

La importancia

DE LOS FONDOS DE GARANTÍAS Y ESTABILIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS MINERO ENERGÉTICAS COLOMBIANAS

The importance

FUND GUARANTEES AND STABILIZATION MINING ENERGY POLICIES IN COLOMBIAN

RESUMEN

La función para los cuales fueron establecidos los fondos de garantías y estabilización en las políticas minero energéticas colombianas es para resolver las variaciones en las regalías que puedan presentarse en momentos de crisis en la economía derivada de la desaceleración de la industria. La importancia de dichos fondos, radica en que estos se convierten en una estrategia fundamental que permita ahorrar ingresos de las regalías en tiempos de auge minero y petrolero, para posteriormente utilizarlos en proyectos de inversión social y en estimulación del sector, en momentos de crisis económica o baja de ingresos.

Palabras clave: fondos de garantía, regalías, inversión social, crisis económica.

ABSTRACT

The function for which they were established guarantee funds and stabilization in Colombian mining energy policies is to resolve the variations in royalties that may arise in moments of crisis in the economy resulting from the downturn in the industry. The importance of such funds is that these become an essential strategy to save income from royalties in times of mining and oil boom, for later use in social investment projects and stimulating the sector in times of economic crisis or low income.

Keywords: guarantee funds, royalties, social investment, and economic crisis.

JESÚS M. ACEVEDO MAGALDI

Abogado de la Universidad Libre seccional Barranquilla, especialista en Derecho Ambiental, Derecho Penal, Magister en Derecho Administrativo, Docente Universitario, consultor en temas mineros y ambientales. Correo: jacevedo@unilibrebaq.edu.co

Recibido:
21 de agosto de 2015

Aceptado:
25 de septiembre de 2015

INTRODUCCIÓN

Actualmente la minería representa un elemento de suma importancia en la economía colombiana, por cuanto además de generar múltiples oportunidades laborales directas e indirectas, también representa, en virtud del desarrollo y de la actividad extractiva de minerales e hidrocarburos, el recaudo directo de recursos públicos que permiten el incremento en las inversiones de mejoramiento en la prestación de los servicios públicos, infraestructura, y en general sirve como un elemento determinante en el cumplimiento de los fines del Estado consagrado en el Artículo Segundo de la Norma Superior.

La actividad minera en Colombia en su parte constitucional se considera de interés social y utilidad pública; encontrando lo anterior, su fundamento en la esencia misma de los minerales y su papel en las actividades de la colectividad, la interrelación en la cotidianidad, la necesidad de los mismos, los sectores productivos, y la dependencia generalizada de los mismos para mantener las condiciones de vida apropiadas. A manera de ilustración de lo antedicho, algunos elementos como el carbón, están destinados a ser explotados en ciertos momentos para coadyuvar con la mejor prestación de un servicio público de energía eléctrica cuando este sea deficiente por baja hidrología, como fue el caso del pacífico en la década pasada.

El carbón representa una de las mayores producciones mineras en Colombia, obteniendo de este un mayor recurso económico por su explotación en cuanto a regalías se refiere, to-

da vez que cerca de setenta y cuatro millones de toneladas por año son extraídas en el país, posicionando con esto a Colombia como el décimo país en el ranking mundial con mayor explotación. Sin embargo, se debe expresar que Colombia no solo depende de este recurso natural, ya que también se encuentran la extracción del níquel, el oro, esmeraldas y el petróleo, que juntos, representan un pilar fundamental sobre el cual descansa la economía del Estado.

Portafolio (2014), presentó una de las últimas encuestas realizadas sobre lo positivo que representa la industria minera para el desarrollo económico de las regiones del país, tanto en lo laboral, social y ambiental, encontrando que el 66% de los colombianos considera que la minería puede aportar de manera positiva al país¹. No obstante, en los últimos años ha existido un decrecimiento relativamente considerable en la industria minera y de hidrocarburos, así lo reveló el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en marzo del presente año, donde concretó que si bien la economía del país tuvo un crecimiento en lo relativo a la construcción de un 9.9%, no se podía decir lo mismo del sector minero el cual tuvo un decrecimiento del 0.2% entre los años 2013 y 2014².

Con la situación anterior, se observa entonces que la industria de la minería y el petróleo, si

1. Revista Portafolio (2014). Artículo: "Colombianos creen que la minería es clave para el país", publicado el 15 de mayo. Tomado de <http://www.portafolio.co/economia/aporte-la-mineria-la-economia-colombia>

2. Revista Dinero (2015). Artículo: "La minería y el petróleo no la tienen fácil", publicado el 18 de marzo de 2015. Bajado de: <http://www.dinero.com/economia/articulo/caida-del-pib-minero-colombia-durante-2014/206996>

bien son rentables y contribuyen al desarrollo económico del país, también tienen unos momentos en que dichas ganancias bajan, o los ingresos derivados de dicha actividad se restringen y decrecen, por lo que se puede inferir que los recursos e ingresos derivados de la actividad extractiva y comercial de minerales e hidrocarburos son muy fluctuantes, esto debido a que puede variar en diversas medidas la productividad y explotación de dichos recursos naturales no renovables, lo cual se constituye en una causa identificada por la que cae el valor agregado de los minerales y otros, tal como es el caso del petróleo crudo, el gas y el carbón los cuales perdieron valor económico debido a la disminución en su producción en un 2.0 % el gas, en un 0.4% el crudo y en un 16.7% el carbón en los dos años anteriores, según informe del DANE y el Anuario Estadístico Minero Colombiano.

Otros factores que afectan de manera directa la industria de la minería y por consecuencia la economía colombiana, que hace imperiosa la necesidad de la implementación de los fondos de estabilización y ahorro, se centra en la devaluación del precio del petróleo el cual, según declaraciones del Ministro de Minas y Energía, Tomás González, por cada dólar que cae el precio del barril de petróleo durante un año, Colombia pierde ingresos fiscales por un monto cercano a los cuatrocientos mil millones de pesos.

Por otra parte, es necesario precisar que el panorama de fluctuación negativa de precios internacionales del petróleo, que genera un impacto tan fuerte en la economía colombiana, guarda una relación directa con la decisión de

la OPEP, en la que expresó que no reducirá la venta de petróleo para intentar recuperar su precio internacional, y que, además, levantaría el embargo petrolero que recaía sobre Irán, muy a pesar de que el barril ha caído a precios a los cuales el país no estaba preparado; esto, en más de un 50%, que aparte de las situaciones políticas anteriores, obedece a un lógico resultado de los cambios en el mercado de los hidrocarburos, causados por un giro parcial en los negocios de las grandes transnacionales petroleras norteamericanas a nombre de la política de autoabastecimiento energético definida por los Estados Unidos a través de la producción no convencional de hidrocarburos (en especial la llamada “fracción hidráulica-fracking”) con cambios en el patrón de consumo energético y el giro de las políticas gubernamentales a la reducción de consumo energético convencional a través de la eficiencia energética productiva y de la transición e incentivos a la utilización de fuentes alternativas limpias de energía, tales como las eólicas, las solares, entre otras.

Siguiendo con esta línea de ideas, se expresa que la actividad económica de la minería y el petróleo tiene momentos de bonanza y momentos de recesión; esos momentos de decrecimiento ponen en peligro el desarrollo social, económico y político de Colombia, sobre todo, si se tiene en cuenta que la explotación de los recursos naturales no renovables del Estado por parte de los particulares, genera una contraprestación o compensación a favor de aquel, el cual debe ser destinado a la inversión, al desarrollo social, económico ambiental de las entidades territoriales, al ahorro pasivo pensional de las entidades territoriales, a

la inversión física en educación, a la inversión en ciencia tecnología e innovación, en el ahorro público, aumento de la economía en pro de establecer mejores condiciones de vida de los asociados.

Una forma de compensar la explotación de recursos como el carbón, oro, níquel, petróleo y otros se centra en el llamado Sistema General de Regalías. Las regalías son contraprestaciones económicas de carácter directo o indirecto: son directas, cuando van directas a las entidades territoriales; e indirectas, cuando se reparten en diversos fondos destinados a las funciones mencionadas.

En este orden de ideas, si la rentabilidad o precio de los minerales baja, lógicamente las compensaciones económicas a favor del Estado también caerán, o en el caso del petróleo cuando existe una mayor oferta de este recurso por otros países, el precio del mismo cae y la demanda también baja. Es por esto que se hace necesario buscar unas medidas que ayuden a estabilizar la economía en momentos críticos debido al decrecimiento de la industria minera y que vayan encaminadas a no afectar la función social y la utilidad pública que se desprende de la explotación de dichos recursos naturales no renovables. Por esta razón nacen los llamados fondos de regalías indirectas o por redistribución, entre ellos, el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), el cual se convierte en un soporte o almohada para estos períodos de crisis que ponen en peligro la economía del Estado y el cumplimiento de sus fines sociales.

Los fondos de ahorro y estabilización, surgen de los aportes de las regalías por redistribu-

ción, al igual que el Fondo de Compensación Regional (FCR), Fondo de Desarrollo Regional (FDR), Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI) y el Fondo Pensional (FP). El Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), se constituye actualmente hasta con el 30% de los recursos provenientes del sistema general de regalías; de este porcentaje se financia también el fondo de fiscalización y los órganos de seguimiento y control del recurso que cumplen una función de interventora.

Rodríguez (2014) plantea que el objetivo principal de este fondo de ahorro y estabilización consiste en *Alcanzar la finalidad del SGR, especialmente el relacionado con la creación de condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, en orden de ahorrar recursos en época de escases, promover el carácter contra cíclico de la política economía y mantener estable el gasto público a través del tiempo*”(p.169).

En este sentido, se entiende que dichos fondos son de carácter fundamental, por lo cual deben considerarse además de un mandato constitucional, una necesidad insoslayable dentro de las políticas gubernamentales minero energéticas.

Este fondo de ahorro y estabilización tiene una duración indefinida y al igual que los demás encuentra su fundamento normativo en el mismo cuerpo de la Constitución Política de 1991, en su Artículo 361, inciso tercero, el cual reza:

“Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia,

Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización”.

Además de ser de creación constitucional, el Fondo de Ahorro y Estabilización tiene desarrollo legal en la Ley 1530 del 2012 y en el Decreto 1076 de 2012, la primera norma regula el Sistema General de Regalías en general y el segundo de manera específica a la manera cómo opera dicho ahorro.

Es importante mencionar que antes de estas normas mencionadas en el párrafo anterior, el Acto Legislativo 05 del 2011 determinó el porcentaje del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como la necesidad de establecer un procedimiento para el desahorro o gasto del ahorro, la creación de un comité de inversiones y el establecimiento de un conjunto de principios y criterios a partir del cual se va a generar la administración de dichos recursos. Entre los principios que determinarán la administración del fondo, se encuentran algunos como las decisiones sobre la inversión de la administración de este que deben determinarse de manera conjunta; las inversiones con el presupuesto del fondo debe realizarse de manera diligente y comedida teniendo en cuenta todas las dimensiones, fines de inversión, plazo y opciones de portafolio. El principio de la finalidad del recurso debe estar destinado a rendir el recurso, toda vez que ahorro no solo se considera guardar, sino reinvertir y generar producción.

La administración del Fondo de Ahorro y Estabilización está en manos del Banco de la República y se hará mediante contrato de fidecomiso suscrito entre el Ministerio de

Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República³, recursos que se considerarán patrimonio autónomo y se distribuirán entre los diferentes departamentos en la misma proporción y en la misma forma que estos contribuyen a los demás fondos de redistribución del ingreso (FCR, FRD, FCTI, FP), aunque en los años anteriores se designaba una quinta parte del fondo para asignaciones directas.

Además de lo anterior, se debe hacer referencia al Comité de Inversiones que hace parte de este Fondo de Ahorro, el que está conformado por el gerente del Banco de la República o su delegado, quien ejerza la supervisión del fondo (sin voto) y los Ministros de Hacienda y Crédito Público (presidente), de Minas o Energía y el Director del Departamento Nacional de Planeación (con voto). Este Comité busca garantizar la efectividad de la inversión del recurso mediante el planteamiento de políticas que determinen su aplicación; también supervisa las políticas que se adopten en relación al contrato de fidecomiso, buscar estrategias para obtener mayor rentabilidad en la inversión de los recursos, entre otros objetivos. Cabe resaltar que el control fiscal del recurso, se encuentra en manos de la Contraloría General de la República y la auditoría del fondo la ejerce el Banco de la República, además de contar con el Sistema de Seguimiento y Control.

Se tiene que advertir que este fondo no es el único que tiene por objeto ahorrar fondos del sistema general de regalías, con el fin soportar periodos de crisis y devaluación del recurso natural no renovable que afectarían directa-

3. Banco de la República (2015, agosto) Deuda Externa de Colombia. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/boletin-deuda-externa>

mente a la economía del país, pues además de este se encuentra a su lado el llamado Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), el cual tiene una duración definida de ocho años a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1530 del 2012 y según lo establecido en el Artículo tercero del Decreto 1074 del 2012 determina que transcurrido este tiempo deberá liquidarse y darse por terminado de contrato de fidecomiso el cual se suscribirá de la misma forma que para el fondo de de ahorro y estabilización (FAE).

Dentro de los fines principales del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, se encuentra solucionar las obligaciones de las entidades territoriales que tenga participación en dicho Fondo, pagar deudas a las entidades prestadoras de los servicios de salud por contratos posteriores al 2011, igualmente en vías y demás prioridades propias de los aportantes.

Además de los fondos anteriores, se encuentra el Fondo de Fomento al Carbón y Metales Preciosos; este también encuentra su fundamento en la Ley 1530 del 2012. Los recursos que se obtengan de este fondo serán destinados conforme nos dice la norma, a proyectos de desarrollo que contribuyan a la productividad de estos recursos naturales.

CONCLUSION

A partir de la determinación conceptual de los fondos de ahorro y estabilización en la industria minera y petrolera colombiana, se puede concluir que la función para los cuales estos fondos fueron establecidos es para resolver las variaciones en las regalías que puedan presentarse en momentos de crisis en la

economía derivada de la desaceleración de la industria, buscando entonces “reducir la vertibilidad de los ingresos de las regalías a los beneficiarios en lo ancho y largo del país”⁴.

El Universal (2009)⁵ plantea la importancia de estos fondos y se refiere a estos como una Consecuencia de una regla fiscal que obliga al Estado a ahorrar gran parte de las ganancias o ingresos en los momentos de bonanza de la minera, lo cual le permitir abastecerse para afrontar las adversidades que se presenten en el decrecimiento de la economía.

La importancia de dichos fondos, radica en que estos se convierten en una estrategia fundamental que permita ahorrar ingresos de las regalías en tiempos de auge minero y petrolero, para posteriormente utilizarlos en proyectos de inversión social y en estimulación del sector, en momentos de crisis económica o baja de ingresos, ya sea por las fluctuaciones propias de los mercados internacionales que podrían poner contra las cuerdas los presupuestos nacionales y de transferencias de las regalías, para que de esta manera no se debiliten los recursos económicos con los que cuenta el Estado y lógicamente las fuentes de financiamiento de los programas de inversión social y de operación estatal orientada al cumplimiento de los fines del Estado en el marco del contrato social, pudiendo seguir garantizando a todos los asociados el bienes-

4 Fondo de Ahorro y Estabilización. (s/f). Encolombia. Bajado de: <http://encolombia.com/economia/info-economica/regalias/informacionsobreleyregalias6/>

5 El Universal (2009). El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera. Edición noviembre 2, Cifras y conceptos. Redactor: César Caballero Reinoso. Bajado de: <http://www.eluniversal.com.co/opinion/columnas/el-fondo-de-ahorro-y-estabilizacion-petrolera>

tar general con los recursos económicos que de aquí se desplieguen.

Es evidente que la constitución y creación de fondos de ahorro y estabilización derivados de la explotación de los recursos naturales no renovables, los minerales, el subsuelo y el petróleo, deben ser una prioridad en las políticas públicas gubernamentales dentro del modelo de estado social de derecho colombiano, pues más que garantizar la estabilidad de la economía, estos deben ir encaminados a coadyuvar en el cumplimiento de los cometidos estatales. Dichos factores económicos al afectarse en momentos de escasez o decrecimiento, afectan también la inversión social y la satisfacción de las necesidades de la población, generando una presión superior sobre las finanzas públicas, las cargas tributarias generales y el crecimiento de los empréstitos internacionales soportados en la deuda externa colombiana que ya superó los 110.000 millones de dólares según cifras divulgadas por el Banco de la República⁶, que visto de otra manera, este monto equivale al 25,3% del PIB colombiano.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

ORTIZ RODRÍGUEZ, A. C. Manual de Derecho Minero. Universidad Externado de Colombia. 2014. Disponible en: Recuperado de: http://comunicaciones.uexternado.edu.co/publicaciones/product_info.php?products_id=1993

6. Banco de la República (2015, agosto) Deuda Externa de Colombia. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/boletin-deuda-externa>

