrollos eléctricos y de hidrocarburos, bajo consideraciones de eficiencia y rentabilidad y de reducción de la carga pública en la inversión sectorial y mediante la creación de un mercado energético competitivo que refleje costos reales de generación, transmisión, transporte y distribución, tendiente a eliminar subsidios al consumo de energía eléctrica, que generen inequidades entre distintos agentes, considerando solo subsidios transitorios a los estratos I y II, por cuenta de los estratos altos a través de fondos de compensación.

En este sentido es necesario evaluar los costos y beneficios de las privatizaciones realizadas y en curso tomando en consideración la reorientación de la

inversión pública y el cumplimiento de la función social del servicio público por parte de los agentes privados, así como las posibilidades de desarrollo empresarial de las entidades territoriales que presenten ventajas competitivas en mercados desregulados.

La Política de Hidrocarburos ha propendido por la Modificación del Contrato Petrolero, mediante figuras como los escalonamientos y las participaciones relativas en los contratos de Asociación, la reducción de la Renta Petrolera para el país, la creación de un mercado competitivo de refinados y energéticos, buscando la gravitación de los precios internos en torno a los precios internacionales, para buscar una mayor participación de la inversión privada en el desarrollo petrolero del País.

La Política Minera ha privilegiado a la inversión extranjera en minería estratégica, buscando mejores condiciones de competitividad del País en aspectos tributarios, buscando un Régimen flexible en la administración de los recursos naturales, redefiniendo el rol institucional en la promoción y el fomento de la inversión y el desarrollo minero, sin claras alternativas para el sector minero tradicional en regiones con alta conflictividad y vulnerabilidad social.

La sostenibilidad ambiental

También hay que destacar los esfuerzos de gestión realizados en el marco de las políticas minera y energética para incorporar el criterio de sostenibilidad ambiental tanto de los desarrollos actuales como esperados.

En este sentido cabe destacar el esfuerzo realizado para garantizar el cumplimiento de las políticas y la normatividad ambientales, propiciando una cada vez mayor responsabilidad ambiental de las empresas, a la vez que buscando facilitar el trámite ambiental de proyectos previstos en los planes de expansión y desarrollo minero y energético.

También se ha hecho un esfuerzo por internalizar las externalidades ambientales en los costos de los desarrollos, buscando la definición de reglas del juego ambientales claras para todos los agentes económicos del sector, aunque es necesario avanzar en la igualdad de condiciones ambientales para los distintos sectores económicos y sociales.

Actualmente se avanza en la formulación de una política ambiental para el sector energético que surja de un proceso de concertación social e institucional y que comprometa a los distintos entes responsables tanto de su formulación como de su implementación.

En el sector minero se busca la unificación de trámites ambientales y mineros y en la definición de lineamientos ambientales para su desarrollo en el marco de los Convenios de Acción Voluntaria y de instrumentos de autorregulación y autocontrol, entre los empresarios y las Autoridades ambientales.

4. Organización del Sistema Colombiano de Regalías

La administración de los recursos naturales no renovables

El país dispone de un potencial de aprovechamiento de recursos naturales no renovables definidos como recursos estratégicos y que solo se han logrado identificar y estimar de manera parcial, dadas las limitaciones en la capacidad de investigación técnico científica, la baja disponibilidad de información geológica y ambiental, a la baja capacidad técnica de la ingeniería nacional y a la falta de iniciativa de inversión nacional y extranjera que contribuya a dicha actividad exploratoria.

En la actualidad el país posee estimaciones de las reservas de los principales recursos naturales no renovables destacándose el potencial carbonífero y de hidrocarburos, es así como a Junio de 1998 se tenían unas reservas de 6.648 MTon de Carbón¹, 2.625 MBEP de Petróleo y 6.800 GPC de Gas².

En cuanto a los otros recursos, básicamente mineros, si bien la actividad exploratoria ha sido mínima y los datos sobre cuantificación de depósitos son limitados, la producción de los mismos ha demostrado a través de los años, la existencia de un potencial minero importante en nuestro territorio, específicamente en metales preciosos, esmeraldas y níquel.

Según estadísticas y estudios realizados por la Unidad de Planeación Minero Energética –UPME, se puede observar como Colombia tiene una participación en cuanto a la producción mundial de esmeraldas del

60%, del 2,30% para el Níquel, del 1,18% para el Carbón, del 0,94% para petróleo y del 0,88% respecto al oro.

De acuerdo con lo anterior y con el fin de asumir un papel más representativo a nivel mundial y de posicionamiento en la economía nacional, se debe hacer énfasis en una información básica de exploración, el establecimiento de un marco legal ágil y competitivo, y una estructura institucional eficiente.

La participación de los Recursos Naturales no Renovables en la economía del país se evidencia no solo por su contribución en los índices macroeconómicos sino también por generar la materia prima básica para el desarrollo de otros sectores industriales. Es de anotar que para 1998 la participación se estimó en 7.5 billones de pesos, que representan el 5.3% del Producto Interno Bruto, PIB., siendo el sector con la mayor dinámica de crecimiento.

En reciente estudio sobre Evaluación del sistema de regalías minero energéticas, realizado por la UPME, se destaca la participación regional en las regalías e impuestos causados y como resultado de la relación directa existente entre la producción y la liquidación de impuestos y regalías, se puede inferir la alta participación en la producción de los Recursos Naturales no Renovables de los Llanos Orientales (Orinoquia) principalmente en los departamentos de Arauca, Meta y Casanare, y la Guajira en la región Costa Atlántica entre otros.

Por considerar que los recursos naturales no renovables son propiedad del Estado Colombiano, nuestra Constitución y nuestra legislación a colocado en manos de la Nación y por esta vía del Ejecutivo, la administración de dichos recursos, correspondiendo a ECOPETROL , en el marco del Código de Petróleos y a MINERCOL en el marco del correspondiente Código de Minas y normatividad pertinente, el manejo de los procesos de titulación, de concesiones y asociaciones para aprovechar los potenciales mineros y energéticos, en cuanto a la generación y transporte de electricidad hidro y termo, no hay una clara legislación sobre la propiedad social de los potenciales de generación y transporte o de localización de instalaciones.

No es clara pues la participación de las Entidades Territoriales en dicho manejo, ni mucho menos de la Población Civil, en especial de las comunidades asentadas en las regiones o zonas con tales

¹ Reservas medidas. (fuente: Ecocarbón).

² Reservas probadas de petróleo y gas (fuente: Ecopetrol).

potenciales, ni es clara la participación Territorial y social en la definición de políticas y planes de expansión y desarrollo minero y energético, comportándose como receptores pasivos de las inversiones e implantaciones y de sus impactos económicos, sociales y ambientales, percibiendo beneficios no esperados y asumiendo costos imprevistos.

El régimen de regalías minero energéticas

El Régimen de Regalías establece la creación del Sistema Nacional de Regalías a partir de la promulgación de la Constitución Colombiana de 1991 en sus artículos 360 y 361 y su aplicación a partir de la Ley 141 de 1994 en donde se crea la Comisión Nacional de Regalías, se constituye el Fondo Nacional de Regalías y se regula el derecho del estado a percibir contraprestaciones por la explotación de los Recursos Naturales no Renovables y se establecen reglas para su distribución y liquidación.

Existen otras disposiciones legales y complementarias, en especial la Ley 344 del 27 de Diciembre de 1996 (racionalización del gasto público), la Ley 366 de 1997 y el artículo 152 de la Ley 488 de 1998 que regulan la liquidación, retención, distribución y transacciones de las Rentas originadas en la explotación de los Recursos Naturales No Renovables, recientemente modificados y ajustados por el Decreto 2141 de 1999, la Ley 508 de 1999 y el Decreto Presidencial 955 de Mayo 26 de 2000, que puso en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas.

El artículo 16 de la Ley 141, modificado, establece las regalías mínimas por la explotación de los Recursos Naturales no Renovables de propiedad del estado sobre el valor de la producción en boca de pozo o boca de mina de acuerdo con la siguiente Tabla:

Hidrocarburos (entre 5000 y 600000 BPD)	5-25%
Carbón (Explotación > de 3 millones de ton /anual)	10%
Carbón (Explotación< de 3 millones de ton/anual)	5%
Níquel	12%
Hierro y Cobre	5%
Oro y Plata	4%
Oro de Aluvión en contratos de concesión	6%
Platino	5%
Sal	12%
Calizas, yesos, arcillas y gravas	1%
Minerales radioactivos	5%
Minerales no metálicos	3%

En el artículo 17 se fijan regalías para esmeraldas del 1.5% del valor del material explotado y las que han sido explotadas por fuera de los concesionarios del Estado deben pagar el 4%.

Si bien la Ley crea la Comisión Nacional de Regalías como un órgano de vigilancia y control del buen uso de las regalías directas y la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías concebido como un instrumento para la administración óptima de estos recursos mediante un sistema de manejo separado de cuentas, es necesario garantizar, hecho que en la práctica no se ha dado, que los objetivos institucionales se cumplan en cuanto al manejo, uso y aprovechamiento de los recursos originados en las regalías, lo mismo que en lo relacionado con la transparencia, eficiencia, eficacia y equidad en su aplicación.

Hay que destacar que los cambios recientes en el Sistema, apuntan en esta dirección los cuales se resumen a continuación:

Distribución de los recursos del Fondo nacional de Regalías, para fomento de la minería 20%, preservación del medio ambiente 20%, financiación de proyectos regionales 59% (de este porcentaje el 80% para red vial secundaria y terciaria, exceptuando de esta asignación a las regiones de Orinoquia y Amazonia).

Desaparición del Comité de Expertos y cambio en los procedimientos para la presentación y evaluación de proyectos a la Comisión Nacional de Regalías, situando en los Ministerios correspondientes la revisión y definición de la elegibilidad de los mismos.

Se adscribe la CNR, al Departamento Nacional de Planeación, se redefine su integración, se regularizan sus deliberaciones, se refuerzan sus funciones de control y vigilancia y se establecen mecanismos para asegurar la correcta utilización de las regalías, redefiniendo las funciones de interventoría y consolidando la figura de las Auditorías

Se redefinen las participaciones relativas de los departamentos productores y los municipios productores y portuarios y el FNR en las regalías causadas por la explotación de los distintos minerales.

Situación actual del sistema colombiano de regalías minero energéticas

Las regalías causadas

En correspondencia con la participación regional en la producción se causaron regalías para el año 1998 estimadas en 585 mil millones de pesos, se destacan las participaciones de la región de la Orinoquia con el 62% y Costa Atlántica y Centro Oriente con el 16%, Occidente el 4% y la Amazonía con el 2%. Para el período 1995 –1998, se ratifica el orden con los siguientes porcentajes, 65%, 12%, 16%, 5% y 2%, respectivamente.

Las regalías causadas por tipo de recurso evidencian la clara contribución de los minerales energéticos para el período 1995-1998 con un 97%, lo que se ratifica en el hecho de que contribuyen con el 90% del valor de la producción de Recursos Naturales no Renovables.

Las dificultades de control de la producción y los precios, así como la baja tasa de regalía de los minerales no energéticos, propician una baja aportación real de regalías al Sistema en el período de 1995-1998, no obstante se destacan las esmeraldas, el níquel y el oro, que aportan en su conjunto el 97% de las no energéticas y el 2% del total.

Se aplican tasas fijas de regalía a los diferentes niveles de producción, afectando igualmente a la pequeña, mediana y gran producción o en general a las distintas escalas de producción, en esa medida se fijan tasas de regalía por el valor de la producción en boca de mina, pero a precios de cuenta que no están directamente relacionados con los precios de mercado, ni con los precios propiamente cobrados y pagados.

La distribución de regalías

- *Participación Territorial en las regalías directas*
Las regalías se distribuyen entre los Entes Territoriales presentando una amplia participación de los municipios productores para el período 1995-1998 equivalente al 17,7%, del 9,4% para municipios portuarios, del 39,3% para los Departamentos productores, del 29,1% para el Fondo Nacional de Regalías y del 4,5% para la Nación, los Fondos de inversión y otros Entes Territoriales.

Relacionando las regiones productoras con su participación en la regalía total se encuentra que el

66.4% de las regalías van directamente a los Entes Territoriales correspondientes a las Regiones de la Orinoquia y Atlántica principalmente, mientras que a la Nación solo le corresponde directamente el 29,1%, que de todos modos va dirigido a todas las regiones, incluidas las productoras, a través del Fondo Nacional de Regalías.

Los recursos asignados directamente a los Entes Territoriales no presentan una clara orientación hacia los objetivos para los cuales prevé la Constitución, y la Ley de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, en razón de la generalidad de las asignaciones y la falta de control de la asignación de los ingresos reales de las regiones.

- *Participación Territorial en el Fondo Nacional de Regalías -FNR.*

El FNR recibió el 29 % de las regalías causadas, que representó para el último año (1998), la suma de 256 mil millones de pesos aproximadamente, de las cuales no se lleva un registro sistemático, que permita establecer con precisión las fuentes y los recaudos de recursos, su administración financiera, su distribución y giro o transferencia, su ejecución presupuestal y física, así como el seguimiento del desempeño regional frente a los objetivos de desarrollo propuestos.

La distribución definida por la Ley 141 de 1994 y otras disposiciones aplicables se ha constituido en una compleja asignación de partidas y porcentajes de múltiples beneficiarios, generando una atomización de los recursos en las regiones, aumentando con ello la dificultad para su adecuada administración y seguimiento.

Al establecerse una doble asignación por sectores de actividad y por regiones se evidencia una no correspondencia, por propiciar la competencia entre regiones por dichos recursos aparte de los que la regla de distribución del Fondo le asigna a algunos de ellos, sin que estén definidos los criterios de asignación y distribución regional de las regalías del Fondo.

Del total de regalías distribuidas por el Fondo, el 61.875% son recursos propios del mismo, de los cuales el 20% está dirigido al fomento de la

minería (12,375% del total de recursos), 20% a medio ambiente (12,375% del total de recursos) y 59% a proyectos regionales de inversión (36,50625% del total de recursos).

Se advierte como se dedica a energización el 15% de los cuales el 9% va a zonas interconectadas y el 6% a Zonas no interconectadas; el 12,625% a proyectos específicos, de los cuales un equivalente al 9,375% del total, se dedica a medio ambiente y el 3,25% restante a proyectos regionales y minería.

Se destina el 10% de los recursos del Fondo a la Corporación del Río Grande de la Magdalena (CRGM), quien los distribuye entre sus programas de inversión; finalmente se destina el 0,5% para el funcionamiento del Fondo, (modificado al 1%).

En síntesis el FNR asigna el 53,5% a proyectos regionales de inversión, el 22% a medio ambiente, 14% a fomento de la minería y el 10% a la CRGM, quien lo distribuye entre infraestructura y medio ambiente y finalmente se destina el 0,5% para funcionamiento del FNR, que ha sido aumentado al 1%.

Los recursos del Fondo actualmente se captan de las empresas y entidades recaudadoras y a través de un manejo fiduciario se hacen los giros a los beneficiarios, sin que haya criterios claros para garantizar un adecuado proceso de contratación, razón por la cual en muchos casos se giran los recursos sin que esté asegurada la contratación y la financiación completa de los proyectos, o permanecen las asignaciones en reserva sin que se haga efectivo el giro a los beneficiarios del Fondo.

En síntesis, se han generado inequidades en la distribución de las regalías, por los desarrollos mineros y de hidrocarburos, en los siguientes aspectos:

- Por la magnitud de esta participación, lo cual afecta las condiciones de entrada de capitales para la exploración y desarrollo.
- Por los criterios de distribución, que generan fuentes de recursos en las regiones sin una adecuada capacidad de planificación y ejecución de las inversiones por parte de las Entidades Territoriales.

- Por la conformación del Fondo Nacional de Regalías que redistribuye recursos entre todo el país, sin reglas de asignación equitativas.
- Por el seguimiento de la inversión de dichos recursos lo cual hace que no se garantice una eficiente utilización de las regalías, ni el logro de los objetivos de desarrollo regional y nacional en condiciones de sostenibilidad ambiental.

5. Opciones de Administración de los Recursos Naturales No Renovables, de Reorganización del Sistema Colombiano de Regalías y Articulación ala Organización Territorial del País.

La administración de los recursos y la organización territorial

El reconocimiento de las potencialidades mineras y energéticas de las regiones conlleva a la necesidad de impulsar y promover su desarrollo, función en la cual es fundamental la participación activa de las administraciones locales y departamentales y el compromiso de los pobladores con el impulso a estos desarrollos, siendo necesario incorporar estos potenciales en los objetivos de desarrollo local y regional en consonancia con los objetivos nacionales.

Es compromiso nacional, promover el desarrollo minero energético en condiciones de sostenibilidad ambiental, económica y social, partiendo de la consideración de que ese desarrollo satisfaga los requerimientos técnicos, económicos, sociales y ambientales y reconociendo nuestra diversidad, biológica, económica, social, étnica, cultural y territorial, razón por la cual se requiere el concurso de toda la nación y sus pobladores para propiciar condiciones y acuerdos sociales y regionales para sacar adelante el sector y contribuir al logro de los grandes objetivos nacionales enmarcados en la paz y el desarrollo armónico del país y las regiones.

Se deberán incorporar algunas variables e indicadores que puedan relacionar los potenciales mineros y energéticos con los requerimientos internos y externos de estos recursos, los cuales también deberán estar acordes con la condiciones ambientales para su aprovechamiento, manejo y control.

Se deberá establecer una estrecha correspondencia entre las estructuras físico-espaciales del potencial natural , la cultura y la organización político – Administrativa, asociada a la administración de los recursos naturales renovables y no renovables, de tal forma que se garantice a la población el acceso y la participación en las decisiones sobre la administración y uso de los recursos naturales, como también en los beneficios producidos, definiendo su utilización en la perspectiva de la formación de capital natural y ambiental –regional.

Se propone orientar los recursos territoriales al desarrollo de las condiciones de sostenibilidad ambiental, económica y social, que tienen que ver con el desarrollo de la infraestructura de soporte a la actividad económica, la recuperación ambiental de la región, al mejoramiento del nivel de necesidades básicas insatisfechas y al desarrollo de la investigación técnico científica asociada a los potenciales y restricciones de aprovechamiento de recursos naturales no renovables.

Administración de las regalías y organización territorial

Es prioritaria una revisión del esquema actual de las regalías, básicamente en lo relacionado con las determinaciones porcentuales y de orden territorial, sectorial y de proyectos específicos.

Es recomendable proponer una regalía ad–valorem, con base en los Estados Financieros de las empresas y que fluctúe con los niveles de producción y con los precios de mercado o también con base en el menor entre el precio de venta y el precio del mercado nacional o internacional.

Se debe garantizar el adecuado uso de los recursos de regalías asignados y transferidos a los Municipios y Departamentos, para lo cual se propone que sean destinados a proyectos contemplados en los planes de desarrollo local, municipal, departamental y regional y que tengan el seguimiento y coordinación del Sistema Nacional de Planeación, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación y por delegación, a cargo de los organismos de planeación de los distintos Ministerios asociados, de manera análoga a como se debe hacer la administración del Situado Fiscal de la Nación.

Se hace necesario consolidar las destinaciones sectoriales del Fondo Nacional de Regalías, adecuándolas a la distribución de las regalías directas entre el desarrollo de la infraestructura de soporte a la actividad económica, la recuperación ambiental regional, el mejoramiento del nivel de necesidades básicas insatisfechas y el desarrollo de la investigación científico técnica asociada a los potenciales y restricciones de aprovechamiento de recursos naturales no renovables de las regiones.

Para la distribución regional se debe establecer una participación para las regiones no productoras, en función inversa a las regalías causadas y sobre esta asignación básica se debe realizar la distribución sectorial, anteriormente propuesta, tomando en consideración el margen adecuado para el seguimiento y control del Sistema Colombiano de Regalías.

En cuanto a los recursos de la CRGM, se deben distribuir a su vez en la forma prevista para el FNR y se debe prever un término para las destinaciones actuales a proyectos específicos y a Entidades Territoriales particulares, con el fin de darle flexibilidad a la asignación y administración de los recursos del Fondo en el inmediato futuro.

Se deben situar los recursos en fondos fiduciarios que rindan utilidades financieras, mientras son girados a los Departamentos, que serán responsables de su administración y ejecución, salvo en proyectos de interés regional que estarán a cargo del Fondo y que comprometan recursos de varios departamentos.

Se debe establecer el seguimiento y control fiscal, contable y administrativo, por parte de los organismos competentes a nivel nacional y territorial y ejercer un control técnico y operativo, coordinado por el Departamento Nacional de planeación o los Ministerios en los sectores de su competencia.

Se debe garantizar una reorganización ágil, eficaz, eficiente y transparente considerando la articulación jerárquica, la especialización funcional y las vinculaciones necesarias entre los diferentes niveles territoriales.

Los beneficios económicos de las regiones deberán orientarse a la formación de capital natural y ambiental y a la producción y uso de los recursos naturales renovables, como una manera de dinamizar el desarrollo y el bienestar de las regiones.,

propiciando la asignación de recursos de inversión generados por el aprovechamiento de los recursos naturales, así como su ejecución física y financiera en estrecha correspondencia con la problemática, las prioridades de la región y de acuerdo con la jerarquía de los proyectos y las disponibilidades financieras. En consecuencia se deberán atender en primer lugar las demandas locales y luego las regionales y nacionales.

En cuanto al recaudo se debe establecer un mecanismo que permita una fácil recaudación a través del sistema bancario, para su transferencia a los presupuestos de las entidades territoriales y demás beneficiarios de acuerdo con la fórmula de liquidación certificada por la autoridad fiscal competente.

6. Una Propuesta de Gestión

El reconocimiento de la necesidad de reorientar la administración de los recursos naturales no renovables y del Sistema de administración de las regalías que genera su aprovechamiento en Colombia, incorporando activamente a las regiones y a la población, hace necesario realizar una amplia discusión nacional que oriente las propuestas de cambio, con participación de todos los agentes económicos, sociales e institucionales comprometidos con los objetivos de desarrollo sostenible en torno a los siguientes aspectos de carácter estructural:

- El desempeño de la administración de los recursos naturales no renovables en Colombia y el desempeño del Sistema Colombiano de Regalías.
- Propiedad privada o social de los recursos naturales no renovables.
- Administración centralizada o descentralizada de los recursos naturales no renovables, en un Estado Centralista o Descentralizado.
- Organización apropiada de la administración de los recursos naturales no renovables y de las rentas y regalías que genere su exploración y explotación.
- Cambios estructurales, en los órdenes constitucional y legal o sólo cambios organizacionales administrativos en el orden reglamentario.

- Ventajas y desventajas de las reformas recientes introducidas al Sistema Colombiano de Regalías con respecto al estímulo a la actividad económica, a los beneficios económicos y sociales para las regiones y a la eficiencia de la administración de los recursos financieros.
- Implicaciones del cobro de regalías sobre la explotación y la exploración de recursos naturales no renovables y sobre las condiciones de competitividad, en especial en hidrocarburos.
- Distintas utilizaciones de las regalías para potenciar el bienestar de la población.

Se deben estructurar distintas iniciativas tendientes a consolidar el Sistema Colombiano de Regalías, en la perspectiva de la consolidación de la paz y el desarrollo sostenible del País, con respecto a los siguientes temas:

- Regalía sobre la producción o Impuesto Único de Renta a la actividad económica.
- Comisión Nacional de Regalías o Comisiones Regionales de Regalías
- Administración centralizada o descentralizada de las regalías.
- Distribución Territorial de Regalías y regionalización de la inversión
- Distribución sectorial de las inversiones de regalías nacional y por regiones.
- Procedimientos para la Ejecución Física y Financiera de las inversiones
- Instrumentos de planeación, seguimiento físico y financiero de las inversiones.
- Participación comunitaria en la definición de fuentes, usos y procedimientos para la administración de recursos naturales no renovables y de regalías.