

REFORMA A LA LEY DE REGALÍAS: COMPENSACIÓN SOCIAL Y EQUIDAD POR LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NO RENOVABLES

Artículo de reflexión jurídica

Lida del Rocío Zarta Ramírez¹

Resumen

La explotación de los recursos naturales no renovables, llamados así por la existencia en cantidades limitadas y su agotamiento real, ya que su tasa de consumo es mayor que su tasa de renovación al ser utilizados como materia prima para fabricar una gran variedad de productos como joyas a partir de los minerales preciosos, metales a partir de los minerales metálicos, materiales de construcción a partir de minerales sólidos y rocas como arcilla, caliza, granito, mármol y las fuentes de energía que son recursos como el carbón y el petróleo que tienen almacenada gran cantidad de energía. La comercialización de estos productos a gran escala originó la implantación de contratos basados en regalías e impuestos al considerarse propiedad del Estado, quien cobra a las compañías explotadoras un capital que es investido en servicios públicos tales como salud, educación, bienes y prebendas de beneficio común.

Consecuencia, la explotación intensiva y el agotamiento sin retorno de estos recursos ha causado deterioro a los ecosistemas y al medio ambiente. Razón por la cual, los Estados nacionales tomarán las prevenciones necesarias en pro de la defensa de los recursos naturales renovables y no renovables con la signatura de acuerdos y convenios internacionales en desarrollo del derecho internacional del medio ambiente, dispensa que contribuye en gran medida a un rápido reordenamiento de las políticas concretas de los Estados a nivel mundial y regional, considerando los temas ecológicos como una forma de tomar decisiones políticas y económicas para responder adecuadamente a los problemas de la explotación de los recursos y la proyección del entorno del planeta. En algunos, casos los recursos no renovables son considerados como de soberanía internacional y, en otros, se ha respetado las particularidades de los pueblos según su cultura. No obstante todos ellos se rigen por el derecho internacional ambiental, perteneciente al derecho público.

Colombia introdujo en la Constitución Política de 1991 la obligatoriedad de la inversión

¹ Abogada, Universidad Cooruniversitaria, Ibagué (Tolima), Estudiante Especialización en Derecho Administrativo Universidad Militar Nueva Granada. Zartalin80@hotmail.com

del capital producto de las regalías en bienes y servicios para los territorios explotados a través del “*Fondo Nacional de Regalías*”; medida demandada por inequitativa. A partir del año 2012 la inversión de este capital ha comenzado una nueva etapa de concertación nacional para el manejo de los patrimonios provenientes de la explotación de estos recursos con el denominado “*Sistema General de Regalías*”. Para ello tuvo que reformar los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia de 1991, y producir la Ley 1530 de 2012 la cual reorganiza el sistema, hecho que se produjo luego de veinte años de continuos desacuerdos políticos, jurídicos y normativos, en los que se reclamaba igualdad, equidad y mayor participación del patrimonio proveniente de dicha explotación para todas las regiones del país. Con la nueva Ley y el reordenamiento administrativo público, se espera que estos dineros sean invertidos en el desarrollo de bienes y servicios que reduzcan la brecha entre la pobreza y la riqueza acontecida actualmente en Colombia. El presente artículo describe a partir de un análisis jurídico – político los acontecimientos más importantes de esta reforma.

Palabras Clave: Regalías, derecho, ciudadanía, desarrollo, recursos, Estado, política pública, reforma, administración pública, riqueza, soberanía, bienes y servicios.

Abstract

The exploitation of non-renewable natural resources, named for the existence in limited quantities and actual exhaustion because its consumption rate is greater than its turnover rate to be used as raw material to manufacture a variety of products such as jewelry minerals from precious metals from metallic minerals, building materials from solid minerals and rocks as clay, limestone, granite, marble and energy sources that are resources like coal and oil that have stored large amount of energy. The marketing of these products originated scale implementation of contracts based on royalties and taxes to be considered property of the state, who charges to companies operating capital that is invested in public services such as health, education, goods and privileges of common benefit.

We therefore find that the intensive and no return depletion of these resources have caused deterioration of ecosystems and the environment. Because of this, national states take the necessary preparations towards the defense of natural resources renewable and nonrenewable under the symbol of international agreements and international law developing Environmental dispensation which contributes greatly to a rapid rearrangement of the specific policies of States worldwide and regional considering environmental issues as a form of political and economic decision-making to respond adequately to the problems of resource exploitation and the projection of the planet's environment. In some cases a non-renewable resource are considered as international sovereignty and has been respected in other particularities of the people according to their culture. But all of them are governed by international environmental law, considered as a public right.

Colombia introduced in the 1991 Constitution mandatory capital investment from royalties on goods and services to the territories exploited through the National Endowment Fund, as was claimed by inequitable. From the year 2012 the investment of this capital

has begun a new phase of national agreement for the management of assets from exploitation of these resources with the so-called General System Royalties. It had to amend Article 360 and 361 of the Political Constitution of Colombia of 1991 and 1530 produced the Act of 2012 which reorganized the system, a fact that came after twenty years of continual political disagreements, legal and policy in that demanded equality, equity and greater participation from such exploitation heritage for all regions of the country. With the new law and public administrative reorganization is expected that these funds are invested in the development of goods and services that reduce the gap between poverty and wealth which occurred in Colombia today. This paper describes from a legal analysis - most important political events of this reform.

Keywords: Royalties, rights, citizenship, development, resources, State, public policy reform, public administration, wealth, sovereignty, goods and services

INTRODUCCIÓN

“El complejo axiológico del mundo jurídico se constituye con la justicia y el resto de los valores con los que ésta tiene que vincularse”. (Anónimo, 2012)

La crisis económica, política y social que Colombia ha afincado desde su instauración como República, obligó al Estado y a sus gobernantes a introducir técnicas cambiantes que precisen a los dirigentes el restablecimiento de los derechos ciudadanos y la superación de los obstáculos excluyentes heredados de la época colonial. Para ello fue necesario reconocer conjuntamente con la comunidad internacional el compromiso de que sin desarrollo productivo y creación de riqueza colectiva, no es posible avanzar efectiva y sostenidamente hacia la inclusión social, el desarrollo sostenible y sustentable de la nación.

He aquí en pocas palabras cómo las principales esferas de desarrollo económico se mueven entre la educación y la cultura como

base insustituible para la refundación de la sociedad, la integridad territorial, la aplicación de la ley en derecho bajo criterios rectores de igualdad y universalidad y la observancia de los principios esenciales de la convivencia ciudadana con una concepción democrática de seguridad, integrada a la reproducción del capital social y la promoción del desarrollo humano, social y económico. Al respecto conviene decir que estos problemas aún se encuentran sin resolver, no existen respuestas únicas y suficientemente sólidas que aborden la problemática de un propósito de esa naturaleza, reto y responsabilidad que se encuentra en manos de múltiples actores sociales, vulnerabilidad se encuentra en la puerta de los poderes políticos en Colombia.

A esas digresiones me ha conducido el estudio elaborado en torno a la institucionalización de las regalías en Colombia a partir de nueva Constitución Política, y la reflexión jurídico – política de estadistas y académicos que produjo como resultado un cambio sustancial de la Ley 141 de 1994: *“Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y*

distribución y se dictan otras disposiciones” y las modificaciones que se dieron con el transcurso de la aplicación de dicha Ley ², dando curso a la Ley 1530 de 2012, “ *Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*”, luego de la aprobación del Acto Legislativo 05 de 2011, “ *Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones*”, cuyo cometido es el de instaurar derroteros equitativos, igualitarios e inclusivos; mayor competitividad y promover el desarrollo de todos los territorios que componen al país denominado Sistema General de Regalías – SGR, donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental en orden a generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.

El presente artículo expone y analiza la reforma a la Ley de regalías en Colombia dentro del rediseño Constitucional que rige la distribución e inversión de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables para el desarrollo sostenible y sustentable de la nación, señalando para ello el origen de las regalías y el derecho internacional ambiental como recurso jurídico de

2 Notas de la Autora: Nota 1: Derogada parcialmente por el Decreto 1178 de 1999. Nota 2: Modificada por la Ley 858 de 2003, por la Ley 752 de 2003, por la Ley 756 de 2002, por la Ley 619 de 2000, por la Ley 344 de 1996 y por la Ley 209 de 1995. Nota 3: Reglamentada por el Decreto 2319 de 1994 (modificado por el Decreto 625 de 1996) y por el Decreto 565 de 1996; parcialmente por los Decretos 1184, 620 de 1995, por el Decreto 450 de 1996, por los Decretos 145, 1747 de 1995 (modificado parcialmente por el Decreto 1111 de 1996), por el Decreto 600 de 1996, por el Decreto 2010 de 2005, por el Decreto 2245 de 2005 y por el Decreto 1600 de 2006

cumplimiento, los motivos determinantes que llevaron al aparato gubernamental a reformar el Fondo Nacional de Regalías en un Sistema General de Regalías y el análisis de los principales cambios que introdujo la Ley 1530 de 2012, luego de intensos debates políticos, económicos, comunitarios y la anuencia de la Corte Constitucional al aceptar la reforma a los artículos 360 y 361 de la Carta Magna.

1. Contexto axiomático que asiste a las regalías como instrumento de compensación social y económica

El Instituto de investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”, destaca en su informe de 2009 a Colombia como un país reconocido por su riqueza en diversidad biológica, como país de regiones por su estructura geográfica son las más investigadas por los grandes centros ecológicos y geológicos del mundo, su megadiversidad y sus particularidades geológicas, geomorfológicas y climáticas está conformado por mares, islas, costas en el Pacífico y el Caribe; llanuras, los Andes ramificados en las tres cordilleras, Occidental, Central y Oriental, que forman las cuencas y los valles del Magdalena, el Cauca y numerosos afluentes; las sierras, serranías y cerros aislados de Santa Marta, La Macuira, La Macarena, Baudó, Chiribiquete, Naquén, Taraira y muchos más; los grandes ríos de la Amazonia, la Orinoquia y el Pacífico; sus lagos, lagunas, ciénagas y humedales; en climas que van desde cálidos y áridos hasta pluviales y nivales; la destacan entre los 17 países declarados megadiversos por albergar en su conjunto más del 70% de la biodiversidad del planeta, favorecido por su posición ecuatorial. (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “ Alexander von Humboldt”, (2009), pág. 10)

Su geografía e historias, tanto naturales como humanas, conforman un entretelado ecológico de riqueza y complejidad incomparables. De ahí que, bajo sus suelos, ríos, cuencas, cañadas, mares y montañas se albergue otro

tipo de riqueza a las que se les denomina recursos naturales no renovables tales como petróleo, oro, sal, carbón y gemas preciosas como las esmeraldas. Conglomerado físico que hace que sea el país más biodiverso y consecuentemente el más vulnerable a los riesgos de estabilidad ecológica, geológica y de conservación de especies únicas.

Como es sabido, el oro fue el primer metal precioso explotado con mayor intensidad desde la llegada de los llamados “conquistadores” españoles y las esmeraldas la gema más preciada, por supuesto, además de la sal que enriquecía el paladar de los foráneos, otra de las principio de explotación temprana.

Los conquistadores encontraron en la riqueza americana una fuente de poder y dominación, actividad humana que en forma directa o indirecta, y en muchas ocasiones por ignorancia e inacción, son causa de la “*pérdida acelerada de biodiversidad que evidencia ya un sexto evento de extinción masiva de magnitud catastrófica*” (Wilson, (2003), pág. 18), acaecimiento que desde la llegada de los primeros humanos a América y de su permanencia durante al menos los últimos 10.000 años³ se evidencian progresivamente cambios en la biodiversidad desde el nivel de los ecosistemas, en su estructura, mediante la transformación casi completa de variados paisajes con ayuda de herramientas, armas, animales y fuego; y en su composición, en los niveles de especies y genes, con la utilización selectiva mediante cacería, pesca, recolección y luego con la domesticación y agricultura de incontables subespecies y variedades, muy poco conocidas y amenazadas de extinción junto con su conocimiento tradicional asociado. (Salazar-Holguín, J. Benavides-

3 Según (Miller, (1994)), las teorías de poblamiento americano se dividen en dos grandes grupos: a) la teoría del poblamiento tardío, también conocida como Consenso de Clovis, sostiene que el hombre tiene una antigüedad en América no mayor de 14.000 años. b) la teoría del poblamiento temprano, sostiene que el hombre llegó a América mucho antes de lo que sostiene el Consenso de Clovis, con hipótesis muy diversas que van desde 22.000 años hasta 100.000 años.

Molineros, Trespalacios-González, Pinzón, & (comp.), (2010))⁴

También cabe comparar que con la llegada de occidente hace apenas 500 años se acentuó la transformación y fragmentación de los ecosistemas y se multiplicó el intercambio e interacción, simbiosis y conflictos, entre billones de organismos y personas de las más diversas culturas, primero con Europa, África y Asia, y hoy con el mundo entero (Salazar-Holguín, J. Benavides-Molineros, Trespalacios-González, Pinzón, & (comp.), (2010)).⁵ Al crecimiento poblacional y al desarrollo industrial se les reconocen ya también efectos de calentamiento de la atmósfera, y el consecuente deshielo de glaciares, aumento del nivel del mar y desequilibrio climático a escala global (IPCC), referido al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático que ejercen presión adicional sobre la biodiversidad y limitan seriamente el bienestar humano futuro (Rockström, Steffen, Noone, Persson, Chapin, & otros, (2009)).⁶

Ante este panorama ambiental, los recursos no renovables o combustibles fósiles, petróleo, carbón mineral y gas natural como también el fosfato natural y los depósitos de potasio que son de relevancia para la agricultura son una reserva de energía resultado de millones de años de descomposición y almacenamiento de vegetales y animales que se transforman a través de complicados procesos biológicos en minerales que el hombre ha utilizado para proporcionarle bienestar y comodidad. No obstante, sólo hasta hace unos años se les ha prestado el debido interés, tuvieron que vislumbrarse severos da-

4 Salazar-Holguín, F., J. Benavides-Molineros, O., Trespalacios-González, Pinzón, L., & (comp.). ((2010)). *Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Componente de Biodiversidad Continental - 2009*. Investigación, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos - Alexander von Humboldt, Bogotá, D.C. Colombia.

5 Ibidem op cit (4).

6 Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, S., & otros. ((2009)). Un espacio seguro para la humanidad. *Nature*.

ños ecológicos por su explotación intensiva y el agotamiento sin retorno de estos recursos para que los Estados nacionales tomaran las prevenciones necesarias en pro de la defensa de los ecosistemas, el medio ambiente, los recursos naturales y los recursos no renovables.

La historia, interpreta que la preocupación por la conservación del medio ambiente data de 1800, cuando un grupo de agricultores preocupados por la depredación de las aves al imponerse los sombreros victorianos que desarrollaron la industria del plumaje, demandan al Ministerio de Relaciones Exteriores del Imperio Austro-Húngaro, solicitando al emperador Francisco José la suscripción de un tratado internacional para proteger a las aves que beneficiaban a la agricultura.

Es así que con estos antecedentes de firma en París el primer tratado internacional referido a la conservación del medio ambiente, cuyos móviles fueron económicos advirtiendo que su finalidad estaba orientada a proteger los recursos naturales que ya se encontraban en peligro de extinción.

Años más tarde se firman los primeros instrumentos bilaterales y regionales enmarcados en normas y jurisprudencia sobre conceptos tales como la contaminación, protección ambiental, uso racional de recursos y las formas de regular las actividades en el océano, los ríos los lagos, los suelos, el aire y la atmósfera, elementos de estudio legal enfocados en controversias que no sólo afectaban a un Estado sino a muchos Estados en su conjunto. En pocas palabras, dicha explotación afecta al territorio usufructuado, sino que además ocasiona daños colaterales a los otros espacios que deslindan la soberanía del explotado, aún las actividades se realicen lícitamente bajo una jurisdicción especial.

En atención a la normatividad mundial se debe destacar la Conferencia de Estocolmo de 1972, que centró la atención internacional en temas medioambientales, especialmente los relacionados con la degradación ambien-

tal y la contaminación transfronteriza. Igualmente, en la Cumbre para la Tierra de 1992 se reconoció internacionalmente el hecho de que la protección del medio ambiente y la administración de los recursos naturales deben integrarse en las cuestiones socioeconómicas de pobreza y subdesarrollo. Seguidamente, la conferencia de Río de Janeiro señaló que los diferentes factores sociales, económicos y medio ambientales son interdependientes y cambian simultáneamente. Por su parte (Cárdenas & Cadena, (2009)), considera que el objetivo principal de la Cumbre fue introducir un programa extenso y un plan nuevo para la acción internacional en temas de medio ambiente y de desarrollo que ayudarían a guiar la cooperación internacional y el desarrollo de programas en el siglo XXI.

De acuerdo con el Protocolo de Kyoto también hace parte de este compendio normativo mundial del derecho ambiental, siendo un instrumento internacional, consensuado en 1997 y auspiciado por la ONU, para luchar contra el cambio climático. El objetivo de esta costumbre se asentó en que los países industrializados debían reducir en forma gradual sus emisiones de gases producidas por la utilización del petróleo y el carbón de efecto invernadero (GEI) en promedio un 5,2% en relación al nivel de 1990. Hay compensaciones financieras para facilitar el cumplimiento de la meta.

Posteriormente, en la cumbre de Copenhague, durante 12 días, del 7 al 18 de diciembre, un total de 192 países participaron en las reuniones celebradas en la capital de Dinamarca con un objetivo primordial: alcanzar un acuerdo internacional vinculante sobre cambio climático, un acuerdo que diera continuidad al protocolo de Kioto, que expiró en 2012. De acuerdo con los cometarios de los ambientalistas, Rachel Carlson, fundadora del movimiento ambientalistas moderno, Hugh Hammod Bennett, líder del movimiento de la conservación de terrenos, y Aldo Leopold, fundador de la sociedad de la vida silvestre el compromiso en esta oportunidad se quedó

en una mera declaración de intenciones, ya que no se llegó a ninguna interpelación explícita del monto global de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, ni se estableció un plazo concreto para dar fin a la contaminación mundial, ni lo que pretendía el encuentro de países. Pues, se limitó a recoger las propuestas comunicadas por cada país antes de acudir a la cumbre a leerlas y convertirlas en un comité de aplausos.

Otra de las apreciaciones importantes de discutir, con relación a las intervenciones humanas por conservar el medio ambiente implican operar en el campo socio-jurídico. Es decir, que la normatividad en relación con este tema debe, además de tener una amplia cobertura legal y reglamentaria, ser coercitiva referente al elemento sancionatorio para quien la vulnera, por lo que impulsar un plexo normativo que reúna los elementos necesarios que contengan el medio ambiente para su regulación y control legal es uno de los anhelos que se han buscado por años en Colombia.

Los instrumentos mundiales para el cuidado del ambiente han sido utilizados por los estados como una de las formas de desarrollo económico y político. Estas discusiones no han sido motivo de reflexión en los espacios públicos y académicos, en virtud a que “*conservar la base natural como fundamento para mantener la capacidad productiva del país*” (Fierro Morales, (2012), pág. 142), es asegurar su desarrollo social y no sólo lo económico, puesto que la dinámica cultural y los sistemas que la conforman son una de las estrategias más efectivas y por ende su declaratoria, planeación, manejo y gestión, deben ser adoptados por una política pública del Estado que afecte positivamente los procesos de ordenamiento territorial y que permita restaurar y mantener la biodiversidad de cada uno de los países que aún tienen la tranquilidad de tenerla, para nuestro caso Colombia es uno de los pocos países que dispone de recursos ya agotados en Europa y otras partes del hemisferio. (Fierro Morales, (2012)).⁷

⁷ Fierro Morales, J. ((2012)). *Políticas mineras en*

En este orden de ideas en Colombia, se fue instaurando una serie de normas de derecho ambiental que obviamente están ligadas al derecho internacional público desde 1974. El Decreto 2811 del 1974 “*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*”, estableció una serie de presupuestos impulsores de la organización de los recursos naturales, regulando el desarrollo de la política ambiental y además, sistematizando el uso de todos estos recursos, teniendo como elemento principal el agua, - considerada hoy como un recurso no renovable, debido al proceso inadecuado que se le ha dado a las fuentes de producción -, en todas sus calidades.

A este tenor, convergen las normas que señalan el proceso del otorgamiento de la licencia ambiental, como la Ley 1220 de 2005, Ley 99 de 1993 en conexidad con el Decreto 1820 de 2005, y en convergencia del mismo modo con los mecanismos sancionatorios vinculando la ley 599 de 2000 sobre los delitos ecológicos, como también la nueva Ley 1333 de 2009 “*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras Disposiciones*”.

2. Los recursos naturales no renovables en el mundo de la biodiversidad y el derecho internacional ambiental

Distinguir los recursos naturales como aquellos que se obtienen directamente de la naturaleza entre los que se encuentra el agua, los alimentos, el petróleo y los minerales, entre otros, dentro de los cuales se encuentran los recursos catalogados como no renovable, citados así porque existen cantidades limitadas y se agotan tarde o temprano ya que su tasa de consumo es mayor que su tasa de renovación, entre los que se encuentran el petróleo, carbón, oro, piedras preciosas, entre otros y

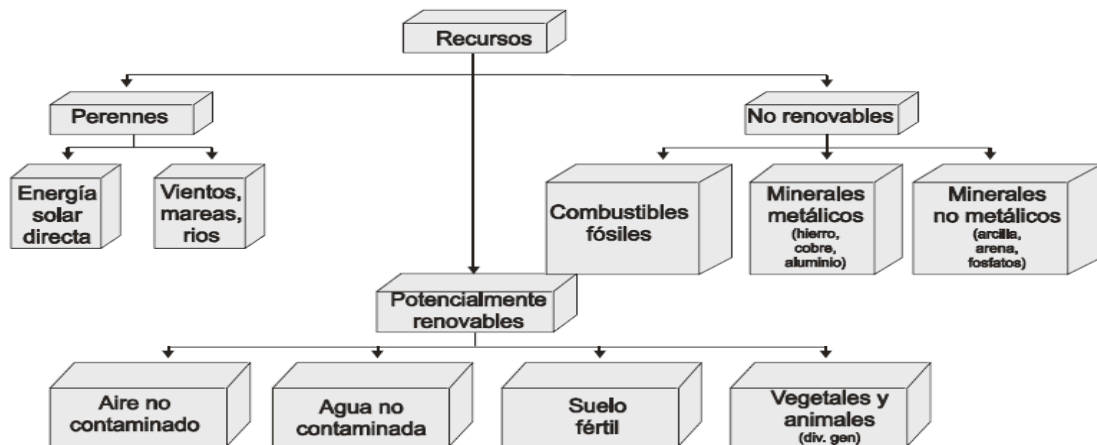
Colombia. Bogotá, Colombia: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo - ILSA.

los recursos naturales renovables, son aquellos que con una gestión adecuada se regeneran a la misma velocidad o mayor de la que se consumen, tales como el agua, vegetales, animales, sol, viento. Es prudente advertir que, un recurso renovable, pasa a ser no renovable si no se le da tiempo para regenerarse como está sucediendo con el agua considerada actualmente por su agotamiento, como recurso no renovable que como renovable, ver gráfica No.1, (Enkerlin, G.Cano, & Garza y Vogel, (1997).)⁸Resumiendo, los recursos no renovables son aquellos irrecuperables o cuya renovación naturales excesivamente lenta luego de ser usados, la mayoría de estos recursos se extraen de la litosfera o corteza sólida, clasificados en 1) *Energéticos*: carbón, gas natural, petróleo, asfaltitos y uranio. 2) *Oro*, 3) *Minerales no Metálicos* y 4) *Minerales Estratégico*.

Adicionalmente, corresponde distinguir la diferencia entre recurso y reserva. La reserva, “son elementos que consumimos o que podríamos consumir porque son rentables, conocidos y se tiene la tecnología necesaria para consumirlos”. Los recursos, “son todos los elementos y dispositivos que existen incluidas las reservas”. Un ejemplo de ello es el recurso del oro, ya que todo el oro que existe y la reserva de oro es sólo el oro que sale rentable extraer de la mina, porque hay mucha cantidad de oro o porque es de gran calidad y valor para “*compensar el gasto económico de su explotación, transporte, tratamiento y demás procesos en muchos casos la reserva es sólo una mínima parte del recurso*”. (Miller, (1994), pág. 24)

Gráfica No. 1

“Este esquema no es fijo; los recursos potencialmente renovables pueden convertirse en recursos no renovables si se utilizan por un tiempo prolongado más rápidamente de lo que puedan ser renovados por los procesos naturales”. (Miller, (1994), pág. 45)



Fuente: (Miller, (1994), pág. 45)

8 Enkerlin, E., G.Cano, R., & Garza y Vogel, E. ((1997).). *Ciencia ambiental y desarrollo sostenible*. México: I.T.P.

Para la raza humana, el aprovechamiento de los recursos naturales diferentes al alimento, ha sido decisivo en el desarrollo de las personas, se podría destacar a manera de representación los recursos minerales usados como materia prima para fabricar una gran variedad de productos, joyas a partir de los minerales preciosos, metales a partir de los minerales metálicos, materiales de construcción a partir de minerales y rocas como arcilla, caliza, granito, mármol y las fuentes de energía que son recursos como el carbón y el petróleo que tienen almacenada gran cantidad de energía.

Las fuentes de energía más usadas son las no renovables y se están agotando además de producir contaminantes y residuos, por eso, debemos buscar y aumentar el uso de alternativas a estas fuentes de energía que sean limpias y renovables - energía solar, eólica, de biomasa, geotérmica -, ya que la situación energética mundial es preocupante puesto que más del 75% de la energía proviene de tan sólo el petróleo, el carbón y el gas natural. Esta dependencia de las energías no renovables es más acusada en los países desarrollados, por lo que la introducción de las llamadas energías alternativas que son aquellas limpias y renovables debe ser un objetivo prioritario de nuestra sociedad. De lo contrario, la tasa de contaminación atmosférica seguirá su ascenso sin freno y los combustibles fósiles acabarán agotándose (Nebel & Wright, (1999)).⁹

La amenaza climática a la comunidad internacional por la gravedad de los problemas ambientales globales y regionales produjo la celebración y formalización de tratados de protección ambiental a los Estados para exigir el respeto y la conservación de un medio ambiente sano y equilibrado. Tratados que llevados a la práctica produjeron el derecho internacional ambiental, desarrollado entre dos principios aparentemente contradictorios. Primero, los Estados tienen derechos

⁹ Nebel, B., & Wright, R. ((1999)). *Ciencias ambientales: Ecología y desarrollo sostenible*. México: Prentice Hall.

soberanos sobre sus recursos naturales. Segundo, los Estados no deben causar daño al medio ambiente.

Aunque el concepto de la soberanía de un Estado sobre sus recursos naturales está arraigado en el antiguo principio de soberanía territorial, la Asamblea General de las Naciones Unidas lo impulsó más aún, al declarar, *inter alia*, que el derecho de los pueblos y naciones a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales y riquezas debe ejercerse en interés del desarrollo y el bienestar de los habitantes del país.¹⁰ Esta resolución expresa el derecho a la soberanía permanente sobre los recursos naturales como un derecho internacional, aceptado por los tribunales, como un reflejo de las costumbres internacionales.¹¹ La soberanía nacional sobre los recursos naturales se ha corroborado en acuerdos internacionales.¹²

De manera que el concepto de soberanía no es absoluto y está sujeto a una obligación general de no causar daño al medio ambiente de otros países o a zonas más allá de la jurisdicción nacional. Tal como se señaló en la Declaración de Río de 1992: "*De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprove-*

¹⁰ Declaración sobre la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales, Resolución AG 1803 (XVII) (14 de diciembre, 1962); véase también la Declaración del Derecho al Desarrollo, Resolución 41/128 (4 de diciembre de 1986) de la Asamblea General.

¹¹ *Texaco Overseas Petroleum Co. y California Asiatic Oil Co. vs. Libia*, 53 I.L.R. 87 (24 de marzo de 1982); *Kuwait vs. Independent American Oil Co.*, 21 I.L.M. 976.

¹² Véase entre otros, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Convenio para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, 16 de noviembre de 1972, artículo 15, 11 I.L.M. 1358, 1363 (en adelante UNESCO sobre Patrimonio); Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Ambiental: Convención sobre Diversidad Biológica, 5 de junio de 1992, principios 2, 31 ILM 818 [en adelante la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica].

char sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional."¹³

Esto deriva la máxima general de que la posesión de derechos implica el cumplimiento de las correspondientes obligaciones.¹⁴ De modo que el problema no es de soberanía, sino de los daños ocasionados a las personas naturales, jurídicas o espacios naturales, sólo por el hecho de conquistar espacios para engrandecer y encumbrar el ego de unos pocos a costa de someter a la indomita naturaleza (Juste Ruíz, (1999)).¹⁵

Como era razonable, los defensores de la vida más allá de la vida tuvieron que crear el derecho ambiental internacional como nueva forma jurídica de regular las relaciones entre los Estados y otros sujetos de derecho internacional público para proteger la naturaleza y combatir contra la contaminación. Este derecho cobra importancia jurídica desde la Declaración de Estocolmo sobre "Entorno Humano" de 1972. Es decir la fuente de origen fue la convicción de 114 Estados que se reunieron para expresar que el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual da sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente.

Dentro de este marco ha de considerarse que el desarrollo del derecho internacional del medio ambiente contribuye en gran medida a un rápido reordenamiento de las políticas concretas de los Estados a nivel mundial y regional, considerando los temas ecológicos como una forma de tomar decisiones políticas y económicas para responder adecuada-

mente a los problemas de la explotación de los recursos y la proyección del entorno del planeta, coincidiendo con uno de los caminos iniciados para controlar la explotación racional y distribución equitativa de los recursos, en forma tal que se tengan en cuenta las particularidades de los Estados y la compatibilidad entre el desarrollo socioeconómico de un territorio con la preservación ecológica, denominado desarrollo sostenible.

3. El origen de las regalías como instrumento de compensación social y económica y su aplicación en Colombia a partir de las Constituciones Políticas de 1886 y 1991

Según (Artola, (1982)), la expresión regalías tiene su inicio en el régimen monárquico cuyo valor estaba representado en el poder soberano como práctica sustentadora del derecho privativo, las más importantes regalías eran la de estancar los frutos y la de regular el comercio entre los reinos de la monarquía y el de ésta con el extranjero, siempre con la justificación teórica de que tales regalías han de usarse según lo dicte el bien común o el del Estado. Para la Corona de Castilla – colonialista de Latinoamérica - se pueden citar la justicia, la potestad de hacer guerra, paz y el acuñado de moneda.

De la misma manera (Artola, (1982)), pronuncia que la regalía entendida como "*royalty*", es el pago de una "*cantidad variable*" ligada al volumen de producción o ventas que debe abonarse durante un tiempo al propietario de la patente que se esté explotando. A este respecto existen varias formas de pago de la licencia para el uso de una patente. Ambas partes, el propietario de la patente y el explotador, negociarán la forma que más les convenga. Entre los tipos de pago se tiene la cantidad fija, y la cantidad variable (*royalty*). Además, existe un tercer pago opcional que se realiza si se precisa la ayuda de los técnicos del licenciatarío, que se llama "*pago por asistencia técnica*". Lo que quiere decir que

13 Convenio de las Naciones Unidas sobre la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 15 de junio de 1992, principios 2, 31 I.L.M. 876 (en adelante la Declaración de Río)

14 Opinión Consultiva sobre Namibia, 1971, CIJ 16.

15 Juste Ruíz, J. ((1999)). *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Madrid: Mc Graw Hill.

las Regalías se pagan por uno o todos los derechos concedidos por el titular del derecho. Usualmente existen regalías por la fabricación y venta de un artículo licenciado en un determinado territorio geográfico o por el uso de una marca en un territorio geográfico (Artola, (1982)).¹⁶

Con el transcurso del tiempo, su definición se dilucidó y actualmente se acepta a la regalía como la compensación obligatoria en dinero o especie por la explotación de un recurso natural no renovable, pagada al propietario de éste. Operativamente la regalía consiste en aplicar un porcentaje específico sobre el volumen o valor de la producción. En el caso del petróleo y gas natural, se aplica sobre la producción o el valor de la misma, medidos en Boca de Pozo. Por ello es un concepto que, dentro de su cálculo, no necesita la contabilización de los costos de operación e inversión realizados. (Slavin, (2007))¹⁷

Por su parte, el documento contratos de explotación y exploración de hidrocarburos elaborado por el chileno (Medinaceli Monrroy, (2009)) expone, cómo la principal ventaja desde el punto de vista del Estado, se deriva del porcentaje específico sobre el volumen o valor de la producción.

Para obtener el total de regalías a pagarse se multiplica la alícuota porcentual por la producción o el valor de ventas. Otra ventaja importante es su transparencia, basta con tener certeza del nivel de producción, el precio de venta y el porcentaje para que cualquier persona pueda realizar el cálculo correspondiente. Como desventajas desde el punto de vista Estatal, se percibe que no permite la explotación óptima de todos los recursos no renovables, ya que su cálculo no considera los costos de operación e inversión; cuando se presentan campos con costos muy elevados o condiciones de mercado poco atractivas,

16 Artola, M. ((1982)). *La Hacienda del Antiguo Régimen*. Madrid: Alianza Editorial.

17 Steinez, R. (29 de Octubre de 2011). Retos económicos y de seguridad para los nuevos gobernantes. *EL TIEMPO*.

aún permanece la obligación regalitaria sobre los ingresos brutos, pudiendo ocasionar que la totalidad de las utilidades (o más) sea destinada a cubrir dicha obligación, ocasionando así que la explotación económica del campo no sea atractiva. (Medinaceli Monrroy, (2009))¹⁸

Las transacciones entre el Estado y los particulares que explotan los recursos se consolidan a través de Sistemas Contractuales y Sistemas de Regalías e Impuestos,¹⁹ estos tiene que ver con la propiedad del recurso, propiedad entendida como “*la capacidad de definir los precios, volúmenes y mercados para la producción; por ello muchas veces la propiedad del hidrocarburo está directamente relacionada con la comercialización de éste*”. (Medinaceli Monrroy, (2009), pág. 12)²⁰

Por consiguiente, en los Sistemas Contractuales la propiedad pertenece, generalmente al Estado; por su parte, en los contratos basados en regalías e impuestos la propiedad la asume la compañía que aporta el capital de riesgo, en estos casos la participación del Estado se limita al cobro de regalías y/o impuestos. En los sistemas contractuales el primer rasgo característico es la retribución a la compañía privada.

En el caso de los contratos de servicios dicha retribución es generalmente en dinero; mientras que en los contratos de producción compartida, la retribución muchas veces es en especie. Esta distinción es importante toda vez que si la retribución es en especie, la compañía privada puede comercializar la producción de la manera que vea conveniente. Por otra parte, en los contratos de producción compartida muchas veces se le permite

18 Medinaceli Monrroy, M. ((2009)). *Contratos de explotación y exploración de hidrocarburos - America del Sur 2009*. Organización Latinoamericana de energía. Chile: OLADE

19 En variadas ocasiones estos contratos reciben el nombre de “Concesiones”.

20 Medinaceli Monrroy, M. ((2009)). *Contratos de explotación y exploración de hidrocarburos - America del Sur 2009*. Organización Latinoamericana de energía. Chile: OLADE.

al operador del campo, recuperar sus *ápex* y *capex*, antes de aplicar la participación del Estado. (Medinaceli Monrroy, (2009))²¹

Los contratos de servicios para el sector de los hidrocarburos, pueden dividirse entre tres categorías: 1) los Contratos de Servicios Puros; 2) los Contratos Híbridos y; 3) los Contratos de Servicios de Riesgo. En los contratos de Servicios Puros el Estado otorga a la compañía privada un porcentaje fijo de los ingresos (medidos en Boca de Pozo); con este porcentaje la compañía debería cubrir los costos incurridos, ya sea de operación o inversión, en la operación del campo. En los contratos de Servicios de Riesgo la retribución a la compañía se realiza sobre el beneficio de la operación; finalmente en los contratos de servicios híbridos, se encuentran mezclas de los dos mencionados anteriormente.

Cuando se estudia la naturaleza de un contrato es importante definir claramente quién asume el riesgo de la operación. En algunos casos es el Estado quien lo hace y simplemente contrata a compañías de servicios que se limitan a realizar determinadas operaciones, por ejemplo: perforación de pozos, mantenimiento, otros. Por tanto, en caso de descubrirse un pozo “seco” es el Estado quien pierde dinero, ya que no puede evitar el pago a la compañía de servicios. En otras situaciones, es la compañía quien asume el riesgo de la operación, por ejemplo, cuando firma un contrato donde el Estado sólo participa ante un descubrimiento comercial, la pérdida por pozos secos recae sobre la compañía. (Medinaceli Monrroy, (2009))²²

¿Quién debe asumir el riesgo? Es una de las preguntas obligadas que se hacen al celebrar este tipo de contratos, generalmente la respuesta inmediata es: el sector privado, debido a las restricciones presupuestarias que tiene el Estado, dado que debe también financiar actividades del tipo social, por ejemplo, salud y educación. No obstante, muchas veces la inversión privada, sobre todo extran-

jera, es sujeto de varias objeciones, por ello en estos casos son los Estados quienes asumen el riesgo. Visiblemente dependerá de la riqueza del país y la probabilidad de encontrar un recurso comercial; si la probabilidad es elevada, el Estado estará tentado a asumir el riesgo, mientras que en países donde esta probabilidad es baja, se deja que sea el sector privado quien asuma gran parte de los riesgos.

En Colombia, la propiedad de los recursos naturales no renovables se encuentra definido desde la Constitución Política de (1886) en el Artículo 202 el cual enunciaba que la “República de Colombia” es propietaria de “...los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización” y de “Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas”; y en desarrollo de este, la Ley 20 de 1969, que en su artículo 1° enuncia: “Todas las minas pertenecen a la Nación”.

No obstante, (Benítez R. 2007). En su artículo “Ilegalidad: obstáculo para la democracia”, publicado en *Foreign Affairs*, abril-junio de 2007, expresa que “La impunidad política, la debilidad de las instituciones, la incongruencia entre los largos y floridos textos constitucionales con la realidad, la debilidad financiera de los gobiernos, la inexistencia de funcionarios públicos entrenados para imponer la ley, la prevalencia de costumbres que se sobreponen a la ley, son los elementos que hacen difícil imponer el estado de derecho”. (Benítez R. 2007)

Por su parte, (Rojas, F. 2007), en el artículo titulado “Mayor presencia del crimen organizado”, publicado en *Foreign Affairs*, abril-junio

21 Ibidem, Medinaceli Monrroy, M. ((2009

22 Ibidem, Medinaceli Monrroy, M. ((2009)).

2007) que en las regiones explotadas se replica lo que muchos señalan como una característica de los países latinoamericanos: “la baja capacidad de gobernabilidad democrática” y ... (...) la percepción de los latinoamericanos del grado de cumplimiento de las leyes es baja... Veintidós por ciento de los entrevistados señala que el Estado no logra que se cumpla ninguna ley. Las mejores percepciones se producen en Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay, donde se lograría el cumplimiento de poco más de 50%... Es importante destacar que, si las leyes no se cumplen para todos, se generan situaciones de impunidad; si no se logra que la ley sea aplicable a todos los habitantes, se pierde la igualdad ante la ley y, con ello, se pone en entredicho un principio básico de los sistemas democráticos... La restitución de la confianza aparece como una compleja tarea que es necesario abordar con urgencia para mejorar las capacidades de gobernabilidad democrática en la región” (Rojas, F. (2007))

La Constitución de 1991, parte de la discusión en torno a los recursos no renovables y se centró en la pertenencia de dichos recursos. Por un lado, se encontraban los constituyentes que proponían a la Nación como propietaria de estos recursos. Los constituyentes Rafael Molina, Rodrigo Lloreda, Miguel Yapes, Carlos Ossa, Carlos Lemos y Carlos Hoyos señalaban: “*las minas, los recursos naturales del suelo y del subsuelo y demás bienes que determina la ley son propiedad de la Nación*” (Gaceta Constitucional , 1991, págs. 17, No. 53)

Por su parte, Guillermo Perry, Iván Marulanda, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero, en su informe ponencia sobre “*Medio Ambiente y Recursos Naturales*” expresaron que durante las discusiones de la Asamblea se estudió el cómo clarificar la relación jurídica existente entre el Estado y los recursos naturales. Citando las normas vigentes a la fecha, tanto la Constitución Política de 1886, como la Ley 20 de 1969 “*otorgan al Estado la propiedad exclu-*

siva sobre todos los recursos naturales no renovables”. En este sentido, los constituyentes opinaban que era “*innecesariamente complejo introducir estas distinciones jurídicas en un texto constitucional*”, por tal razón, sugirieron continuar con la tradición jurídica y proponen reconocer que “*algunos recursos pertenecen al Estado como bienes fiscales, particularmente los no renovables*”. (Gaceta Constitucional , 1991, págs. 9, No. 58)

Por su parte, otros constituyentes, entre ellos Juan B. Fernández, defendieron las regalías como un recurso propio de los entes territoriales donde se genera la explotación: “*El territorio con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece a la Nación. El subsuelo y en general todos los recursos naturales no renovables serán de propiedad de las respectivas regiones*” (Gaceta Constitucional , 1991, págs. 13, No. 44) Los constituyentes Molina, Lloreda, Ossa, Lemos y Hoyos, afirmaban que: “*los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables o en cuya jurisdicción se encuentren localizados puertos por donde se exporten dichos recursos, tendrán igual derecho a una participación en las respectivas regalías*” (Gaceta Constitucional , 1991, págs. 13, No 53)

A su vez, los constituyentes Cala H., Herrán de M., Ospina H., Pérez G. y Rojas N., sugieren un derecho de los municipios y puertos de exportación a participar en tales beneficios: “*Se le da garantía constitucional a los departamentos y municipios en cuanto a su derecho a participar de las regalías que percibe la Nación. Igual derecho se le otorga a los puertos de exportación*.” (Gaceta Constitucional , 1991, págs. 17, No. 85) La propiedad determina el derecho sobre los recursos recaudados, por tanto, es ahí donde se encuentra lo central de la discusión. Si los recursos naturales no renovables son del Estado, los ingresos por regalías también lo serán. De igual manera, si la propiedad es de los entes territoriales, los ingresos que se perciban de su explotación también lo serán.

Finalmente, la Constitución de 1991 estableció que “*el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables*”(Art. 332, CP), sin embargo, estableció a su vez como regla, el derecho a participar de estos ingresos a los municipios y departamentos productores y a los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan dichos bienes (Art. 360, CP). De esta manera se recogieron las dos iniciativas. Por un lado, la propiedad del Estado, y por el otro, la participación de los departamentos y municipios productores, así como de los puertos en la distribución de los recursos.

Así pues, no se desconoció, como se resaltó en numerosos debates constitucionales, las posibles externalidades negativas que conlleva la explotación de estos recursos en las entidades subnacionales.

Posteriormente, se reglamentó el tema de las regalías mediante la Ley 141 de 1994, a través de la cual se configuró todo el esquema de cobro, distribución y uso de las mismas. Esta ley fue modificada por la Ley 619 de 2000, declarada inexecutable por cuestiones de forma con la Sentencia 737 de 2001 de la Corte Constitucional; sin embargo, estuvo vigente desde la fecha de su expedición hasta el 20 de junio de 2002, plazo que definió la Corte Constitucional para que el Congreso de la República pudiera expedir un nuevo régimen que subrogara dicha ley. Posteriormente se expidió la Ley 756 de 2002, que en términos generales sigue los mismos lineamientos de la Ley 619 de 2000. De aquí en adelante, estas leyes se denominarán Ley de Regalías.

Lo que quiere decir que el recaudo, la liquidación, la distribución y el giro de las regalías en Colombia, son los cuatro componentes adicionales a la declaración, que describen el sistema de las regalías, de acuerdo con las definiciones que ha establecido el Departamento Nacional de Planeación - DNP, el recaudo es la “*recepción de los recursos provenientes de regalías*”, la liquidación es “*el cálculo de las contraprestaciones económicas*”, la distribución es la “*aplicación de los porcentajes de distribución a las entidades beneficiarias*” y finalmente, el giro es “*la transferencia de los recursos a las entidades beneficiarias*” (DNP, 2005, pág. 83)

La gráfica No.2 titulada, “*Arreglo institucional para el recaudo, liquidación y distribución de las regalías en Colombia*”, tomada del artículo Agrupaciones subnacionales y regalías de la Revista CIFE No. 13, (2008); Universidad Santo Tomás, presta atención en que la entidad encargada de cada componente del sistema, difiere de acuerdo al material explotado. En el tema del recaudo, las entidades designadas por ley son la ANH (o Ecopetrol), Ingeominas, el MME y las alcaldías municipales, las cuales lo puede hacer “*tanto en dinero como en especie*” (Artículo 24, Ley 141). A su vez, se han designado agentes retenedores y liquidadores para algunos casos particulares, como son las termoeléctricas, industrias cementeras e industrias del hierro para el caso del carbón; y el Banco de la República, los joyeros, comerciantes y casas fundidoras para el caso de los metales preciosos. (Candelo J., Durán Bobadilla, Espitia Zamora, Garcés Cano, & Restrepo, (2008))²³

23 Candelo J., R., Durán Bobadilla, Y. L., Espitia Zamora, J. E., Garcés Cano, J. E., & Restrepo, J. A. ((2008)). Arreglo institucional para el recaudo, liquidación y distribución de las regalías en Colombia: Agrupaciones subnacionales y regalías. (U. S. Tomas, Ed.) *CIFE* (13), 173-203.

Gráfica No. 2

Arreglo institucional para el recaudo, liquidación y distribución de las regalías en Colombia

Fuente: Revista CIFE No. 13, (2008); Universidad Santo Tomas, Artículo Agrupaciones subnacionales y regalías (Candelo J., Durán Bobadilla, Espitia Zamora, Garcés Cano, & Restrepo, (2008), pág. 179)

Componente del sistema	Hidrocarburos	Carbón, esmeraldas, níquel, cobre, hierro, sal y metales preciosos (oro, plata, platino)	Rocas y materiales no metálicos y materiales de construcción
Recaudo	ANH Ecopetrol y luego debe transferirlas a la ANH	Ingeominas (Autoridad minera)	Alcaldías municipales
Liquidación	MME		
Distribución y Giro	ANH		

Del análisis normativo se podría afirmar que en Colombia no existió una única institución encargada del recaudo de las regalías, pues el sistema adoptó uno diferente para cada una de las formas de explotación de los materiales.²⁴ Hasta la reforma de la Ley, las regalías se liquidaban sobre la producción bruta de cada mineral (Ley 685 de 2001, Art. 227) con base en una tarifa que la ley determina para cada tipo de explotación. En el seguimiento a través de los proyectos de ley, se observa que los porcentajes recogidos en la Ley 141 de 1994 son el resultado de la tradición jurídica, pues lo que allí se hizo fue reagrupar en una sola norma los valores establecidos con anterioridad. Derivado de la orientación constitucional, se establecieron los mecanismos de distribución de los recursos por regalías a partir de dos criterios que

²⁴ Fuentes: Ecopetrol debe recaudar las regalías de los contratos de exploración y explotación realizados con anterioridad al 1° de enero de 2004. Ley 141 de 1994, Art. 22, parágrafo; Decreto 145 de 1995, Art. 1; Decreto 70 de 2001, Art 12, numeral 24; Decreto 1760 de 2003, Art. 5.

dependían del destino de las mismas, ya si se dirigen a los entes productores o al Fondo Nacional de Regalías (FNR). De esta manera, el primer criterio determina las *regalías directas* y, el segundo, las denominadas *regalías indirectas*. Es así como se maneja un enfoque mixto para la administración de los recursos. Es un esquema centralizado en el caso de los dineros que entran al FNR y descentrado para aquellos que se dirigen a los entes subnacionales.

En cuanto al destino de las regalías directas, se encuentra que los recursos que reciben los departamentos y municipios productores y portuarios, se les descuenta el 1% para la interventoría administrativa y financiera (Párrafo 4, Artículo 25 Ley 756 de 2002) y el 5% para el FONPET (Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales) (Artículo 48 Ley 863 de 2002), el monto neto que se les gira lo deben dividir en tres rubros:

— 5% funcionamiento

- 5% interventoría técnica
- 90% inversión.

La prioridad en los proyectos de inversión es alcanzar y mantener las coberturas mínimas de salud, mortalidad infantil, educación básica, agua potable y alcantarillado, las cuales están definidas en el Decreto 1747 de 1995. Esto se deduce mediante la lectura de la Ley de Regalías, la cual determina de manera diferente la forma como deben abordar esta inversión los departamentos y los municipios. Para los departamentos, se enuncia que no menos del 60% de sus regalías deben destinarse a alcanzar y mantener estas coberturas mínimas, mientras en los municipios ese porcentaje asciende al 75%.

Para el caso de los municipios, la Ley de Regalías es confusa con respecto a los sectores hacia los cuales debe orientarse ese 75%, pues los propósitos específicos sobre los cuales se deben trabajar las coberturas mínimas (Artículo 14 de la Ley 715 de 2002), no coinciden con los sectores definidos en el Decreto 1747 de 1995. Por ejemplo, en la Ley de Regalías se menciona “*el saneamiento ambiental, la electricidad y demás servicios esenciales*”, que no están contenidos en el Decreto; mientras que en la Ley no se menciona la “*mortalidad infantil*” que sí aparece definida como una necesidad esencial con cobertura mínima. Esta es una de las confusiones que ha propiciado la Ley de Regalías al momento de aplicar la norma por parte de las entidades territoriales. (Candelo, 2008)

En este sentido, queda un vacío en el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, porque se establece una condición porcentual de gastar mínimo el 75% para alcanzar coberturas mínimas en los “*propósitos prioritarios*”, pero no todos estos se guían por coberturas mínimas. Adicionalmente, estos propósitos son prioritarios pero no exclusivos para el destino de las regalías, de manera que la Ley propicia diferentes interpretaciones en la aplicación de la norma.

3.1 Balance de los antecedentes jurídicos de la reforma a la ley de regalías instaurada con la Constitución Política de 1991

Explícitamente, la regalía ha sido un pago fijo al gobierno por los derechos soberanos sobre los recursos naturales no renovables de un territorio fijada como un cargo por unidad de producción que contempla ganancias inesperadas, que son invertidas en bienes y servicios de primera necesidad como lo es la educación y la salud para la comunidad afectada, en contraprestación a la explotación y los daños colaterales que esta produce. A partir de la Constitución de 1991 se da a las regiones, directa o indirectamente el derecho a beneficiarse de los recursos de capital provenientes del recaudo de las regalías, antes de esta Constitución propiedad exclusiva del Estado, considerada como ingresos corrientes de la nación haciendo parte del presupuesto general sin ninguna destinación específica.

Para su regulación fue necesario organizar la Ley 141 de 1994 con la cual se crea el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, la regulación del derecho a que el Estado percibiera regalías por la explotación de los recursos no renovables, el establecimiento de su liquidación y distribución, dando cumplimiento de esta manera a los artículos 360 y 361 de la nueva Constitución Política. No obstante, su intensión fundamental de fortalecer la descentralización, mantener las reservas de capital existente en la nación para convertir la explotación en educación e infraestructura en salud, además de aumentar la productividad de la inversión pública, fue necesario reformarla por inequitativa e insolidaria en el año 2002 por la Ley 756, especialmente en criterios referentes a la distribución pues, su carácter restrictivo y exclusivo de inversión para los territorios explotados la hacía ineficiente.

De acuerdo con el reconocimiento de la (Contraloría General de la República, (2002)), una vez se puso en operación dicha la Ley 756 se observó que los cambios realizados, en lugar

de flexibilizar la distribución la hacían más restrictiva al estar enmarcada en destinaciones específicas que no mejoraban las necesidades al no tenerse en cuenta todo el territorio en general. A su vez fue estableciendo monopolios que ignoraban el principio de solidaridad y el desarrollo armónico del territorio concentrarse los recursos sólo en algunos sectores de la economía cuya consecuencia se ve reflejada en la pugna política entre aquellos departamentos que recibían las regalías directas - concentradas en la regiones productoras de hidrocarburos principal fuente de regalías-²⁵ y los que se beneficiaban de alguna manera de los recursos indirectos que para el caso estaba contemplado apenas un 15% del Territorio Nacional. (Contraloría General de la República, (2002)).

En los aspectos referidos a la inversión la (Contraloría General de la República, (2002)) apreció luego de la evaluación de efectividad efectuada por los entes de control de Estado que un gran porcentaje de los municipios beneficiarios, entre ellos los del Huila, Meta, Arauca y Casanare presentaban dificultades en la prestación de servicios de alcantarillado, energía y recolección de basuras, al ser insuficientes estos servicios por la migración de pobladores como lugar de trabajo producido por la explotación de los hidrocarburos. El control y evaluación a la inversión fue insuficiente hecho reflejado en el desarrollo que si bien no han beneficiado a las regiones productoras ha ocasionado deterioro a las otras zonas que desafían los daños medio ambientales.

Otro de los particularidades que hay que resaltar en cuanto a los criterios de distribución, es que *“hay un gran número de proyectos de bajo impacto regional que no se complementan entre sí; con montos menores de \$ 500 millones, que representan para el periodo de*

25 Nota del autor: En el año 2000. El 79% de las regalías directas destinadas a los departamentos productores fueron para Casanare, Arauca, Meta y Huila; porcentaje que corresponde aproximadamente a COP \$ 651.028.608.842. (Contraloría General de la República, (2002), pág. 35)

(1995-2001) el 85 % de los proyectos aprobados por el CNR” (Abadia Avila & Rodriguez Meisel, (2000), pág. 7).

Como se puede apreciar el gran problema que se presenta respecto a la distribución de los recursos provenientes de las regalías no es posible de mejorar sin una discusión política de fondo y la modificación estructural de la ley y por ende de los artículos que la enmarcan desde la Constitución Política de Colombia, donde los intereses departamentales y municipales sean definidos dentro del principio de solidaridad y de equidad territorial, con proyectos que busque resolver las necesidades coyunturales de las administraciones locales, enmarcados dentro de una *“estrategia regional eficiente que rompa con la visión sectorial que impone la división política del territorio”* (Congreso de la República de Colombia, (2005)).

Para ello, el 11 de agosto de 2004, la representante Zulema Jattin en delegación de la bancada liberal Uribista presenta *“el estudio viabilidad técnica y jurídica de una distribución de los recursos más equitativa”* ante el Congreso de la República de Colombia, sin perjuicio de los departamentos productores, con el cual se pretende a través de la recopilación y sistematización de los hechos acaecidos durante veintidós años, formular trayectorias técnicas que den cuenta de la realidad actual.

Por otra parte, se propuso como necesaria una reforma que demostrará condiciones de complementariedad de tipo geográfico, social y cultural entre territorios y regiones, donde el capital financiero que se destinara fuese utilizado en proyectos estratégicos de desarrollo sostenible, según los planes de inversión propiciando un aumento la capacidad de gestión y de administración con equidad y sostenibilidad ambiental. Un elemento que no se puede dejar de lado son las entidades territoriales indígenas quienes deberán formar parte de los departamentos y su integración se convendrá mediante acciones de consulta popular a los ciudadanos con crite-

rios de descentralización de competencias y recursos.

4. **Reforma a la Ley de regalías en el año 2012, un ejercicio trascendente contenido en el plan de gobierno “prosperidad para todos”**

Ante los inconvenientes presentados con el aprovechamiento de los dineros recaudados por las regalías desde su ordenanza en 1991 y un sistema administrado por un número excesivo de normas en la cual la ley de regalías que la precedió, entendiéndose que la participación definida por constitución de los departamentos y municipios productores y portuarios sobre las regalías, debe ser una participación prioritaria, desconociendo así, una distribución equitativa de estas para ser investido en el desarrollo de toda la nación colombiana, los legisladores y en especial el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Minas y Energía, una vez evaluadas las fortalezas y debilidades de la ley propusieron a todo el país que la reforma se basara en los siguientes principios:

1. Ahorro para el futuro: Regalías para estabilizar la inversión regional y reducir la volatilidad cambiaria
2. Equidad: regalías para todos
3. Competitividad regional: Regalías motor de desarrollo regional
4. Buen gobierno: Uso eficiente y con probidad

Así las cosas, se indaga en esta reforma que se modifique su distribución y no el monto de las regalías que el ahorro de las entidades territoriales les pertenece y será administrado por el Banco de la República. Por tanto, se aclaró en cada una de las mesas de trabajo de discusión nacional que el gobierno no debía apropiarse de los recursos ni centralizaría el ahorro, ni la decisión de la inversión, al contrario las regiones tendrían autonomía

regional y deberían elaborar las metodologías apropiadas para aplicar los recursos a las necesidades prioritarias de educación, salud, productividad, entre otros a través del desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación labor que haría en este caso COLCIENCIAS.

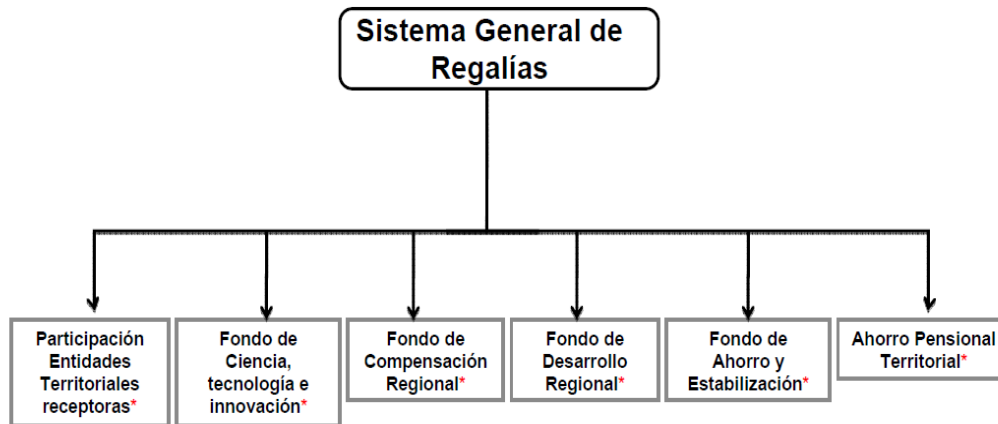
La tesis que ahora voy a expresar es, al encontrarse una posibilidad de generación de bonanza de ingresos, por cuenta de la expansión de la actividad minero energético *¿deben estos recursos concentrarse en pocas regiones o en todo el país?*, más aun cuando las regiones a las cuales se les había apropiado recursos por más de veinte años no tenían el desarrollo esperado y sus recursos fueron malgastados en obras que no ofrecían bienestar a la comunidad. Ante ello se consideró que estas deberían ser distribuidas en todo el país y en temas prioritarios para cada una de las regiones, (ver esquema No. 3) incluyendo para ello que las entidades receptoras participarían en todos los componentes del Sistema General de Regalías. (DNP, (2012))

En este contexto el Fondo de Ahorro y Estabilización, permitiría ahorrar en los auges de precio o cantidad y des ahorrar en las caídas. Los beneficios ya han sido probados con mecanismos de ahorro similar como el FAEP, para lo cual el Sistema General de Regalías quedaría dependiendo de una inversión que se distribuye a nivel regional a través del Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional. (DNP, (2012))

En cuanto a los criterios de distribución de presupuestos se aprobó: 1) Pobreza relativa por NBI: 30%. 2) Población Total: 40%. 3) Eficiencia fiscal: 15%. 4) Condiciones de desarrollo Municipal: 15%. Distribución que ofrecería a las entidades territoriales un sistema de agrupación de manera espontánea para financiar proyectos específicos de impacto regional, con una agrupación de regiones temporales y flexibles, incluso entre no vecinos. Además tendrían un gobierno corporativo para su distribución y ejecución entre gobernadores de la región, alcaldes representan-

Gráfica No. 3

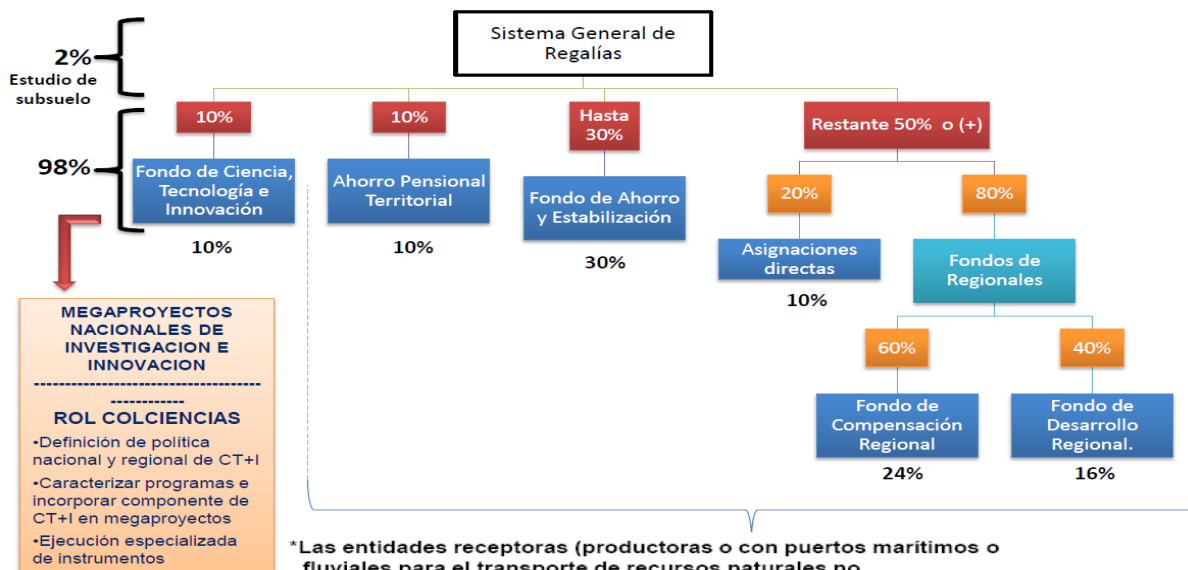
Fuente: Documento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Minas y Energía,(Bogotá, 8 de marzo de 2011)



Grafica No. 4

Fuente: Documento Regalías para la Ciencia, Tecnología e Innovación, Camino a la prosperidad Regional COLCIENCIAS, Bogotá, enero 2012

SISTEMA GENERAL DE REGALIAS



tes de los municipios y representantes del gobierno nacional. Por otra Parte, el sector privado, la academia y la sociedad civil participarían activamente en la priorización de los proyectos de impacto regional.

Ante esta propuesta se impusieron los siguientes retos:

- a) Presentación de proyectos de buena calidad y de carácter regional
- b) Priorización de escenarios complejos de decisión
- c) Estructuración de diseño de detalle
- d) Nuevo modelo de contratación y altos estándares y blindaje frente a intereses particularistas y corrupción
- e) Sostenibilidad, seguimiento y evaluación

Cursado todos los estudios y aditamentos de Ley se promulgo el Acto legislativo 05 del 18 de Julio del 2011 o reforma al Sistema General de Regalías, con una distribución porcentual de los recursos tal y como lo muestra la gráfica No. 4.

Dentro de la difusión que se hiciese para la puesta en marcha de la nueva Ley de Regalías se puede apreciar que se incorporaron a está, una gran parte de las propuestas discutidas previamente, tales como: Acto Legislativo que promueve un significativo cambio al actual régimen de regalías. Se trata de un ambicioso proyecto que da un giro sustancial al manejo de las regalías y se fundamenta en cuatro principios fundamentales: 1) Equidad regional, social e intergeneracional, 2) Ahorro para el futuro, 3) Competitividad regional, 4) Buen gobierno (DNP, (2012))

Para conseguir estos objetivos se crea el Sistema General de Regalías con los recursos percibidos por el Estado, producto de la explotación de recursos naturales no renovables. Calculados Hoy en más de 6 billones de pesos que se entregarán a los municipios

de Colombia. En 10 años regiones como el Caribe recibirán algo más de 10 billones de pesos lo que permitirá promover el desarrollo regional. *“Las regalías dejan de ser dineros de unos pocos municipios y pasan a una bolsa común para ser distribuidas entre todas las regiones del país”*, precisa el ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverri, en una rueda de prensa después de la promulgación del acto legislativo.

La distribución de los recursos dentro del nuevo Sistema General de Regalías tendrá unos criterios claros y precisos para su distribución teniendo en cuenta las zonas más pobres del país y permitirá financiar la ejecución de grandes proyectos regionales lo que evitará que los dineros de las regalías se conviertan en la caja menor de municipios y departamentos.

Los medios de comunicación impresos destacan en sus editoriales el nuevo sistema de regalías subrayando que el reto de administrar eficientemente estos recursos es responsabilidad de todo nivel de gobierno. Al nivel nacional le corresponde adelantar tareas de consolidación y apropiación comunitaria para poner en marcha lo aprobado. Además, debe reglamentar el acto legislativo y hacer explícitos los mecanismos para la solicitud de recursos de los fondos. Si se busca que los entes territoriales incluyan en sus planes de desarrollo recursos de regalías, esa ley reglamentaría el proceso y sus montos según la necesidad.

Como segundo lugar, se debe diseñar un novedoso sistema de monitoreo y seguimiento. Utilizar la presupuestación por resultados debe ser obligaría para los entes territoriales, el diseño de sus proyectos debe ser oprimá, incluida la estimación del impacto socioeconómico, con resultados tangibles a corto plazo. Esto debería complementarse con una alta participación ciudadana en la asignación de los recursos de compensación regional y con la obligación de rendición pública de cuentas por parte de los gobernantes benefi-

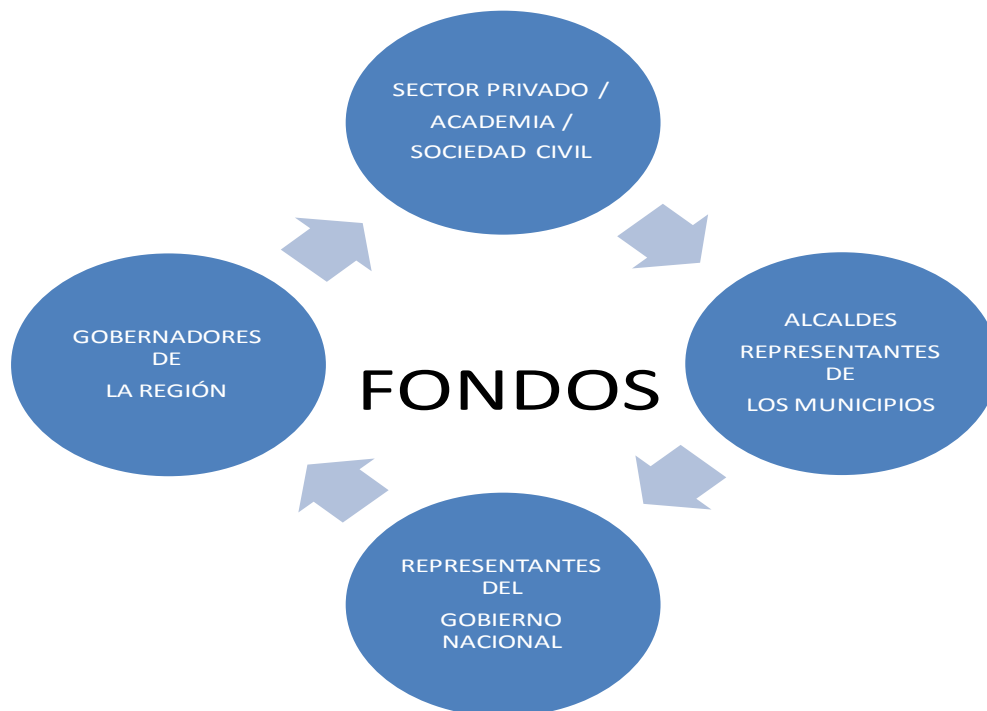
ciados de las regalías. Mientras más transparencia, mayor eficiencia en su uso (Steinez, 2011).²⁶

Para la ejecución de los proyectos se crean nuevos fondos entre ellos se tienen 1) el Fondo de Compensación Regional – FCR, quien busca favorecer las regiones más pobres, dar alta prioridad a las zonas costaneras y fronterizas y su objetivo: nivel de desarrollo equiparable al promedio nacional. 2) el Fondo de Desarrollo Regional – FDR, el cual busca favorecer el desarrollo de todos los departamentos y municipios, fortalecer la integración de ET en proyectos comunes: Las entidades territoriales se deben agrupar de manera espontánea para financiar proyectos específicos de impacto regional. También pueden fomentarse regiones temporales y flexibles, incluso entre no vecinos.

Ejemplo: agrupación Federación Nacional de Departamentos, esto le dará mayor flexibilidad para la inversión de los recursos y se priorizan de proyectos en las Instancias decisorias. En cuanto a las instancias decisorias, las regalías tienen un gobierno corporativo para su distribución y ejecución. El sector privado y la sociedad civil podrán participar, cuando así lo decida la instancia decisoria, como un consejo asesor en la priorización de los proyectos de impacto regional, la representación en estas instancias está compuesta miembros de cada una de las agremiaciones tal y como se ilustra la grafica No. 5.

Grafica No. 5

Fuente: Elaboración propia (LRZ)



26 Steinez, R. (29 de Octubre de 2011). Retos económicos y de seguridad para los nuevos gobernantes. *EL TIEMPO*.

La ejecución de proyectos se lleva a cabo a través de un procedimiento implantado por el DNP, denominado distribución por asignaciones que inicia con la certificación de disponibilidad de recursos y flujos PBC, emanada por el Ministerio de Hacienda, la aprobación de la propuesta a través de la Secretaría Técnica OCAD y una proyección de giros de los cuales hace uso el ejecutor a través de protocolos. De este proceso se espera no sea un obstáculo para la inversión y el cubrimiento de necesidades básicas, por las demoras que puedan ocasionar tantos pasos que se deben agotar para la consecución de unos recursos de capital que cubrirán necesidades prioritarias en las regiones que saltan a la vista de cualquier forastero sin necesidad de recurrir a paquetes informáticos y dadas para convencer a los mismos copartidarios de que la necesidad existe.

De la misma manera, se implantó un sistema de Monitoreo, seguimiento, control y evaluación de la ejecución tanto de carácter correctivo como sancionatorio, para quienes no cumplan con la metas dispuestas por el gobierno nacional

Todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas y comunidades étnicas minoritarias podrán formular proyectos y presentarlos a las diferentes entidades territoriales o los representantes de las comunidades indígenas y Negras, Afro colombianas, Raizales y Palenqueras. Quienes a su vez, lo presentarán al OCAD. Estos tendrán que estar soportados en estudios y soportes técnicos. Los OCAD aprobarán proyectos previa disponibilidad de recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público teniendo en cuenta:²⁷

- a) *“Impacto económico, social, cultural y ambiental.*

- b) *Cumplimiento de metas sectoriales de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo.*
- c) *Mejoramiento de comunidades étnicas minoritarias.*
- d) *Integración municipal, regional y nacional.*
- e) *Mejoramiento de la infraestructura en zonas de frontera, de exploración y explotación.*
- f) *Culminación de proyectos ya iniciados.*
- g) *Inversiones físicas en educación, en proyectos de recuperación ambiental y en uso de energías no convencionales”.*

Sin duda hay que resaltar que la regionalización es uno de los cometidos más importantes de la nueva Ley de regalías, mejorar la capacidad instalada en los departamentos y municipios más alejados del país a través de la educación y la salud, el acceso a través de vías carretables que faciliten la entrada y salida de alimentos y materias primas. No obstante, la ilusión de tener un país más justo y equitativo se empaña con los conflictos y la violencia política que no se supera a pesar de la perseverancia de muchos colombianos que desean ver la prosperidad en todo el territorio nacional y una Constitución Política en marcha y no en simple letra muerta.

CONCLUSIONES

La Constitución Política de 1991, organiza parcialmente el panorama institucional de las regalías en el país, estableciendo criterios de política pública y jurídica que orientaría su manejo, cambiando la concepción de la distribución de los recursos no renovables, al establecer como dueño único de los recursos naturales al Estado.

El sistema regulado en el año 1994, estaba

²⁷ Ver información más detallada en la Cartilla “Equidad en la distribución de los ingresos de recursos naturales no renovables” <http://sgr.dnp.gov.co>, (18-04-2013, 8:30 pm)

administrado por un número excesivo de normas. La aplicación de dicha Ley intentó homogenizar el esquema que finalmente resultó ser una recopilación de las normas existentes a esa fecha, lo cual derivó en que se fraccionará y dispersará su intención social. Por otro lado, se examinó que la Ley de Regalías establecida a partir de la Constitución de 1991, entendió que la participación en la distribución de las regalías, definida por constitución era únicamente de los departamentos y municipios productores y portuarios, derivando formas excluyentes e inequitativas sin la aplicación taxativa de lo que significa participación en todo el sentido jurídico de la palabra. Esta asimilación se advierte con la diferencia establecida entre los porcentajes correspondientes a los entes territoriales productores frente a los definidos para el Fondo Nacional de Regalías. Hecho que implicaba que los objetivos catalogados como locales y regionales tenían preponderancia sobre aquellos catalogados de carácter nacional y que la mayor parte de los recursos estaban siendo administrados a nivel local.

Igualmente, se encontró que un mismo hecho era reglamentado de manera fraccionaria por varias leyes, en especial el caso de los impuestos y de manera particular aquellos establecidos por la explotación del oro. Por otro lado, se expidieron normas que regulaban los mismos hechos, efectos y causas, pero de manera diferente, como es el caso de la declaración que debe hacerse por la explotación minera ante las alcaldías municipales, en donde como caso particular, las normas al respecto no permiten aclarar la obligatoriedad o no, de la declaración por la explotación, caso las esmeraldas.

Con la nueva ley 1530 el gobierno nacional y la ciudadanía en general espera que sean puestos en marcha proyectos que ayuden a superar los problemas que aquejan a la nación colombiana, el papel de las universidades, el Estado y el gobierno, es fundamental para llevar a buen término los alcances de esta iniciativa, que tal como lo argumentan

sus mentores permitirán promover el desarrollo regional. Puesto que *“Las regalías dejan de ser dineros de unos pocos municipios y pasan a una bolsa común para ser distribuidas entre todas las regiones del país”* (Palabras del Dr. Juan Carlos Echeverri, Ministro de Hacienda y Crédito Público).

Para llevar a feliz término este cometido, se estableció un sistema de mesas de concertación regional, en donde se deberán priorizar las necesidades que aquejan a gran parte de la población residente en la región, para buscar su solución, como lo es sustitución de la explotación por la implementación de pequeñas economías que complementen la explotación y no dejen sin piso económico y cultural a la sociedad circundante. De la misma manera se ha insistido en restablecer la inversión en educación, ciencia, tecnología e innovación.

La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

De la misma manera, el Acto legislativo 05 de julio de 2011, 1) Crea el Sistema General de Regalías. 2) Se pasa de un modelo que privilegia las regalías directas a uno que se centra en la asignación de recursos a través de fondos por demanda. 3) Se aumentan los órganos que intervienen en las diferentes etapas del ciclo de las regalías. 4) Se incrementa el número de beneficiarios, proyectos, ejecutores y contratos. Y 5) Se generan nuevos y mayores retos para el Control Fiscal.

La Ley 1530 de 2012, determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

Según el artículo 152 de la ley 1530 de 2012, artículo 152, “*en desarrollo de sus funciones constitucionales corresponde a la Contraloría General de la República, ejercer la vigilancia y el control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías. Con el fin de alcanzar una mayor eficacia de esta función, el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación incorporará las metodologías y procedimientos que se requieran para proveer información pertinente a la Contraloría General de la República, en los términos que señale el reglamento*”.²⁸ Los ingresos del Sistema General de Regalías- SGR, se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. (Ver artículo 361 Constitución Política de Colombia de 1991).

Bibliografía

Abadia Avila, L. E., & Rodriguez Meisel, D. A. ((2000)). *Distribución de las regalías y equidad de la Ley 141 de 1994*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Acto Legislativo 05, Artículo 1o. (SENADO

28 Ver Consulta de norma Ley 1530 de 2012 17/05/2012 http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2012/ley_1530_2012.html

DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA 18 de Julio de (2011)).

Artola, M. ((1982)). *La Hacienda del Antiguo Régimen*. Madrid: Alianza Editorial.

Banco Mundial. ((2003)). *Construyendo sociedades del conocimiento: Nuevos retos para la educación terciaria*. Washington DC: Banco Mundial.

Boisier, S. ((1990)). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. www.gobernabilidad.cl .

Boisier, S. ((1982)). *Política económica, organización social y desarrollo regional*. Santiago de Chile: Cuadernos No. 29 ILPES/ CEPAL.

Candelo J., R., Durán Bobadilla, Y. L., Espitia Zamora, J. E., Garcés Cano, J. E., & Restrepo, J. A. ((2008)). Arreglo institucional para el recaudo, liquidación y distribución de las regalías en Colombia: Agrupaciones subnacionales y regalías. (U. S. Tomas, Ed.) *CIFE* (13), 173-203.

Candelo, R. J. (2 de 10 de 2008). Agrupaciones subnacionales y regalías. (U. S. Tomas, Ed.) *CIFE* , 173-203.

Cárdenas, C. F., & Cadena, G. F. ((2009)). Desafíos impuestos por el derecho internacional ambiental al derecho internacional clásico. *ACDI* , 2, 7-426.

Congreso de la República de Colombia. ((2005)). *Estudio de Viabilidad Técnica y jurídica de una distribución más equitativa de las regalías entre la entidades territoriales*. Bogotá: Oficina de Asistencia Técnica Legislativa.

Contraloría General de la República. ((2002)). *¿Para qué han servido las regalías? Propuesta de Redistribución*. Bogotá (Colombia): CGR.

DNP. (2005). *Las regalías en Colombia, una herramienta para el fortalecimiento del control*

social. Bogotá: Imprenta Nacional.

DNP, D. N. ((2012)). *Equidad en la distribución de los ingresos de recursos naturales no renovables*. Bogotá: DNP.

Enkerlin, E., G.Cano, R., & Garza y Vogel, E. ((1997)). *Ciencia ambiental y desarrollo sostenible*. México: I.T.P.

Fierro Morales, J. ((2012)). *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá, Colombia: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo - ILSA.

Gaceta Constitucional . (1991). *Memoria sobre las discusiones a la reforma de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt". ((2009)). *Estado de los recursos naturales renovables y del medio ambiente - Componente de biodiversidad continental*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá: Instituto Humboldt.

Juste Ruíz, J. ((1999)). *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Madrid: Mc Graw Hill.

Medinaceli Monrroy, M. ((2009)). *Contratos de explotación y exploración de hidrocarburos - América del Sur 2009*. Organización Latinoamericana de energía. Chile: OLA-DE.

Miller, T. ((1994)). *Ecología y Medio Ambiente*. México: Iberoamericana.

Nebel, B., & Wrigth, R. ((1999)). *Ciencias ambientales: Ecología y desarrollo sostenible*. Mexico: Prentice Hall.

Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, S., & otros. ((2009)). *Un espacio seguro para la humanidad*. New York: Nature.

Salazar-Holguín, F., J. Benavides-Molineros, O., Trespalacios-González, Pinzón, L., & (comp.). ((2010)). *Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Componente de Biodiversidad Continental - 2009*. Investigación, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos - Alexander von Humboldt, Bogotá, D.C. Colombia.

Slavin, N. ((2007)). *La inversión en pozos de petróleo y gas*. EEUU: BookSurge Publishing.

Steinez, R. (29 de Octubre de 2011). Retos económicos y de seguridad para los nuevos gobernantes. *EL TIEMPO* .

Wikipedia.org. (s.f.). *Países megadiversos*. Recuperado el 28 de 03 de (2013), de wikipedia.org/wiki/Pa%C3%ADses_megadiversos.

Wilson, E. O. ((2003)). *El futuro de la vida*. New York Vintage: Círculo de Lectores; Books., Galaxia Gutenberg.