

**EFFECTOS DE LA NUEVA LEY DE REGALIAS PETROLERAS (LEY 756 DE
2002) SOBRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, CASO SANTANDER.**

**JOSE LUIS CASTILLA CARRASCAL
CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION
BUCARAMANGA
2004**

**EFFECTOS DE LA NUEVA LEY DE REGALIAS PETROLERAS (LEY 756 DE
2002) SOBRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, CASO SANTANDER.**

**JOSÉ LUIS CASTILLA CARRASCAL, Código 1974538
CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA, Código 1974530**

TRABAJO DE GRADO

**DIRECTOR
ISAAC GUERRERO RINCON
ECONOMISTA**

**COORDIRECTOR
OSCAR VANEGAS ANGARITA
INGENIERO DE PETROLEOS**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION
BUCARAMANGA**

2004

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	3
1. MARCO TEORICO	10
1.1 ELEMENTO TEORICOS DE LA NUEVA ECONOMIA INSTITUCIONALISTA.	11
2. LAS REGALIAS EN COLOMBIA	27
2.1 MARCO HISTORICO Y LEGAL DE LAS REGALIAS.	28
2.1.1 Antes de la Constitución de 1991.	28
2.1.2 Después de la Constitución de 1991.	32
2.2 REGIMEN DE REGALIAS ESTABLECIDO POR LA LEY 141 DE 1994.	37
2.2.1 Liquidación y porcentajes de regalías	38
2.2.2 Distribución y participaciones en las regalías	39
2.2.3 Destinación de las regalías directas	41
2.2.4 El Fondo Nacional de Regalías	43

2.2.5 Control y vigilancia de las regalías	44
3. LAS REGALIAS PETROLERAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER, DESTINOS Y USOS.	46
3.1 COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS POR REGALIAS PETROLERAS	46
3.2 IMPORTANCIA DE LAS REGALIAS DENTRO DE LOS INGRESOS DE SANTANDER	55
3.2.1 Participación de las regalías en los gastos de inversión.	56
3.2.2 Participación de las regalías en los ingresos del Departamento.	58
3.3 DESTINOS Y USOS DE LAS REGALIAS PETROLERAS EN SANTANDER	64
3.3.1 Destino de las regalías en el Departamento.	64
3.3.2 Destino de las regalías en Barrancabermeja.	66
3.3.3 Destino de las regalías en San Vicente del Chucurí.	68
3.3.4 Destino de las regalías en Sabana de Torres.	70
4. COMPARATIVO DE LAS LEYES 141/94 Y 756/02 FRENTE A LA DISTRIBUCION DE LAS REGALIAS PETROLERAS.	74

4.1 GENESIS Y ARGUMENTOS PARA LA EXPEDICION DE LA LEY 756/02.	74
4.2 ALCANCES DE LA LEY 756/02 SOBRE LAS REGALÍAS	78
5. ANALISIS DE LOS EFECTOS DE LOS CAMBIOS EN EL REGIMEN DE REGALIAS PETROLERAS, ESTABLECIDOS POR LA LEY 756/02, EN SANTANDER.	93
5.1 EFECTOS DE LAS REGALIAS DIFERENCIALES	94
5.1.1 Explicación y argumentos del cambio	94
5.1.2 Efectos de las regalías diferenciales en Santander	97
5.2 EFECTOS DE LA NUEVA ESCALA DE DISTRIBUCION DE REGALIAS	106
5.2.1 Explicación y argumentos del cambio.	106
5.2.2 Efectos de la nueva escala de distribución sobre Santander.	107
5.3 EFECTOS DE LA NUEVA FORMULA PARA LIQUIDAR LAS REGALIAS EN UN YACIMIENTO PETROLERO CUANDO ESTE COMPARTIDO POR DOS O MAS MUNICIPIOS.	115
5.3.1 Explicación del nuevo método.	115
5.3.2 Efectos del nuevo método sobre el municipio de Puerto Wilches y el	

Departamento de Santander.	118
5.4 EFECTOS DE LA REDISTRIBUCION DE LAS REGALIAS ASIGNADAS A BARRANCABERMEJA COMO PUERTO FLUVIAL.	120
5.4.1 Explicación y argumentos del cambio.	120
5.4.2 Efectos sobre Barrancabermeja y su zona de influencia.	122
6. CONCLUSIONES	124
7. RECOMENDACIONES	130
BIBLIOGRAFIA	133

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Regalías petroleras de acuerdo a la Ley 37 de 1931.	30
Tabla 2. Distribución de las regalías petroleras, según Ley 141/94.	40
Tabla 3. Coberturas mínimas de inversión con regalías por programa.	42
Tabla 4. Distribución de los recursos del F.N.R., según Ley 141/94.	43
Tabla 5. Los diez departamentos con mayores regalías petroleras asignadas durante el período 1998-2002.	47
Tabla 6. Ingresos de regalías petroleras en el departamento de Santander 1999-2003.	48
Tabla 7. Participación intradepartamental en regalías petroleras 1999-2003.	50
Tabla 8. Regalías indirectas distribuidas por el F.N.R en el departamento de Santander 1998-2002.	52
Tabla 9. Participación de los ingresos por regalías petroleras dentro de los gastos de inversión 2003.	57
Tabla 10. Participación de los ingresos no tributarios dentro de los ingresos totales en el departamento de Santander.	59

Tabla 11. Participación de las regalías petroleras dentro de los ingresos no tributarios del departamento de Santander.	60
Tabla 12. Participación de las principales rentas en el total de ingresos del departamento de Santander 1998-2003.	62
Tabla 13. Destinación de las regalías petroleras en el departamento de Santander 1998-2003.	65
Tabla 14. Destinación de las regalías petroleras en Barrancabermeja 2001-2003.	67
Tabla 15. Destinación de las regalías petroleras en San Vicente del Chucurí año 2003.	69
Tabla 16. Destinación de las regalías petroleras en Sabana de Torres año 2002.	71
Tabla 17. Distribución sectorial de los recursos propios del F.N.R.	81
Tabla 18. Escala de regalías diferenciales establecida por la ley 756 de 2002.	85
Tabla 19. Redistribución de las regalías petroleras asignadas al puerto fluvial de Barrancabermeja.	87
Tabla 20. Comparación de la distribución de las regalías petroleras, primer parámetro.	88
Tabla 21. Distribución de las compensaciones derivadas de la explotación	

de petróleo.	90
Tabla 22. Escala de regalías diferenciales establecida por la ley 756 de 2002.	95
Tabla 23. Producción promedio anual diaria en barriles de los campos petroleros ubicados en el departamento de Santander.	99
Tabla 24. Calculo de los ingresos por regalías petroleras en Santander durante los años 1993-2003.	102
Tabla 25. Distribución de las regalías petroleras según las dos leyes.	106
Tabla 26. Distribución de las regalías petroleras generadas en Santander por semestre 2002-2004.	108
Tabla 27. Incremento de las regalías petroleras recibidas por los municipios productores de julio 2002 a junio 2004, debido al nuevo esquema de distribución de regalías.	111
Tabla 28. Incremento de las regalías petroleras recibidas por el departamento de Santander y el F.N.R, julio 2002 a junio 2004, debido al nuevo esquema de distribución de regalías.	113
Tabla 29. Distribución del área para el campo petrolero Yariguies.	117
Tabla 30. Disminución de la participación de Santander dentro de las regalías petroleras generadas en el campo Yariguies.	119

Tabla 31. Redistribución de las regalías petrolera asignadas al puerto fluvial de Barrancabermeja y su zona de influencia.

122

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Gráfico 1. Participación departamental en las regalías petroleras durante el período 1998-2002.	46
Gráfico 2. Tendencia de las regalías petroleras distribuidas en Santander.	49
Gráfico 3. Tendencia del precio del barril de petróleo de referencia para Colombia.	49
Gráfico 4. Participación intradepartamental en regalías petrolera durante el período 1999-2003.	51
Gráfico 5. Tendencia de la participación de los municipios de Santander en los recursos asignados por el F.N.R. durante el período 1999-2003.	54
Gráfico 6. Distribución sectorial de las regalías indirectas asignadas a Santander durante el período 1998-2002.	55
Gráfico 7. Participación de las regalías petroleras en los ingresos no tributarios del departamento de Santander.	61
Gráfico 8. Contribución de las principales rentas en el total de los ingresos del departamento de Santander durante el período 1999-2003.	63
Gráfico 9. Regalías en barriles de petróleo para el departamento de Santander.	100

Gráfico 10. Cálculo de los ingresos por regalías petroleras de los municipios productores de Santander.	104
Gráfico 11. Cálculo de los ingresos por regalías petroleras para el departamento de Santander.	105
Gráfico 12. Participación de los municipios productores en las regalías petroleras generadas en Santander.	112
Gráfico 13. Efectos de la nueva distribución de regalías petroleras sobre los ingresos recibidos por el departamento de Santander y el F.N.R.	113
Gráfico 14. Regalías petroleras asignadas a Barrancabermeja como puerto fluvial.	120

TITULO: EFECTOS DE LA NUEVA LEY DE REGALIAS PETROLERAS (LEY 756 DE 2002) SOBRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, CASO SANTANDER.*

AUTORES: JOSE LUIS CASTILLA CARRASCAL
CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA**

PALABRAS CLAVES: REGALIAS PETROLERAS, DERECHOS DE PROPIEDAD, LEY 756 DE 2002, MUNICIPIOS, DEPARTAMENTOS, DESCENTRALIZACION, INGRESOS, INVERSION SOCIAL.

DESCRIPCIÓN:

El objetivo principal de este trabajo es identificar y analizar las consecuencias que sobre las entidades territoriales de Santander ocasionan las reformas realizadas en el régimen de regalías petroleras en Colombia, contempladas en la Ley 756 de 2002. El trabajo consta de cinco capítulos. El primer capítulo expone los elementos teóricos propuestos por la teoría económica Neoinstitucionalista necesarios para interpretar el cambio en los derechos de propiedad que sobre las regalías petroleras tienen municipios y departamentos. El segundo capítulo presenta la evolución histórica del marco legal de las regalías petroleras en el país y se explica los principios y reglas establecidas por la Ley 141 de 1994, la cual fue la primera norma formal sobre la materia. El tercer capítulo hace una descripción del comportamiento de los ingresos por regalías petroleras en Santander y analiza su importancia para las finanzas territoriales y su contribución sectorial a los distintos componentes de la inversión social. El cuarto capítulo se presenta los argumentos expuestos por el gobierno para implementar las reformas, y se contrastan estos con los resultados a que han llegado varios estudios en materia de identificar los determinantes de la exploración y explotación petrolera en el país; además se explican todas las reformas introducidas por la Ley 756 de 2002. En el quinto capítulo se identifica los efectos directos de la nueva ley sobre los montos de las regalías petroleras asignadas a los municipios y departamento en Santander. Finalmente en el sexto y séptimo capítulo, a partir de los hallazgos encontrados en el desarrollo del trabajo, se realizan unas conclusiones y recomendaciones en procura de que las entidades territoriales de Santander afronten los nuevos desafíos y desventajas socioeconómicas que se avecinan con la operación de la nueva ley de regalías petroleras.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía. Director: Isaac Guerrero Rincón, Economista.

TITLE: EFFECTS OF THE NEW LAW OF PETROLEUM ROYALTIES (LAW 756 OF 2002) ON THE TERRITORIAL ENTITIES, CASE SANTANDER*.

**AUTHORS: JOSE LUIS CASTILLA CARRASCAL
CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA****

KEY WORDS: PETROLEUM ROYALTIES, RIGHTS OF PROPERTY, LAW 756 OF 2002, MUNICIPALITIES, DEPARTMENTS, DECENTRALIZATION, INCOME, SOCIAL INVESTMENT.

DESCRIPTION:

The principal aim of this work is to identify and to analyze the consequences that on the territorial entities of Santander cause the reforms realized in the regime of petroleum royalties in Colombia, contemplated in the Law 756 of 2002. The work consists of five chapters. The first chapter exposes the theoretical elements proposed by the economic theory necessary Neoinstitucionalista to interpret the change in the rights of property that on the petroleum royalties have municipalities and departments. The second chapter presents the historical evolution of the legal frame of the petroleum royalties in the country and explains to herself(itself) the principles and rules established by the Law 141 of 1994, which was the first formal norm on the matter. The third chapter does a description of the behavior of the income for petroleum royalties in Santander and analyzes his importance for the territorial finance and his sectorial contribution to the different components of the social investment. The fourth chapter appears the arguments exposed by the government to implement the reforms, and these are confirmed by the results to which several studies have come as for identifying the determinants of the exploration and petroleum exploitation in the country; besides explain to themselves all the reforms introduced by the Law 756 of 2002. In the fifth chapter there are identified the direct effects of the new law on the amounts of the petroleum royalties assigned to the municipalities and department in Santander. Finally in sixth and the seventh chapter, from the finds found in the development of the work, a few conclusions and recommendations are realized in tries gets of that the territorial entities of Santander confront the new challenges and socioeconomic disadvantages that they approach with the operation of the new law of petroleum royalties.

* Work of grade.

** Human Sciences faculty. Economy School. Director Isaac Guerrero Rincón, Historian.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia de 1991 y la Ley 141 de 1994, definieron las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables como un instrumento financiero para el desarrollo regional y nacional, a través de la transformación de estos recursos en otros activos, el fortalecimiento de la descentralización y el aumento de la inversión.

De otro lado, el pago de las regalías por la explotación de dichos recursos parte de que el territorio es un elemento esencial del Estado y, se consagra que, además del territorio continental, el subsuelo forma parte de Colombia y, el Estado es propietario de los recursos naturales no renovables¹. Por ello, su aprovechamiento genera, a favor de la Nación, una contraprestación económica a título de “regalía”, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

A su vez, las regalías generadas por la explotación de hidrocarburos se han convertido en un componente muy importante de las transferencias que el Gobierno Nacional hace a las Entidades Territoriales, y en una de las herramientas básicas con las que estas deben jalonar el desarrollo local, por medio de su inversión en proyectos prioritarios. Es el caso del departamento de Santander donde este tipo de ingreso se ha constituido en una fuente importante para el financiamiento de la

¹ Constitución Política de Colombia de 1991, artículos 101 y 332.

Inversión Social en medio del proceso de descentralización fiscal y administrativo adelantado en el país desde comienzos de la década anterior. De los ocho municipios que reciben regalías directas en este departamento, en cinco de ellos estos ingresos tienen una gran participación dentro de las finanzas locales, unido a la gran importancia que también han tenido para el gobierno central departamental.

Bajo esta perspectiva, el cambio de las reglas de juego sobre la liquidación y distribución de las regalías petroleras, establecidos en la Ley 756 de 2002, generan efectos directos sobre las condiciones fiscales de las regiones y en especial sobre las Entidades Territoriales afectadas, lo que a la luz del proceso de descentralización afectan su capacidad para solucionar demandas y necesidades colectivas, alterando al final su desempeño político, económico y social.

De este modo, es innegable que los cambios en las reglas de juego sobre la propiedad de las regalías que han tenido las entidades territoriales es hoy uno de los elementos que más competen a la hora de analizar sus consecuencias sobre la dinámica regional, pues, los recursos provenientes de las regalías son la principal renta externa para ellos cuando se trata de financiar las actividades y proyectos programados para ejecutar en sus respectivos Planes de Desarrollo.

Durante los últimos años, el cambio en las condiciones de liquidación y distribución de las regalías generadas por la explotación de hidrocarburos ha estado más supeditado a la importancia de las instituciones y el marco institucional de tipo formal, ya fuere con sus virtudes o defectos, pero, sin ninguna duda, ellas influyen en el crecimiento económico de las regiones. En este sentido podríamos pensar muy seriamente en el efecto que tiene el Estado y las modificaciones efectuadas por este en el tejido institucional sobre el crecimiento de las finanzas públicas territoriales, el efecto de estas e incluso de que forma las reglas formales repercuten sobre las mismas organizaciones (entidades), por medio de los diferentes incentivos que tienen los agentes a cumplir determinadas reglas.

Por lo tanto, se puede decir que la estabilidad política, seguridad jurídica, garantía de derechos de propiedad, cumplimiento de contratos y adecuado manejo de las funciones y decisiones públicas, entre otras, tienen un efecto significativo sobre las rentas de departamentos y municipios. Todo esto tiene una implicación importante, pues, el ambiente Institucional repercute sino determina potencialmente en el desenvolvimiento de los recursos que reciben.

De esta forma es importante señalar nuevamente que las reglas de juego tiene que estar completamente definidas porque de lo contrario el ambiente institucional -entiéndase este como expectativas favorables de inversión y cumplimiento estricto de los marcos jurídicos– establecido no será favorable, pues algún actor se vera vulnerado de alguna u otra forma.

Bajo esta visión general la presente investigación busca, entonces, responder el interrogante de cual ha sido y cuál será el efecto de los cambios en la forma en que se liquidan y distribuyen las regalías petroleras establecidos por la Ley 756 de 2002, sobre las Entidades Territoriales, en especial en el caso del Departamento de Santander. Se debe entender que este es un ejercicio que intenta prever las consecuencias en un futuro no muy lejano, entre cinco y diez años, por lo tanto es importante que en esos momentos surjan inquietudes académicas dentro de otros estudiantes que pretendan confirmar los resultados aquí previstos.

Durante el desarrollo de la investigación, se presentaron dificultades en la consecución de la información relacionada con los ingresos realmente recibidos por cada entidad territorial, así como con las inversiones realizadas, en detalle, con los recursos de regalías. Sin embargo se recopilaron cifras e informaciones fragmentarias de distintas instituciones como: Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Santander, Contraloría Departamental de Santander, Secretaría de Hacienda Departamental de Santander, Secretaría de Hacienda Municipal de Barrancabermeja, ECOPETROL, Comisión Nacional de Regalías, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Minas y Energía, entre otras.

Para desarrollar la investigación, se organizó el documento en cinco partes generales: en la primera se exponen los principales elementos teóricos y conceptuales de la Nueva Economía Institucionalista más relevantes a la hora explicar las consecuencias sobre las organizaciones (entidades territoriales) de un

cambio en las reglas de juego (Instituciones) ó más concretamente la alteración a sus derechos de propiedad sobre un recurso. También a la luz de la teoría de esta escuela económica se busca interpretar la racionalidad del Estado Colombiano, y más específico aún, el porque de su empeño en alterar los derechos de propiedad que tienen las entidades territoriales sobre las regalías.

En el segundo capítulo se realiza una breve descripción histórica de la evolución de la regla formales sobre regalías en Colombia en todo el siglo anterior hasta llegar a la Constitución de 1991, donde por acto constitucional se transforman las regalías por la explotación de recursos naturales en una herramienta fundamental para el desarrollo regional y el fortalecimiento del proceso de descentralización territorial implementado en el país. Se define y expone el marco institucional jurídico y legal creado para esto y las posteriores lecturas e interpretaciones que sobre este tema ha hecho la Corte Constitucional, las cuales son el sustento a su vez de las leyes reglamentarias sobre regalías: Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002.

En el tercer capítulo se analiza el comportamiento de los ingresos por regalías petrolíferas asignados a las entidades territoriales que son beneficiarias de ellas en Santander durante el período 1998-2003, la importancia que estas tienen para las finanzas de cada una de estas últimas y por último se establece a partir de las auditorias realizadas con la Contraloría General de la Nación y las ejecuciones presupuéstales de gastos, cual es el uso que se le esta dando a los ingresos

recibido por regalías en Santander, y en mayor medida que sectores de inversión social se han visto favorecidos con estos recursos.

En el cuarto capítulo se explican los argumentos expuestos por el gobierno nacional para modificar el esquema de liquidación de regalías mediante la Ley 756 de 2002 y se contrastan estas razones con análisis contrarios hechos por entidades como la Contraloría General de la República. En la segunda parte de este capítulo se presentan todas las modificaciones hechas por la Ley 756/02 en el régimen de regalías petroleras.

En el quinto capítulo mediante el análisis individual de cada uno de los cambios que inciden para Santander, se identifican los efectos que sobre los recursos de regalías asignados a las entidades territoriales de Santander tienen los cambios introducidos en la Ley 756 de 2002. Es relevante resaltar que de las cuatro (4) modificaciones identificadas, tres (3) de ellas ya han tenido consecuencias directas sobre los montos de regalías asignados a las entidades territoriales en Santander.

Por último, a partir de los resultados obtenidos en la investigación se intenta determinar las consecuencias que sobre el desempeño territorial han tenido y tendrán los cambios efectuados sobre el régimen de regalías petroleras por la Ley 756 de 2002. De este modo al final se formularan propuestas y escenarios a crear

con miras a lograr que los entes territoriales mitiguen los efectos del cambio en las reglas de juego sobre la propiedad de las regalías petroleras.

1. MARCO TEORICO

La dinámica económica y social de las entidades territoriales en Colombia no se desenvuelve en el vacío, sino en un ámbito histórico que viene caracterizado por determinadas instituciones formales e informales que no podemos de ninguna manera ignorar. Es por ello que existe la necesidad de considerar en forma adecuada los fenómenos e instituciones de naturaleza económica, política, jurídica y sociológica, en cuanto éstos constituyen las condiciones básicas sobre las cuales departamentos y municipios en Colombia construyen su propia realidad económica.

A partir de los elementos teóricos proporcionados por la escuela del pensamiento de la nueva economía Institucionalista, se intenta tener la estructura conceptual y teórica para identificar y analizar los efectos que sobre las entidades territoriales de Santander podrían ocasionar las modificaciones efectuadas en el derecho de propiedad que sobre las regalías petroleras en Colombia han tenido departamentos y municipios, contenidas en la Ley 756 de 2002; facilitando así la utilización de un instrumento analítico que permita alcanzar el objetivo trazado en esta investigación.

Por lo tanto, en el primer capítulo se exponen los principales argumentos teóricos de la escuela del Nuevo Institucionalismo, que a nuestro juicio, son los más adecuados y válidos para el desarrollo de la temática propuesta en este trabajo.

1.1 ELEMENTOS TEORICOS DE LA NUEVA ECONOMIA INSTITUCIONALISTA.

Según el esquema teórico propuesto por la escuela neoclásica, el intercambio se basa en cuatro (4) supuestos básicos, que son²:

1. El sistema económico se encuentra en equilibrio; debido a la existencia de equilibrio en la determinación de precios y cantidades para todos los bienes y servicios. Esto significa que los mercados se vacían completamente (ley de Walras) y que toda oferta crea su propia demanda (ley de Say).
2. La competencia perfecta; pues la existencia de un gran número de compradores y vendedores implica que ninguno de ellos puede determinar el precio, de ello resulta que haya una eficiente fijación de precios y cantidades, así como una eficiente asignación de recursos.
3. Plena y completa información; significa que la información es gratuita y sin restricciones, lo que implica que todos los agentes tienen pleno conocimiento de la información sobre precios (presentes y futuros), características de los bienes y servicios, y localización de los recursos y factores en los mercados.

² AYALA ESPINO, José. Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico. México: Fondo de cultura económica. 1999. p. 87.

4. Comportamiento racional, egoísta y maximizador; significa que los agentes e individuos toman todas sus decisiones bajo un ambiente de total racionalidad, pues el pleno y completo acceso a la información que se tiene, garantiza que estos escogimientos racionales conduzcan hacia y el bienestar individual y este es plenamente compatible con el bienestar colectivo.

La anterior inferencia ocasiona que el modelo neoclásico excluya del análisis económico a las instituciones, pues sostiene que estas están dadas. Al ser variables exógenas no debe preocupar su influencia ni su comportamiento y mucho menos que relación puedan tener estas con el buen desenvolvimiento de la economía a través del tiempo, pues el mercado se encarga de coordinar las elecciones económicas, bajo costos de transacción iguales a cero, sin costos de oportunidad y sobre la base de un Estado que tiene instituciones, contratos, derechos de propiedad e información como variables dadas.

Según Foster, el esquema analítico neoclásico construye un mundo ideal en el vacío, pues no contempla en el proceso de intercambio la institución principal, el mercado y tampoco incluye reglas, normas, leyes, costumbres y valores. Es decir no se vislumbra en él la humanidad de los agentes ni su sentido de asociación

social, donde el sistema funciona sólo en su esfera económica, sin la necesidad ni la existencia de las instituciones y el Estado³.

Para la escuela neoinstitucionalista la simplicidad de la teoría neoclásica no permite una correcta interpretación de la complejidad de los procesos de intercambio, ni mucho menos del desenvolvimiento de la economía, pues esta última no tuvo en cuenta la existencia de costos derivados de las imperfecciones presentes en los mercados, tales como la información incompleta y costosa, el hecho de que los derechos de propiedad no estén definidos por siempre y la incertidumbre y riesgo respecto al futuro, el cual es siempre variable.

A los productos de estos desperfectos se les denomina *costes de transacción*. El concepto de *coste de transacción* se ha convertido en una pieza clave de la teoría económica moderna. Si no existieran los *costes de transacción*, la asignación de recursos sería siempre la más eficaz cualquiera que fuese la distribución de derechos de propiedad.

Los *costos de transacción* son los costos de especificar lo que es intercambio y hacer efectivo los acuerdos efectuados. Según Coase⁴ en mercados económicos, lo que está siendo especificado o medido son las características cuantitativas

³ FOSTER, J. The Institutional School, citado por MORALES F., Fabio. Eficiencia e intercambio. Corriente neoclásica, institucionalismo y neoinstitucionalismo. En: Cuadernos de economía de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Vol. XVI, no.26 (ene.-jun.1997), p. 71.

⁴ COASE, Ronald. La empresa, el mercado y la ley. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

(*dimensión física*) de los bienes y servicios o el desempeño de los agentes (*dimensión de los derechos de propiedad*). Las dimensiones físicas tienen características objetivas; y las dimensiones de los derechos de propiedad características subjetivas y legales. La competencia juega un rol importante en la reducción de estos costos de transacción en la dimensión física, y el sistema judicial proporciona coacción en la dimensión de los derechos de propiedad.

Los *costes de transacción* pueden definirse como los costes de transferir derechos de propiedad o, como los costes de establecer y mantener los derechos de propiedad. Se sabe que los mercados económicos y políticos son imperfectos y están sujetos a altos costos de transacción; y es ahí donde se definen y se hacen efectivos los derechos de propiedad gracias a las reglas formales las cuales, según North, se establecen para servir los intereses de aquellos que tienen el poder de imponerlas⁵.

Las transacciones económicas son transferencias de derechos de propiedad. Cualquier transacción requiere una serie de mecanismos que protejan a los agentes que intervienen de los riesgos relacionados con el intercambio. El objetivo de los contratos es prever acontecimientos futuros que pueden afectar al objeto de la transacción. Incluso las transacciones aparentemente más sencillas, implican la

⁵ NORTH, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México. Fondo de Cultura Económica, 1993. p 6-7.

existencia de un contrato previo que puede ser explícito y formal o implícito e informal.

Los contratos establecen lo que Williamson⁶ ha llamado estructuras de gobierno, estas son instituciones que indican las decisiones que deben ser adoptadas en las diversas circunstancias que puedan aparecer en el futuro. Son asignaciones de derechos de propiedad que establecen los incentivos y la seguridad necesaria para la actividad económica.

Según Demsetz⁷ los derechos de propiedad son un instrumento de la sociedad y su significación deriva del hecho de que ayudan a formarse las expectativas que se pueden sustentar razonablemente en las relaciones con los otros; estas expectativas encuentran su expresión en leyes, hábitos y costumbres de una sociedad. El propietario de ciertos derechos de propiedad posee el consentimiento del resto de la sociedad para permitirle actuar de determinadas maneras. Un propietario espera que la comunidad impida que otros interfieran en sus propias acciones a partir de que tales acciones no están prohibidas en la especificación de sus derechos.

⁶ WILLIAMSON, Oliver. Las instituciones económicas del capitalismo. México: Fondo de cultura económica, 1989. p 25.

⁷ DEMSETZ, Harold. Hacia una teoría de los derechos de propiedad. Traducido de American review, 1967. p. 1.

Los derechos de propiedad especifican de qué modo las personas pueden beneficiarse o perjudicarse y, por tal razón, quién debe pagar a quién para modificar acciones llevadas a cabo por personas, el reconocimiento de esto según Demsetz, permite entender fácilmente la estrecha relación que existe entre derechos de propiedad y factores externos o externalidad, entendidos estos como el surgimiento de costos externos, beneficios externos y externalidades tanto pecuniarias como no pecuniarias, las cuales siempre resultan perjudicando o beneficiando algún agente o persona.

La relación se establece en el sentido de que un cambio en los derechos de propiedad es resultado de una “internalización” de tales efectos o externalidades. Así la aparición de nuevos derechos de propiedad se debe a los deseos de los agentes interactuantes de ajustarse a nuevas posibilidades de costo beneficio, cambios para los cuales los viejos derechos de propiedad están pobremente preparados⁸.

Se tiene entonces que la modificación en el derecho de propiedad que sobre las regalías petroleras tienen las entidades territoriales, es resultado de querer “internalizar” el costo que significa para el país la pérdida del autoabastecimiento petrolero, es decir, mediante una redistribución de la renta petrolera se pretende conceder mayor participación al inversionista, haciéndole aún más atractivo el

⁸ DEMSETZ, Op. cit., p.2-3.

negocio, con el objetivo de alcanzar unos mayores niveles de inversión en el sector que por lo menos pospongan la tan anunciada pérdida de autosuficiencia de crudo.

Demsetz reitera que la “internalización” de tales efectos está ligada casi siempre a un cambio en los derechos de propiedad que permite a dichos efectos gravitar sobre todos los agentes o personas interactuantes, es decir lo que se debería buscar es una socialización de los costos, situación que no se identifica dentro de esta medida, puesto que los costos son asumidos íntegramente por las entidades territoriales. De acuerdo a esto, las modificaciones en la participación de los municipios y departamentos en las regalías generan una serie de alteraciones y desventajas, lo cual requiere del establecimiento de nuevas instituciones que protejan y compensen los intereses de las organizaciones afectadas.

En el aspecto político-legislativo los contratos y disposiciones legales serían completas si se estableciera claramente lo que deben hacer cada uno de los participantes del juego ante cualquier suceso futuro que afecte al objeto de estas reglamentaciones. Pero en el mundo real estas relaciones siempre son incompletas ya que la información que tenemos sobre el futuro es incompleta; cualquier transacción implica riesgo e incertidumbre, existe un riesgo cuando la probabilidad de que se produzca un suceso es conocida mientras que reservamos la palabra incertidumbre para aludir a sucesos imprevisibles, cuya probabilidad de que se produzcan no es conocida.

Ante esta serie de conflictos e imperfecciones y descoordinación en el mercado y en el intercambio, se requiere de instituciones que, además de reducir los costos de transacción y de coordinar la actividad económica en general, traten de equiparar los intereses colectivos con los individuales. El papel de las instituciones es pues establecer las reglas de juego que guíen el comportamiento de los agentes en una sociedad, lo cual es fundamental para explicar el buen desempeño económico. Debido a lo anterior, el esquema teórico presentado por este enfoque enfatiza el estudio sobre las instituciones, pues las considera ya no como una variable endógena (no exógena como creían los neoclásicos) relevante a la hora de incidir sino determinar el intercambio, las decisiones económicas de los agentes y grupos sociales y del desempeño económico en general.

Dichas instituciones establecen el marco de competencia político y económico, proporcionan las vías para el desarrollo social e individual. A través de ellas se constituyen las guías que establecen tanto incentivos como limitaciones y sin un mínimo de ellas la vida social y económica sería imposible. Las instituciones moldean las preferencias de los individuos y los intereses de las organizaciones.

Las instituciones son las encargadas de dar los incentivos para que los agentes económicos actúen y tomen decisiones, con lo cual gran parte de los problemas económicos tiene respuesta en la calidad de incentivos que se tengan para tomar ciertas y determinadas decisiones en un momento dado. Según North las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las

limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico⁹.

Las instituciones son creadas para reducir la incertidumbre que supone la interacción humana. La incertidumbre surge debido a la información incompleta que se tienen en relación al comportamiento de la gente y las limitaciones del individuo para procesar, organizar y utilizar información. Al estructurar la interacción humana, el marco institucional limita el conjunto de elecciones de los actores y reduce la incertidumbre.

Las instituciones pueden ser creadas mediante distintos actos de voluntad como los constitucionales o legislativos, o bien, se producen del desarrollo evolutivo. Ello ocasiona que existan tanto instituciones formales como informales. El punto de encuentro entre ambas es que se trata de reglas de juego a través de las cuales los individuos y organizaciones interactúan dentro de la economía.

Las instituciones formales nacen de la creciente complejidad de las sociedades y de sus disputas. Están representadas en las reglas escritas en las leyes y reglamentos y su objetivo es resolver problemas específicos que atañen a toda la sociedad. Las reglas específicas definen derechos de propiedad, es decir, el

⁹ NORTH, Op. cit. P. 25.

conjunto de derechos sobre el uso y el ingreso que se deriva de la propiedad de un valor o un recurso.

Por su parte las instituciones informales según North son reglas que nunca han sido diseñadas conscientemente y que todos se empeñan en mantener, sostiene que en todas las sociedades, desde la más primitiva hasta la más avanzada, se imponen restricciones para estructurar sus relaciones. La estructura que gobierna la interacción social cotidiana esta definida en gran medida por restricciones informales, códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones. Las instituciones informales provienen de la información socialmente transmitida y son parte de la herencia cultural¹⁰.

Las instituciones poseen una característica política fundamental: generan en los individuos y en las organizaciones comportamientos y lógicas que las hacen potencialmente contradictorios y potencialmente conflictivos. Esto último hace imprescindible una intervención del Estado para reducir en la medida de lo posible las contradicciones, buscando la coherencia y los equilibrios institucionales adecuados. Además las instituciones están en cambio permanente en las sociedades, de ahí, que los actores, es decir individuos y organizaciones, tengan que amoldarse continuamente a las nuevas reglas para no ver afectados sus intereses.

¹⁰ Ibid., p. 36-37

Por su parte, las organizaciones son entidades que han sido concebidas para maximizar la riqueza, el ingreso u otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad. Las organizaciones incluyen cuerpos políticos como los partidos políticos, las cámaras legislativas, entes territoriales, etc.; cuerpos económicos como las empresas, los sindicatos, cooperativas; cuerpos sociales como las iglesias, clubes; y cuerpos educativos como las escuelas y universidades. Las organizaciones han sido creadas para aprovechar las oportunidades del marco institucional, por lo que persistentemente están demandando modificaciones de las reglas a menos que éstas le favorezcan¹¹.

Sobre la diferenciación entre instituciones y organizaciones, autores como Appendini y Nuijten¹² creen que existe una confusión a la hora de establecer correctamente su definición, lo que a veces implica que los términos suelen intercambiarse. Para evitar esto propone definir a las organizaciones en términos de estructuras de funciones reconocidas y aceptadas, mientras que las instituciones deben estar definidas en términos de creencias, normas y reglas que permitan el desarrollo de estas funciones y estructuras.

Al analizar el papel del estado desde el punto de vista del institucionalismo el objetivo es determinar la eficiencia de las reglas de juego que ha creado. La

¹¹ *Ibíd.*, p. 18-19.

¹² APPENDINI, K. y NUIJTEN, M. El papel de las instituciones en contextos locales. México: Revista de la CEPAL No.76 de abril de 2002. p 73-74.

consideración habitual es que las reglas creadas por el estado deben buscar la eficiencia productiva, o eficiencia asignativa, la cual mide la cantidad de producto que se obtiene según la asignación de recursos que se haya hecho. Con este criterio, el estado debe crear instituciones que fomenten, impulsen y expandan la producción de la forma más eficaz.

Stiglitz¹³ propone valorar las instituciones por lo que llama la eficiencia distributiva, que mide no solo los resultados que se obtienen, sino también la eficiencia con la que estos resultados se distribuyen en la comunidad, esta perspectiva social está relacionada con la economía del bienestar, con el concepto de coste de oportunidad y con los criterios paretianos. En su formulación más tradicional la eficiencia distributiva se alcanza cuando los recursos se distribuyen de tal forma que maximizan el bienestar de la sociedad.

North propone el concepto de eficiencia adaptativa, según este lo importante es el modo en que la economía evoluciona a lo largo del tiempo, la inclinación de una sociedad a adquirir conocimientos y a aprender, a inducir la innovación, a correr riesgos y a mantener una actividad creadora, así como a resolver problemas. La eficiencia adaptativa depende del marco institucional que incentive o no este tipo de actitud o predisposición al aprendizaje en un mundo de fuerte dinamismo. En un mundo caracterizado por la incertidumbre, nadie conoce la respuesta correcta a

¹³ STIGLITZ, Joseph. Economía y gobierno: los usos privados de los intereses públicos incentivos e instituciones. En: revista Planeación y desarrollo del Departamento Nacional de Planeación. Vol. 30, no.7 (ene.-mar.1999), p. 127-155.

los problemas que confrontamos; por tanto, nadie es capaz de “maximizar” las ganancias efectivamente; de ello se deduce que la sociedad que permita la realización del mayor número de ensayos será la que tenga mayores probabilidades de resolver problemas a través del tiempo.

Para Kalmanovitz¹⁴ los agentes disponen de información incompleta, que es costoso conseguir información adicional y que incluso con buena información los modelos mentales de los agentes pueden estar operando de manera equivocada frente a la realidad. Es posible entonces que no se puedan tomar buenas decisiones cuando las instituciones están montadas sobre sistemas políticos que favorecen a muy pocos, o que no tienen manera de orientar de manera cooperativa los intereses sociales; lo que hacen entonces es propiciar la captura de rentas e incentivar la redistribución y no la generación de la misma.

Sobre este último punto Wiesner llamo la atención, según él, los “*rent-seekers*” presionan a los gobiernos para que intervenga en respuesta a los fallos de mercado y crean, para sí, rentas que el mercadeo no les entregaría. Actividades derivadas de escogimientos y medidas públicas como la regulación, tarifas, cuotas, precios de sustentación y financiamientos cuasi fiscales, son las

¹⁴ KALMANOVITZ, Salomón. El neoinstitucionalismo como escuela. Bogotá: Universidad Nacional, 2003. p 9.

principales fuentes de financiamiento de los *rent-seekers* o buscadores de rentas¹⁵.

Para Wiesner las decisiones en ámbitos de informaciones subjetivas e insuficientes provocan escogimientos racionales limitados que inciden en la estimación del rendimiento y sus costos. Así, cada agente busca maximizar su ventaja buscando la mayor cantidad de información para realizar interpretaciones sobre la manera como la intervención del gobierno o las políticas públicas afectan su interés de corto y largo plazo¹⁶.

Por su parte North afirma que no se puede dar por cierto que el Estado establezca las reglas del juego que conducen al crecimiento económico; para él, estas reglas son una excepción y tampoco existe ninguna garantía de que serán perpetuas. La eficiencia del mercado político es la clave de esta cuestión. Sucede entonces, que los elevados costos de transacción de mercados políticos y las percepciones subjetivas de los actores con frecuencia han dado por resultados derechos de propiedad que no inducen al crecimiento económico¹⁷.

Los cambios logrados en el marco institucional alteran la estructura de poder de la sociedad, es decir los derechos de propiedad, afectando a unos y beneficiando a

¹⁵ WIESNER, Duran Eduardo. La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional. Bogotá: TM EDITORES. DNP. 1997. p. 9.

¹⁶ WIESNER, Op. cit., p. 20.

¹⁷ NORTH, Op. cit., p. 73

otros, por esa razón se requiere que el proceso de negociación sea participativo y consensual, para garantizar la legalidad y legitimidad de las nuevas instituciones. Por tanto el rol del Estado más importante y, más difícil de llevar a cabo, es establecer y reforzar un conjunto de reglas del juego que incentiven a la participación económica y creativa por parte de todos los ciudadanos.

Aquí es donde es válido plantear el siguiente interrogante: ¿en que medida es cierto que las reformas adoptadas por el Estado central, verdaderamente conducen hacia el establecimiento de reglas de juego y condiciones que facilitan y promuevan el desarrollo económico de las entidades territoriales?, más específicamente en lo que atañe al objeto central de esta investigación, si la reforma en el régimen de regalías responde acertadamente a la situación económica y financiera por la que atraviesan las entidades territoriales en Colombia.

Finalmente, se debe tener en cuenta en la tarea de diseñar nuevas instituciones que los distintos elementos o factores institucionales están interrelacionados y se afectan unos a otros, de tal manera que si se altera alguno se estará irremediablemente trastocando a los demás. Por lo tanto una adecuada reformulación institucional debe ser integral para que sea coherente, pues las reformas institucionales parciales afectan el ambiente institucional, pero no cabe duda que suelen pecar de incoherencia.

Para conocer e interpretar la evolución y el estado actual de las participaciones que por regalías petroleras existen en Colombia, es necesario describir y analizar el entramado institucional que sobre el tema se ha venido desarrollando; así como la actual estructura legal en la cual esta sustentado el vigente régimen de regalías petroleras, sobre el cual estos recursos se han constituido en una trascendental fuente de financiamiento de inversión para municipios y departamentos en Colombia.

2. LAS REGALIAS EN COLOMBIA

Las regalías, fundamentalmente por concepto de hidrocarburos, han pasado a ser un componente muy importante de las transferencias que el gobierno nacional hace a los gobiernos regionales. La transferencia automática de las regalías directas a los entes territoriales y el flujo de recursos originados en la financiación de proyectos a través del Fondo Nacional de Regalías, se han convertido en una de las principales fuentes de ingresos de los departamentos y municipios en cuyo suelo se desarrolla la explotación o el transporte de recursos naturales no renovables.

Sin embargo el régimen de regalías en el cual ha estado sustentando estos avances no siempre ha sido el mismo, sino que ha evolucionado constantemente al vaivén de los ciclos de la industria petrolera y su importancia para la economía Nacional. Es de esta manera que sólo después de la Constitución Política de 1991 se le da al tema de las regalías un carácter constitucional, formal y preponderante. Antes de esta no puede hablarse de un régimen de regalías como tal, pues como veremos, su legislación estaba dispersa en diversos códigos, decretos y leyes, lo cual no permitía tener clara su conceptualización ni mucho menos utilizarlas como una fuente de ingreso muy valiosa para los entes territoriales.

2.1 MARCO HISTORICO Y LEGAL DE LAS REGALIAS EN COLOMBIA.

Al hacer el análisis sobre el efecto económico del cambio de las regalías por hidrocarburos en los entes territoriales, caso Santander, se hace necesario conocer el recorrido histórico y legal sobre las regalías en Colombia. Dada la existencia de una marcada diferencia entre como se conciben las regalías, antes y después de la Constitución de 1991, se procede a realizar esta distinción, con miras a lograr un mejor análisis sobre el sustento histórico y legal de las regalías en Colombia.

2.1.1 Antes de la Constitución de 1991.

En la Constitución Política de 1886 sentó el principio de que el Estado es el propietario del subsuelo y, por ende, de los recursos naturales no renovables, lo que da origen al pago de regalías por parte de los explotadores de tales recursos naturales. Con el establecimiento de la propiedad sobre el subsuelo el Estado buscaba permitirse la libertad de actuar de determinadas maneras a la vez que aceptaba la existencia de un costo de transacción derivado del usufructo particular e individual que hasta ese momento se venía haciendo de la riqueza que generaba el subsuelo.

A principio del Siglo XX, el gobierno del General Rafael Reyes exigió a los beneficiarios de la Concesión Barco y De Mares una regalía del 15% sobre la producción neta de hidrocarburos. Posteriormente, la explotación de hidrocarburos

y minerales en el territorio nacional fue reglamentada con una serie de Leyes y Decretos que, de manera separada, establecían el pago de regalías por la explotación de ciertos recursos naturales.

La Ley 63 de 1916 estableció que de las utilidades de la Nación en los contratos que celebre para la explotación de minas, fuentes o depósitos de petróleo crudo, correspondería una participación del 50% al Departamento en cuyo territorio se encuentren dichos depósitos, minas o fuentes de petróleo. Era la primera vez que se planteaba el hecho de que las utilidades que obtuviera la Nación con base a los contratos de explotación, debiesen ser compartidas con las entidades territoriales. Sin embargo, de una vez se dejó sentado que esta participación cedida a los Departamentos no constituía derechos a perpetuidad, sino que podría ser modificada por leyes posteriores.

Con la Ley 120 de 1919, que fue la primera dictada expresamente para petróleos, en su artículo 2° dispuso en materia de regalías la división del territorio nacional en tres zonas así: Primera, comprendía los yacimientos situados a 200 kilómetros o menos de la orilla del mar; los cuales pagarían un impuesto mínimo de explotación del 10% del producto bruto. Segundo, los depósitos entre 200 kilómetros y 400 kilómetros de la orilla del mar pagarían un 8% y tercera, los depósitos situados a más de 400 kilómetros de la orilla del mar pagarían un 6%.

La Ley 37 de 1931 dispuso que los yacimientos, de acuerdo con su situación respecto a la orilla del mar deberían pagar distintos porcentajes (Ver tabla 1), de acuerdo al producto bruto explotado, haciendo la distinción entre yacimientos estatales, los cuales pagarían entre el 2% y 11%, y los yacimientos privados quienes quedaban entre el 0.1% y el 8%. En 1950 se expide el decreto 10, en el cual se aumenta los beneficios nacionales en dos puntos porcentuales con respecto a la Ley 37 de 1931.

Tabla 1
Regalías de acuerdo a la Ley 37 de 1931

Distancia a la orilla del mar (Kms)	Regalía (%)
A menos de 100	11%
100-200	10%
200-300	9%
300-400	8%
400-500	7%
500-600	6%
600-700	5%
700-800	4%
800-900	3%
Más de 900	2%

Fuente: Ley 37 de 1931

Posteriormente fue modificado el sistema de determinación de los porcentajes de regalías y se dividió el territorio nacional en dos grandes zonas: la oriental y la occidental; para llevar esto a cabo se tomó la cima de la Cordillera Oriental como parámetro principal. Dicho sistema se contempló en el Decreto 1056 de 1953 (que reglamenta el Código de petróleos), en el Decreto 2140 de 1955 y en la Ley 10 de 1961.

En el artículo 39 del Código de Petróleos se lee: *“Todo concesionario de exploración y explotación de petróleos de propiedad de la Nación pagará al gobierno la siguiente participación, en especie o en dinero, a voluntad del gobierno en el campo de producción, determinada en las instalaciones en las que se efectúe la fiscalización. Zonas situadas al Este y Sureste de la cima de la cordillera Oriental pagarán el 11.5% del producto bruto explotado. Zonas en el resto del territorio nacional, incluyendo las aguas marítimas territoriales, 14.5% del producto bruto explotado”*.

Esta distribución de porcentajes refleja la medida que se venía tomando desde la Ley 37 de 1931 de asignar mayores porcentajes de regalías a las zonas situadas más cerca del mar; las zonas situadas al Este y Sureste de la cordillera Oriental están más alejadas de la orilla del mar y el transporte del petróleo presenta mayores dificultades, cuya explotación debe hacerse más atractiva, reduciendo los costos para la empresa explotadora del recurso.

Con la expedición de la Ley 20 de 1969 se recopiló toda la legislación dispersa sobre el pago de regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables. Se determinó que todas las minas pertenecían a la Nación. En esta ley se instituye el sistema de Asociación, facultando al Estado para entregar antiguas áreas de concesión a ECOPETROL con el fin de explorarlas y explotarlas directamente o en asocio con capital privado nacional o extranjero. Se establecen las regalías petrolíferas en un porcentaje general del 20% sobre la producción, no

importando si esta se efectuaba en asociación o directamente por ECOPETROL, o la ubicación geográfica del yacimiento. Estas regalías se distribuían así: 47.5% para el departamento, 40% para la Nación y 12.5% para el municipio.

2.1.2 Después de la Constitución de 1991.

Con la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que reformó la Constitución de 1886, se pretendía acabar con todos los problemas, enredos, vacíos, ilegalidades e injusticias generadas por las regalías e impuestos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables¹⁸. Finalmente lo que estableció la Constituyente con respecto al tema, fueron tres (3) principios fundamentales:

1. La Definición de la Propiedad del Subsuelo Minero:

Las minas ya no serían de la Nación, tal como lo indicaba la Constitución de 1886, sino del Estado, artículo 332 de la nueva Constitución Nacional: *“El estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables...”*. Y es que siendo las minas propiedad de la Nación, las regalías que generaba la minería, también lo eran, es por ello que hasta este momento hacían parte de los ingresos del presupuesto general de la Nación.

La función principal de la aparición de los derechos de propiedad del Estado sobre las minas era distributiva, es decir, se busca la socialización de los efectos benéficos que generan esta riqueza natural, concediéndoles participación a las

¹⁸ TORRES PICO, Aníbal. Régimen de Regalías Mineras e Hidrocarburos. Bogotá D.C.: Leyer. 2003. p.10.

entidades territoriales. Así mismo se pretendía actualizar los viejos derechos de propiedad sobre regalías, adjudicándole nuevos derechos a los entes territoriales, pretendiendo con ello dar respuesta a la implementación y desarrollo de un modelo de descentralización territorial.

Según interpretaciones posteriores de la Corte Constitucional “la palabra “Estado” no se refiere exclusivamente a la Nación sino que se emplea en general para designar el conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales. Conforme a lo anterior, la corte considera que cuando la carta constitucional se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales¹⁹.

2. La Constitución del Fondo Nacional de Regalías:

El artículo 361 de la C.N dice: *“Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios productores o portuarios se creara un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley, estos fondos 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”.*

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL - Sentencia STC 119/1992.

Esta cesión tiene una característica muy especial, ya que por excepción constitucional señala tanto a los destinatarios como la destinación específica de los recursos. Se perseguía hacer una distribución más equitativa de las regalías, que fuera acorde con el desarrollo armónico de las regiones.

3. La Participación de Municipios y/o Distritos Portuarios en las regalías:

El último inciso del artículo 360 de la C.N reza: *“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”*. Lo de regalías para los entes territoriales portuarios, es una novedad en la Nueva Constitución; antes estas entidades no recibían regalías, sólo recibían la inmensa contaminación ambiental que dejaba el transporte de los minerales por su jurisdicción.

Según la teoría institucionalista la aparición de nuevos derechos de propiedad tiene lugar como respuesta a los deseos de los agentes interactuantes de ajustarse a nuevas posibilidades de costos-beneficios, es decir, los derechos de propiedad se desarrollan para internalizar externalidades cuándo las ganancias de la internalización son mayores que sus costos. Bajo este criterio el establecimiento de unas regalías para municipios portuarios partía de admitir los costos de las externalidades negativas que se ocasionaban en estos territorios con el transporte

de petróleo y sus derivados, a la vez que se aceptaba el crecimiento de las ganancias que arrojaba la industria en ese momento.

El derecho de las entidades territoriales citadas es a participar en las regalías, esto es, a recibir un porcentaje que el Estado le cede como titular de una contraprestación económica que le ha sido pagada por los encargados de extraer el recurso natural. La carta Política no reconoce un derecho de propiedad al departamento, al municipio productor o al puerto marítimo o fluvial sobre la regalía, puesto que, como se ha visto, las entidades territoriales del Estado, al no ser propietarias del recurso natural no renovable, tampoco lo son de los beneficios que de la extracción de los mismos se deriven²⁰.

La persistencia en la propiedad estatal de las regalías se deriva de que el estado reconoce la existencia de costos de transacción como producto de la indebida utilización de los recursos de regalías por parte de los entes territoriales. Esto último es lo que determina para las regalías, el carácter de renta con destinación específica, puesto que no ser consideradas como propiedad de las entidades territoriales sino del Estado, bien puede el legislador distribuirlas y señalar su destinación, por tratarse de fuentes exógenas de financiación.

Sobre esto último la Corte Constitucional ha sentenciado que en lo que atañe a la administración de los recursos por parte de las entidades territoriales se deben

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-221 de 29 de abril de 1997.

diferenciar los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación de los que provienen de fuentes exógenas. Los primeros los denomina recursos propios, los cuales deben someterse en principio a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador. No sucede lo mismo con los recursos que se originan en las fuentes exógenas de financiación pues frente a ellos el legislador tiene una mayor injerencia, lo que le permite indicar la destinación de los mismos²¹.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1991, las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables de las entidades territoriales se reciben en dos formas: las directas y las indirectas. Las regalías directas son percibidas por los entes territoriales en cuyas jurisdicciones están ubicadas las explotaciones de los recursos, comprende las participaciones de departamentos productores, municipios productores y portuarios (en algunos casos los que están en su área de influencia). Estas sumas buscan compensar, en parte, los impactos socioeconómicos de la explotación y transporte de estos recursos naturales. Las regalías indirectas provienen del Fondo Nacional de Regalías, con estas se busca el desarrollo económico del país, por medio de la promoción de la minería, la preservación del ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión.

Vigente la nueva Constitución del 1991, se necesitaba el respectivo desarrollo legislativo, expedirse la Ley de Regalías, donde claramente se expresaran los

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL – Sentencia C-219/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

porcentajes de regalías para todos los entes territoriales productores, portuarios y demás beneficiarios. Nace de esta manera la Ley 141 de 28 de junio de 1994, donde se desarrollan los artículos 360 y 361 de la nueva Constitución Política de Colombia que regulan todo lo que tiene que ver con los recursos naturales no renovables y excluyen a la Nación como beneficiaria directa de regalías; se reglamenta y operatiza el Fondo Nacional de Regalías con los recursos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y a los municipios productores y a los municipios portuarios y se determina la distribución de regalías entre las entidades territoriales productoras.

La Constitución Política de Colombia y la ley 141 de 1.994 definieron las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables como instrumento financiero para el desarrollo regional y nacional, a través de la transformación de los recursos naturales no renovables en otros activos, el fortalecimiento de la descentralización y el aumento de la inversión pública²².

2.2 RÉGIMEN DE REGALÍAS ESTABLECIDO POR LA LEY 141 DE 1994.

Ley 141 de junio 28 de 1994, que además de buscar la coherencia entre las políticas sectoriales y convertir el Fondo Nacional de Regalías en un instrumento financiero para el desarrollo nacional, regional y municipal, tenía el propósito de

²² Contraloría General de la República. ¿Para que han servido las regalías en Colombia? Propuesta de redistribución. Revista economía colombiana. Bogotá: Síntesis Gráfica Ltda., 2002.

transformar los recursos naturales no renovables en otro activo más, fortalecer la descentralización y aumentar la inversión pública.

La Ley 141 recogió todos los aspectos sueltos en diferentes normas y se refirió a algunos fundamentales como: el régimen y las participaciones de las regalías y compensaciones, el Fondo y la Comisión Nacional de Regalías y los mecanismos de control y seguimiento.

2.2.1 Porcentajes y Liquidación de Regalías:

La Ley 141 en su artículo 16 estableció los porcentajes para cada recurso natural no renovable, clasificándolos en hidrocarburos como el gas y el petróleo a los cuales se les aplica el 20% del precio barril en boca de pozo y en minerales como el carbón que paga el 10% para explotaciones mayores a 3 millones de toneladas anuales y el 5% para menores de 3 millones de toneladas. El níquel el 12%, oro y plata el 4%, la sal el 12% y las calizas el 1 %, entre otros.

Un aspecto fundamental para determinar el valor de las regalías es el precio. Para los minerales se fija mediante resoluciones que expide cada año el Ministerio de Minas y Energía. Para el petróleo se toma como base el precio promedio ponderado de realización del petróleo en una sola canasta de crudos que se refinan en el país, deduciendo los costos de transporte, trasiego, manejo y refinación y manejo para llegar al precio en boca de pozo. En el caso del gas, se

establecerá con base en el precio promedio ponderado de realización de todo el gas nacional en los sitios de entrega por parte de Ecopetrol, deduciendo los costos de transporte y manejo para llegar al precio en boca de pozo en cada caso.

Dado lo anterior podríamos concluir que la regalía es igual al volumen producido, por el precio establecido y por el porcentaje correspondiente: $R = V \times P \times \%$.

Donde R = Regalías, V = Volumen producido, P = Precio establecido
y P = Porcentaje correspondiente.

2.2.2 Las participaciones en las regalías:

La Ley 141/94 reguló, además de los montos de las regalías, su distribución. Para ello se tiene en cuenta los diferentes entes y las varias entidades que por disposición constitucional tienen derecho a participar en las regalías causadas por la explotación del recurso natural no renovable. Se tiene en cuenta para definir la distribución correspondiente las cantidades producidas en los municipios productores estableciendo unos topes racionales a partir de los 20.000 barriles hasta los 50.000, lo cual supone un escalonamiento razonable para evitar el desajuste en los ingresos y la irracional e inequitativa distribución de la riqueza petrolera, reconociendo porcentajes más altos de participación en las regalías a los municipios que producen menos, y menos regalías a los que producen más barriles. Los porcentajes que les corresponden a los beneficiarios de los recursos de las regalías de hidrocarburos quedo tal como lo ilustra la tabla 2.

Tabla 2. Distribución de las regalías petroleras según Ley 141/94.

Entidad	Porcentaje
Departamentos productores	47.5%
Municipios productores	12.5%
Municipios portuarios	8.0%
Fondo nacional de regalías	32.0%
Total	100%

Fuente: Ley 141 de 1994, artículo 31°.

En caso de que la producción de la producción total de hidrocarburos de un municipio sea inferior a 20.000 barriles promedio mensual diario, las regalías correspondientes serán distribuidas así: Departamentos productores (47.5%), Municipios productores (25%), Municipios portuarios (8%) y Fondo Nacional de Regalías (19.5%). Cuando la producción de un municipio sea superior a 20.000 e inferior a 50.000 barriles promedio mensual diario, las regalías correspondientes a los primeros 20.000 barriles serán distribuidos de acuerdo a la anterior escala y el excedente en la forma establecida en la tabla 2.

Los departamentos y municipios productores después de cierto volumen de producción tienen unos límites en sus participaciones. A los departamentos productores se les aplica el siguiente escalonamiento: por los primeros 180.000 barriles promedio diario mensual el departamento recibe el 100% de las regalías. Para una producción entre 180.000 y 600.000 barriles promedio diario mensual el departamento recibe sólo el 10% y el restante 90% se distribuye entre el Fondo Nacional de Regalías y los demás departamentos no productores de la región.

Para una producción superior a 600.000 barriles promedio diario mensual el departamento recibe el 5%.

De igual modo, a los municipios productores se les aplica el siguiente escalonamiento: por los primeros 100.000 barriles promedio diario mensual el municipio recibe el 100% de las regalías. Para una producción superior a 100.000 barriles promedio diario mensual el municipio recibe sólo el 10% y restante 90% se distribuye entre los municipios no productores del mismo departamento y el Fondo Nacional de Regalías.

2.2.3 Destinación de las regalías directas:

Como lo hemos visto, las regalías deben entenderse como una contraprestación que reciben los entes territoriales, restringida en el tiempo. De ahí la importancia de su correcto uso en los términos que fueron definidos por el legislador, con miras a atender en forma debida la población en tanto se pueda contar con ellas.

Como rentas cedidas del Estado, las regalías se deben orientar a la inversión social, teniendo como marco de regencia el buscar una mejor calidad de vida de la comunidad, utilizándola como herramienta de desarrollo, descentralización y pacificación. Como instrumento de desarrollo social debe permitir no solo el crecimiento económico, sino un mejor nivel de vida de los beneficiarios. Como mecanismo de descentralización, su inversión debe orientarse a consultar las necesidades de la comunidad, escogiendo los proyectos que en forma equitativa

irriguen sus beneficios en el entorno. Como instrumento de pacificación las regalías deben permitir entregar a las comunidades el apoyo que el Estado no ha podido brindar para satisfacer sus necesidades²³.

Los recursos de regalías y compensaciones distribuidos a los departamentos y municipios productores deberán ser destinados en un cien por ciento (100%) a inversión en proyectos prioritarios que estén contemplados en el plan general de desarrollo de la respectiva entidad territorial. Los departamentos deben invertir al menos el 50% y los municipios el 80% de los recursos que reciban por concepto de regalías y compensaciones monetarias directas, hasta cumplir unas coberturas mínimas que se encuentran definidas por el artículo 20 del decreto 1747 de 1995. (Ver tabla 3).

Tabla 3. Cobertura mínima de inversión con regalías por programa

Mortalidad infantil máxima	1%
Cobertura mínima en salud de la población pobre	100%
Cobertura mínima en educación básica	90%
Cobertura mínima en agua potable y alcantarillado	70%

Fuente: Decreto 1747, artículo 20° de 1995.

2.2.4 El Fondo Nacional de Regalías:

La Ley 141 creó el Fondo Nacional de Regalías con los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y a los municipios productores y

²³ German Humberto Hernández Leal. En Impacto de las Regalías Petroleras en el Departamento del Meta. Villavicencio: Estudios sectoriales del Banco de la República. 2004. p. 12.

portuarios. De este Fondo provienen las regalías Indirectas y se busca el desarrollo económico del país, por medio de la promoción de la minería, la preservación del ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión. De acuerdo a la Ley 141/94, la distribución general de los recursos del FNR se realiza como lo muestra la tabla 4. Los recursos propios (60.9%) se destinan a: promoción de la minería (20%), preservación del medio ambiente (20%), financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales (59%), y sin destinación específica (1%).

Tabla 4. Distribución de los recursos del FNR según ley 141/94

Proyectos de energización	15%
Proyectos específicos	13.1%
Recursos propios	60.9%
Gastos de funcionamiento FNR	1%
CorMagdalena	10%
Total	100%

Fuente: Artículo 1° de la Ley 141 de 1994.

La Comisión Nacional de Regalías fue adscrita como una Unidad Administrativa Especial mediante la Ley 141 de 1994 al Ministerio de Minas y Energía y posteriormente mediante el Decreto 2141 del 4 de noviembre de 1999 al Departamento Nacional de Planeación. Su objeto principal es controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones causadas por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado y la administración, distribución y asignación de los recursos del Fondo

Nacional de Regalías.

2.2.5 Control y Vigilancia:

El Decreto 620 de 1995 estableció los parámetros para el control y vigilancia de las regalías Directas y las del Fondo Nacional de Regalías.

De las Regalías Directas:

En cumplimiento del artículo 3° del Decreto 620 de 1995, las entidades territoriales que reciban directamente regalías y compensaciones, deberán enviar a la Comisión Nacional de Regalías anualmente, antes del 15 de febrero de cada año, la relación de las inversiones realizadas en el año inmediatamente anterior con la siguiente información:

- Copia del presupuesto de la presente vigencia fiscal.
- Copia de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal del año anterior y Copia del plan de desarrollo.
- Relación de todos los contratos y/o órdenes de servicio suscritos y ejecutados con recursos de regalías indicando: número del contrato, contratista, identificación del contratista, plazo, valor, número del registro presupuestal, número de la disponibilidad presupuestal, anticipo o pago anticipado.
- Copia de los extractos bancarios mensuales de la cuenta especial para el manejo exclusivo de los recursos provenientes de regalías y compensaciones. Vigencia año anterior.
- Certificación bancaria de los rendimientos financieros generados por los recursos provenientes de regalías y compensaciones.

- Informe detallado de la utilización de los rendimientos financieros, si los hubiere.
- Formatos CNR-OO I y CNR-002 completa y debidamente diligenciados, así como suscritos por los funcionarios respectivos.
- Concepto del contralor departamental o municipal, según el caso.
- Certificación de la oficina de planeación o de la oficina que haga sus veces, en la cual conste la cobertura alcanzada con la inversión de estos recursos (artículo 20, Decreto 1747 de 1995).

Cualquier modificación a los planes de desarrollo y al presupuesto, deberá comunicarse a la Comisión Nacional de Regalías dentro de los 30 días siguientes. Los dineros deben ser manejados en una cuenta bancaria autorizada por la Comisión Nacional de Regalías.

De las Regalías Indirectas o del Fondo Nacional de Regalías:

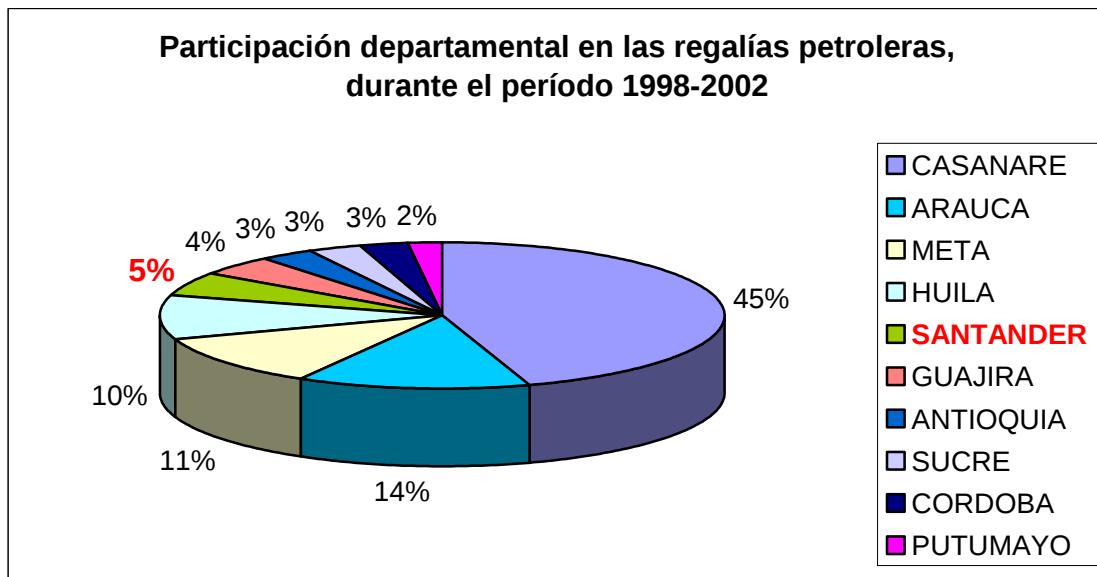
La Ley 141 de 1994 establece que la Comisión Nacional de Regalías contratará para el seguimiento y control de los recursos asignados por el fondo, las interventorías administrativas y financieras, cargándose el 4% al valor de cada proyecto. La Comisión contrato a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, mediante licitaciones públicas, las interventorías de las vigencias 1999, 2000 y 2001.

3. LAS REGALÍAS PETROLERAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER, DESTINOS Y SUS USOS.

3.1 COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS POR REGALIAS PETROLERAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y SUS MUNICIPIOS (1999-2003).

La participación de Santander dentro de la distribución de regalías directas por hidrocarburos efectuada durante el período comprendido entre 1998-2002 en Colombia no es de gran importancia, su participación porcentual dentro de los diez (10) mayores beneficiarios de regalías por este concepto es cercana al 5% (ver gráfico 1).

Grafico 1.



Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de Ecopetrol.

Sin embargo desde el panorama nacional, cobra importancia el hecho de que de los veintidós (22) departamentos que recibieron regalías por hidrocarburos en Colombia durante el período 1999-2003, Santander ocupa la quinta casilla (ver tabla 5), después de departamentos como Casanare, Arauca y Meta, en los cuales se han hallado los más grandes e importantes campos petroleros en la historia nacional. Es así como durante este período el departamento de Santander junto a algunos de sus municipios ha recibido una suma cercana a 0.22 billones de pesos.

Tabla 5. Los Diez Departamentos con mayores regalías petroleras asignadas durante el período 1998-2002 (Incluye municipios).

DEPARTAMENTO	MONTO ASIGNADO 1998-2002
CASANARE	1.892.720.405.766
ARAUCA	568.916.591.438
META	471.949.428.410
HUILA	416.070.829.224
<u>SANTANDER</u>	222.480.764.449
GUAJIRA	189.276.666.638
ANTIOQUIA	129.163.350.025
SUCRE	122.672.194.848
CORDOBA	121.361.737.119
PUTUMAYO	78.617.604.609
TOTAL	4.213.229.572.526

Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de Ecopetrol.

Las regalías directas que por concepto de explotación y/o transporte de petróleo reciben los municipios y el mismo departamento, constituyen una importante fuente de financiación. Por lo tanto resulta relevante analizar el

comportamiento de las regalías directas petroleras recibidas por las entidades territoriales de Santander durante los años 1999-2003 (Ver tabla 6).

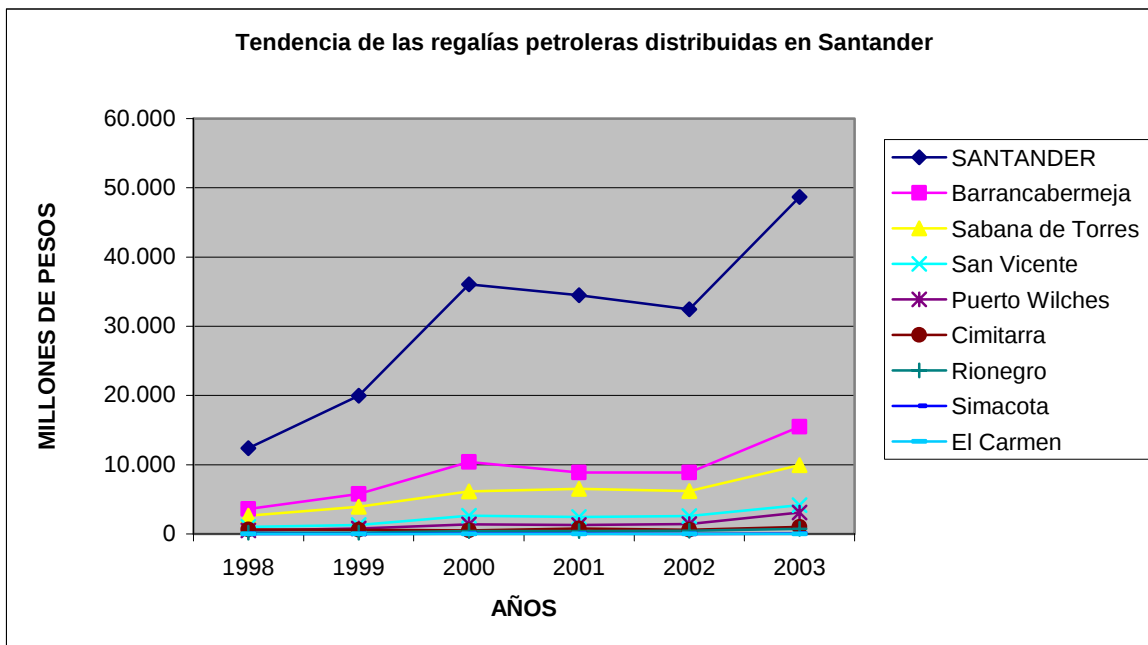
Tabla 6. Ingresos de regalías petroleras en el Departamento de Santander 1999-2003 – cifras en millones de pesos corrientes

BENEFICIARIO	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
SANTANDER (Dto)	19.969,8	36.033,6	34.478,2	32.445,2	48.655,6	171.582,4
Barrancabermeja	5.777,4	10.418,2	8.898,2	8.865,9	15.469,2	49.428,9
Sabana de Torres	3.942,9	6.138,4	6.522,3	6.194,3	9.923,3	32.721,2
San Vicente	1.311,4	2.619,0	2.471,6	2.597,5	4.178,4	13.177,7
Puerto Wilches	796,3	1.403,4	1.296,1	1.445,3	3.116,5	8.057,5
Cimitarra	592,2	518,2	782,4	616,5	1.036,2	3.545,4
Rionegro	203,7	399,7	422,5	455,4	760,2	2.241,5
Simacota	10,0	25,3	31,0	13,8	64,3	144,4
El Carmen	6,7	15,4	5,8	8,0	11,9	47,8
TOTAL	32.610,2	57.571,2	54.908,1	52.641,9	83.215,5	280.946,9

Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de Ecopetrol y Mín.-Minas y Energía.

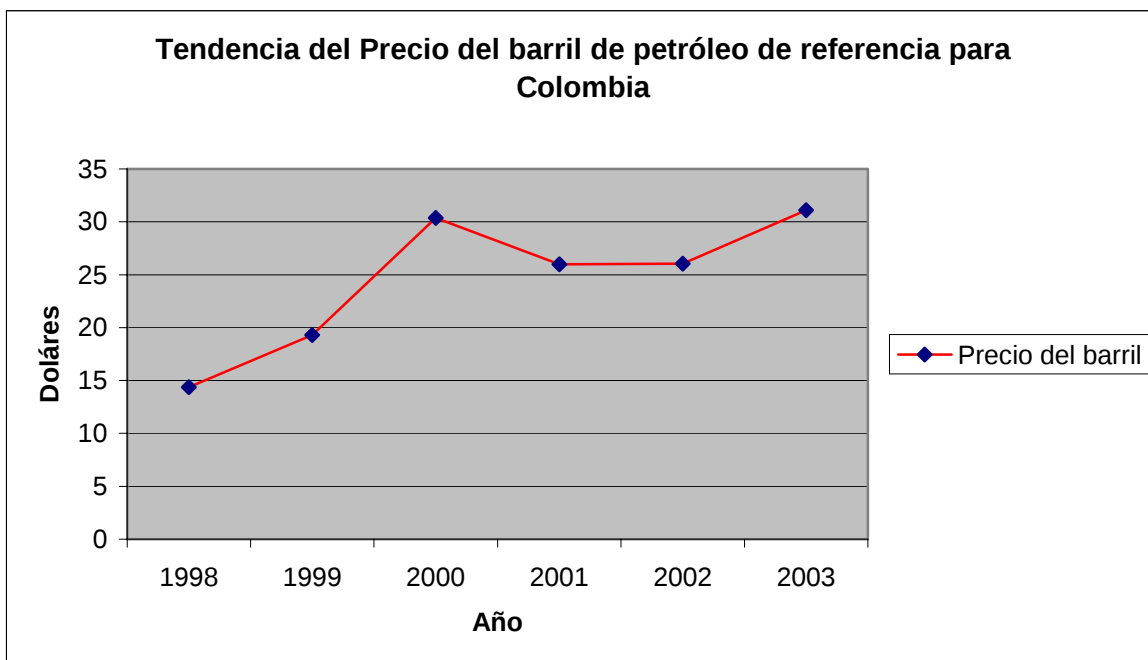
En el cuadro anterior se observa claramente una tendencia creciente de los montos asignados tanto al departamento como los municipios en los años que van desde 1999-2003 (ver grafico 2), presentándose en ese último la cima máxima alcanzada para todos los entes territoriales. Es así como en su conjunto, en el año 2003 el departamento aumento su participación en un 155% con respecto a lo que recibía en 1999. Cabe anotar que estos incrementos se explican básicamente por las altas cotizaciones del precio del crudo alcanzadas para este período en los mercados internacionales (ver grafico 3).

Grafico 2.



Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de Ecopetrol y Min-Minas y Energía.

Grafico 3.



Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de Ecopetrol y Min-Minas y Energía.

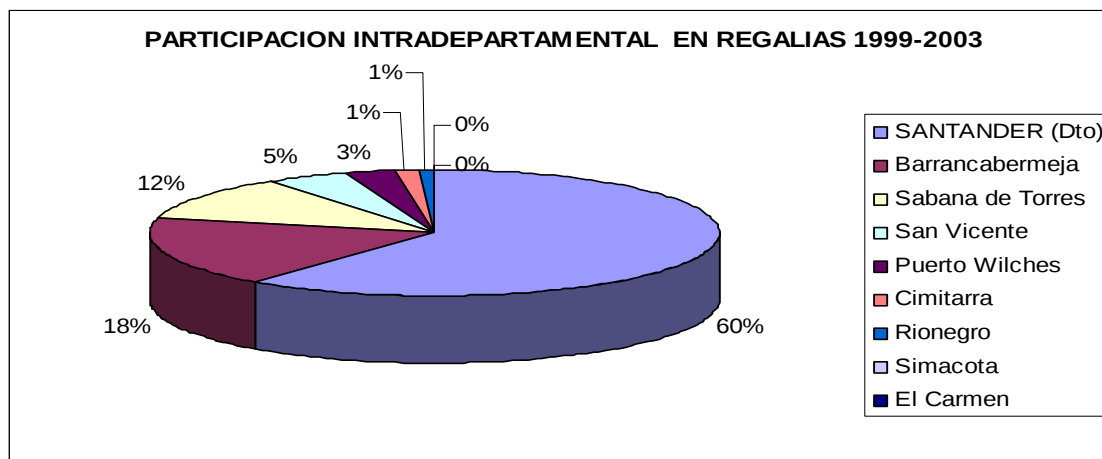
El valor y la participación acumulada por regalías directas de cada entidad territorial durante el período analizado son mostrados en la tabla 7 y gráfico 4. En cuanto a la participación de cada entidad territorial, se evidencia la enorme participación del departamento dentro de distribución total, cercana al 62%, le sigue como es lógico, el municipio de Barrancabermeja con una participación del 17%, luego viene en forma descendente, los municipios de Sabana de Torres con un 11.3%, San Vicente del Chucurí con un 4.6%, Puerto Wilches con 2.8%, Cimitarra con 1.23%, Río Negro con 0,78%, Simacota con 0.05%, y finalmente El Carmen con un exiguo 0.02%.

Tabla 7. Participación Intra Departamental en regalías petroleras 1999-2003

BENEFICIARIO	AÑOS DE 1999-2003	PARTICIPACION %
SANTANDER (Dto)	171.582,4	61,07%
Barrancabermeja	49.428,9	17,59%
Sabana de Torres	32.721,2	11.65%
San Vicente del Chucuri	13.177,7	4,69%
Puerto Wilches	8.057,5	2,87%
Cimitarra	3.545,4	1,26%
Rionegro	2.241,5	0,80%
Simacota	144,4	0,05%
El Carmen	47,8	0,02%
TOTAL	280.946,9	100,00%

Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de Ecopetrol y Min-Minas y Energía.

Gráfico 4.



Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de Ecopetrol y Min-Minas y Energía.

Las regalías indirectas distribuidas por el Fondo Nacional de Regalías - FNR – también se han constituido en una importante fuente de financiación de proyectos de inversión en los Municipios y el Departamento. Es así como de sus 87 municipios que le integran, 37 de ellos han recibido durante el período 1998-2002 la financiación para sus proyectos de inversión por parte del mencionado fondo. La tabla 8 presenta los montos asignados a cada municipio durante los años 1998-2002 y en la última columna la participación acumulada de cada uno dentro del total de recursos asignado a Santander durante el período analizado.

Los municipios que recibieron mayores recursos fueron Barrancabermeja, San Gil, Betulia y Piedecuesta, siendo Barrancabermeja el único municipio que obtuvo financiación de proyectos en todos los años. En el resto de municipios beneficiados existe equilibrio en la cantidad de recursos aprobados para cada uno de ellos.

Tabla 8. Regalías Indirectas asignadas por el F.N.R en el Departamento de Santander, Período 1998-2002 - cifras en millones de pesos contantes de 2000.							
Municipio	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	Part. %
Barrancabermeja	1.989,1	3.992,2	6.447,3	9.364,7	101,1	21.894,4	44,2%
San Gil		5.355,3	300,0			5.655,3	11,4%
Betulia	3.113,3	22,8	99,5			3.235,6	6,5%
Piedecuesta		37,9	2.530,8			2.568,7	5,2%
Varios Municipios	578,0		1.686,6			2.264,6	4,6%
Puente Nacional			1.000,0	808,3		1.808,3	3,7%
Guadalupe	88,0	1.172,0				1.260,0	2,5%
Mogalavita		11,2		1.186,4		1.197,6	2,4%
Puerto Wilches		1.115,7				1.115,7	2,3%
Bucaramanga	22,7	50,8		943,1		1.016,6	2,1%
Floridablanca		390,5	600,0			990,5	2,0%
Bolívar				835,5		835,5	1,7%
California			363,0	304,5		667,5	1,3%
Páramo		102,6	465,3	99,7		667,6	1,3%
Santa Helena	251,3		315,6			566,9	1,1%
El Carmen	39,0		8,4	424,4		471,8	1,0%
Ocamonte		14,0	319,1	109,0		442,1	0,9%
San Miguel			419,9			419,9	0,8%
Tona			162,4			162,4	0,7%
Landazuri		244,4				244,4	0,5%
Cabrera			218,2			218,2	0,4%
Charta			77,0	106,6		183,6	0,4%
La Paz		205,7				205,7	0,4%
Rio Negro	125,7		62,4			188,1	0,4%
Carcasa			124,0			124,0	0,3%
Chivata		73,6		92,3		165,9	0,3%
Sucre		172,0				172,0	0,3%
Barichara		66,9	25,1			92,0	0,2%
Cepita				103,7		103,7	0,2%
Sabana de Torres	75,4					75,4	0,2%
Santa Bárbara				100,2		100,2	0,2%
San Andrés		80,3				80,3	0,2%
Zapatota			104,0			104,0	0,2%
El Playón		49,8				49,8	0,1%
Encino			50,0			50,0	0,1%
Guavata		7,5		43,5		51,0	0,1%
Lebrija		49,8				49,8	0,1%
Málaga		26,1				26,1	0,1%
Vélez			11,7			11,7	0,02%
TOTAL	6.282,5	13.241,1	15.390,3	14.521,9	101,1	49.536,9	100%
Participación %	7,2%	3,9%	5,9%	3,4%	0,1%	4,2%	
Total Nacional	87.230,6	342.879,7	259.674,3	431.317,0	71.148,4	1.192.250,0	

Fuente: Elaboración de los Autores en base en cifras de la Comisión Nacional de Regalías—CNR-.

Se evidencia la gran participación que tiene Barrancabermeja dentro del total de los recursos asignados a todos los municipios del departamento, cercana al 44%, ello se puede explicar por el hecho de que uno de los criterios claves para la aprobación de los proyectos a las entidades territoriales por parte del Fondo Nacional de Regalías –FNR-, es que en su territorio se causen efectos negativos como consecuencia de la exploración, transporte, manejo y embarque de los recursos naturales no renovables o sus derivados.

Estas regalías indirectas distribuidas por el Fondo Nacional de Regalías –FNR- han presentado un comportamiento variable a lo largo del período 1998-2002, debido a la inconstante cantidad de proyectos viabilizados para Santander por parte de la Comisión Nacional de Regalías. El año 2000 fue en el que mayores recursos recibió el departamento por este concepto (\$15.390,3 millones) y 2002 el año que menos recursos percibió (\$101,1 millones), por ello fue el año en el que menor fue su participación en el total de los recursos distribuidos por el FNR llegando a ser sólo el 0,1% (ver gráfico 5). Vale decir que el monto aprobado en dicho año corresponde íntegramente a un solo proyecto aprobado para el departamento, en el municipio de Barrancabermeja.

Grafico5.

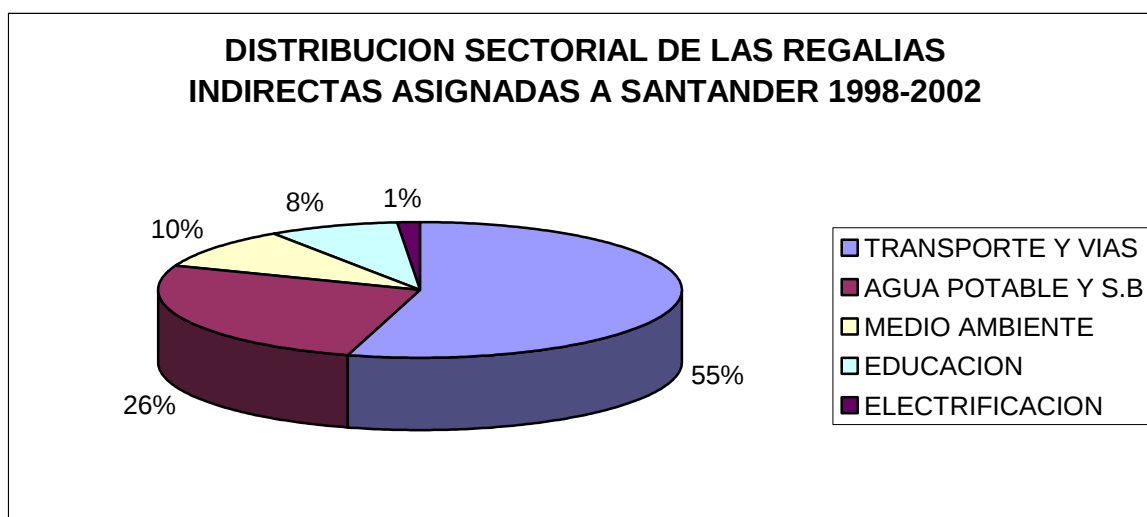


Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de la Comisión Nacional de Regalías – CNR-.

En los dos últimos años del período estudiado se evidencia un marcado descenso en los recursos asignados a Santander. En ambos hubo una significativa caída de la participación Santandereana en los recursos distribuidos por el FNR. Cabe señalar que en el año 2003 no fue aprobado ningún proyecto para este departamento, pues el actual gobierno dispuso la congelación de estos recursos mientras se definían las reformas propuestas en el referéndum, las cuales pretendían eliminar el Fondo Nacional de Regalías y cambiar sustancialmente la aplicación de estos fondos, destinándolos íntegramente a la ampliación de las coberturas en educación y agua potable y saneamiento básico.

La distribución sectorial de los recursos asignados en este período en el Departamento fue el siguiente: del total de los recursos asignados el 55% se invirtió en el sector de Infraestructura de Transporte y Vías; el 26% fue para el sector Agua Potable y Saneamiento Básico; el 10% para la Recuperación y Conservación del Medio Ambiente; el 8% para el sector de Educación, y finalmente el 1% para proyectos de Electrificación (véase grafico 6).

Grafico 6.



Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de la Comisión Nacional de Regalías – CNR-.

3.2 IMPORTANCIA DE LAS REGALIAS POR HIDROCARBUROS DENTRO DE LOS INGRESOS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y SUS MUNICIPIOS.

Después de haber examinado el comportamiento de las regalías directas por hidrocarburos en el departamento y sus municipios beneficiarios, conviene con

miras a tener una idea más precisa de la importancia de estos recursos para las finanzas territoriales, determinar y analizar su participación dentro de las finanzas territoriales.

3.2.1 Participación de las regalías en los gastos de Inversión.

Debido a la destinación específica que tienen los recursos por regalías, pues en su totalidad se deben utilizar en la financiación de proyectos de inversión prioritaria, se ha decidido hacer el análisis sobre participación de las regalías dentro de los gastos de inversión efectuados en las entidades territoriales beneficiaria de regalías en Santander, para determinar la verdadera relevancia que tienen estos recursos para el desarrollo económico y social del departamento.

La tabla 9 muestra los montos de inversión total efectuados durante el año 2003 en las entidades territoriales de Santander beneficiarias de regalías, incluido el departamento, aquí se tienen en cuenta todas las fuentes de financiación existentes en cada entidad (Sistema General de Participaciones, otros tipos de aportes o transferencias nacionales, recursos propios, recursos de crédito y las mismas regalías directas) y su relación con los recursos de regalías directas asignados a cada entidad durante la misma vigencia.

Tabla 9. Participación de los Ingresos por regalías petroleras dentro de los Gastos de Inversión 2003 - cifras en millones de pesos			
Municipio	Total Gastos de Inversión 2003	Regalías Asignadas 2003	Participación de las Regalías dentro de la Inversión Total 2003
Santander (Dpto)	99.355	48.656	49,0%
Barracabermeja	61.920	15.469	25,0%
Sabana de Torres	12.782	9.923	77,6%
San Vicente	7.923	4.178	52,7%
Puerto Wilches	7.490	3.116	41,6%
Cimitarra	5.449	1.036	19,0%
Rionegro	5.902	760	12,9%
El Carmen	2.664	64	2,4%
Simacota	2.147	12	0,6%
TOTAL	205.632	83.216	40,5%

Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras del Min-Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación.

Las regalías directas giradas en el año 2003 contribuyeron a financiar el 40,5% de los gastos de inversión efectuados por las entidades territoriales de Santander que se benefician de ellas. El municipio de Sabana de Torres es donde mayor peso tienen las regalías dentro de la inversión total (77.6%), es decir más de las tres cuartas partes (3/4) de la inversión total de este municipio se financia con recursos de regalías. Le sigue en orden de importancia el municipio de San Vicente del Chucurí, donde más de la mitad (52,7%) de los gastos de inversión se efectúan con ingresos de regalías.

Para el departamento, la contribución de las regalías a la inversión total fue muy significativa durante el período analizado, del 49%. En Barrancabermeja pese a ser el municipio que mayor cantidad de regalías recibe, éstas sólo contribuyen en

el 25% de los gastos de inversión, sin embargo, esto se debe a que este municipio se beneficia significativamente de otro tipo de rentas, también asociadas a la industria petrolera, como los impuestos de industria y comercio, y predial unificado.

Al analizar de forma general los resultados obtenidos en la tabla 14, se puede inferir que los recursos de regalías representan en la actualidad la más importante fuente de financiación para la inversión efectuada por el conjunto de las entidades territoriales de Santander que se benefician de ellas, por ejemplo para el departamento de cada cien pesos que se destinan a inversión, 49 de ellos provienen de recursos de regalías, para el municipio de Sabana de Torres la relación es 100-78, para San Vicente 100-53, Puerto Wilches 100-42.

Esto es muy significativo pues estos recursos han resultado siendo más relevantes para los entes territoriales mencionados, que otras fuentes de financiamiento de inversión como el Sistema General de Participaciones, recursos que también se constituyen importantes para los procesos de descentralización territorial adelantados en nuestro país.

3.2.2 Importancia de las regalías directas para el Departamento de Santander.

Los Ingresos No Tributarios se constituyen en un grupo de rentas muy importantes para el total de ingresos de una entidad territorial, son aquellas rentas recibidas en

forma regular por el departamento o municipio, dentro de ellas se encuentran a su vez ingresos muy significativos como la sobretasa a la gasolina y ACPM, las transferencias del estado central, hoy por medio del Sistema General de Participaciones, y las mismas Regalías Directas. La tabla 10 presenta la importancia que han tenido los ingresos no tributarios dentro del total de ingresos del departamento durante los últimos cinco (5) años.

Tabla 10. Participación de los Ingresos No Tributarios dentro de los Ingresos Totales en el Departamento - cifras en millones de pesos			
AÑO	INGRESO TOTALES	ING. NO TRIBUT.	PARTICIPACION
1999	137.058	40.081	29,2%
2000	157.343	78.998	50,2%
2001	151.629	66.342	43,8%
2002	190.254	77.703	40,8%
2003	205.532	81.797	39,8%
TOTAL	841.817	344.921	41,0%

Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de la Secretaria de Hacienda departamental.

Se evidencia la enorme importancia que en los últimos cinco años han tenido los Ingresos No Tributarios dentro del total de Ingresos del Departamento de Santander. En promedio durante estos últimos años ha tenido una participación de 40.8%. Después de entendido esto, veamos ahora la relación que ha existido entre las regalías directas por hidrocarburos percibidas y estos Ingresos No Tributarios.

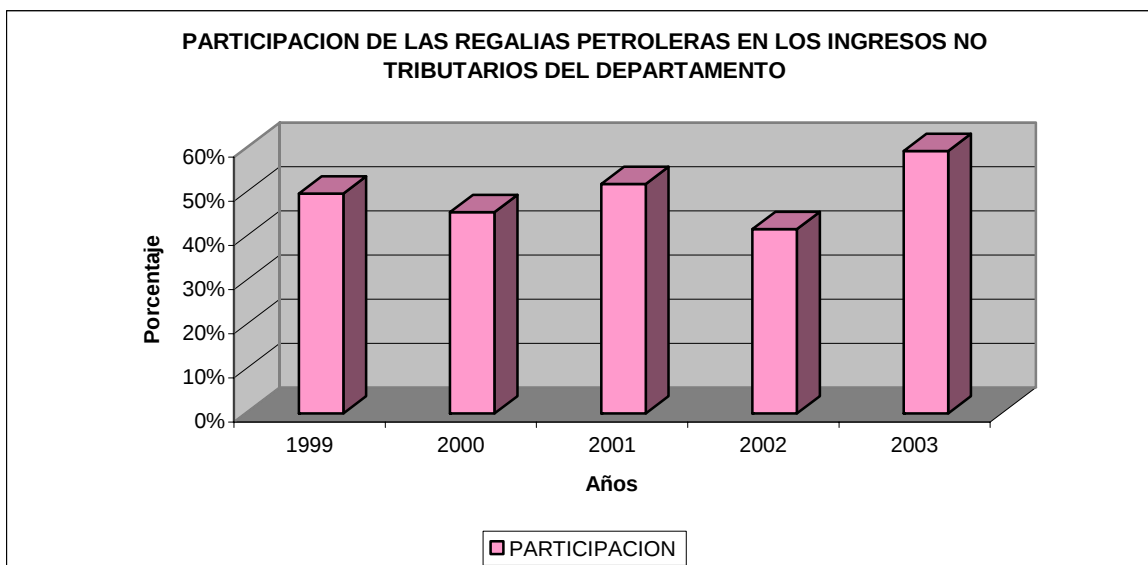
En lo que corresponde a la participación de las regalías directas por hidrocarburos recibidas por el departamento frente a sus ingresos no tributarios dentro del período estudiado, esta ha mostrado un comportamiento variable pero no por esto

perdido importancia (ver tabla 11). Nótese como en el año 1999 esta participación era del 49.82%, luego en el 2000 se presenta una disminución absoluta de la participación de 4.21 puntos porcentuales, ubicándose en 45,61%, para seguir con un aumento de 6.36 puntos porcentuales para el año 2001, quedando en 51.97%, luego en el año 2002 hay una drástica caída de esta relación en 10.21 puntos, quedando la participación en 41.76%, para culminar con una gran recuperación en el año 2003 de 17.72 puntos porcentuales; terminando las regalías por hidrocarburos, teniendo una notable participación de 59.48% dentro de los ingresos no tributarios del departamento (véase grafico 7).

Tabla 11. Participación de los Ingresos por regalías petroleras dentro de los Ingresos No Tributarios del departamento de Santander - cifras en millones de pesos			
AÑO	Ingresos No Tributarios	Ingresos por Regalías	PARTICIPACION
1999	40.081	19.970	49,82%
2000	78.998	36.034	45,61%
2001	66.342	34.478	51,97%
2002	77.703	32.445	41,76%
2003	81.797	48.656	59,48%
Total	344.921	171.582	49,75%

Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de la Secretaria de Hacienda departamental.

Grafico 7.



Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de la Secretaria de Hacienda departamental.

El hecho de que la renta generada por las regalías directas por hidrocarburos se haya constituido en el rubro más importante dentro de los Ingresos No Tributarios, y teniendo en cuenta la importancia que tienen estos últimos para los ingresos totales del departamento, nos es fácil deducir, la preponderancia que han tenido las regalías por hidrocarburos dentro del Presupuesto de Ingresos y Gastos del departamento durante los últimos cinco años.

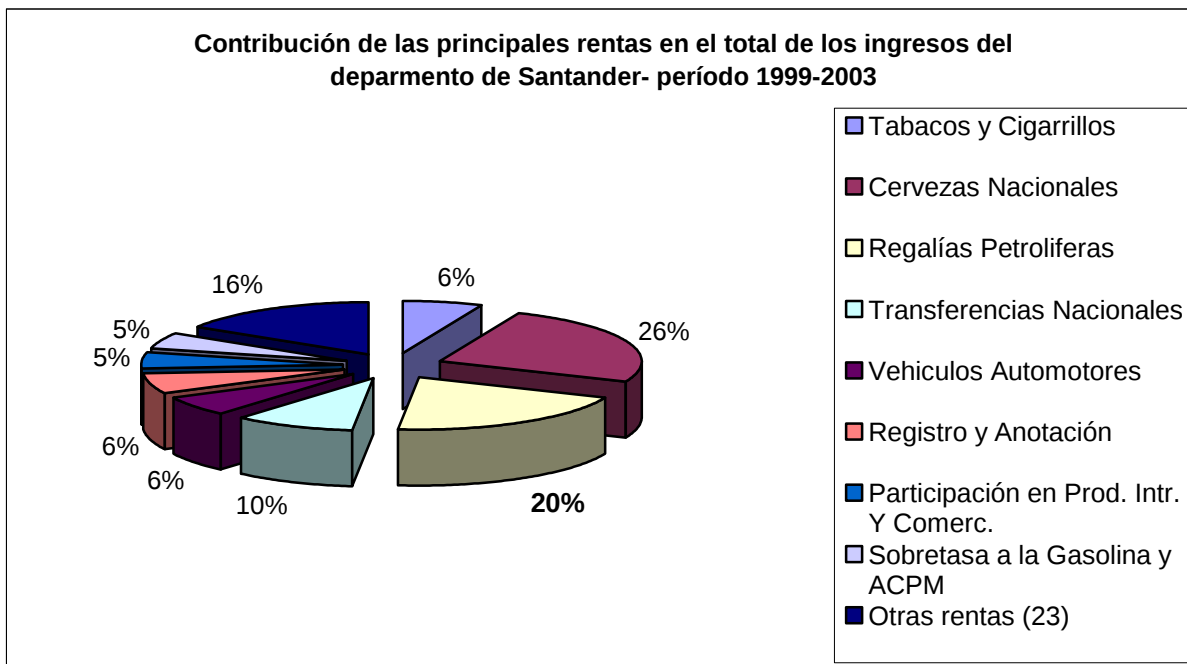
Pretendiendo hacer un análisis más general, hemos tomado las nueve (9) rentas más significativas para las finanzas del departamento durante los últimos cinco (5) años y estudiamos su contribución al total de Ingresos acumulado durante los años 1998-2003 (ver tabla 12).

Tabla 12. Participación de Principales Rentas en el Total de Ingresos del Departamento, período 1998-2003 - cifras en millones de pesos		
TIPO DE RENTA	VALOR RECAUDADO	PARTICIPACION %
Cervezas Nacionales	209.578.836	24,9%
Regalías Petrolíferas	171.582.409	20,4%
Otras rentas (23)	134.716.054	16,0%
Transferencias Nacionales	82.776.388	9,8%
Tabacos y Cigarrillos	53.937.171	6,4%
Registro y Anotación	51.968.061	6,2%
Vehículos Automotores	51.404.082	6,1%
Participación en Producción Interior y Comercialización	43.594.695	5,2%
Sobretasa a la Gasolina y ACPM	42.256.324	5,0%
TOTAL INGRESOS RECAUDADOS	841.814.020	100,0%

Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de la Secretaría de Hacienda departamental.

En base al anterior análisis puede afirmarse que las regalías por hidrocarburos se han convertido, después de los ingresos obtenidos por el impuesto a la venta de cervezas nacionales, en la segunda renta más importante para el total de ingresos del departamento en el período de tiempo analizado, su contribución ha sido de 20.4%. Su contribución al fisco departamental ha estado incluso por encima de las transferencias de la nación (9.8%), del impuesto a la venta de tabaco y cigarrillos (6.4%) y de otros más, incluido un conjunto de veintitrés (23) impuestos que juntos llegaron a representar solo el 16% del total de ingresos recibidos por el departamento durante este período (ver gráfico 8).

Grafico 8.



Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de la Secretaria de hacienda departamental.

La importancia que los ingresos por regalías tienen dentro de los ingresos del departamento y municipios fortalece el interés que puedan tener estos por las posibles consecuencias que se ocasionen por cualquier modificación efectuada en las reglas de juego para la liquidación y distribución de regalías petroleras. Esta condición de dependencia fiscal de estos recursos convierte al departamento y municipios en entidades muy sensibles a los cambios en los montos de regalías petroleras que se puedan presentar una vez aplicados los parámetros de liquidación contenidos en la nueva ley.

3.3 DESTINOS Y USOS DE LAS REGALIAS DIRECTAS POR HIDROCARBUROS EN SANTANDER.

3.3.1 Destino de las Regalías en Santander (1998-2003).

La Gobernación de Santander ejecutó durante los años 1998 a 2003 por concepto de regalías directas la suma \$165.933 millones. La destinación sectorial que tuvieron estos recursos se muestra en la tabla 13. Se observa que la mayor parte de las regalías se utilizaron para financiar actividades y proyectos en los sectores de Educación con \$55.204,5 millones, equivalentes al 33,3% del total de los recursos, y Sector Infraestructura y Transporte donde se invirtió \$46.617,1 millones, que corresponden al 28,1%. En los dos sectores mencionados se utilizó durante este período el 61,4% del total de los recursos de regalías recibidas durante los años 1998-2003.

Otros sectores donde se invirtieron recursos relativamente significativos fue en Agua Potable y Saneamiento Básico con una asignación de \$7.125,3 millones, con participación de 4,3%, Desarrollo Social con \$6.439 millones (3.9%). Se evidencia el irrisorio gasto con regalías directas en el sector Salud, donde solo se invirtieron durante los seis años \$6.291,7 millones, lo que equivale al 3.8% del total de los recursos que por regalías se ejecutaron.

Tabla 13. Destinación de las regalías Petroleras en el Departamento de Santander, período 1998-2003 - cifras en millones de pesos.		
SECTOR / AÑO	TOTAL	PARTICIPACION %
Educación	55.205	33,3%
Pago de Deuda	46.617	28,1%
Infraestructura y Transporte	22.382	13,5%
Cubrir Deficit (Inversión)	7.683	4,6%
Saneamiento Básico	7.125	4,3%
Desarrollo Social	6.439	3,9%
Salud	6.292	3,8%
Desarrollo Institucional	4.214	2,5%
Empleo y Empresa	3.166	1,9%
Deporte y Recreación	2.963	1,8%
Medio Ambiente	1.008	0,6%
Seguridad y Convivencia	802	0,5%
Electrificación	642	0,4%
Desarrollo Rural	671	0,4%
Vivienda	444	0,3%
Cultura	170	0,1%
Turismo	111	0,1%
TOTAL SECTORES	165.933	100%

Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de la Contraloría General de la Nación - Gerencia Departamental Santander y la Secretaría de Hacienda Departamental.

Los recursos recibidos por regalías directas por la Gobernación de Santander también son tomados para financiar gran parte del servicio de la deuda pública que se tiene. Durante el período 1998-2003 se ejecuto con estos recursos la suma de \$46.617, equivalentes al 28.1% del total de los recursos de regalías.

Otra contribución de los recursos de regalías en Santander es al saneamiento fiscal por medio del pago de los pasivos exigibles, es así que durante el período analizado se han pago estos últimos con recursos de regalías en la suma de \$7.683 millones que corresponden al 4.6% del total de los recursos de regalías

gastados. Presentándose en el año 2000, año donde se firman los convenios de desempeño, la más alta suma pagada, \$7.519 millones.

3.3.2 Destino de las Regalías Petrolíferas en Barrancabermeja.

El municipio de Barrancabermeja gastó por concepto de regalías directas durante los años 2001-2003 la suma de \$26.136 millones. La asignación sectorial de estos recursos es mostrada en la tabla 14. En la ejecución presupuéstal de los gastos de inversión por sectores durante el período 2001-2003, se observa que al igual de lo que sucede con la gobernación, el sector con mayor inversión fue el de Educación con \$9.996 millones, que corresponde al 38.2% del total de los recursos invertidos con regalías directas, le sigue el de Salud con una asignación total de \$4.469 millones, equivalentes al 17.1% de las regalías ejecutadas. Dentro de los sectores Educación y Salud se gastó el 55.3% del total de los recursos de regalías ejecutados durante los tres años.

Tabla 14. Destinación de las regalías petroleras en Barrancabermeja 2001-2003					
CONCEPTO	2001	2002	2003	TOTAL	PARTIC. %
Educación	4.785	1.599	3.611	9.996	38,2%
Salud	1.478	2.340	650	4.469	17,1%
Componente Económico	700	1.514	123	2.337	8,9%
Vías de Comunicación	215	580	963	1.758	6,7%
Saneamiento Ambiental	376	696	775	1.847	7,1%
Deuda Pública	0	796	796	1.593	6,1%
Otros	92	0	1.236	1.328	5,1%
Agua Potable y Alcantarillado	145	586	441	1.173	4,5%
Pasivos Vigencias Expiradas	0	0	1.135	1.135	4,3%
Participación Ciudadana	300	0		300	1,1%
Vivienda de Interés Social	200	0	0	200	0,8%
TOTAL	8.293	8.113	9.731	26.136	100,0%

Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de la Contraloría General de la Nación – Gerencia Departamental Santander y la Secretaría de Hacienda Municipal de Barrancabermeja.

En el sector denominado Componente Económico se invirtieron \$2.337 millones, que corresponden al 8.9% de los ingresos, en el sector Saneamiento Ambiental se invirtieron \$1.847 millones que equivalen al 7.1% de los ingresos, en el sector Vías de comunicación se gasto durante el período \$1.758 millones que corresponden al 6.7% de los ingresos del municipio por regalías directas recibidos durante el período analizado.

Otros gastos representativos fueron en el sector denominado Otros, que en su gran mayoría representan programas de asistencia social a grupos de población vulnerable, de Desarrollo social, con \$1.328 millones que representan el 5.1% del total de recursos por regalías ejecutados, Sector Agua potable y alcantarillado con \$1.172 millones, equivalentes al 4.5% de los recursos, Sector Participación

Ciudadana donde se gasto \$300 millones equivalentes al 1.1% de los ingresos del Departamento por regalías directas recibidos durante el período analizado.

Al igual que en la gobernación de Santander, en el municipio de Barrancabermeja los recursos percibidos por regalías directas sirvieron para financiar pagos originados en el servicio de la deuda pública contraída por ente territorial. Durante los años 2001-2003 se tomó de los recursos de regalías directas la suma de \$1.593 millones para el pago del servicio de la deuda, que corresponden al 6.1% de los ingresos del Municipio por regalías directas ejecutados durante el período analizado. De la misma manera estos recursos sirvieron para aliviar los pasivos de vigencias pasadas que tiene el municipio, gastándose para ello durante los años analizados la suma de \$1.135 millones, equivalentes al 4.3% del total de recursos por regalías directas ejecutados durante el período referenciado.

3.3.3 Destino de las Regalías Directas en San Vicente del Chucurí.

El municipio de San Vicente de Chucurí ejecutó por concepto de regalías directas durante la vigencia fiscal 2003 la suma de \$4.434 millones. La asignación sectorial de estos recursos es mostrada en la tabla 15. En la ejecución presupuéstal de gastos de inversión por sectores durante este año, se observa que el sector con mayor inversión fue el de educación con \$1.379 millones, que corresponde al 31.1% del total de los recursos invertidos con regalías directas, le sigue el sector de Vías de comunicación una asignación total de \$853 millones, equivalentes al 19.2% de las regalías ejecutadas, en el sector Agua Potable y alcantarillado se

invertieron \$545 millones, que corresponden al 12.3% de los ingresos, en el sector Salud se invertieron \$454 millones que equivalen al 10.2% de los ingresos, en el sector Electrificación se gastó durante el período \$186 millones que corresponden al 4.2% de los ingresos del municipio por regalías directas recibidos durante la vigencia fiscal 2003.

Tabla 15. Destinación de las regalías petroleras en San Vicente del Chucurí - Año 2003		
CONCEPTO	Valores ejecutados en millones de pesos	PARTICIPACION %
Educación	1.379,5	29,4%
Vías de Comunicación	853,4	18,2%
Agua Potable y Alcantarillado	545,7	11,6%
Salud	454,2	9,7%
Desarrollo Industrial y Comercial	294,0	6,3%
Electricidad	185,6	4,0%
Servicio de gas domiciliario	177,1	3,8%
Saneamiento Ambiental	145,0	3,1%
Planeación y Desarrollo Institucional	141,0	3,0%
Saneamiento Fiscal	128,0	2,7%
Sector Agropecuario	105,3	2,2%
Prevención y Atención de desastres	63,9	1,4%
Gastos de Funcionamiento u operación	51,1	1,1%
Equipamiento	45,4	1,0%
Cultura	44,4	0,9%
Recreación y Deporte	40,5	0,9%
Desarrollo Comunitario	28,1	0,6%
Vivienda de Interés Social	8,2	0,2%
Otros	8,3	0,2%
TOTAL	4.698,7	100,0%

Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de la Contraloría Departamental de Santander.

Otros gastos representativos fueron en el sector Servicio de gas domiciliario, con \$177 millones que representan el 4% del total de recursos por regalías ejecutados,

Sector Saneamiento Ambiental con \$145 millones, equivalentes al 3.3% de los recursos, Sector Planeación y Desarrollo Institucional donde se gasto \$141 millones equivalentes al 3.2% de los ingresos del municipio por regalías directas recibidos durante el período analizado.

Al igual que en la gobernación de Santander y en el municipio de Barrancabermeja los recursos percibidos por regalías directas por el municipio de San Vicente de Chucurí sirvieron para financiar pagos originados en el Saneamiento Fiscal adelantado por la entidad territorial, es así que durante el año 2003 se tomó de los recursos de regalías directas la suma de \$128 millones para el pago de obligaciones por saneamiento fiscal, que en su gran mayoría fueron originadas por la reestructuración administrativa, que corresponden al 2.9% de los ingresos del municipio por regalías directas ejecutados durante el período analizado.

3.3.4 Destino de las Regalías Directas en Sabana de Torres.

El municipio de Sabana de Torres ejecutó por concepto de regalías directas durante la vigencia fiscal 2002 la suma de \$6.751,9 millones. La asignación sectorial de estos recursos es mostrada en la tabla 16. En la ejecución presupuéstal de gastos de inversión por sectores durante este año, se observa que el sector con mayor inversión fue el Vías de comunicación con \$2.613 millones, que corresponde al 38.7% del total de los recursos invertidos con regalías directas, le sigue el sector de Educación con una asignación total de \$1.585 millones, equivalentes al 23.5% de las regalías ejecutadas, en el sector

Salud se invirtieron \$556 millones, que corresponden al 8.2% de los ingresos, en el sector Desarrollo institucional se gastó 416 millones, equivalentes al 6.2% del total de regalías ejecutadas, en el sector Agua potable y alcantarillado se invirtieron \$413 millones que equivalen al 6.1% de los ingresos, en el sector Medio Ambiente se gastó durante el período \$280 millones que corresponden al 4.1% de los ingresos del municipio por regalías directas recibidos durante la vigencia fiscal 2002.

Tabla 16. Destinación de las regalías petroleras en Sabana de Torres - Año 2002		
CONCEPTO	Valores en millones de pesos	PARTIC. %
Vías de Comunicación	2.613.417	38,7%
Educación	1.585.393	23,5%
Salud	556.020	8,2%
Desarrollo Institucional	415.669	6,2%
Agua Potable y Alcantarillado	412.983	6,1%
Medio Ambiente	280.030	4,1%
Electricidad	268.310	4,0%
Sector Agropecuario	221.956	3,3%
Recreación y Deporte	224.200	3,3%
Cultura	111.000	1,6%
Equipamiento	30.000	0,4%
Justicia	23.130	0,3%
Vivienda de Interés Social	9.792	0,1%
TOTAL	6.751.900	100,0%

Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras de la Contraloría Departamental de Santander.

Otros gastos representativos fueron en el sector Electrificación, con \$268 millones que representan el 4% del total de recursos por regalías ejecutados, Sector Agropecuario con \$222 millones, equivalentes al 3.3% de los recursos, Sector

Recreación y deporte donde se gasto \$224 millones equivalentes al 3.3% de los ingresos del Departamento por regalías directas recibidos durante el período analizado.

Las regalías recibidas durante el período 1999-2003 por el departamento de Santander y los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente del Chucurí, representaron en conjunto 95% del total de las regalías recibidas en todo Santander durante ese mismo período, por ello la destinación efectuada por estos entes territoriales refleja en gran medida el uso que se le ha dado a estos recursos en todo el departamento.

Como se ha visto, los mayores recursos de regalías se utilizan para financiar actividades y programas en los sectores de Educación, Salud, Transporte y vías, Agua Potable y Alcantarillado. Precisamente estos sectores son en la actualidad aquellos donde se encauzan la gran mayoría de necesidades básicas de las comunidades, a tal punto que la mayoría de los estudios sobre calidad de vida se basan en los indicadores de cobertura existentes en estos sectores.

Por lo expuesto anteriormente, es de vital importancia indagar los efectos que traerían las modificaciones en el régimen de regalías, sobre los montos de estos recursos distribuidos a municipios y departamento. No cabe duda, dada la destinación de estos recursos, que una reducción de estos ocasionaría menores sumas de inversión destinados a estos sectores tan básicos para el desarrollo social de cualquier comunidad.

Antes de analizar los efectos de los cambios en el régimen de regalías petroleras, es preciso primero abordar el tema de la génesis de la Ley 756 de 2002 y realizar el análisis de la exposición y discusión de los argumentos expuestos para formular estas reformas; así mismo identificar todas las modificaciones realizadas a la Ley 141/94 por la Ley 756 de 2002.

4. COMPARATIVO DE LA LEYES 141 DE 1994 Y LA LEY 756 DE 2002, FRENTE A LA DISTRIBUCIÓN DE LAS REGALIAS POR HIDROCARBUROS.

4.1 GÉNESIS Y ARGUMENTOS PARA LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 756 DE 2002.

A mediados de 1998 la industria minera y sobre todo la petrolera tuvo un gran estancamiento en materia exploratoria, ante lo cual se advirtió que de no darse descubrimientos importantes en el país, este se veía abocado a importar petróleo para satisfacer las más elementales necesidades en el sector. Bajo este argumento el gobierno de Andrés Pastrana con el propósito de incentivar las inversiones en materia exploratoria mejorando la competitividad del sector para atraer inversión, sobre todo extranjera, el gran capital, introduce en la Ley 508 de 1999, Plan de Desarrollo 1998-2002, el concepto de regalías diferenciales dependientes de la producción en los campos y variables dentro de un rango del 5% al 25%, cuando en la Ley 141 estaban determinadas de manera fija, en un 20% sobre producción boca de pozo; sin embargo, esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, de tal manera que solo tuvo diez (10) meses de vida.

Luego, el gobierno con el ánimo de revivir toda la estantería jurídica caída, expide

el Decreto 955 del 2000 que corrió igual suerte en la Corte Constitucional por vicios de procedimiento, finalmente se crea la Ley 619 del 20 de Octubre de 2000 que prácticamente recoge todo lo que el Gobierno había querido implantar y que no había podido, tales como tarifas flexibles en regalías para nuevos descubrimientos de hidrocarburos y producciones incrementales de campos existentes.

No obstante, también la Ley 619 del 2000 fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en julio de 2001, mediante sentencia C-737, pero difiere la inexecutableidad a julio 20 de 2002 para darle tiempo al Congreso de la República de expedir la nueva norma y no crear tanto traumatismo en el país. Por lo anterior el Gobierno Pastrana presento con mensaje de “urgencia” un nuevo Proyecto de Ley de Regalías al Congreso de la República, en la Cámara de Representantes en particular, donde se tramito con el número 102 de 2002, con lo cual entre otras cosas, dijo el Gobierno, se quiso llenar algunos vacíos de la legislación y establecer mecanismos que permitieran que las regalías fueran manejadas de manera óptima por las entidades territoriales; este proyecto fue aprobado y se convirtió en la Ley 756 de 2002²⁴.

El Gobierno argumentó que el cambio propuesto en el esquema de liquidación de regalías era necesario para mejorar la participación de los inversionistas en el contrato de asociación, pues se consideraba poco atractivo. De esta manera se

²⁴ TORRES, Op. cit., p 8.

lograba incentivar la contratación petrolera, se podía ampliar el nivel de reservas y acrecentar los ingresos por regalías para los entes territoriales.

Sin embargo, según estudios realizados para la Contraloría General de la República²⁵, los niveles de contratación petrolera en Colombia no están determinados por la rentabilidad del contrato de asociación existente, es más los niveles de exploración y hallazgos alcanzados con las mismas condiciones contractuales hasta el año de 1998 dejan en entredicho el argumento de la poca rentabilidad del contrato colombiano²⁶. La contratación petrolera en Colombia entonces esta en función, además de los factores exógenos no manejables, como el precio internacional del barril de petróleo de referencia para Colombia (WTI-West Texas Intermediate) y la entrada de competidores internacionales, de las siguientes variables:

- Los requisitos y trámites para la obtención de las licencias ambientales.
- La labor de Ecopetrol, como empresa estatal petrolera, y la del Ministerio de Minas y Energía.
- Las condiciones de seguridad y orden público.
- La inestabilidad de las reglas de juego.
- La prospectividad.

²⁵ PARRA, Mónica, ROA, Edgar y ESPINOSA, Carlos. Determinantes de la Inversión en Exploración y Explotación de Petróleo en Colombia. Bogotá, 2003.

²⁶ Colombia es el país de Suramérica que mayor promedio de contratación presento en década de los noventa, concentrando el 38% de los contratos de exploración de la contratación total en Sur América; 10 puntos por encima de Argentina, el más cercano competidor, país que no presenta problema de orden público, ni un impuesto de guerra a su producción.

De estas variables mencionadas la que más se constituye en una desventaja para Colombia respecto a otros países en cuanto a condiciones para inversión petrolera, es sin duda la presencia del conflicto armado interno. Expertos en el tema opinan que no se puede pretender que con el nivel de violencia que existe en nuestro país, desde décadas atrás, enfocada en gran parte en contra de la industria petrolera, la inversión en esta actividad no se vea afectada. Para compensar esta situación, se han hecho reformas a otras variables importantes para los inversionistas, tales como en el contrato de asociación y la ley de regalías, buscando hacer el negocio más atractivo, en detrimento de los propios intereses nacionales.

Como bien lo señala Parra y compañía²⁷, ante las complejidades del negocio de exploración petrolera y la poca capacidad de cambiar aspectos determinantes del trabajo de exploración que se ve representado en costos, los países se ven en muchos casos abocados por las condiciones de inferioridad técnica, pero por sobre todo la limitación de recursos económicos, a ofrecer una serie de garantía para hacer más atractivo el negocio en su territorio, para lo cual diseñan diferentes estrategias para igualar o mejorar las condiciones de rentabilidad de los inversionistas privados, en algunos casos en detrimento de sus propios intereses nacionales, pero que por la urgencia del recurso deben ceder a las presiones de cambio y “mejoramiento” que continuamente se argumentan para que las compañías multinacionales se fijen o inviertan en su territorio.

²⁷ PARRA y Compañía, Op.cit. p, 15.

Estos continuos cambios, además de las señales de inestabilidad en las reglas de juego, indican la disposición continua de Colombia para brindar incentivos a los inversionistas en momentos de crisis, por su gran dependencia de los hidrocarburos lo que podría provocar en ellos la decisión de no invertir y esperar que se aumenten los niveles de rentabilidad ofrecida por el gobierno en la medida que la angustia del país aumente²⁸. Esta racionalidad es compatible enteramente con el supuesto Neoinstitucionalista de la información asimétrica, donde la información que poseen ciertos individuos, organizaciones o agentes es utilizada desarrollando conductas y comportamientos oportunistas para presionar por nuevos derechos de propiedad más favorables.

4.2 ALCANCES DE LA LEY 756 DE 2002 SOBRE LAS REGALÍAS.

Es primordial tener en cuenta que la Ley 756 de 2002 como tal, desde su formulación ha sido concebida como una institución que reduce la incertidumbre en la industria petrolera colombiana; su función es establecer nuevos derechos de propiedad sobre las regalías, los cuales desde el punto de vista institucional internalizan las externalidades, es decir tienen en cuenta los costos de transacción existentes en el mercado de exploración petrolera en Colombia, y mediante la otorgamiento de ventajas a los inversionistas, buscan incentivar en estos el interés por el negocio petrolero en el país. Sin embargo es claro que habrá externalidades y por lo tanto alguna organización se verá perjudicada por tales efectos, afectando

²⁸ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Autosuficiencia Petrolera en Colombia. Bogotá 2001.

así la evolución de dicha organización tanto en el plano legal, político y sobre todo en el plano económico.

Es de ahí que visualizar de una manera pormenorizada los alcances de dicha Ley, es un ejercicio primordial a la hora de identificar las consecuencias sobre las organizaciones, y de esta forma conocer cuales se verán beneficiadas o perjudicadas a su crecimiento y desempeño dentro de la sociedad. Por ejemplo, es conveniente indagar, cual será el efecto para el caso de Santander, una organización que participa en la distribución de las regalías, y de que forma esta se vera afectada por las disposiciones propuestas en la Ley 756/02, afectando su desempeño fiscal y económico en un corto, mediano o largo plazo. Ellas son las razones principales por la cual se hace necesario entrar en el detalle y alcances de dicha Ley, que en la actualidad conforma la institución formal mas importante en la cuestión de regalías en Colombia.

Por lo tanto a continuación se procede a identificar y describir todos los cambios generados sobre el régimen de regalías de petróleo, por parte de la ley 756 de 2002; buscando resaltar aquellas que tienen que ver con la modificación del esquema de liquidación de regalías para explotación de hidrocarburos, la nueva distribución implementada y las que tienen que ver son el uso o destinación de las mismas. Para hacer el análisis más metodológico, se dividen las reformas en dos: por un lado aquellas que tienen que ver con el Fondo Nacional de Regalías o sea

en las regalías indirectas y las otras las que hacen referencia al Régimen de regalías directas

1. FONDO NACIONAL DE REGALIAS:

1.1 Naturaleza del F.N.R:

Con esta Ley se obliga al Fondo Nacional de Regalías a tener personería jurídica y estar adscrito al Departamento Nacional de Planeación. Antes no tenía personería jurídica y era un sistema separado de cuentas. La Ley 756 de 23 de julio de 2002 en el artículo 1° ha establecido: *“El Fondo Nacional de Regalías tendrá personería jurídica propia, estará adscrito al Departamento Nacional de Planeación”*, mientras que el segundo inciso del artículo 1° de la Ley 141 de 1994 decía *“El Fondo será un sistema separado de cuentas, sin personería jurídica”*.

Con esta reforma se busca la reorganización de la estructura administrativa del F.N.R, que permita su replanteamiento y optimización, con miras a facilitar el logro de los objetivos propuestos con su creación por parte de la Constitución de 1991. Se propone extraer a esta entidad del ambiente “politiquero” en el que siempre se han visto inmersas sus decisiones sobre la aprobación de proyectos y dejarla bajo la dirección de una entidad técnica como Planeación Nacional.

1.2 Propiedad de los Recursos del F.N.R:

La nueva Ley 756 de 2002 en el párrafo único del artículo 1° dijo: *“Los recursos del Fondo Nacional de Regalías son propiedad exclusiva de las entidades*

territoriales y seguirán siendo recaudados y administrados por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público". Desde luego una cosa es la propiedad de los recursos del Fondo específica y particularmente, y otra es la de la propiedad de las minas y/o subsuelo, y la propiedad de las regalías de manera general que está en cabeza del Estado.

1.3 Destinación de los Recursos del F.N.R:

1.3.1 Se permite aumentar los gastos de funcionamiento del Fondo de 0.5% a 1%, lo que a su vez, obliga a disminuir los recursos propios con que cuenta el Fondo para financiar los proyectos presentados por las entidades territoriales, de 60.875% a 60.375% del total de los recursos recibidos.

1.3.2 Modifica la distribución sectorial de los recursos propios del Fondo. Estos porcentajes quedan como los muestra la tabla 17.

Tabla 17. Distribución sectorial de los recursos propios del F.N.R

Antes (Ley 141 de 1994)	Concepto	Ahora(Ley 756 de 2002)
20%	Fomento de Minería	15%
20%	Medio Ambiente	30%
59%	Proyectos Regionales	54%
1%	Disponible	1%

Fuente: Elaboración de los Autores con base a los artículos 1° y 2° de las Leyes 141/94 y 756/02 respectivamente.

1.3.3 Dentro de los recursos destinados para financiar proyectos regionales de inversión en energización (15% de los recursos del Fondo) se determina

ejecutar el 20% en la financiación de inversión en infraestructura de distribución para la prestación del servicio de gas combustible en los estratos 1 y 2. Con el restante de los recursos, o sea el 80%, se distribuye el 40% para zonas interconectadas (dentro de este porcentaje quedo establecido un 8% para financiar la ejecución de proyectos regionales hidroeléctricos en el Departamento de Santander), y el otro 40% para zonas no interconectadas.

- 1.3.4 Se modifica la distribución de los recursos destinados al Fomento de la Minería, de la siguiente manera: en la Ley 141/94 del total de los recursos por este concepto, el 30% se destinaba para la financiación de proyectos de fomento de la pequeña y mediana minería de los metales preciosos y demás minerales metálicos y no metálicos, el 70% restante iba dirigido para los proyectos de fomento de la pequeña y mediana minería del carbón. Con la Ley 756 de 2002 se establece que del 100% de los recursos destinados a la Promoción de la Minería el 30% serán ejecutados por Instituto de Investigaciones e Información Neocientíficas, Minero-ambienta y Nuclear, INGEOMINAS fundamentalmente para el levantamiento de la cartografía geológico-básica del territorio nacional. El 70% restante será ejecutado por la Empresa Nacional Minera, MINERCOL Ltda., la cual lo distribuirá para solucionar las necesidades de desarrollo de los tres (3) subsectores mineros, a saber: metales y piedras preciosas, minerales y materiales industriales y minerales energéticos.

1.3.5 En cuanto a los recursos destinados para la Preservación del Medio Ambiente, con la Ley 756 de 2002 se determina invertir del 100% de estos recursos la tercera parte en la ejecución de proyectos de saneamiento básico de acueducto y alcantarillado, prioritariamente en aquellas zonas del país en que la prestación de tales servicios esté por debajo del promedio nacional.

1.4 Otros Conceptos:

1.4.1 Se reduce el porcentaje para determinar los departamentos productores que tienen asiento en la Comisión Nacional de Regalías (CNR). Antes era productor si recibía más del 7% del total de regalías y compensaciones que se generen en el país. Ahora es productor si sus ingresos por regalías y compensaciones, incluyendo las de sus municipios productores, sea igual o superior al 3% de las regalías y compensaciones que genera el país. Ahora no se tendrán en cuenta las asignaciones de los recursos propios del FNR, ni las recibidas por concepto de reasignaciones.

1.4.2 Con la nueva Ley (756 de 2002) se establece que la Comisión Nacional de Regalías (CNR) puede suspender el desembolso de los recursos de regalías a las entidades territoriales, cuando compruebe que estas están dando un uso inadecuado e ineficiente a los recursos ya desembolsados. Lo que se establecía en la Ley 141/94 era que la CNR debería pedir a otras

entidades públicas que ejecutarán los proyectos, y mientras tanto la comisión no aprobaba nuevos proyectos.

- 1.4.3 Se modifica el concepto de proyecto regional. Antes se definía como proyecto regional si beneficiaba a dos o más departamentos, ahora se define como proyecto regional aquel que al ejecutarse beneficia a agrupaciones de municipios de diferentes departamentos o el mismo departamento.

2. REGIMEN DE REGALIAS Y COMPENSACIONES:

2.1 Regalías Derivadas de la Explotación de Hidrocarburos:

2.1.1 La nueva Ley 756 de 2002 cambió los criterios establecidos por la Ley 141 de 1994, en cuanto al porcentaje para liquidar las regalías generadas a partir de la explotación de hidrocarburos. De un 20% fijo sobre producción boca de pozo, se pasa a una escala de regalías variables dependientes de la producción de los campos, tal como lo ilustra la tabla 18.

Tabla 18. Escala de Regalías Diferenciales Establecida por la Ley 756 de 2002.

PRODUCCION (KBPD²⁹)	PORCENTAJE X=%
0 a 5	$X=8$
5 a 125	$X=8 + (Producción KBPD - 5KBPD)*(0.1)$
125 a 400	$X=20$
400 a 600	$X=20 + (Producción KBPD - 400KBPD)*(0.025)$
600 en adelante	$X=25$

Fuente: Ley 756 de 2002, artículo 16.

Para campos cuya producción es menor o igual a 5.000 barriles diarios promedio mes, se paga una regalía del 8%; para una producción mayor a 5.000 e inferior o igual a 125.000 barriles promedio mes, las regalías se liquidan en un porcentaje variable entre 8% y 20%; para producciones mayores a 125.000 e inferior o igual a 400.000 barriles promedio mes, la regalía es del 20%; para producciones mayores a 400.000 e inferior o igual a 600.000 barriles promedio mes, la regalía es variable entre el 20% y el 25%; y con producciones superiores a 600.000 barriles promedio mes, las regalías equivalen al 25%.

Estos parámetros se aplicarán sólo para los nuevos descubrimientos de hidrocarburos. También se aplicará a los contratos de producción incremental y a los campos descubiertos y no desarrollados.

²⁹ Se entiende por “producción KBPD” la producción diaria promedio mes de un campo, expresada en miles de barriles por día.

2.1.2 Con la nueva Ley se establece que los campos de los contratos de concesión o asociación que reviertan, tendrán que dar un 12% de regalías adicional sobre la producción básica, la cual se repartirá en un 30% para el municipio productor y un 70% para el departamento productor, esto también rige para los campos que revirtieron después del 1 de enero de 1994. De esta forma se busca compensar un poco la situación desventajosa a que fueron sometidos la mayoría de municipios y departamentos cuyas riquezas se explotaron bajo la figura de Concesión.

2.2 Distribución de las Regalías Derivadas de la Explotación de Hidrocarburos:

2.2.1 En el artículo 8° de la Ley 756/2002 se establece que cuando un yacimiento de un recurso natural no renovable se encuentre ubicado en dos o más entidades territoriales, la distribución de las regalías y compensaciones productos de su explotación, se realizará en forma proporcional a la participación de cada entidad en dicho yacimiento, independientemente del área que se este explotando en el momento de la liquidación de las regalías.

2.2.2 Para explotaciones de recursos naturales no renovables que se encuentren en los espacios marítimos jurisdiccionales, la distribución de la participación de las regalías y compensaciones se realizará en forma proporcional a las entidades territoriales con costas marítimas que estén ubicadas hasta a cuarenta (40) millas náuticas de la zona de explotación.

2.2.3 Se deja abierta la posibilidad de que más municipios sean considerados como municipios portuarios y por ende beneficiarios de regalías directas y compensaciones, pues se establece que cuando por primera vez se empiece a transportar por un municipio portuarios, marítimo o fluvial, recursos naturales no renovables y sus derivados, la Comisión Nacional de Regalías hará la respectiva distribución de las regalías y compensaciones causadas, también se deberá establecer si el área de influencia por el cargue y descargue de dichos recursos abarca a otros municipios vecinos y, en consecuencia se tendrán en cuenta como beneficiarios de la respectiva distribución.

2.2.4 Se redistribuyen las regalías asignadas al puerto fluvial de Barrancabermeja, haciendo participe a varios municipios de su área de influencia. La nueva distribución será como lo ilustra la tabla 19.

Tabla 19. Redistribución de regalías petroleras asignadas al puerto fluvial de Barrancabermeja.

Municipio Beneficiario	Porcentaje de Regalía Asignada
Barrancabermeja (Santander)	57.5%
Puerto Wilches (Santander)	7.5%
San Pablo (Bolívar)	7.5%
Cantagallo (Bolívar)	7.5%
Yondó (Antioquia)	20%
TOTAL	100%

Fuente: Ley 756 de 2002, artículo 10°.

2.2.5 Se reconoce a las comunidades indígenas ubicadas cerca a los yacimientos el derecho a las inversiones en regalías, pues con la nueva ley se establece que cuando en un resguardo indígena o en un punto ubicado a no más de cinco (5) kilómetros de la zona del resguardo indígena, se exploten recursos naturales no renovables, el cinco por ciento (5%) del valor de las regalías correspondientes al departamento por esa explotación, y el veinte por ciento (20%) de las correspondientes al municipio, se asignarán a inversión en las zonas donde estén asentadas las comunidades indígenas.

2.2.6 Modifica la distribución de las regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos de la siguiente manera: en la Ley 141/1994 el primer parámetro límite establecido fue veinte mil (20.000) barriles diarios promedio mes. La Ley 756/2002 reduce ese parámetro a diez mil (10.000) barriles diarios promedio mes, aumentando la participación del departamento y municipio productor en detrimento de la participación del Fondo Nacional de Regalías (FNR), (ver tabla 20).

**Tabla 20. Comparación de la distribución de las regalías petroleras-
Primer parámetro**

	LEY 141/94	LEY 756/2002
Ente territorial/Producción por Campo diaria promedio mes	Q<20,000 barriles	Q<10,000 barriles
Departamento	47,5%	52,0%
Municipio	25,0%	32,0%
Puertos	8,0%	8,0%
F.N.R	19,5%	8,0%
TOTAL	100,0%	100,0%

Fuente: Ley 756 de 2002, artículo 27°.

A partir de los veinte mil (20.000) y hasta los cincuenta mil (50.000) barriles diarios promedio mes, la Ley 141/94 reglamentaba que las regalías correspondientes a los primeros veinte mil (20.000) barriles serán distribuidas de acuerdo a la anterior tabla y el excedente de la siguiente forma: Departamentos (47.5%), Municipios Productores (12.5%), Municipios Portuarios (8%) y Fondo Nacional de Regalías (32%). Por su parte la Ley 756/2002 establece que en caso de que la producción total de un municipio sea superior a diez mil (10.000) barriles, e inferior a veinte mil (20.000) barriles promedio mensual diarios, las regalías correspondientes al excedente sobre los diez mil (10.000) barriles promedio mensual diaria, serán distribuidas así: Departamentos productores (47.5%), Municipios productores (25%), Municipios portuarios (8%) y Fondo Nacional de Regalías (19.5%).

Ahora, con la Ley 756/2002, cuando la producción total de hidrocarburos de un municipio es superior a veinte mil (20.000) e inferior a cincuenta mil (50.000) barriles promedio mensual diario, las regalías correspondientes a los primeros veinte mil (20.000) barriles son distribuidas de acuerdo a la anterior escala y el excedente de la siguiente forma: Departamentos (47.5%), Municipios Productores (12.5%), Municipios Portuarios (8%) y Fondo Nacional de Regalías (32%), igual suerte corre cuando la producción es mayor a cincuenta mil (50.000) barriles promedio mensual diarios.

2.2.7. Modifica la distribución de las compensaciones derivadas de la explotación de hidrocarburos, tal como lo ilustra la tabla 21.

Tabla 21. Distribución de las compensaciones derivadas de la explotación de petróleo.

Ente o Entidad Territorial	Porcentaje asignado Ley 141/94	Porcentaje asignado Ley 756/02
Departamentos	18%	22%
Municipios Productores	6%	10%
Municipios Portuarios	8%	8%
ECOPETROL	50%	50%
CORPES regional	7%	-
CAR regional	5%	10%
Regiones administrativas y de planificación	6%	-
TOTAL	100%	100%

Fuente: Elaboración de los Autores con base en los artículos 48° y 29° de las Leyes 141/94 y 756/02 respectivamente.

2.3 Utilización de las Regalías por las Entidades Territoriales:

2.3.1 Modifica la destinación de las regalías de los departamentos; en la Ley 141/94 el 100% de los recursos recibidos por este concepto debían ser destinados a inversión en proyectos prioritarios contemplados en el Plan de Desarrollo Departamental o en los Planes de Desarrollo de sus municipios. De la misma forma se establecía que mientras las entidades departamentales no alcanzarán coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado, deberán asignar por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del total de sus regalías para estos propósitos.

La Ley 756 de 2002 reduce a noventa por ciento (90%) el porcentaje del total de los recursos recibidos, que se debe destinar para financiar los proyectos considerados prioritarios, dejando de esta manera el remanente de diez por ciento (10%), para sufragar gastos originados de la interventoría técnica que conlleve los proyectos que se ejecuten con estos proyectos (5%) y los gastos de operación o funcionamiento de los mismos proyectos. De la misma manera se eleva a sesenta por ciento (60%) el porcentaje mínimo de los recursos de regalías recibidas que deben invertir los departamentos para alcanzar coberturas mínimas en los sectores señalados anteriormente.

2.3.2. Modifica la destinación de las regalías recibidas por los municipios. La Ley 141/94 había dejado sentado que los recursos de regalías distribuidos a los municipios productores y portuarios debían ser destinados en el cien por ciento (100%) a inversión en proyectos de desarrollo municipal, contenidas en el plan de desarrollo con prioridad para aquellas dirigidas al saneamiento ambiental y para las destinadas a la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos esenciales. Se debían invertir al menos el ochenta por ciento (80%) de los recursos para estos propósitos mientras las entidades municipales no alcanzan coberturas mínimas en los sectores señalados.

La Ley 756/2002 disminuye a noventa por ciento (90%) el porcentaje de los recursos recibidos por los municipios que deben destinar para la construcción y

ampliación de los servicios públicos esenciales anteriormente señalados, quedando a su vez el diez por ciento (10%) restante de los recursos, para financiar los gastos causados por la interventoría técnica y la operación de los proyectos. De la misma manera se disminuye a setenta y cinco (75%) el porcentaje mínimo de los recursos de regalías recibidas que deben invertir los municipios para alcanzar coberturas mínimas en los sectores señalados anteriormente.

Luego de identificar todos los cambios efectuados por la Ley 756/02 en el régimen de regalías petroleras, en el siguiente capítulo se procede a determinar y analizar los efectos de estas modificaciones sobre los ingresos recibidos por las entidades territoriales de Santander.

5. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LOS CAMBIOS EN EL REGIMEN DE REGALIAS PETROLERAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER

Dada la importancia que tienen las regalías para el Departamento de Santander y para sus municipios, actualmente estos recursos contribuyen a financiar el 32,5% de todos los gastos de inversión efectuados por los municipios productores de petróleo de Santander, y el 49% de estos mismos gastos para el caso del departamento; se hace necesario recabar en el análisis que los efectos de las modificaciones en el régimen de regalías petroleras, planteadas en la Ley 756 de 2002 conllevaría sobre las finanzas de las entidades territoriales beneficiarias de regalías directas.

Después de analizar las modificaciones al régimen de regalías para hidrocarburos implementadas por la Ley 756 de 2002, se ha identificado los cambios que originan efectos directos en los montos de regalías distribuidas al departamento y los municipios de Santander, los cuales son:

- 1.** El establecimiento de las regalías diferenciales o variables, para calcular el porcentaje de regalías.
- 2.** La nueva escala de distribución de regalías.
- 3.** La redistribución de las regalías asignadas a Barrancabermeja como puerto fluvial.

4. La nueva formula para liquidar las regalías en un campo o yacimiento petrolero cuando este es compartido por dos o más municipios.

Para poder cumplir con el propósito central de este trabajo, el cual es identificar y analizar los efectos de la nueva ley de regalías se ha procedido a realizar el estudio de las modificaciones descritas en forma individual, para luego a partir de la identificación de las repercusiones de cada una de ellas y su análisis en conjunto, poder deducir de una forma más acertada las consecuencias reales sobre las organizaciones (entidades territoriales) de los cambios en las reglas de juego y en el derecho de propiedad de las regalías.

5.1 EFECTO DE LAS REGALÍAS DIFERENCIALES.

5.1.1 Explicación y argumentos del cambio.

El artículo 16 de la Ley 756 de 2002 establece la liquidación de las regalías petroleras para los nuevos contratos de explotación firmados y para aquellos de producción incremental, de una forma distinta a la planteada en la Ley 141 de 1994. El porcentaje de liquidación ya no va ser del 20% fijo sobre la producción, de ahora en adelante se tendrá en cuenta los volúmenes producidos por campo en barriles, para determinar el porcentaje con el cual se van a liquidar las regalías.

La nueva escala para determinar el porcentaje con el cual se van a liquidar las regalías es mostrada por la tabla 22. La primera columna muestra la producción

promedia mensual diaria por campo, expresada en miles de barriles y en la otra columna en la respectiva fila se encuentra el respectivo porcentaje a emplear para la liquidación de las regalías en cada caso.

Tabla 22. Escala de Regalías Diferenciales establecida por la Ley 756 de 2002.

PRODUCCION (KBPD)en miles de barriles promedio mensual diario	PORCENTAJE de regalías $X = \%$
<i>0 a 5</i>	$X = 8$
<i>5 a 125</i>	$X = 8 + (Producción KBPD - 5KBPD) \cdot (0.1)$
<i>125 a 400</i>	$X = 20$
<i>400 a 600</i>	$X = 20 + (Producción KBPD - 400KBPD) \cdot (0.025)$
<i>600 en adelante</i>	$X = 25$

Fuente: Ley 756 de 2002, artículo 16.

Teniendo en cuenta que el porcentaje de liquidación anterior era del 20%, se evidencia con la nueva escala de liquidación, una disminución de este porcentaje para aquellos campos cuyas producciones promedio mensuales diarias estén por debajo de los 125.000 barriles, siendo aún más desfavorable el cambio para aquellos campos que tengan producciones por debajo de los 5.000 barriles promedio mensual, es decir, aquellos considerados como campos pequeños, pues el porcentaje de regalías se reduce de un 20% a un 8%, lo que equivale a una reducción relativa del 60%.

Mediante esta reducción en los porcentajes de regalías para campos pequeños y medianos, la ley pretende incentivar la búsqueda de estos, pues al disminuir las regalías a pagar a las entidades territoriales se favorecen los intereses de las empresas petroleras, vía una mayor captación de la renta generada en el negocio. No obstante los autores de la ley, es decir el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación, nunca tuvieron en cuenta este escenario, pues suponen que la flexibilización del esquema de regalías traería consigo un aumento importante en la inversión en el sector y por tanto en el descubrimiento y explotación de estos tipos de campos, que compensaría el descenso del porcentaje de liquidación de regalías.

Este argumento pierde peso al tener en cuenta algunos estudios elaborados por la Contraloría General de la República, que muestran que la inversión petrolera en Colombia esta determinada por otro tipo de variables, diferentes a la rentabilidad contractual, unas de carácter exógenas como el precio del crudo y la entrada de nuevos competidores internacionales, y otras de carácter institucional como la estabilidad de las reglas de juego representadas en la parte legal y jurídica, las condiciones de seguridad y orden público, los requisitos y tramites para la obtención de las licencias ambientales, la prospectividad y la labor de Ecopetrol como empresa estatal petrolera y la del Ministerio de Minas y Energía.

5.1.2 Efectos de las regalías diferenciales en Santander.

El departamento de Santander se ha caracterizado dentro de la industria petrolera por ser un productor de crudo mediante la explotación de campos considerados pequeños, todos los campos ubicados en el departamento de Santander, veintiocho (28) en total, han tenido producciones promedio anuales diarias durante los últimos diez años por debajo de los 5.000 barriles, excepto el campo la Cira, ubicado en el municipio de Barrancabermeja el cual ha tenido un promedio de producción diario de 5.244 barriles durante el período analizado (ver tabla 21).

La probabilidad de encontrar campos grandes en Colombia es realmente muy baja, según la Contraloría General de la República, esta probabilidad es menor del uno por ciento (1%), estando esta concentrada en su totalidad en la región de los llanos orientales y el costado este de la cordillera oriental. Mientras tanto, las probabilidades de hallar campos medianos y pequeños es de uno por cada ocho contratos, es decir del doce por ciento (12%). Según estas expectativas es imposible que en el departamento de Santander se vayan a descubrir campos grandes, condición necesaria para recibir regalías del 20%.

Por todo lo anterior, las esperanzas de nuevos descubrimientos petroleros en Santander están dadas por el hallazgo de campos medianos y en mayor medida pequeños. Bajo estas circunstancias, se elaborará un ejercicio interpretativo de lo que implica el nuevo esquema de regalías variables para los campos explotados en Santander, utilizando las producciones similares a las históricamente

encontradas en el departamento, se comparará la diferencia con lo que se recibe actualmente bajo el esquema del 20% fijo.

Se tomará como base el comportamiento histórico de la producción petrolera de Santander durante los último once (11) años. Para conocer las repercusiones de la nueva escala de regalías diferenciales sobre el departamento de Santander, se ha calculado lo que habría sucedido entre los años 1993 y 2003 si toda la producción hubiese estado sujeta al sistema de regalías variables. El ejercicio es importante al permitir identificar los efectos sobre los montos de regalías distribuidos, más aún teniendo en cuenta la significativa dependencia que las entidades territoriales de Santander tienen de estos recursos.

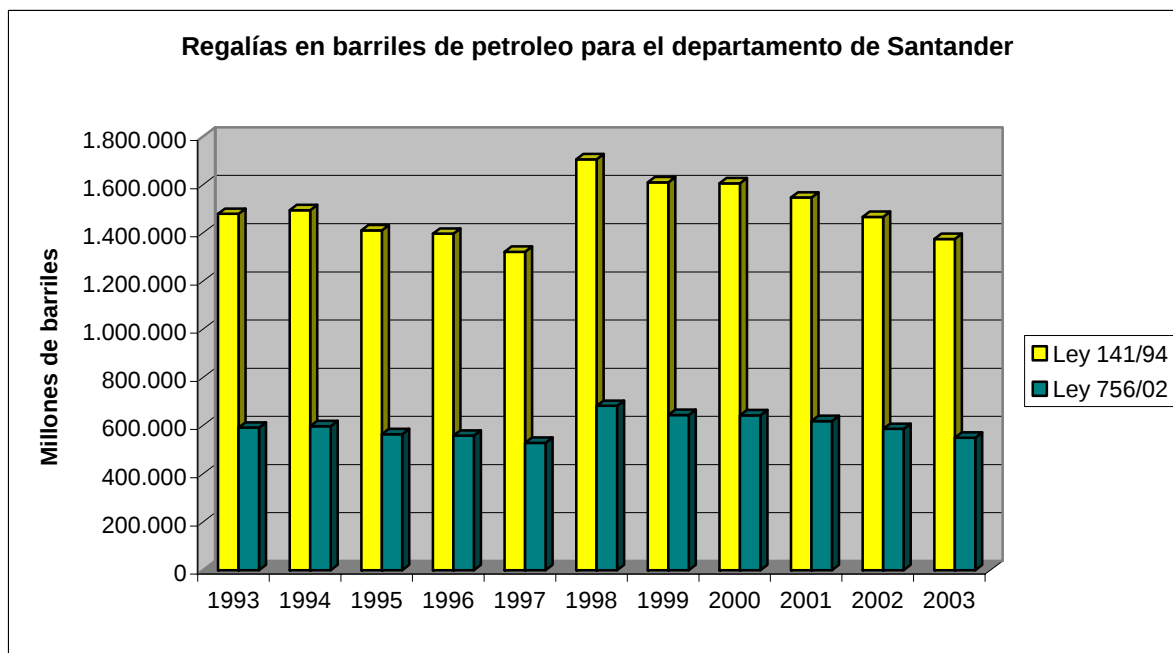
En la tabla 23, se aprecian los promedios de producción diario anual en barriles de los campos petroleros ubicados en el departamento de Santander durante los últimos once (11) años; si se quiere conocer la producción anual, basta con multiplicar el promedio diario por 365. Se evidencia que todos los campos productores excepto uno, tienen producciones menores a los 5.000 barriles de crudo por día, lo que a la luz de los parámetros fijados por la nueva escala de regalías, se liquidarían con un porcentaje del 8%, lo que significa una reducción en términos relativos del 60% con respecto a lo que se recibiría con un sistema fijo del 20%.

Tabla 23. Producción promedio anual diaria en barriles de los campos petroleros ubicados en el departamento de Santander												
CAMPO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio
Galán - San Silvestre	899	905	790	706	674	650	545	486	443	399	391	626
Gala						977	767	620	652	881	681	416
Infantas	1607	1859	1828	1792	1726	1.656	1.487	1.399	1.271	1.159	1.153	1.540
La Cira	6907	7093	6609	6690	6171	5.830	5.634	5.675	5.303	4.689	4.178	5.889
Lisama	2968	2730	2467	2426	2463	1.770	1.748	1.983	1.934	1.912	1.651	2.187
Llanito	3307	3326	3146	2927	2709	1.667	1.516	1.598	1.409	1.366	1.329	2.209
Total Barrancabermeja	15.688	15.913	14.840	14.541	13.743	12.550	11.697	11.761	11.012	10.406	9.383	12.867
Payoa	1001	1017	986	875	872	929	937	921	903	907	830	925
La Salina	1924	1801	1798	1925	1929	2.212	2.551	2.465	2.371	2.226	1.953	2.105
Corazón-Monas	52	50	18	25	33	53	82	51	54	60	61	49
Aguas Claras						0	0	0	7	23	10	4
Liebre						31	35	28	74	89	115	34
Suerte						712	556	573	563	480	400	299
Santos						2.211	1.856	1.786	1.678	1.526	1.475	957
Cristalina	189	191	196	188	193	196	182	183	175	176	173	186
Total Sabana de Torres	3.166	3.059	2.998	3.013	3.027	6.344	6.199	6.007	5.825	5.487	5.017	4.558
Colorado	58	151	152	118	121	107	70	56	69	32	21	87
Nutria						577	529	500	429	430	432	263
Peroles	613	593	596	626	444	48	56	52	53	36	76	290
Tesoro						378	327	431	460	429	390	220
Total San Vicente	671	744	748	744	565	1.110	982	1.039	1.011	927	919	860
Garzas	113	96	91	111	107	109	91	98	100	88	86	99
Sogamoso	53	57	37	8	0	56	55	49	31	13	12	34
Yariguí						1.910	1.901	1.889	1.895	1.986	2.301	1.080
Total Puerto Wilches	166	153	128	119	107	2.075	2.047	2.036	2.026	2.087	2.399	1.213
Bajo Río						0	0	0	10	13	12	3
Peñas Blancas						150	142	135	135	126	35	66
San Roque						92	88	85	128	108	99	55
Conde						409	343	320	326	278	288	179
Total Cimitarra	0	0	0	0	0	651	573	540	599	525	434	302
Bonanza	446	453	459	583	558	505	459	515	594	578	554	519
Total Río Negro	446	453	459	583	558	505	459	515	594	578	554	519
San Luis	69	87	93	89	85	85	73	77	80	57	81	80
Total El Carmen	69	87	93	89	85	85	73	77	80	57	81	80
Aguas Blancas	60	67	60	47	26	44	24	31	43	27	47	43
Total Simacota	60	67	60	47	26	44	24	31	43	27	47	43
TOTAL DEPARTAMENTO	20.266	20.476	19.326	19.136	18.111	23.364	22.054	22.006	21.190	20.094	18.834	20.442

Fuente: Elaboración de los Autores con base a las cifras de la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos – ACIPET.

En la gráfica 9 se muestran las regalías pagadas en miles de barriles por cada año para el conjunto de municipios productores de petróleo en Santander. La grafica muestra lo que habría sucedido si las regalías se hubieran liquidado con el nuevo esquema diferencial. Se observa para todos los años una disminución en términos relativos del 60% con respecto al número de barriles tomados como base para liquidar las regalías. De esta manera si en el año 2003 se hubiera aplicado el nuevo esquema las regalías pagadas en barriles en Santander no hubieran sido de 1.374.882³⁰ barriles sino de 549.953 barriles, es decir, 824.929 barriles menos.

Grafico 9.



Fuente: Elaboración de los Autores con base a las cifras de ACIPET.

³⁰ La cifra anual resulta de multiplicar por 365 el promedio anual diario de cada año dado en la tabla 21.

Si se considera que la mayor proporción de los campos que se descubrirían estarían en estas circunstancias sería necesario que los descubrimientos de este tipo tuvieran que ser dos punto cinco (2,5) veces mayor, con respecto a lo presentado históricamente, para alcanzar los mismos niveles de regalías alcanzados hasta ahora.

Al realizar el cálculo de los efectos de la ley 756 sobre los ingresos de las entidades territoriales de Santander, se tomaron como base los datos del Ministerio de Minas y Energía sobre liquidación de regalías durante los años 1998-2003. El ejercicio contempla que se encuentren nuevos descubrimientos con similares características a los hoy existentes, sobre los cuales se aplicaría el nuevo régimen de regalías, ya que los actuales campos seguirán manteniendo el porcentaje del 20%.

Se observa que los ingresos que se hubieran generado en todos los municipios, incluido el departamento durante el período 1998-2003 presentaría una reducción considerable (ver tabla 24 y gráficos 10 y 11), comparando con lo recibido en el esquema de regalía fija del 20%.

Tabla 24. Cálculo de los Ingresos por regalías petroleras en Santander, durante los años 1993-2003 - cifras en millones de pesos.				
BENEFICIARIO	Ley 141/1994	Ley 756/2002	Disminución absoluta	Disminución relativa
SANTANDER	183.952,1	73.580,8	110.371	60,0%
Barrancabermeja	53.017,0	21.206,8	31.810	60,0%
Sabana de Torres	35.377,6	14.151,1	21.227	60,0%
San Vicente	14.194,6	5.677,9	8.517	60,0%
Puerto Wilches	8.587,4	3.435,0	5.152	60,0%
Cimitarra	4.195,2	1.678,1	2.517	60,0%
Rionegro	2.431,4	972,6	1.459	60,0%
Simacota	155,6	62,2	93	60,0%
El Carmen	52,7	21,1	32	60,0%
TOTAL	301.963,7	120.785	181.178	60,0%

Fuente: Elaboración de los Autores con base a cifras del Min-Minas y Energía y Acipet.

En términos relativos todas las entidades territoriales de Santander presentarían disminuciones del 60% de sus ingresos recibidos por regalías. El departamento de Santander presentaría en términos absolutos la mayor disminución de sus ingresos, por \$110.371 millones de pesos, si se tienen en cuenta la alta dependencia que se tiene sobre estos recursos, del 49%, se puede prever una situación financiera muy desfavorable para el departamento.

Por su parte municipios como Sabana de Torres, San Vicente del Chucurí y Puerto Wilches verían enormemente afectados, pues los gastos de inversión efectuados por cada uno de ellos se verían considerablemente reducidos, dada su gran dependencia de los recursos de regalías directas, 78%, 53% y 42% respectivamente, todo ello implicando enormes restricciones en el momento de resolver las necesidades de inversión de sus respectivas comunidades.

Para el Conjunto de las entidades territoriales beneficiarias de regalías en Santander, incluido el departamento, los ingresos por regalías petrolíferas durante los años 1998-2003 dejarían de ser por \$301.964 millones para convertirse en \$120.785 millones, lo que representa una disminución en términos absolutos de \$181.178 millones. Esto equivaldría que para el año 2003 se hubieran dejado de tener para Santander en conjunto \$49.929 millones menos para financiar la inversión ejecutada durante este año, lo que a su vez representaría una caída de la inversión total para este año de 24,3%.

El problema se torna aún más agudo cuando se tiene en cuenta que la racionalidad de las entidades territoriales es utilizar los recursos de regalías para financiar programas de inversión, que a la postre se convierten en especie de gastos de inversión fijos, tales como el incremento en las plantas de profesores y empleados y trabajadores de la salud, lo que junto a la pignoración de estos recursos para pagar el servicio de la deuda contraído, se convierten en serios problemas administrativos y fiscales a la hora de empezar a disminuir esta fuente de ingresos.

Para citar un ejemplo de lo anterior, el departamento de Santander, quien según datos proporcionados por la Secretaría de hacienda departamental, tiene las regalías petrolíferas pignoradas desde el año 2000 en un porcentaje del 20%, este porcentaje a su vez ha venido incrementándose así, para el año 2001 el 31%, entre los años 2004 y 2005 el 32%, para el año 2006 el 35% y de los años 2007 al

2011 el 30%. Así mismo se tienen comprometido destinar los recursos de regalías para el pago de pasivo pensional de la UIS por valor de \$1.865 millones durante los años 2004 al 2006, y para el pago de docentes se utilizará el 20% de los recursos de regalías en el 2004, y 30% durante los años 2005 al 2011.

Grafico 10.

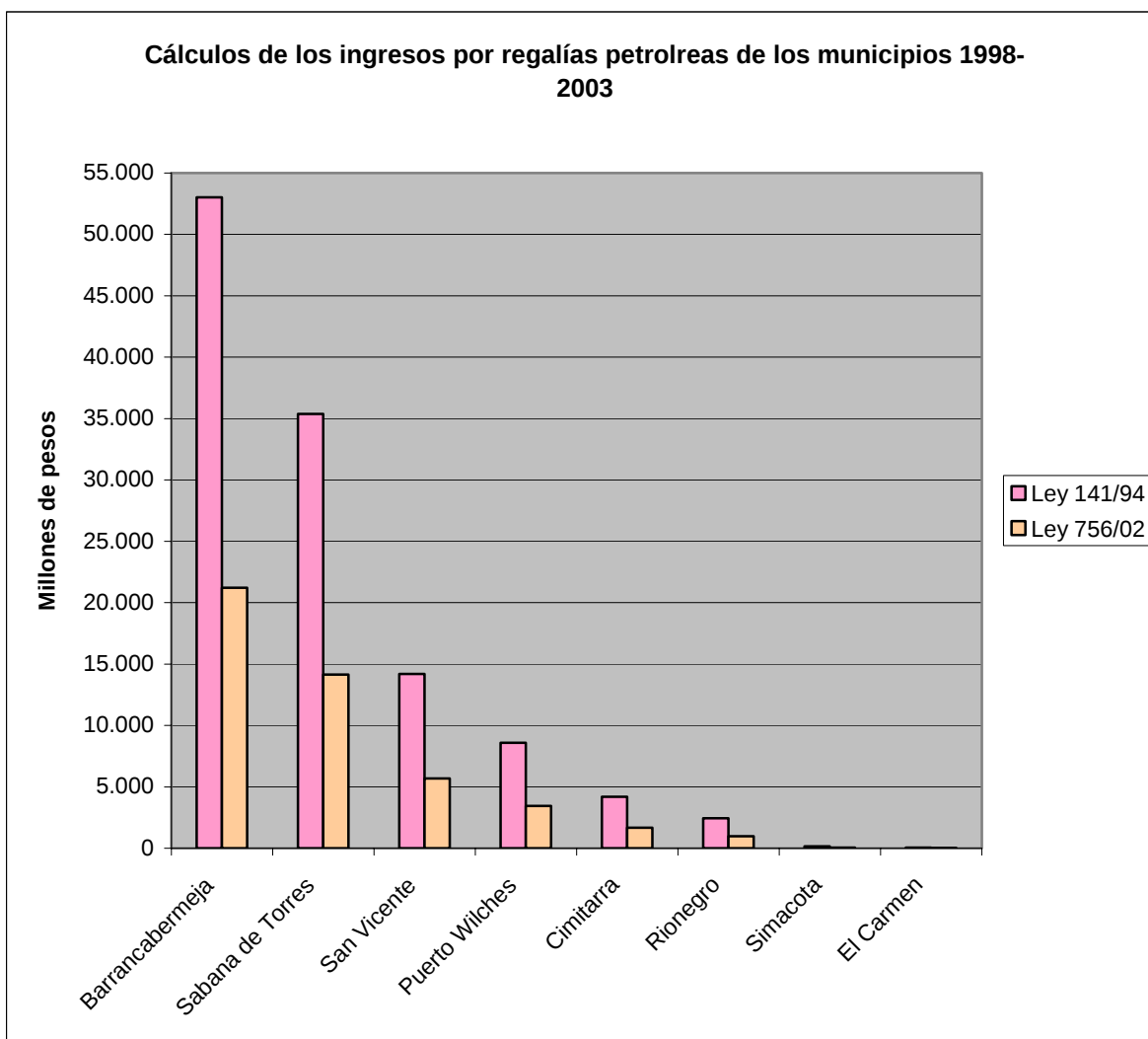
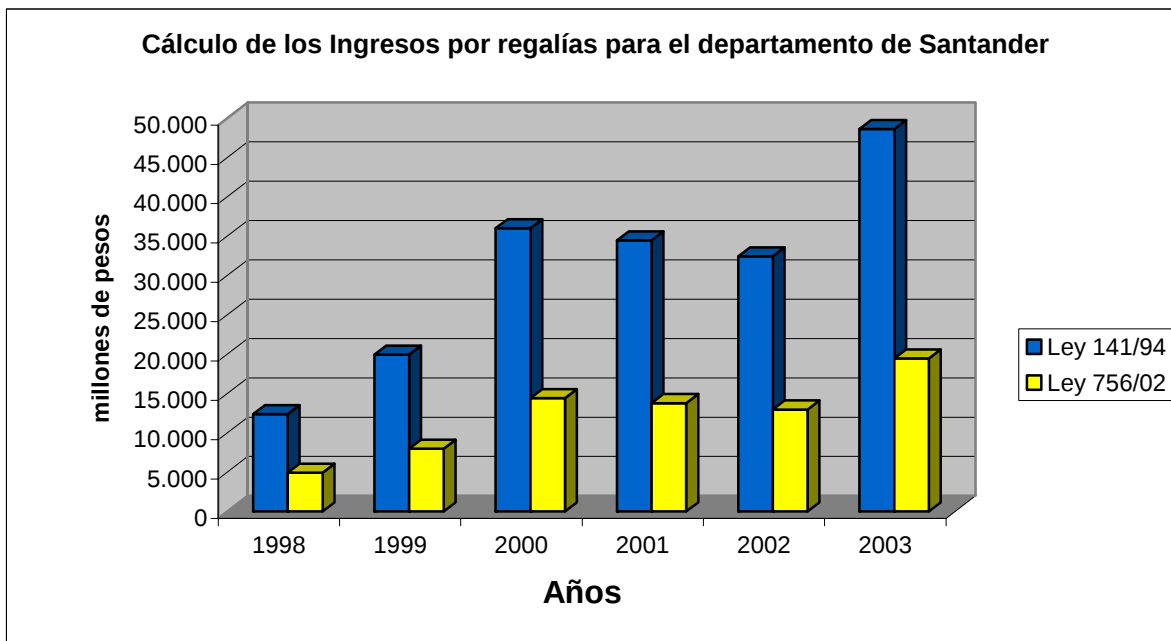


Grafico 11.



Fuente: Elaboración de las Autores con base a cifras del Min-Minas y Energía y Acipet.

El análisis hecho tiene que dejar en claro que el cambio en las reglas de juego altera en forma desfavorable los derechos de propiedad que sobre las regalías tienen las entidades territoriales. Estas no volverán a disfrutar de los ingresos obtenidos hasta ahora, a menos que los niveles de inversión en el sector aumente de tal manera que se descubran muchos más campos petroleros que los existentes hoy, hecho que parece no ocurrir después de más de dos años de implementarse esta reforma, pues la información sobre contratación petrolera en el país revela que en el departamento de Santander sólo se han firmado tres (3) nuevos contratos que tienen como finalidad descubrir reservas adicionales en los yacimientos ya explotados, es decir contratos de producción incremental, a los cuales de resultar exitosos, las regalías generadas se liquidaran con base a la nueva escala de liquidación diferencial.

5.2 EFECTOS DE LA NUEVA ESCALA DE DISTRIBUCIÓN DE REGALÍAS.

5.2.1 Explicación y argumentos del cambio.

La nueva escala de distribución para las regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos establecida por el artículo 27 de la Ley 756 de 2002, define parámetros y porcentajes de distribución diferentes a los que inicialmente había propuesto la Ley de 141 de 1994 (ver tabla 25). En esta tabla se observan los parámetros de producción utilizado por cada una de las dos leyes junto a sus respectivos porcentajes de participación en las regalías para cada entidad beneficiaria.

Tabla 25. Distribución de las regalías petroleras según las dos Leyes.

Ley 141/94	Participaciones	Ley 756/02	Participaciones
Producción < 20.000 barriles promedio mensual diarios	Departamento 47.5% Municipios 25% Puertos 8% F.N.R. 19.5%	Producción < 10.000 barriles promedio mensual diarios	Departamento 52% Municipios 32% Puertos 8% F.N.R. 8%
Producción > 20.000 barriles promedio mensual diarios	Departamento 47.5% Municipios 12% Puertos 8% F.N.R. 32%	Producción entre 10.000-20.000 barriles promedio mensual diarios	Departamento 47.5% Municipios 25% Puertos 8% F.N.R. 19.5%
		Producción > 20.000 barriles diarios	Departamento 47.5% Municipios 12% Puertos 8% F.N.R. 32%

Fuentes: Elaboración de los autores con base a los artículos 31° y 27° de la Leyes 141/94 y 756/02 respectivamente.

Con la nueva ley se busca beneficiar a los municipios y departamentos que producen menores cantidades de barriles de petróleo, reconociéndoles un mayor porcentaje de participación dentro del total de las regalías generadas en sus

territorios. Como producto de esta mayor participación de departamentos y municipios productores se presenta una disminución del porcentaje que corresponden al Fondo Nacional de Regalías.

Por el contrario, a medida que la producción de un municipio es mayor, disminuye su participación y la del departamento respectivo dentro de las regalías generadas, aumentando el porcentaje correspondiente al Fondo Nacional de Regalías. Estos escalonamientos buscan evitar el desajuste en los ingresos y la irracional e inequitativa distribución de las regalías petroleras.

5.2.2 Efectos de la nueva escala de distribución sobre Santander y sus municipios.

Para determinar los efectos que la nueva escala de participación ha tenido sobre los montos de regalías petroleras distribuidas al departamento de Santander y sus municipios productores, hemos tomado la distribución hecha por el Ministerio de Minas y Energía de las regalías generadas en Santander durante los dos últimos años y analizado la participación de cada una de las entidades beneficiarias antes y después de operar la nueva distribución de regalías petrolíferas establecida por la Ley 756/02.

La tabla 26 presenta la distribución semestral de las regalías generadas en todo el departamento de Santander a cada una de las entidades beneficiarias con su correspondiente participación relativa dentro del total de regalías generadas

durante el respectivo semestre. El análisis se hace a partir del primer semestre del año 2002 (un semestre antes de promulgada la Ley 756/02), buscando identificar claramente las repercusiones de la nueva escala de distribución sobre la participación de cada una de las entidades beneficiarias por regalías petroleras.

Tabla 26, DISTRIBUCION DE LAS REGALIAS PETROLERAS GENERADAS EN SANTANDER POR SEMESTRE 2002-2004 - cifras en millones de pesos				
ENTIDAD	I - 2002	%	II - 2002	%
MUNICIPIOS	8.341,6	25,0%	13.090,8	31,0%
DEPARTAMENTO	15.849,0	47,5%	21.692,2	51,3%
F.N.R	6.506,4	19,5%	4.081,4	9,7%
PUERTOS	2.669,3	8,0%	3.379,5	8,0%
TOTAL DEPARTAMENTO	33.366,4	100,0%	42.244,0	100,0%
ENTIDAD	I - 2003	%	II - 2003	%
MUNICIPIOS	14.496,0	32,0%	15.592,1	32,0%
DEPARTAMENTO	23.556,0	52,0%	25.337,1	52,0%
F.N.R	3.624,0	8,0%	3.898,0	8,0%
PUERTOS	3.624,0	8,0%	3.898,0	8,0%
TOTAL DEPARTAMENTO	45.300,0	100,0%	48.725,2	100,0%
ENTIDAD	I - 2004	%		
MUNICIPIOS	17.350,6	32,0%		
DEPARTAMENTO	28.194,7	52,0%		
F.N.R	4.337,6	8,0%		
PUERTOS	4.337,6	8,0%		
TOTAL DEPARTAMENTO	54.220,6	100,0%		

Fuente: Elaboración de los Autores con base a cifras del Ministerio de Minas y Energía.

El análisis debe hacerse teniendo como base la participación relativa de cada una de las entidades beneficiarias en el total de las regalías generadas en el respectivo semestre o año, debido a que es esta la manera de determinar los verdaderos efectos de los nuevos porcentajes de distribución de la ley 756/02,

pues el estudio del crecimiento cuantitativo de las participaciones esta limitado por la tendencia alcista de los precios del barril de petróleo en los últimos años.

Como se puede evidenciar en la anterior tabla, la participación de los municipios santandereanos y el mismo departamento dentro del total de regalías generadas ha aumentado después del inicio de la aplicación de la nueva formula, a partir del segundo semestre del año 2002, en detrimento de la participación del Fondo Nacional de Regalías. Los municipios productores han pasado de una participación de 25% a 32% dentro del total de regalías generadas, es decir un aumento absoluto de 7 puntos porcentuales, lo que representa un crecimiento en términos relativos del 27% de sus ingresos por regalías petroleras. Por su parte el Departamento de Santander ha aumentado su participación de 47.5% a 52%, o sea un crecimiento de 4.5 puntos porcentuales en términos absolutos, lo que en términos relativos equivale a un aumento de su participación de 9.5% dentro del total de regalías petroleras generadas en el territorio santandereano.

Por el contrario, el Fondo Nacional de Regalías ha disminuido su participación, de 19.5% pasó a obtener el 8% dentro del total de regalías generadas por los campos petroleros ubicados en Santander. Esto refleja un descenso en la participación del Fondo en un 58% en términos relativos, es decir, con el nuevo esquema de distribución de las regalías, Santander esta aportando menos recursos al Fondo Nacional de Regalías. Teniendo en cuenta que estos recursos dejados de aportar al mencionado Fondo se redistribuyen directamente para el departamento de

Santander y sus municipios productores, la situación es favorable para estos últimos, puesto que los montos de recursos que aporta una entidad territorial al Fondo no le garantiza que le sean aprobados recursos para financiar sus proyectos de inversión. En el caso de los municipios portuarios, estos mantienen su participación del 8% sobre el total de regalías generadas, ya que la Ley 756/02 no altero los porcentajes que debían destinarse a este tipo de entidades territoriales

Con el propósito de cuantificar la variación real cuantitativa en los ingresos por regalías petroleras generados por este cambio, se ha calculado, con base a la información estadística sobre las regalías generadas en Santander durante los semestres de los años 2002 al 2004, lo que ha ganado o dejado de percibir cada entidad territorial por este tipo de ingreso.

La tabla 27 presenta los ingresos por regalías adicionales que ha obtenido cada municipio productor en Santander durante los dos últimos años (Julio de 2002 a junio de 2004), debido al cambio en los porcentajes de distribución establecido por el artículo 27 de la Ley 756/02. En el caso de Barrancabermeja y Sabana de Torres los ingresos adicionales ascendieron a \$ 9.084 millones entre ambos, conformando así los dos municipios más representativos y beneficiados por el cambio, seguidos por los municipios de San Vicente y Puerto Wilches con unos ingresos de \$1.801 y \$ 1.237 millones respectivamente. Para el total de municipios en Santander los ingresos adicionales aumentaron \$ 12.860 millones,

expresando así una mejora sustancial en comparación si se hubiera seguido distribuyendo como lo disponía la Ley 141/ 94; sin embargo para municipios como Simicota y El Carmen el efecto observado es muy mínimo a que sus niveles de producción son muy bajos.

Tabla 27. Incremento de las regalías petroleras recibidas por los municipios productores Jul/02 - Jun/04 debido al nuevo esquema de distribución de regalías - cifras en millones de pesos.				
Municipio	Regalías recibidas bajo el nuevo esquema de distribución	Regalías que se hubieran recibido bajo el anterior esquema de distribución	Regalías adicionales recibidas debido al nuevo esquema de distribución	Incremento relativo en las regalías recibidas
Barrancabermeja	22.577,8	17.744,9	4.832,9	27,2%
Sabana de Torres	19.863,9	15.613,0	4.251,0	27,2%
San Vicente	8.437,9	6.636,8	1.801,1	27,1%
Puerto Wilches	5.744,8	4.508,0	1.236,8	27,4%
Cimitarra	1.836,2	1.444,3	391,8	27,1%
Rionegro	1.483,5	1.166,2	317,3	27,2%
Simacota	110,5	86,5	24,0	27,7%
El Carmen	24,0	18,9	5,1	27,0%
TOTAL	60.078,7	47.218,6	12.860,1	27,2%

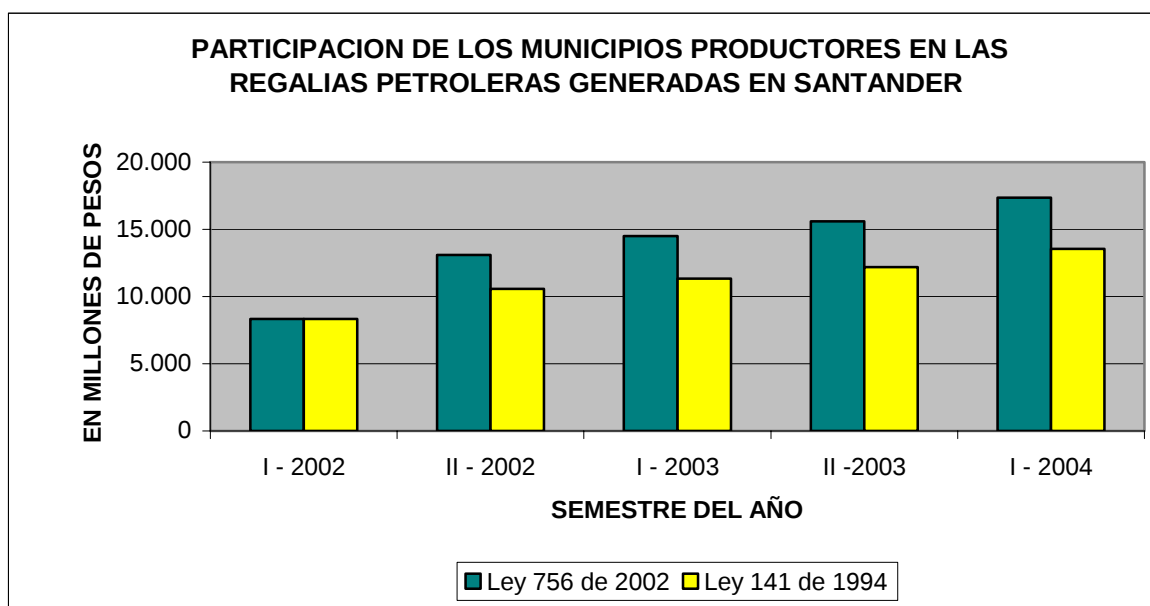
Fuente: Elaboración de los Autores con base a cifras del Ministerio de Minas y Energía.

Para percibir mejor la importancia de este aumento en los recursos de regalías, se presenta el incremento relativo de los ingresos recibidos durante los dos últimos años para cada uno de los municipios, producto de la modificación en el esquema de distribución de las regalías. Se evidencia que el crecimiento real debido a este cambio para cada uno de los municipios productores fue en promedio del 27%. Estas mayores sumas de recursos por regalías han representado mayores

disponibilidades presupuétales para financiar actividades y programas de inversión.

Estos aumentos en los montos de regalías percibidos han significado que municipios como Barrancabermeja, Sabana de Torres y San Vicente del Chucurí cuenten con recursos adicionales muy significativos para financiar los gastos de inversión efectuados por sus respectivas administraciones locales, y además han fortalecido aún más la dependencia de cada una de estas entidades de los recursos de regalías petroleras.

Grafico12



Fuente: Elaboración de los Autores con base a cifras del Ministerio de Minas y Energía.

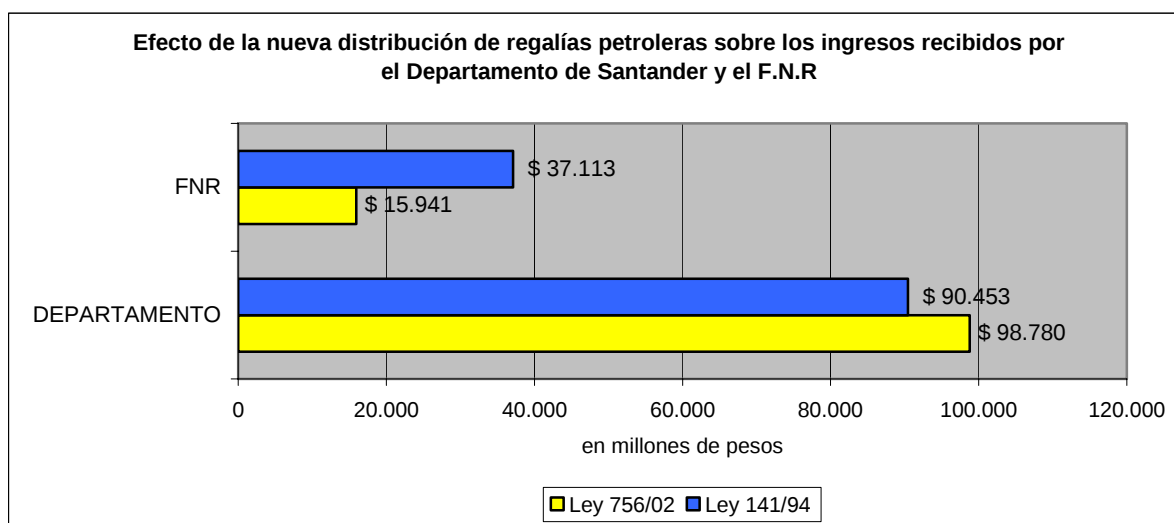
Por su parte el departamento de Santander ha obtenido con el nuevo esquema de distribución de regalías por hidrocarburos, ingresos adicionales por \$8.327,1 millones durante el período que ha transcurrido después de la promulgación de la

nueva ley (ver tabla 28 y grafico 13), equivalente a un crecimiento relativo del 9.2%. Distinta situación a la del departamento y los municipios ha tenido los ingresos del Fondo Nacional de Regalías, este dejó de percibir durante los dos años \$21.172 millones, que corresponden a un descenso en términos relativos del 57%.

Tabla 28. Incremento de las regalías petroleras recibidas por el departamento de Santander y el F.N.R jul-02 - jun-04 debido al nuevo esquema de distribución de regalías - cifras en millones de pesos.				
Entidad	Regalías recibidas bajo el nuevo esquema de distribución	Regalías que se hubieran recibido bajo el anterior esquema de distribución	Regalías adicionales recibidas debido al nuevo esquema de distribución	Incremento relativo en las regalías recibidas
Departamento	98.780,0	90.452,9	8.327,1	9,2%
F.N.R	15.941,1	37.113,0	-21.171,9	-57,0%

Fuente: Elaboración de los Autores con base a cifras del Ministerio de Minas y Energía.

Grafico 13.



Fuente: Ministerio de Minas y Energía y cálculo de los autores.

Cabe anotar que la participación de los municipio portuarios no fue modificada por la Ley 756 de 2002, el porcentaje de participación dentro de las regalías se mantiene en el 8%, independientemente de los niveles de producción alcanzados, por lo tanto los ingresos generados hacia ellos no sufrió ninguna alteración.

Como se ha demostrado en el análisis hecho sobre los efectos ocasionados por el cambio en la escala de distribución de las regalías petrolíferas, el departamento de Santander y en mayor medida sus municipios productores se han beneficiado con la incorporación de este cambio. Debido a este los municipios como Barrancabermeja, Sabana de Torres, San Vicente y Puerto Wilches han contado a partir de la segunda mitad del año 2002 con mayores recursos de regalías, en promedio 27% más de lo que recibían antes, con el que dada la destinación legal de estos recursos, pueden invertirlos en la ampliación de coberturas en sectores básicos como educación, salud y agua potable, y así de esta manera atender oportuna y eficientemente las demandas de la comunidad en procura del bienestar social.

Al comparar estos efectos con los ocasionados por el cambio en los porcentajes de liquidación de las regalías petroleras, los primeros terminan siendo sólo paliativos a corto plazo de la gran desventaja que se ocasiona con el establecimiento de las regalías diferenciales, pues estos últimos determinan una disminución para las entidades territoriales de Santander del 60% de los recursos por regalías recibidas hasta ahora.

5.3 LA NUEVA FORMULA PARA LIQUIDAR LAS REGALÍAS EN UN CAMPO O YACIMIENTO PETROLERO CUANDO ESTE ES COMPARTIDO POR DOS O MÁS MUNICIPIOS.

5.3.1 Explicación del nuevo método de liquidación en un campo compartido.

Antes de la Ley 756 de 2002 la participación de un municipio dentro de las regalías generadas en un campo petrolero cuya área compartía con uno o más municipios, estaba determinada solo en función de los volúmenes de producción de los pozos que se encontraban bajo su jurisdicción territorial. En el artículo 8° de la Ley 756/02 se establece que, *“cuando un yacimiento de un recurso natural no renovable se encuentre ubicado en dos o más entidades territoriales, la distribución de las regalías y compensaciones producto de su explotación, se realizará en forma proporcional a la participación de cada entidad en dicho yacimiento”*.

Esto significa que de ahora en adelante ya no se hará la distribución de regalías sólo en función de la producción del municipio dentro del yacimiento, sino que también se tendrá en cuenta en igual ponderación el área del yacimiento perteneciente a cada municipio, con esto se busca entregarle mayor ventaja en la distribución final de las regalías al municipio que posea la mayor cantidad del área sobre el yacimiento y así proporcionar mayor equilibrio.

Fue así que mediante Decreto No. 3229 de Noviembre 11 de 2003 expedido por el propio Presidente de la República, se definió la participación con la siguiente ecuación:

$$\% D = (\%Y + \%P) / 2.$$

Donde,

%D es = el porcentaje de la participación de regalías y compensaciones de cada entidad territorial.

%Y es = el porcentaje del área del yacimiento mineral o de hidrocarburos que corresponde a cada entidad territorial³¹.

%P es = el porcentaje de la producción que corresponde a cada entidad territorial.

El municipio de Puerto Wilches produce actualmente petróleo en tres campos, los cuales son: Sogamoso, Garzas y Yariguies. Este último genera aproximadamente el 96% de los ingresos por regalías que recibe este municipio, así mismo genera el 9% de los ingresos por regalías que recibe actualmente el departamento de Santander. Este yacimiento posee una particular singularidad que no tiene ningún otro campo petrolífero ubicado en Santander; su área se encuentra compartida con el municipio vecino de Cantagallo (Bolívar), situación que lo obliga a estar sujeto de esta reforma contemplada dentro de la Ley 756 de 2002.

³¹ La función de definir para cada caso la participación que corresponda a cada entidad territorial cuando se presenta el caso de un yacimiento compartido quedo en manos del Ministerio de Minas y Energía.

Las regalías petroleras que se generaron en el campo yariguies hasta el 31 de diciembre de 2003, a pesar que el cambio mencionado fue propuesto por la Ley 756 desde el 24 de julio de 2002, fueron liquidadas y repartidas teniendo en cuenta la anterior formula de distribución, o sea la que únicamente tenía en cuenta la participación porcentual del municipio en la producción total del campo. De esta manera el municipio de Puerto Wilches junto al departamento de Santander tenían en promedio durante los dos últimos años una participación del 55% en el total de regalías generadas en el campo Yariguies, debido a que tenía idéntico porcentaje de participación en la producción de todo el yacimiento.

Mediante Resolución No.124016 de marzo 12 de 2004, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, se determino, teniendo como base los planos y mapas necesarios suministrados por Ecopetrol, los porcentajes de área de yacimiento en cada municipio para el Campo Yariguies, ubicado en los departamentos de Santander y Bolívar (ver tabla 29).

Tabla 29. Distribución del área para el Campo petrolero Yariguies.

Municipio	Área Perteneciente	% del área
Puerto Wilches	2.92 Km ²	23.78%
Cantagallo	9.36 Km ²	76.22%
TOTAL	12.28 Km²	100%

Fuente: Resolución 124016 de marzo 12 de 2004.

En esta misma resolución se establece que el nuevo método para definir la participación de las regalías en un campo compartido empezaba a operar para el campo Yariguies a partir del 1° de enero de 2004.

5.3.2 Efectos del nuevo método de distribución de regalías cuando un campo es compartido, sobre el Municipio de Puerto Wilches y el Departamento de Santander.

En la tabla 30 se muestran los efectos de introducir el nuevo método de liquidación sobre la participación definitiva de Puerto Wilches en las regalías generadas por el campo Yariguies. La cuarta columna muestra la participación porcentual de Puerto Wilches dentro de la producción total del yacimiento para los siete (7) primeros meses del año 2004, en la quinta columna, utilizando la nueva formula establecida, se define la nueva participación del municipio dentro del yacimiento. Se observa que debido a la aplicación del nuevo método, para los siete primeros meses del año la participación porcentual de Puerto Wilches en el total de regalías generadas en el campo Yariguies desciende de 44,76% a 34,27%, o sea decae en términos absolutos en 10,5%, equivalente a una disminución relativa del 23.4%.

Para calcular el efecto real de esta pérdida de participación, en la columna seis se establece, teniendo en cuenta el nuevo porcentaje de participación en el campo, la nueva cantidad de barriles tomados en cuenta para Puerto Wilches para liquidar

las regalías y en la columna siete, por lo tanto la cantidad de barriles que se dejan de tomar en cuenta para este calculo.

Tabla 30. Disminución de la participación de Santander dentro de las regalías petroleras generadas en el campo Yariguies.						
Mes	Producción Total Yariguies	Produccion de los pozos en Puerto Wilches	Participacion en % en Producción	Participación % con Ley 756/02	Participación Definitiva en barriles	No. de barriles dejados de percibir
Ene	156.581	77.993	49,81%	36,80%	57.614	20.379
Feb	150.336	81.179	54,00%	38,89%	58.464	22.715
Mar	177.010	97.218	54,92%	39,35%	69.655	27.563
Abr	207.690	97.247	46,82%	35,30%	73.318	23.929
May	235.135	88.644	37,70%	30,74%	72.280	16.364
Jun	228.990	82.187	35,89%	29,84%	68.320	13.867
Jul	211.234	87.417	41,38%	32,58%	68.824	18.593
TOTAL	1.366.976	611.885	44,76%	34,27%	468.476	143.409

Fuente: Elaboración de los Autores con base a cifras de Ecopetrol y Acipet.

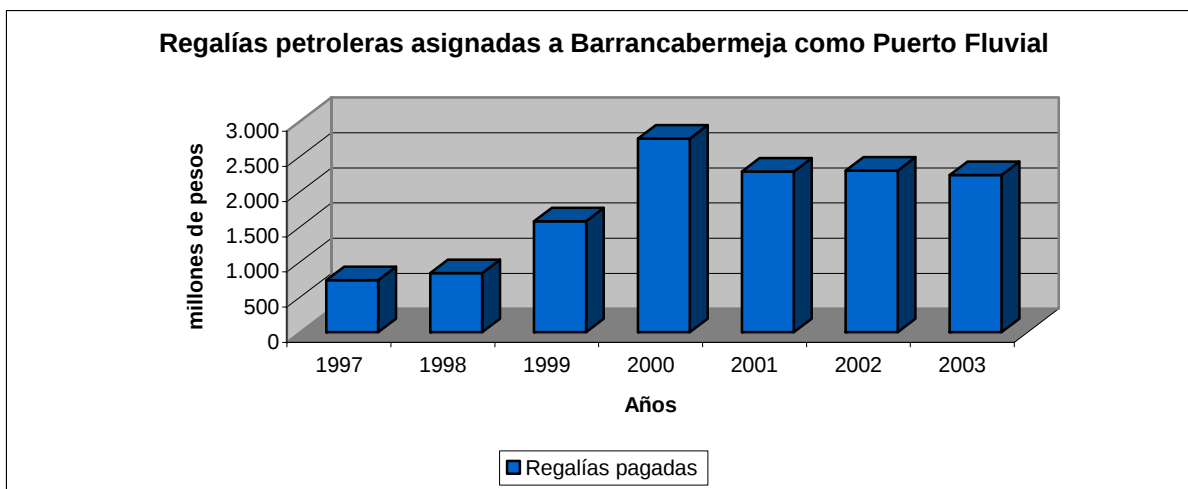
Estos 143.409 barriles, dejados de tener en cuenta para liquidar las regalías del municipio de Puerto Wilches y el departamento de Santander, generadas en el campo Yariguies durante los primeros siete (7) meses del año, representaron para estas dos entidades territoriales ingresos inferiores por \$597 y \$970 millones respectivamente. Proyectando la situación cinco (5) meses más, es decir lo que resta del año, los recursos dejados de percibir por el municipio y el departamento serían de \$1.023,7 millones y \$1.663,6 millones respectivamente. Esto representa para el municipio una disminución relativa con respecto al monto que recibió en el año 2003 del 32.8%, y para el departamento del 3.4% de las regalías recibidas por él durante ese mismo año, lo que deja entrever la importante pérdida de recursos a que se ve sometido el municipio de Puerto Wilches, el cual financia gran parte de sus gastos de inversión con recursos de regalías, cerca del 41.6%.

5.4 LA REDISTRIBUCIÓN DE LAS REGALÍAS ASIGNADAS A BARRANCABERMEJA COMO PUERTO FLUVIAL.

5.4.1 Argumentos y explicación del cambio.

Aunque la constitución de 1991 y la Ley 141 de 1994 habían establecido que todos los puertos marítimos y fluviales por donde se transportaran recursos naturales no renovables o productos derivados de los mismos, tenían el derecho a disfrutar y participar en las regalías y compensaciones que se causarían por este hecho, sólo hasta el año de 1997, el municipio de Barrancabermeja empezó a recibir regalías por su condición de puerto fluvial por donde se transporta diariamente petróleo y varios de sus derivados producidos en la refinería ubicada en su territorio. Durante el período de los años 1997 a 2003 Barrancabermeja recibió por regalías de puerto \$12.716,3 millones (ver grafico 14).

Grafico 14.



Fuente: Elaboración de los Autores con base a cifras de Ecopetrol.

La Ley 141 de 1994 en su artículo 29°, reglamento que había lugar a la redistribución de las regalías correspondientes a los municipios marítimos y portuarios, cuando factores de índole ambiental y de impacto ecológico determinaran que el área de influencia directa de un puerto comprendía varios municipios. Este es el caso que se presenta en el municipio de Barrancabermeja y su área de influencia, pues el constante transporte de crudo y sus derivados por el río Magdalena, así como los derrames de estos y los desechos de la industria petrolera arrojados al mismo río, ocasionan permanentes perjuicios ambientales directos por lo menos en los municipios más cercanos.

Bajo este argumento los municipios interesados interpusieron las solicitudes y reclamos correspondientes ante la Comisión Nacional de Regalías, obteniendo respuesta en el artículo 10° parágrafo único de la Ley 756. El cual establece que a partir de la promulgación de la ley (23 julio de 2002) las regalías asignadas al puerto fluvial de Barrancabermeja se redistribuirán entre los municipios de su área de influencia; Yondó (Antioquia), Puerto Wilches (Santander) y Cantagallo y San Pablo (Bolívar), asignándoles a cada uno de estos tres últimos el 7.5% del total de las regalías generadas, el 20% para Yondó y el 57.5% para Barrancabermeja.

5.4.2 Efectos de la redistribución de las regalías portuarias de Barrancabermeja.

Transcurrido dos años después de la expedición de la Ley 756 de 2003, las regalías reasignadas han sido las que se indican en la tabla 31. Se observa la pérdida de la participación del municipio de Barrancabermeja en el total de regalías asignada a partir del año 2002, sin embargo se evidencia que las regalías cedidas a este no han disminuido al menos en pesos corrientes, debido a que uno de los factores tenidos en cuenta para la distribución de las regalías a los municipios fluviales, es el tamaño del área de influencia, y vemos como esta se ha expandido al considerarse cuatro municipios más.

Por el contrario municipios como Yondó ha recibido \$1.614 millones de pesos durante los dos últimos años, lo que representa un monto significativo teniendo en cuenta el tamaño económico y financiero de este municipio.

Tabla 31. Redistribución de las Regalías petroleras asignadas a Barrancabermeja y su zona de influencia como puerto fluvial.									
Municipio	1997-2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	TOTAL
Barrancabermeja	8.190,0	100%	2.294,6	77,4%	2.232,1	57,5%	1.503,6	57,5%	14.220,3
Yondo	0,0	0%	315,3	10,6%	775,7	20,0%	523,0	20,0%	1.614,0
Puerto Wilches	0,0	0%	118,2	4,0%	290,9	7,5%	196,1	7,5%	605,2
Cantagallo	0,0	0%	118,2	4,0%	290,9	7,5%	196,1	7,5%	605,2
San Pablo	0,0	0%	118,2	4,0%	290,9	7,5%	196,1	7,5%	605,2
TOTAL	8.190,0	100%	2.964,6	100%	3.880,4	100%	2614,9	100,0%	17.650,0

Fuente: Elaboración de los Autores con base en cifras del Ministerio de Minas y Energía.

Más representativa aún es la situación para los municipios de Puerto Wilches, Cantagallo y San Pablo los cuales han recibido cada uno en los dos últimos años \$605,2 millones. Estos tres municipios se encuentran fiscalmente hablando en el nivel más inferior establecido por la Ley 617 de 2000, sexta categoría, ante lo cual estos nuevos recursos recibidos representan valiosos recursos para financiamiento de sus programas de inversión social, en promedio representan para cada uno de los tres municipios el 12% de estos gastos en una vigencia fiscal.

6. CONCLUSIONES

Como parte de las medidas del gobierno para estimular la exploración de petróleo en Colombia, se decidió cambiar mediante la Ley 756 de 2002, el sistema de liquidación de regalías para los hidrocarburos, pasando de un esquema fijo, que reconocía un 20%, a un sistema variable en el cual se pagaran las regalías de acuerdo con el volumen de producción; donde a niveles menores de producción de petróleo disminuye con ello el porcentaje con el cual se liquidan las regalías. Esto con el objetivo de incentivar la contratación petrolera y así ampliar el nivel de reservas y acrecentar los ingresos por regalías petroleras a los entes territoriales.

Sin embargo, la validez de los argumentos expuestos para el cambio de la Ley es cuestionable. Se parte de un supuesto, a saber: que el contrato de asociación no es atractivo y por ello es necesario proporcionarle mayor flexibilidad, es decir una mayor participación del inversionista en la distribución de la renta petrolera. La validez de dicho supuesto puede ponerse en entredicho al comprobar que, entre los países del área latinoamericana, Colombia es el país donde se firmó el mayor número de contratos durante la década pasada (38%, seguido de Argentina con el 28%, Venezuela y Perú con el 13% cada uno), período en el cual opero el tradicional contrato de asociación, lo que demuestra el atractivo del país en materia de distribución de la renta petrolera

Además, los niveles de contratación petrolera en el país dependen además de los ciclos de la coyuntura económica internacional, en lo cual el país no tiene gran injerencia, de una serie de factores de tipo institucional, en el siguiente orden de importancia: las condiciones de seguridad y orden público, la inestabilidad de las reglas de juego y seguridad jurídica, la prospectividad y el papel de los agentes reguladores en materia petrolera (licencias ambientales y labor de Ecopetrol y del Ministerio de minas y energía).

El cambio en el sistema de regalías puede ser visto como un mecanismo compensatorio para las empresas privadas; al no poder corregir la alteración en las variables anteriormente mencionadas, se ofrece mayor rentabilidad para el inversionista mediante la disminución de las regalías cedidas a departamentos y municipios. Sin embargo trae como consecuencia anexa una disminución paulatina del flujo de ingresos de los nuevos contratos para los entes territoriales que como Santander producen petróleo a mediana y menor escala. Las secuelas no son tan evidentes en el corto plazo, puesto que los contratos previamente firmados con liquidación fija de regalías continúan vigentes; de esta manera, el cambio será notorio solamente al cabo de varios años, podrían ser de 6 a 10, cuando su entrada en declinación sea un hecho.

La teoría neoinstitucionalista destaca el papel que tiene la condición de la información en la toma de decisiones o escogimientos públicos, así cuando la información es restringida, incompleta, inoportuna o fragmentada, puede frenar la

fluidez del intercambio pues produce errores o incertidumbre en la toma de decisiones y en la asignación de los recursos. Aún más, se supone que una simple percepción subjetiva de la información en el momento de realizar los escogimientos o elecciones públicas hacen que estas últimas no siempre conduzcan hacia la maximización del bienestar colectivo, sino que por el contrario favorecen determinados intereses

Debe quedar claro con esto que los responsables de diseñar, formular y ejecutar políticas en el sector petrolero deben tener presente que no es lo más acertado pensar en continuos cambios en las reglas de juego, pues esto es signo de inestabilidad, el cual es asumido por los agentes (inversionistas privados del sector) con cautela, esperando todo el tiempo unas mejores condiciones para ellos. Es necesario tener un completo conocimiento de los pormenores y comportamientos del negocio petrolero, para así no seguir insistiendo en solucionar los problemas del sector en base a modificaciones en la distribución de la renta petrolera.

En el diseño y puesta en marcha de políticas que incentiven el desarrollo de las entidades territoriales es necesario esclarecer el papel del Estado central; este no sólo debe remitirse con haber adoptado del modelo de descentralización territorial, sino que también es su obligación crear instituciones y reglas de juego que la propicien y consoliden, mediante la adaptación del marco jurídico, normativo y regulatorio para la promoción del desarrollo económico y social a nivel territorial.

Bajo este contexto y los resultados identificados en este trabajo, la modificación del esquema de liquidación de regalías petroleras introduce un cambio en los derechos de propiedad que sobre estas han tenido las entidades territoriales; ocasionando a su vez un revés en el proceso de descentralización en Colombia, por cuanto con ello se disminuyen los recursos que por este concepto vienen recibiendo municipios y departamentos para el financiamiento del desarrollo local.

La teoría neoinstitucional sobre los derechos de propiedad se convierte en el sustento teórico a la hora de explicar el cambio en la liquidación de regalías petroleras en Colombia. Según esta corriente la aparición de nuevos derechos de propiedad emanan de la pretensión de querer “internalizar” dentro de los agentes económicos los costos o externalidades surgidas, es decir, ante la eventualidad de los costos que implica la pérdida del autoabastecimiento de petróleo en el país y la presencia de otros costos de transacción (alteración del orden público e inseguridad jurídica) se decide alterar los derechos de propiedad sobre las regalías, perjudicando con ello a las entidades territoriales.

Dado que todos los campos ubicados en el departamento de Santander tienen producciones menores a 5.000 barriles diarios de petróleo, se ha encontrado que el porcentaje con el cual se liquidan las regalías para las entidades territoriales de este departamento, serían inferiores al 20% tradicional; el nuevo porcentaje de liquidación sería de 8%. En este orden de ideas, la disminución relativa de estos ingresos para los entes territoriales de Santander podría estar en un 60%.

El panorama se cierne más desalentador cuando durante los últimos tres años, debido a la tendencia creciente de los ingresos por regalías petroleras, se ha acentuado la dependencia fiscal que tienen departamento y municipios productores de estos ingresos. Estos aumentos en los montos de regalías asignados a Santander a partir de la segunda mitad del año 2002 se explican por la mayor participación concedida a medianos y pequeños productores sobre las regalías generadas en sus territorios con el cambio en la escala de distribución de las mismas, lo cual ha permitido que los municipios productores y el departamento de Santander reciban un 27% y 9.2% respectivamente, adicional de recursos de regalías petroleras. Teniendo en cuenta estos se puede concluir que esta modificación busca en alguna medida compensar en el corto plazo las desventajas, aún mucho más acentuadas, que se ocasionan con el nuevo sistema de liquidación de regalías.

Las entidades territoriales que se verían más afectadas con esta nueva situación son la gobernación del departamento de Santander y los municipios de Sabana de Torres, San Vicente, Puerto Wilches, pues en estas entidades los recursos de regalías petroleras se han convertido en la renta externa más importante cuando se trata de financiar actividades y programas de inversión social. Por ejemplo en el departamento de Santander sus gastos de inversión dependen en un 49% de estos recursos, Sabana de Torres en un 78%, San Vicente del Chucurí 53% y Puerto Wilches depende en un 42%.

Teniendo en cuenta la destinación que le han venido dando a estos recursos, los renglones de inversión más perjudicados serían los de educación, vías y transportes, salud, agua potable y alcantarillado. Estos sectores evidenciarían una drástica disminución en el nivel de recursos que se les ha venido asignando. Lo cual ante la expansión demográfica, ya sea por causas naturales o por fenómenos migratorios como el desplazamiento, ocasionaría un deterioro en los indicadores de calidad de vida de la región.

La situación es aún más crítica para aquellas entidades que como la gobernación de Santander, y los municipios de Barrancabermeja y Puerto Wilches, los cuales han recurrido a la pignoración a largo plazo de estos recursos para respaldar créditos con las entidades financieras, pues, desde ya deben estar pensando en la consecución de otras fuentes de ingresos que suplan en esto a los recursos de regalías, cuando estos últimos empiecen a declinar.

Si no se adoptan medidas desde este momento que le permitan encontrar a estos Entes Territoriales fuentes de ingresos distintas a los recursos por regalías, es un hecho que los niveles de gastos de inversión se verían muy restringidos, disminuyendo con ello las posibilidades de dar solución a la creciente demandas por satisfacción de necesidades colectivas, menciónese por ejemplo; mayores coberturas en educación, salud, agua potable y alcantarillado, etc.

7. RECOMENDACIONES

Colombia esta comprometido con la consecución de suficientes reservas de petróleo que le permitan por lo menos el autoabastecimiento interno de combustibles, sin embargo, para departamentos como Santander y sus municipios, los montos de regalías petroleras se reducirán a mediano plazo, debido al declive natural en la producción de sus campos; y a largo plazo aún más como producto de la reducción del 60% en los porcentajes de liquidación de estas, establecido por la Ley 756 de 2002.

En este contexto se hace inminente que los municipios de Santander se propongan desarrollar estrategias integrales que les permitan afrontar esta drástica disminución de sus ingresos, lo cual afectará en mayor grado su capacidad de resolver solicitudes y peticiones colectivas por servicios básicos esenciales, teniendo en cuenta que el mayor efecto será sobre el nivel de gastos de inversión.

A corto y mediano plazo, es necesario que municipios y departamento adopten medidas que les permitan aumentar sus tributos locales, es decir su capacidad de gestión fiscal. Si bien es cierto que el recaudo de ingresos propios está sujeto a la capacidad económica que tenga la entidad territorial, también es importante la

capacidad de gestión que sus administraciones desarrollen, en el marco de los instrumentos tributarios, de planificación financiera y de sistemas de información.

Es necesario entonces que se implementen una serie de acciones fiscales para mejorar el desempeño fiscal tales como: la adopción de estatutos de rentas, la formación y actualización catastral, realización de censos de contribuyentes de industria y comercio, programas de formación tributaria de los ciudadanos, fortalecimiento del área de cobranzas, cambios en las tarifas de industria y comercio e impuesto predial, entre otras. Estas medidas mencionadas fortalecen la capacidad de generar recursos, facilitan la generación de ahorro corriente, lo cual estimula la inversión y permite niveles de endeudamiento pagables.

A su vez, estos incrementos en los tributos propios traen como consecuencia que los recursos asignados a la entidad territorial por el Sistema General de Participaciones sean mayores. Este sistema implementado mediante la Ley 715 de 2001, establece que para distribuir los recursos del componente denominado “Propósito General”, se tienen en cuenta factores como el desempeño fiscal del municipio o departamento durante los dos últimos años. Concediéndoles mayores recursos a aquellos que han logrado mejores resultados en este indicador.

En el escenario de largo plazo, es importante que se fortalezca la capacidad de generar recursos a partir de bases tributarias más dinámicas, basada en un mayor desarrollo económico. Bajo este contexto, es crucial que municipios y

departamento a partir de la planeación estratégica territorial de largo plazo diseñen y articulen estrategias de crecimiento económico regional orientando y perfeccionando las políticas públicas y facilitando la integración de esfuerzos con el sector privado y la comunidad; organizada en base a las líneas y proyectos estratégicos derivados de las visiones de desarrollo, en Santander se han identificado el turismo, la agroindustria, el cultivo y la producción de palma de aceite y caucho, la fruticultura, los textiles y confecciones, entre otras.

Aquí es válido traer a colación el concepto de Eficiencia Adaptativa, formulado por Douglas North, donde argumenta que ante cambios en el tejido institucional, lo importante es el modo en que la economía evoluciona a lo largo del tiempo, es decir, la inclinación de una sociedad a adquirir conocimientos y a aprender, a inducir la innovación, a correr riesgos y a mantener una actividad creadora, así como a resolver problemas. La eficiencia adaptativa depende del marco institucional que incentive o no este tipo de actitud o predisposición al aprendizaje en un mundo de fuerte dinamismo. En un mundo caracterizado por la incertidumbre, nadie conoce la respuesta correcta a los problemas que confrontamos; por tanto, nadie es capaz de “maximizar” las ganancias efectivamente; de ello se deduce que la sociedad que permita la realización del mayor número de ensayos será la que tenga mayores probabilidades de resolver problemas a través del tiempo.

BIBLIOGRAFIA

ASOCIACION COLOMBIANA DE INGENIEROS DE PETROLEOS – ACIPET.
Boletines estadísticos mensuales. Bogotá: Publitrade Ltda.

APPENDINI, K. y NUIJTEN, M. El papel de las instituciones en contextos locales.
México: Revista de la CEPAL No.76 de abril de 2002. p 73-78.

AYALA ESPINO, José. Instituciones y economía: una introducción al
neoinstitucionalismo económico. México: Fondo de cultura económica. 1999.
385 p.

COASE, Ronald. La empresa, el mercado y la ley. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

COMISION NACIONAL DE REGALIAS. Regalías - proyectos aprobados.
www.cnr.gov.co.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Bogotá: 1991.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Auditoria sobre las regalías
directas del departamento de Santander 1998-2000. Bucaramanga, 2002. 22 p.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Auditoria gubernamental con
enfoque integral especial regalías directas departamento de Santander 2001 –
2002. Bucaramanga, 2003. 60 p.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Auditoria gubernamental con enfoque integral especial regalías directas municipio de Barrancabermeja 2001 – 2002. Bucaramanga, 2004. 64 p.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Control concurrente regalías directas municipio de San Vicente de Chucuri 2001 – 2002. Bucaramanga, 2002. 34 p.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-221 de 29 de abril de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia STC-119 de 1992. M.P. Carlos Gaviría Díaz.

CHICA LOBO, Jacqueline. Políticas públicas y desempeño económico: un análisis teórico desde el institucionalismo. Bucaramanga: Trabajo de grado, 2001. 147 p.

DECRETO No.3229 de noviembre 11 de 2003, “Por el cual se reglamenta el artículo 8° de la ley 756 de 2002. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía, 2003. 3 p.

DECRETO 1747 de octubre 12 de 1995, “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994, referente a la distribución de los recursos del fondo Nacional de Regalías”. Bogotá, 1995.

DEMSETZ, Harold. Hacia una teoría de los derechos de propiedad. Traducido de American Economic Review. Mayo de 1967. 14 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, balance de una década, tomo I. Bogotá: Imprenta nacional. 2002. 56 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios, documentos de trabajo. Bogotá: Imprenta nacional. 2003 151 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, Información básica departamental de Santander, 2002. www.dnp.gov.co.

EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS. Regalías. www.ecopetrol.gov.co.

HERNANDEZ LEAL, German Humberto. Impacto de las regalías petroleras en el departamento del Meta. Villavicencio: Ensayos sobre economía regional del Banco de la República, 2004. 78 p.

KALMANOVITZ, Salomón. El neoinstitucionalismo como escuela. Bogotá: Universidad Nacional, 2003. 209.

LEY 141 DE 1994, "Por el cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones". Bogotá: Imprenta nacional, 1994. 48 p.

LEY 756 DE 2002, "Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones". Bogotá: Imprenta nacional, 2002.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA. Regalías liquidadas. www.minminas.gov.co.

MORALES F., Fabio. Eficiencia e intercambio. Corriente neoclásica, institucionalismo y neoinstitucionalismo. En: cuadernos de economía de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Vol. XVI, no.26 (ene.-jun.1997), 8 p.

NORTH C. Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México D.F: Fondo de cultura económica S.A., 1993. 190 p.

PERRY, Guillermo, Barrera, Felipe. ¿Cusiana, un hecho aislado? Determinantes de la exploración y producción petroleras en Colombia. En: revista Coyuntura económica de Fedesarrollo. Bogotá. Vol.XXIII, no.4.

PARRA ACEVEDO, Mónica Patricia, ROA ACOSTA, Edgar Enrique y ESPINOSA VELASQUEZ, Carlos Eduardo. Determinantes de la inversión en exploración y explotación de petróleo en Colombia. Bogotá: En revista Economía colombiana y coyuntura política. Contraloría general de la república, no. 301, mar.-abr. de 2004. pág. 66-75.

PRADO ROBLES, Gustavo. El pensamiento económico de Douglass North. México D.F: Revista de humanidades y ciencias sociales No. 3 de la Universidad Autónoma de México, 1997.

RESOLUCION NO.124016 de marzo 12 de 2004, “Por el cual se determinan los porcentajes de área de yacimiento en cada municipio a ser aplicados en la formula del artículo 6° del decreto No. 3229 de noviembre 11 de 2003, para el campo Yaragui-Cantagallo, ubicado en los departamentos de Santander y Bolívar”. Bogotá: Ministerio de minas y energía, 2004. 3 p.

RESTREPO R. Jhon Albert, VELANDIA S. Orlando y TORO R. Jhon Jairo. ¿Para que han servido las regalías? Propuesta de redistribución. Evaluación de la política nacional de las regalías. Bogotá: revista Economía Colombiana de la Contraloría General de la República, 2002. 16 p.

RUEDA Sergio, CAIFA Carlos, ROA Edgar y ESPINOSA Carlos. Autosuficiencia petrolera en Colombia. Bogotá. En revista Economía Colombiana y coyuntura política. Contraloría general de la república. No.287 de dic, 2001. Pág. 10-18.

SECRETARIA DE HACIENDA DEPARTAMENTAL. Informe para el empalme administrativo 2004-2007. Bucaramanga, 2004.

STIGLITZ, Joseph. Economía y gobierno: los usos privados de los intereses públicos incentivos e instituciones. En: revista Planeación y desarrollo del Departamento Nacional de Planeación. Vol. 30, no.7 (ene.-mar.1999), p. 127-155.

TORRES RICO, Aníbal. Régimen de regalías mineras e hidrocarburos. Bogotá: Leyer, 2003. 255 p.

WIESNER, Duran Eduardo. La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional. Bogotá: TM EDITORES. DNP. 1997. p. 9

WILLIAMSON, Oliver. Las instituciones económicas del capitalismo. México: Fondo de cultura económica, 1989. p 25.