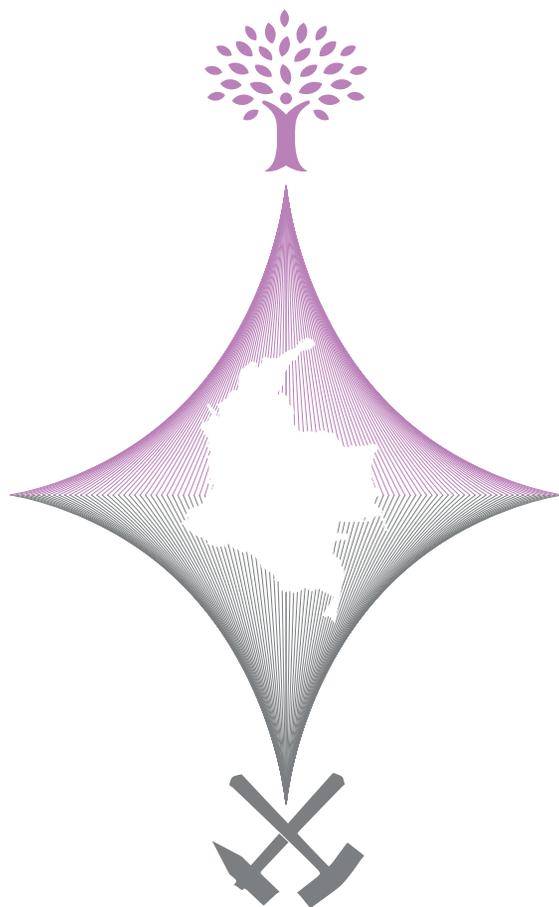


El sector extractivo en Colombia 2015

Observatorio de las Industrias extractivas en Colombia



El Sector Extractivo en Colombia 2015

Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia

Coordinador:
Fabio E. Velásquez C.

Investigadores:
Juliana Peña
Mario Freddy Martínez
Luis Felipe Jiménez



El sector extractivo en Colombia 2015

Coordinación Académica y Editorial:

Fabio E. Velásquez C.

Autores:

Juliana Peña
Mario Freddy Martínez
Luis Felipe Jiménez

Fundación Foro Nacional por Colombia:

Carrera 4A No. 27-62
Bogotá - Colombia
Tel: 57 1 2822550

www.foronacional.org

Diseño y Diagramación:

Catalina Velásquez González

Fotografía

Matt Olson
Catalina Velásquez

Primera edición, Bogotá, Septiembre de 2016
ISBN: 2346-1721

Esta publicación fue realizada con el apoyo financiero de Natural Resource Governance Institute y el respaldo de Brot für die Welt.



TABLA DE CONTENIDO

Presentación	10
Capítulo 1. La insistencia del gobierno en una apuesta extractiva que no despega y no encuentra eco	13
Introducción	14
1. Los “micos” de la ley 1753 de 2015, ley del plan nacional de desarrollo	15
Las demandas al PND 2014-2018	
La respuesta de la Corte Constitucional: la Sentencia 035 de 2016	21
¿Gana el país, pierde el gobierno nacional?	36
2. Los principales acontecimientos normativos del 2015 y la reglamentación de apuestas del PND	38
Los Decretos Únicos Reglamentarios: un ejercicio de mejora normativa con buenas intenciones y resultados inciertos	
Las licencias ambientales para PINES versus la Resolución 1628 de 2015 sobre áreas protegidas	42
3. La política del gobierno para el sector extractivo: tensiones intra e inter sectores y rechazo social	46
El estado de implementación del fracking: un polarizado y estancado debate	
Las estrategias y tensiones al interior del sector minero-energético	54
Capítulo 2. El sector extractivo en la economía nacional	61
Introducción	62
1. El fin de la bonanza extractiva	
2. El plan de choque del Gobierno Nacional	77
3. Una reflexión final	79

Capítulo 3. La implementación del Sistema General de Regalías en Colombia	85
1. El manejo de los recursos. Entre la centralización y la dependencia territorial	86
2. La distribución de los recursos. Un problema sin solución para el gobierno	88
3. La debilidad institucional	93
4. El mal uso de los recursos	95
5. Análisis territorial del SGR	97
6. ¿Qué hacer para mejorar la eficiencia del SGR?	103
Capítulo 4. Pactos de gobernanza del territorio en municipios extractivos: los casos de California y Vetás (Santander)	107
Introducción	109
1. El contexto del trabajo. Un escenario de incertidumbre	111
2. La implementación de la acción. Abriendo el camino	119
3. Los resultados	125
4. Los aprendizajes del proceso	129

LISTA DE TABLAS

Capítulo 1

Tabla 1	Artículos del PND demandados por la bancada de la Alianza Verde por vicios de fondo	16
Tabla 2	Demanda de inconstitucionalidad al PND por el Polo Democrático Alternativo, la cumbre Agraria y ciudadanas colombianas	19
Tabla 3	Reservas probadas de crudo en Colombia	47

Capítulo 2

Tabla 1	América Latina. Mayores Productores de Petróleo 2005-2015. En miles de Barriles Diarios (KBPD)	63
Tabla 2	Comportamiento de la Exploración de Pozos Petroleros en Colombia 2005-2015	64
Tabla 3	Firma de Contratos de E&P –TEA Colombia 2005-2015	64
Tabla 4	América Latina. Siete Mayores Productores de Gas 2005-2015 en miles de millones de Barriles Equivalentes	65
Tabla 5	América Latina Producción de Carbón 2005-2015. En Millones de Toneladas	65
Tabla 6	América Latina. Producción de Oro 2005-2015. En Kilogramos.	66
Tabla 7	Déficit en las Metas Oficiales de Producción de Hidrocarburos y Minerales 2011-2015	67
Tabla 8	Países con Mayores Reservas de Petróleo 2012-2015. En Millones de Barriles Diarios (MMBD)	69

Tabla 9	Reservas de Gas Colombia 2005-2015 en Gigapiés cúbicos	69
Tabla 10	Países con Mayores Reservas de Carbón 2015. En Millones de Toneladas y %	70
Tabla 11	Participación por ramas de actividad PIB Nacional 2000-2015	71
Tabla 12	Balanza de pagos Colombia. 2005-2015	71
Tabla 13	Inversión Extranjera Directa. IED Colombia 2005-2015 (%)	72
Tabla 14	Flujos de IED Hacia Colombia. Principales Países de Origen. 2005-2014. En %	73
Tabla 15	Flujos de IED desde Colombia. Principales Países de Destino. 2005-2016. En (%)	73
Tabla 16	Exportaciones de Colombia 2005-2013, por tipo de productos	74
Tabla 17	Tasa Representativa del Mercado TRM. Dólares por peso colombiano 2006-2015	74
Tabla 18	Proyecciones oficiales de precios internacionales de hidrocarburos y minerales, y precios reales 2011-2015	75
Tabla 19	Crecimiento Económico BRICS y Colombia 2010-2015	76
Tabla 20	Proyecciones de Ingresos del Estado Generados por el Sector Extractivo. (Ecopetrol – Impuesto de Renta) 2011-2015. En COP\$ Miles de Millones	76
Tabla 21	Plan de Inversiones Estrategias y Objetivos Movilización Económica Plan de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País. En COP\$ millones	78
Tabla 22	Gastos Totales Estimados para las Víctimas. Documento Conpes 3712 Período 2012-2021. En COP\$ Miles de Millones	79

Capítulo 3

Tabla 1	Participación de los recursos de SGR en el Presupuesto Público de la Nación 2012-2016. En COP\$ Millones y en (%)	87
Tabla 2	Asignaciones por Cuentas del SGR 2012-2016. En COP\$ Miles de Millones	87

Tabla 3	Presupuesto de Regalías por Regiones de Inversión. 2012-2016. En COP\$ Miles de Millones	90
Tabla 4	Proyectos Aprobados por OCADS 2012-2015. En Valores Totales y en (%)	91
Tabla 5	Proyectos Aprobados OCADS por Regiones de Inversión 2012-2015. En Valores Totales y en %	92
Tabla 6	Proyectos Aprobados por Tipo de OCADS 2012-2015. Valores Totales y %	94
Tabla 7	Total de Municipios por Región de Inversión y OCADS Municipales en Funcionamiento Valores Totales y %	94
Tabla 8	Hallazgos Fiscales Control a las Regalías 2012-2015. En COP\$ Millones y %	95
Tabla 9	IPM y Monto de Regalías Distribuidas SGR por Departamentos	98
Tabla 10	IPM y Monto de Regalías Distribuidas Fondo de Compensación Regional por Departamentos, 2012-2016	99
Tabla 11	Escalafón de Competitividad y Monto de Regalías Distribuidas Fondo de Desarrollo Regional por Departamentos. 2012-2016	100
Tabla 12	Grupos de Investigación Reconocidos por Colciencias y Monto de Regalías Distribuidas Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2016.	102

Capítulo 4

Tabla 1	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 1993-2005-2011	112
---------	--	-----

INDICE DE GRÁFICAS

Capítulo 1

Gráfica 1	Modificaciones de los Decretos Únicos Reglamentarios	40
-----------	--	----

Capítulo 2

Gráfica 1	TRM Colombia 2005-2015	74
-----------	------------------------	----

Capítulo 3

Gráfica 1	Número de Entidades Territoriales Cobijadas con la Medida de Suspensión de Giro por Departamentos en el 2015	96
-----------	--	----

Capítulo 4

Gráfica 1	Cadena de acciones primera fase del proyecto	120
Gráfica 2	Cadena de acciones segunda fase del proyecto	123

LISTA DE MAPAS

Capítulo 1

Mapa 1	Las seis zonas del país protegidas	44
Mapa 2	Áreas de yacimientos no convencionales en Valle Medio del Magdalena	49

Capítulo 3

Mapa 1	Regionalización del SGR	89
--------	-------------------------	----

Capítulo 4

Mapa 1	Ubicación de California y Vetas en la Provincia de Soto. Departamento de Santander	112
Mapa 2	Proyecto minero Angostura. Eco Oro	113
Mapa 3	Ubicación del Páramo de Santurbán. Territorio de la Provincia de Soto Norte	114

PRESENTACIÓN

La Fundación Foro Nacional por Colombia entrega en este documento su quinto informe sobre el sector extractivo en Colombia, correspondiente al año 2015. El informe ha sido elaborado por el equipo de investigación del Observatorio de las Industrias Extractivas, que creó Foro hace seis años. En la presentación del informe correspondiente a 2014 afirmábamos que el gobierno nacional “continúa en su empeño por crear las condiciones (normativas, institucionales, fiscales y administrativas) más favorables para que el sector [extractivo], en la actual coyuntura de baja de los precios internacionales de las materias primas, pueda mantener su actividad y generar recursos suficientes para sostener el ritmo de inversión social y de infraestructura, no sin la presión del sector privado, interesado en obtener mayores incentivos para mantener su inversión y no afectar el empleo”.

Esa tesis sigue siendo válida para el 2015, pues tanto las tendencias del mercado internacional de materias primas como la política del gobierno mantienen la misma dirección. Es lo que se muestra en los dos primeros capítulos del informe. El primero de ellos centra su análisis en la evolución del marco normativo que regula el sector, añadiendo un ingrediente nuevo: el examen detallado de un nuevo componente del repertorio de la lucha social en el sector: la lucha jurídica, traducida en demandas ante las instancias judiciales correspondientes de leyes o artículos de normas que violan claramente los principios constitucionales y los derechos ciudadanos. La combinación de la lucha jurídica con la movilización social se ha convertido en Colombia en una fuente muy importante de presión ciudadana hacia el gobierno, que comienza a producir frutos concretos reflejados en sentencias de la Corte Constitucional que han dejado sin piso importantes desarrollos normativos impulsados por el gobierno del Presidente Santos.

El informe analiza en este primer capítulo las demandas interpuestas por diferentes sectores políticos y sociales a varios artículos de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015) y muestra la respuesta de la Corte Constitucional a dichos requerimientos. En una segunda parte se pone bajo la lupa el principal cambio normativo que dio el país a través de los Decretos Únicos Reglamentarios con sus apuestas iniciales y resultados inconclusos; además, son analizadas otras normas en materia ambiental que ponen en evidencia las incongruencias dentro del sector y las reacciones de rechazo de la ciudadanía al nuevo marco regulatorio. Finalmente, el capítulo describe algunas apuestas de política del gobierno para tratar de mantenerse a flote y potenciar el sector extractivo, como son la insistencia por la fracturación hidráulica y las tensiones internas por el otorgamiento de títulos mineros.

El segundo capítulo muestra a través de la lectura de indicadores macroeconómicos cuál fue el comportamiento del sector extractivo en 2015 en términos de producción, inversión extranjera, exportaciones y proyecciones a futuro, y señala la incertidumbre que generan los resultados

económicos del sector, teniendo en cuenta que, como lo hemos señalado en varios de nuestros informes, la actividad extractiva constituye la principal fuente de rentas para el financiamiento de la inversión pública. Este resultado es -por decir lo menos- inquietante en vista de dos circunstancias que comprometen seriamente la acción gubernamental en los próximos años: de un lado, el financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y, de otro, la financiación del proceso de paz que se inicia con la firma próxima de los Acuerdos entre el gobierno nacional y las FARC-EP, en La Habana. La caída de los precios internacionales de las materias primas en 2015 generó un déficit en las arcas gubernamentales que ponen en riesgo el cumplimiento de los compromisos del Presidente Santos en ambos campos.

La respuesta del gobierno a esta comprometedor situación ha sido la de insistir en el sector extractivo como fuente principal de rentas gubernamentales, a través de acciones como la oferta de mayores estímulos a la inversión extranjera, el impulso a la implementación de nuevas tecnologías para repotenciar zonas productoras (por ejemplo, la fracturación hidráulica) y la flexibilización del marco normativo que regula esta actividad. Esa estrategia, que refleja fielmente lo que ha sido llamado "la carrera hacia el fondo", ha sido complementada por la aprobación de nuevas reformas tributarias y de algunas medidas de austeridad del gasto público (por ejemplo, el anunciado recorte en el traslado de regalías a municipios y departamentos) que pretenden recaudar nuevos fondos para compensar la evidente reducción de rentas originadas por la actividad extractiva.

Continuando con una reflexión iniciada en el informe anterior sobre el uso y el impacto de las rentas del sector, el tercer capítulo de este informe examina los resultados de la distribución de los recursos de regalías en 2015. Nuestra hipótesis principal es que el nuevo Sistema General de Regalías no ha contribuido a la equidad territorial; por el contrario, se observa una menor ejecución de estos recursos por parte de las entidades territoriales con mayores problemas de pobreza y exclusión. Si se tiene en cuenta que la actividad minero-energética promocionada por el gobierno nacional se encuentra a la baja desde el año 2014, la conclusión que queda es que el país perdió la oportunidad de articular la renta extractiva a un proceso de desarrollo sostenible de beneficio para toda la población. Uno de los factores principales que explica este resultado es la debilidad institucional de municipios y departamentos y de los dispositivos creados para la asignación de los recursos (los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD). Corregir esa falla mediante estrategias de fortalecimiento institucional y de la participación ciudadana en el control a la distribución y el uso de las regalías, así como de reforma a los OCAD es una de las tareas que el gobierno nacional deberá desarrollar en el corto plazo si quiere que estos recursos lleguen a sus destinatarios y no terminen siendo presa de la corrupción y el despilfarro.

El cuarto y último capítulo da continuidad a una sección introducida en el informe anterior sobre temas regionales. En esta ocasión, el informe presenta una experiencia de construcción de pactos de gobernanza del territorio en los municipios de Vetás y California, en el Departamento de Santander, impulsada por Foro en los últimos dos años. En una zona de alta controversia por

la propuesta de proyectos de explotación de oro a gran escala en una zona que incluye áreas del Páramo de Santurbán, Foro planteó la necesidad de construir colectivamente visiones de territorio para establecer, con base en los lineamientos normativos (delimitación del páramo) y de política ambiental del gobierno nacional, un acuerdo sobre cómo desarrollar una minería que se convierta en fuente de desarrollo y bienestar para el territorio. El capítulo muestra los pasos seguidos para construir los pactos y el balance de los resultados de este ejercicio. El hilo conductor de esta propuesta ha sido el de promover el diálogo democrático multi-actor, con base en una apuesta por la gobernanza democrática del territorio que permita un modelo de desarrollo local en el que todos los actores salgan ganadores.

Como siempre lo hemos dicho, el propósito de Foro Nacional por Colombia con esta publicación es entregar al país una información sistemática y un análisis riguroso que contribuya a alimentar la discusión nacional sobre el presente y el futuro de la actividad extractiva en el territorio nacional. Queremos aportar información y conocimiento que sirvan de base para el diseño de políticas públicas y de estrategias de actuación de la sociedad colombiana en su conjunto y, en especial, de las comunidades afectadas por la presencia de la industria extractiva en su territorio. De igual forma, reiteramos nuestro interés en hacer una contribución que permita al sector extractivo vincularse al gran propósito nacional de construir una paz estable y duradera en el país.

Queremos agradecer de manera especial el apoyo brindado al Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia por el Natural Resource Governance Institute (NRGI) y, en particular, por Carlos Monge y Fernando Patzy, permanentes animadores e interlocutores de este ejercicio. Agradecemos igualmente a Pan para el Mundo por su permanente invitación a examinar el sector extractivo en el país y en América Latina. Nuestro reconocimiento al equipo de investigación del Observatorio, a quienes ayudaron a su publicación y a todas las personas que nos regalaron parte de su tiempo y de su conocimiento para hacer posible este informe.

FABIO E. VELASQUEZ C.

Coordinador del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia

Presidente Ejecutivo de la Fundación Foro Nacional por Colombia

CAPÍTULO 1

La insistencia del
gobierno en una
apuesta extractiva
que no despega y no
encuentra eco

Introducción

Dos fuerzas del país caminan cada vez más en sentido opuesto: de un lado, el gobierno nacional y su decisión de continuar la “carrera hacia el fondo” en el sector extractivo, fuertemente presionado por las agremiaciones privadas del sector minero y de hidrocarburos; y, de otro, una gama diversa de sectores sociales que en desacuerdo con esa estrategia optaron por combinar la movilización y la resistencia social con acciones legales -litigios- destinadas a quitar el piso jurídico a decisiones del ejecutivo y el legislativo.

La presión que experimenta el gobierno nacional por el hueco fiscal derivado de la baja de precios de los *commodities*, *ad portas* de la firma del proceso de paz, ha llevado al Presidente Santos a buscar la forma de refinanciar sus arcas. Entre las medidas adoptadas, prometió encarrilar la locomotora minero-energética. Sin embargo, en octubre de 2015, en el Congreso de la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP) afirmó que esta crisis era estructural y que había que hacer los ajustes correspondientes, entre ellos la reducción de 17 billones de pesos de inversión que tenía presupuestados para el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Pero la presión no sólo es económica. Los gremios minero y petrolero han hecho sentir su poder en el ámbito de la opinión pública: según indicadores del instituto Fraser, la percepción de las empresas extranjeras respecto al potencial minero de Colombia es una de las que más ha desmejorado (Portafolio.co, 18 de enero de 2015). Para Francisco Lloreda, presidente de la ACP, la combinación entre

bajos precios, costos operativos altos y más impuestos es una “tormenta perfecta” para generar una crisis fiscal sin precedentes. Por esa razón, hace el llamado a la búsqueda de medidas para que la industria siga siendo competitiva y haga su contribución respectiva al desarrollo económico y social del país (El Espectador.com, 3 enero 2015). Por su parte, el vicepresidente de Minería e Hidrocarburos de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) planteó que la crisis abre la oportunidad para repensar si “vamos a hablar el mismo idioma, incluso entre las entidades del gobierno”. Hizo alusión a que en esta coyuntura se evidencian las trabas que enfrenta el sector, relacionadas sobre todo con el licenciamiento ambiental y la consulta previa.

En estas condiciones, durante el 2015 el gobierno nacional decidió continuar –y profundizar– su principal estrategia económica: incrementar la producción de hidrocarburos a través de la generación de mejores condiciones para la inversión extranjera y la implementación de nuevas tecnologías, como la fractura hidráulica y los proyectos *offshore* para compensar las pérdidas ocasionadas por las bajas del precio en el mercado internacional; y, en paralelo, realizar reformas tributarias para mantener los ingresos que necesita para llevar a cabo los programas del PND, sin considerar el escalonamiento de conflictos y los riesgos socio-ambientales.

Esas medidas van a tocar fondo sin sopesar las consecuencias de mediano y largo plazo, pues se percibe el afán cortoplacista del gobierno por resolver los *impasses* del momento. De esta forma, se impone desde el nivel central el impulso de la actividad extractiva en los

territorios provocando el desplazamiento de otras actividades económicas que son inherentes a la vocación del suelo y al ordenamiento de cada territorio y que atentan contra la autonomía de las entidades territoriales. Además, el afán de la carrera hacia el fondo está yendo directamente en contra de la garantía de derechos fundamentales de las y los colombianos como son el derecho al ambiente sano, a la participación ciudadana, a la seguridad alimentaria, al agua y a la reparación y restitución de tierras de las víctimas.

Con el fin de examinar estas tendencias, este capítulo está dividido en tres partes. En una primera sección se presenta los “goles” que quiso meter el gobierno nacional en su PND, su hoja de ruta para los cuatro años siguientes 2014-2018, las demandas surgidas y la respuesta de la Corte Constitucional en su intento de frenar, con base en los preceptos constitucionales, las decisiones que parecen ser tomadas a la ligera y que terminan por vulnerar una gama importante de derechos de la ciudadanía. En la segunda sección se examina el principal cambio normativo que dio el país a través de los Decretos Únicos Reglamentarios con sus apuestas iniciales y resultados inconclusos; además, son analizadas otras normas en materia ambiental que ponen en evidencia las incongruencias en el seno del sector extractivo y las reacciones de rechazo de la ciudadanía. Finalmente, la tercera parte esboza *grosso modo* algunas apuestas de política del gobierno para tratar de mantenerse a flote e incluso potenciar el sector extractivo, como son la insistencia por la fracturación hidráulica y las tensiones internas por el otorgamiento de títulos mineros.

1. Los “micos” de la ley 1753 de 2015, ley del plan nacional de desarrollo

1.1. Las demandas al PND 2014-2018

La Ley 1753 de 2015, que expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, fue sancionada el 9 de junio de ese año en medio de una gran polémica durante su paso por el Congreso. Por un lado, varios “micos” fueron avalados en el procedimiento de conciliación y, por otro, se encontró que varios artículos, tal y como quedaron consignados en la ley, violaban principios constitucionales; esta situación se tradujo en la interposición de varias demandas por irregularidades tanto de fondo como de forma.

Los vicios de forma fueron denunciados por un grupo de congresistas del partido Alianza Verde, Claudia López Hernández, Angélica Lozano Correa, Jorge Prieto Riveros, Inti Asprilla y Jorge Iván Ospina, en la demanda interpuesta el 5 de agosto ante la Corte Constitucional. Los congresistas impugnaron que en la conciliación hubieran quedado cuatro inconsistencias de procedimiento que afectaron las garantías del debate de la Comisión de Conciliación y, por ende, el trámite de los artículos¹ que fueron objeto de esa conciliación. Estas son:

- El informe de conciliación no fue publicado por lo menos un día antes de que fuera votado por las plenarias (art. 161 CP).
- Contrario a lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 5 de 1992, hubo simultaneidad en las sesiones de la comisión de conciliación

¹ Artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267.

y en la de la plenaria del Senado de la República.

- La conciliación no se logró con voto nominal y público, tal y como lo estipula el artículo 133 de la CP.
- Y, no se presentaron las razones por las cuales se adoptó el texto de una u otra Cámara según lo dice el artículo 188 de la Ley 5 de 1992 (reglamento del Congreso).

La Corte inadmitió los cargos de inconstitucionalidad tercero y cuarto por considerar que la demanda carecía de especificidad y suficiencia y no presentaba las razones por los cuales para el caso del tercero los elementos probatorios expuestos debieran ser tenidos en cuenta en relación con el artículo 133 de la CP y no del artículo 161, pues este último regula de manera específica el proceso de las comisiones de conciliación.

Y sobre el cuarto, la demanda no logra establecer el contenido del parámetro de control constitucional que resulta vulnerado, por la no presentación de razones que justificaran en el proceso de conciliación por qué se seleccionó el texto que finalmente se sometió a las plenarios de ambas Cámaras.

La Senadora Claudia López radicó en septiembre una corrección de la demanda con radicado D-10935, con el fin de hacer aclaraciones a los cargos inadmitidos para que de esta forma el Honorable Magistrado Ponente decidiera de nuevo sobre su admisibilidad. En la misma demanda se incluyeron vicios de fondo en los artículos 20, 50, 173, 179 y 192 argumentando que varios apartes de su contenido son inconstitucionales. En la Tabla 1 se presenta de manera sucinta los derechos violados y su respectiva justificación.

Tabla 1 – Artículos del PND demandados por la bancada de la Alianza Verde por vicios de fondo

Artículo del Plan	Derecho/deber constitucional vulnerado	Justificación de inconstitucionalidad
Artículo 20. Áreas de Reserva para el Desarrollo minero	Principio de desarrollo sostenible -Derecho a la información pública	El término <i>indefinidamente</i> del inciso 2° permite que la Autoridad Minera Nacional delimite de manera indefinida las áreas estratégicas mineras, lo cual vulnera el principio de desarrollo sostenible. Desconoce las dinámicas naturales y el impacto negativo que dicha actividad puede generar sobre el patrimonio natural de las generaciones presentes y futuras. El inciso 7° vulnera el derecho de acceso a la información pública pues establece de manera expresa una reserva sobre la información geológica, geoquímica y geofísica que el Servicio Geológico Colombiano genere a partir de la declaratoria de áreas estratégicas mineras por parte de la Autoridad Minera

<p>Artículo 50. Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE)</p>	<p>-Derecho a la reparación de las víctimas</p>	<p>El inciso 2, que establece que sobre todos los predios donde se ubica un PINE los jueces de restitución de tierras deberán considerar que opera la figura de la imposibilidad jurídica de la restitución, significa que tales predios en ningún caso podrán ser objeto de restitución, lo que introduce <u>límites desproporcionados al derecho a la reparación de las víctimas.</u></p>
<p>Artículo 173. Protección y delimitación de páramos</p>	<p>-Derecho fundamental al agua -Derecho al ambiente sano -Principio de no regresividad</p>	<p>Los incisos 1°, 2° y 3° del párrafo 1° prevén que en los ecosistemas de páramo podrán adelantarse actividades de exploración y explotación minera y de hidrocarburos que cuenten con contrato y licencia ambiental hasta la terminación del contrato, que sean anteriores al 9 de febrero de 2010 para minería y al 16 de junio de 2011 para hidrocarburos. <u>Vulneran el derecho fundamental al agua, a gozar de un ambiente sano y el correlativo deber de protección ambiental y desconocen la obligación de no regresividad en la medida en que contienen un retroceso en los niveles de protección alcanzados en la legislación ambiental anterior.</u> Adicionalmente, plantea que la expresión <i>área delimitada como páramo</i>, implica un retroceso en la protección de los ecosistemas de páramo, pues da lugar a una interpretación de acuerdo con la cual se prohíben actividades de exploración y explotación de minería y de hidrocarburos en solo una parte de ellos. En la ley 1450 de 2011 se hacía referencia a los ecosistemas de páramos como zonas de prohibición de actividades agropecuarias, mineras y de hidrocarburos, por lo que se plantea el <u>desconocimiento de la no regresividad en materia ambiental.</u></p>
<p>Artículo 179. Procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales</p>	<p>-Derecho al ambiente sano -Derecho a la participación ciudadana</p>	<p>Reduce los tiempos del procedimiento de otorgamiento de licencias ambientales con relación a los tiempos previstos por el artículo 224 de la Ley 1450 de 2011. <u>Vulnera el deber de protección del ambiente sano</u> pues va en detrimento del análisis riguroso que debe proceder la decisión final de la autoridad ambiental. Además, este artículo omite la garantía a la participación de las comunidades en las decisiones que puedan afectarlo. Por lo tanto, <u>viola el derecho a la participación ciudadana</u></p>
<p>Artículo 192. Acuerdos con entidades territoriales</p>	<p>-Principio de autonomía territorial -Principios de coordinación y concurrencia -Derecho al ambiente sano -Derecho a la participación ciudadana</p>	<p>Condiciona al ente territorial la solicitud de medidas de protección ante el Ministerio de Minas y Energía a la presentación de estudios técnicos, sociales y ambientales, que por sus altos costos en la práctica pueden hacer nugatorios los derechos al ambiente sano y a la participación. Impone una carga excesiva al ejercicio de los derechos fundamentales a un ambiente sano y a la participación en materia ambiental</p>

Fuente: Demanda de inconstitucionalidad al PND. Auto admisorio radicado D-10935.

Al respecto, en el comunicado N° 25 del 8 y 9 de junio de 2016 la Corte decidió lo siguiente:

Exequibles	Los artículos demandados por vicios de procedimiento
Exequibles	Artículos 179 y 192 de la Ley 1753 de 2015
Inexequible	Los artículos demandados por vicios de procedimiento
Exequibles	La expresión “ indefinidamente ” del inciso 2° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015
Acogerse a los pronunciamientos realizados en el pasado	La expresión “ indefinidamente ” del inciso 2° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015

Por otra parte, un día después de ser aprobado el PND, el 10 de junio de 2016, los congresistas del Polo Democrático Alternativo, Alberto Castilla Salazar, Alirio Uribe Muñoz, Iván Cepeda Castro y Víctor Correa Vélez, en alianza con líderes de la Cumbre Agraria y ciudadanas colombianas, radicaron la demanda de inconstitucionalidad contra un artículo del Plan Nacional de Desarrollo de la anterior administración del presidente Santos y cinco artículos de la actual hoja de ruta que emprende el gobierno en su segundo mandato. Los tres grandes temas sobre los cuales se enfocó la argumentación de la demanda fueron: las áreas de reserva estratégica mineras, las normas que

reglamentan los PINES y la norma que crea excepciones a la exclusión de actividades extractivas en ecosistemas de páramos. La tabla 2 describe los artículos, los derechos violados y algunas observaciones.

En suma, la demanda está enfocada a abordar tres grandes aspectos sobre los cuales el segundo gobierno Santos quiso mantener sus apuestas, que se correlacionan con el empuje forzado a la locomotora minero-energética, dejando el mensaje de que se toca fondo, si es el caso, con tal de conseguir los recursos necesarios para el cumplimiento de metas y el financiamiento de la paz.

Tabla 2 – Demanda de inconstitucionalidad al PND por el Polo Democrático Alternativo, la Cumbre Agraria y ciudadanas colombianas

Artículo y ley	Derechos y/o obligaciones del Estado vulnerados	Observaciones generales
<p>Artículo 108. Ley 1450 de 2011 y artículo 20 Ley 1753 de 2015. Áreas Estratégicas Mineras</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso progresivo a la propiedad de la tierra de trabajadores agrarios (art. 64 CP) - Protección a la actividad agropecuaria (art. 65 CP). - Derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria (art 64, 65, 66 CP). - Principio de autonomía territorial (art. 1, 287, 311 y 313 CP). - Principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art 288 CP). - Competencias del Estado respecto del subsuelo (art. 332 y 334 CP). - Principio de democracia representativa (3, 311, 313.2 y 313.7 CP). - Derecho a representación efectiva (art. 40 CP). - Principio democracia participativa, derecho a la participación en el ejercicio y control del poder político (art 2, 3 y 20 CP). - Derecho al acceso a la información (art. 74 CP). - Protección a las riquezas naturales y culturales (art. 8 CP). - Derecho al ambiente sano y deber de proteger la diversidad y la integridad del ambiente (art 79 CP). - Planeación para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (art 80 CP). 	<p>Art. 108 de la Ley 1450 de 2011 ordena a la autoridad minera delimitar áreas especiales en las que haya minerales estratégicos, respecto de las cuales se entregará un contrato de concesión especial consistente en la realización de un proceso de selección objetiva entre varios proponentes. Las modificaciones consisten en que en el Código de Minas no existen áreas delimitadas para la minería y el proceso de concesión minera no se hace a través de selección objetiva, lo solicitan los particulares al Estado. Es decir, modifica el principio de "primero en el tiempo primero en el derecho" por el de "rondas mineras".</p> <p>El art. 20 de la ley 1753 reitera y amplía el postulado del artículo 108 cuya reglamentación a través de las Resoluciones N° 180102 del 30 de enero de 2012 y N° 180241 del 24 de febrero de 2012 del Minminas y la Resolución N° 0045 del 20 de junio de 2012 de y Resolución N° 429 del 27 de junio de 2013 de la ANM estaban suspendidas por el Consejo de Estado atendiendo al argumento de violación al derecho fundamental de consulta previa de comunidades afrocolombianas. Amplía en: i) delimitación de manera indefinida; ii) indica que los estudios sobre los cuales se basa la delimitación serán exclusivamente geológicos; iii) la ANM dará por terminada la delimitación cuando las áreas no sean seleccionadas y quedarán libres para el régimen ordinario que estipula el Código; iv) atribuye al gobierno nacional la potestad de reglamentar la materia; v) consagra reserva de la información geológica, geoquímica y geofísica; vi) crea áreas de reserva minera para formalización de pequeños mineros; vii) crea áreas para desarrollo minero-energético para permitir el manejo ordenado de los recursos naturales no renovables propendiendo por la maximización del uso de los recursos ajustándose a las mejores prácticas internacionalmente aceptadas. Además, señala que en casos de superposiciones entre yacimientos no convencionales y títulos mineros, la ANM autorizará la suspensión de los títulos mineros sin afectar el tiempo contractual; viii) no podrán ser áreas de reserva para desarrollo minero áreas delimitadas como páramos y humedales.</p> <p>Finalmente, las disposiciones acusadas desconocen el programa de la Constitución Ecológica tales como el impulso de un desarrollo sostenible.</p>

Tabla 2 – Demanda de inconstitucionalidad al PND por el Polo Democrático Alternativo, la Cumbre Agraria y ciudadanas colombianas

Artículo y ley	Derechos y/o obligaciones del Estado vulnerados	Observaciones generales
<p>Artículo 49. Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (Sinapine) y artículo 52. Servidumbre en Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (PINE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Principio de autonomía de los entes territoriales (art. 1 CP). - Principio democrático (art. 2 CP) . - Debido proceso en las actuaciones administrativas (art. 29 CP). - Derecho a la participación en el ejercicio y control del poder político (art. 40 CP). - La reserva de ley (art.150 CP). - Principios de subsidiaridad, coordinación y concurrencia (art 288 CP) . - Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa y las competencias asignadas a éste (art 311 y 313 CP). - Derecho al ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad y la integridad del ambiente (art. 79 y 80 CP). - Participación del Estado en la prestación de los servicios públicos (art 334 CP). 	<p>Los PINES son concebidos como el equivalente de lo que en el anterior Plan fueron las llamadas locomotoras del desarrollo y se plantean como la estrategia para la generación de crecimiento económico y el aumento de la inversión de capital privado nacional y extranjero. Sin embargo, ellos no reflejan consideraciones sobre los derechos al medio ambiente, al territorio de las comunidades y a la participación, y la necesidad de ponderarlos en un plan de desarrollo que pretenda ser constitucional.</p> <p>El artículo 49 en su inciso tercero atribuye a la ejecución y desarrollo de los PINES la condición de utilidad pública e interés social para dar cabida a la expropiación administrativa y judicial de los predios requeridos para su ejecución. El inciso quinto lo extiende inclusive a proyectos que hubiesen sido declarados como de utilidad pública e interés social antes de la entrada en vigencia de la Ley.</p> <p>Se le otorgan facultades exclusivas a la Comisión Intersectorial CIPE para la ordenación de los PINES.</p>
<p>Artículo 50. Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE)</p>	<p>Además de los postulados en el anterior, se adicionaron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Derecho de las víctimas y el carácter preferente que tiene la restitución de tierras como medida de reparación integral (art 2, 29, 93, 229, 250 CP). - Derecho a la igualdad de las víctimas de despojo y abandono de tierras y territorios (art 13 CP). - Derechos a la verdad, la justicia y la reparación y el carácter preferente de la restitución de las víctimas (art 93 CP con respecto a los art 1, 8, 25 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 2, 9, 10, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng) y los Principios sobre la Restitución del Patrimonio y la Vivienda de los Desplazados y Refugiados (Principios de Pinheiro). 	<p>La política pública fundamentada en PINES no parece encontrar en la garantía de los derechos sociales, y del ambiente una necesidad, sino una barrera para el crecimiento de los negocios asociados a estos proyectos que son desarrollados principalmente por el sector privado. El gobierno considera que el licenciamiento ambiental y la participación comunitaria son obstáculos para los proyectos y no garantías para dar legitimidad y armonizar los diversos intereses que entran en tensión con la ejecución de este tipo de proyectos.</p> <p>Al cruzar proyectos PINE con proyectos registrados con conflictos socio-ambientales se tienen: La Colosa (Tolima); Angostura (Páramo Santurbán); Hidroeléctrica Ituango (Antioquia); Ampliación sector La Jagua (Cesar); El Quimbo (Huila); Doble calzada Santa Marta-Barranquilla-variante Ciénaga (Magdalena); Proyecto exploración Gramalote (Antioquia); Expansión Cerromatoso (Córdoba); Túnel de la Línea (Quindío y Tolima); Proyecto exploración Buritica (Antioquia)</p>
<p>Artículo 51. Licencias y permisos ambientales para Proyectos de Interés Nacional Estratégicos</p>	<p>Además de los planteados en el artículo 49 se adicionaron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La reserva de la ley (art 150 CP). - El papel constitucional que las Corporaciones Autónomas Regionales cumplen dentro de la organización del Estado (art 150 y 331 CP) . - Principio de eficiencia en la administración pública (art. 209 CP). 	<p>Hasta antes de la expedición de la Ley 1753, el otorgamiento de licencias ambientales para los PINES se llevaba a cabo en cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Con la modificación que introduce el artículo 51, la competencia queda radicada exclusiva e íntegramente en la ANLA, lo que desconoce que las CAR cumplen un papel constitucional dentro de la organización del Estado y que tienen unas competencias que cumplir en la salvaguarda del patrimonio ecológico.</p>

Tabla 2 – Demanda de inconstitucionalidad al PND por el Polo Democrático Alternativo, la Cumbre Agraria y ciudadanas colombianas

Artículo y ley	Derechos y/o obligaciones del Estado vulnerados	Observaciones generales
Art. 173 Protección y delimitación de páramos	Parágrafo 1: - Consagración del Estado Social y democrático de Derecho (art 1 CP). - Fines esenciales del Estado (art 2 CP). - Obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación (art 8 CP). - Derecho al saneamiento ambiental como servicio público a cargo del Estado (art 49 CP). - Derecho al ambiente sano y el deber de proteger los recursos naturales (art 79 y 95 CP). - Deber de planificar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales (art 80 CP). - Cláusula de derechos innominados (art 94 CP). - Límites de la libertad económica en función del interés social, el ambiente y el patrimonio cultural (art 333 CP). - Deber de intervención del Estado en la economía para preservar un ambiente sano (art. 334 CP). - Saneamiento ambiental y agua potable (art 366 CP). - Art. 93 CP en términos de violación del art 11 del Protocolo de San Salvador; los art 3, 7, 8 y 14 del Convenio sobre la Diversidad Biológica; los art 3 y 4 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; los art 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el art 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el art 11 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales; el art 4 de la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Sequía.	De acuerdo al parágrafo 1 las concesiones mineras y petroleras a las que se han hecho referencia, las cuales benefician en su mayoría a grandes empresas que desarrollan minería y explotación petrolera a gran escala y de alto impacto, podrían continuar con sus concesiones en ecosistemas de páramos por un periodo de tiempo que bien puede superar los 25 años en el caso de la minería y de 19 en el caso de hidrocarburos, si se tiene en cuenta que la mayor parte de concesiones en nuestro país se otorgan por el periodo máximo establecido en la ley que corresponde a 30 años para minería y de 24 para hidrocarburos. Los derechos y principios que se encuentran en colisión son, de una parte, el derecho fundamental al agua, al medio ambiente sano, al desarrollo sostenible y al patrimonio público, y, de otra, la confianza legítima de quienes ejercen la actividad minera y de hidrocarburos que ya cuentan con actos del Estado que les autoriza el desarrollo de actividades sobre ecosistemas paramunos. No obstante, el Consejo de Estado expresó: Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo. De acuerdo con los artículos 333 y 334 de la CP, si bien la actividad económica y la iniciativa privada son actividades libres, su ejercicio debe desarrollarse dentro de los límites del bien común, advirtiendo que “La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. Así entonces el Estado puede intervenir y limitar entre otros aspectos la explotación de los recursos naturales.

Fuente: Demanda de inconstitucionalidad al PND. Auto admisorio radicado D-10935.

1.2. La respuesta de la Corte Constitucional: la Sentencia 035 de 2016

Siete meses después, la Corte Constitucional se pronunció sobre la demanda interpuesta por el Polo Democrático y otros mediante la sentencia C-035 de 2016. Para muchos, esta decisión de la Sala Plena marcó un hito trascendental en la jurisprudencia

colombiana con respecto al reconocimiento del valor supremo que se le dio al derecho ambiental y la conservación de los recursos naturales del país.

- **Las Áreas Estratégicas Mineras**

Con respecto a las *Áreas Estratégicas Mineras* la Corte estimó que la adopción del criterio

técnico para la selección de un territorio como área de reserva especial minera no implica que se haya destinado de manera exclusiva ni prioritaria a la minería; tampoco se deriva del artículo que se hayan creado incentivos para promover esta actividad en esas áreas y, por el contrario, prohíbe el otorgamiento de nuevos títulos en dichas zonas para racionalizar la extracción. Además, argumenta que no se puede afirmar que la selección de las áreas para minería conlleve a la realización efectiva de la actividad y, por ende, tampoco se puede afirmar el detrimento al medio ambiente o el riesgo a la seguridad alimentaria. En suma, la Corte consideró que el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 desarrolla una política pública minera en lo referente a la planificación y delimitación de zonas del territorio para la gestión y control de la actividad, es decir, organiza la explotación minera.

Con respecto al deber de promoción de acceso progresivo a la tierra, la Sala Plena consideró que no existe ningún contenido normativo en el artículo 20 que excluya la actividad agrícola. De igual forma, la Corte se inhibió de emitir pronunciamiento sobre la vulneración de la protección de los trabajadores y de la producción agrícola, del desarrollo sostenible y el deber de conservación de los recursos naturales porque no existía un sustento empírico indicativo.

Sobre las limitaciones a la autonomía territorial versus el Estado unitario, se plantea que el carácter unitario del Estado colombiano no constituye un fundamento suficiente para desconocer la capacidad de autogestión que la Constitución otorga a las entidades territoriales. Y en la otra vía, la autonomía territorial no puede asumirse como absoluta y,

por tanto, no puede pasar por encima de las competencias de las autoridades nacionales.

En el estudio de las competencias sobre el ordenamiento territorial, sobre el cual hacen también referencia los cargos presentados por los demandantes, la Corte se ciñó a lo expuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) y al artículo 332 y 334 de la Constitución que determinan la propiedad del subsuelo en cabeza del Estado y la intervención de éste en la explotación de recursos naturales para racionalizar la economía con el fin de mejorar la calidad de vida.

En el análisis exhaustivo que realizó sobre los principios mencionados, hizo énfasis en el papel trascendental que tienen los Concejos distritales y municipales y la relevancia de su participación en la reglamentación de los usos del suelo, así como en el rol que tienen las autoridades municipales para determinar el desarrollo práctico del régimen territorial previsto en la Carta Política, y se remitió a apartes de los argumentos consignados en la Sentencia C-123 de 2014 que condicionó el artículo 37 del Código de Minas a que:

... las autoridades competentes del nivel nacional *deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas* las medidas necesarias para la protección al ambiente sano y en especial de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la CP (Sentencia C-123 de 2014).

Con base en dicho análisis y la existencia de un precedente constitucional, la Corte concluyó que la actividad minera tiene considerables repercusiones de orden ambiental, social y económico, las cuales inciden de manera directa o indirecta sobre las personas y los territorios. Por esto, aseguró que “ninguna autoridad del orden nacional puede adoptar *unilateralmente* decisiones a este respecto que excluyan la participación de quienes, en el ámbito local, reciben de manera directa los impactos de esa actividad” (Sentencia C-035 de 2016, p. 36).

Por lo tanto, en lo que se refiere a las áreas estratégicas mineras, si bien se pretende hacer un ejercicio de ordenación del territorio, al tener el carácter exclusivo de la autoridad nacional, sí puede tener un impacto significativo sobre las autoridades municipales para planificar y ordenar sus territorios. Debe entonces existir un mecanismo que permita hacer uso del principio de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales. Y especifica:

“si no existe un mecanismo de coordinación entre la Autoridad Nacional Minera, o el Ministerio de Minas y Energía, según sea el caso, y las autoridades municipales respectivas, *no existe una garantía suficiente de que el ejercicio de la competencia en cabeza de la Nación no impida el ejercicio de las competencias y facultades otorgadas constitucionalmente a las autoridades municipales*², quienes se encuentran más cerca del ciudadano, de sus asuntos e intereses en el territorio nacional” (Sentencia C-035 de 2016, p. 37).

En conclusión, el artículo 20 de la Ley 1753 de 2011, no es inexecutable en su totalidad pues es posible correlacionarlo con dos principios constitucionales en tensión: la organización unitaria del Estado y la autonomía de las entidades territoriales. Por tanto, será executable siempre y cuando su contenido garantice un grado de participación razonable de los municipios y distritos en el proceso de decisión sobre la selección y otorgamiento de áreas que presenten alto potencial minero. Esto implica que ya no será únicamente la Autoridad Nacional Minera la involucrada en la toma de dicha decisión, sino que la opinión de los municipios y distritos debe ser *valorada adecuadamente* y *pueda tener influencia apreciable* en la toma de la decisión. Esto necesariamente exige la creación de criterios de coordinación y su respectiva reglamentación. Al respecto la Sala Plena consideró que los planteamientos expresados por los demandantes tenían sustento en los artículos 332 y 334, pero que una interpretación absoluta de los mismos desconocía la autonomía de las entidades territoriales (artículo 287 y 288).

El artículo 20 de la Ley 1753 de 2011 es *Executable* si cumple lo siguiente:

La autoridad competente para definir áreas de reserva minera deberá **concertar previamente** con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para **garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo** (cursivas y negrilla por fuera del texto)

Si la autoridad competente ya definió las áreas de reserva minera, deberá **concertar** con las autoridades locales de los municipios donde se encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera. La Autoridad Minera Nacional y el Ministerio de Minas, según el caso, deberán **garantizar** que la definición y oferta de dichas áreas sean **compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial** (cursivas y negrilla por fuera del texto)

²Cursivas fuera del texto

Adicionalmente, se destaca que

- i. Los instrumentos de coordinación deben estar concertados conforme al principio de descentralización y autonomía de los entes territoriales y deben acogerse a los criterios de coordinación, concurrencia y gradación normativa para la protección al ambiente sano, cuencas hídricas, desarrollo económico, social y cultural.
- ii. Atendiendo el sistema de democracia participativa, los ciudadanos deben tener la posibilidad de ejercer sus derechos de participación en la toma de decisiones, de protección de recursos naturales y de vigilancia y control social para la conservación del ambiente sano.

Artículo 108 de la Ley 1450 de 2011. Exequible con las siguientes condiciones

Las ARM definidas con anterioridad: la autoridad competente deberá concertar con las autoridades locales donde están ubicadas	La autoridad minera y el Ministerio de Minas deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos
---	--

• **Los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (PINES)**

Artículo 50 –PINE-, inciso 2º

La demanda señala lo siguiente:

“se restringe la restitución de tierras en predios en los que haya PINE e impone en su lugar la compensación, violando los derechos de las víctimas (...) y el carácter preferente de la restitución y la igualdad”

Al respecto la Corte hizo dos consideraciones según los argumentos presentados anteriormente:

I. Frente a la imposibilidad jurídica de restitución de tierras en predios donde existan PINES, se refirió al artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) que reitera el deber de restitución a cargo del Estado. No obstante, también aludió que, en el caso en que no pueda realizarse por razones materiales, jurídicas, de integridad o riesgo de seguridad de las víctimas, el Estado deberá cumplir la reparación así: restitución con otro bien inmueble equivalente o, en últimas, compensación con dinero. Esto quiere decir que el artículo 50 demandado añade una nueva imposibilidad y, por lo tanto, constituye una excepción adicional a la obligación de restitución. Además, la Sala advierte que el derecho a la reparación integral no sólo proviene del sistema jurídico colombiano sino del derecho internacional que reitera la obligación de los Estados en esta materia.

Se refiere a pronunciamientos anteriores ³ y toma como punto de análisis los Principios Pinheiro –sobre la restitución de vivienda y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas, los cuales ratifican que el objeto principal de la restitución de tierras es que las víctimas puedan regresar a sus hogares y ese derecho se vulnera al permitir que terceros exploten económicamente la propiedad; esto provocaría el desarraigo de las víctimas y perpetuaría el desplazamiento de la población rural atentando contra el derecho al retorno. Por lo tanto, para la Corte el establecimiento de una excepción al deber

³Sentencias T-602 de 2003, T-528 de 2010, T-1115 de 2008, T-515 de 2010 y T-159 de 2011

del Estado de restituir deberá tener una *razón suficiente*.

La Ley 1448 de 2011, en su artículo 97, estableció algunas causales de improcedencia de la restitución, cuando ésta entra en tensión con otros bienes jurídicos de mayor importancia constitucional. Las razones identificadas en el artículo son:

- a) por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de *alto riesgo de amenaza* de inundación, derrumbe u otro desastre natural;
- b) por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron *despojos sucesivos* y éste hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien;
- c) cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un *riesgo para la vida o la integridad personal* del despojado o restituido, o de su familia;
- d) cuando se trate de un bien inmueble que haya sido *destruido parcial o totalmente* y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.

II. *Respecto al procedimiento de expropiación*, se remitió al artículo 58 de la CP, sobre utilidad pública e interés social, y a la Sentencia C-410 de 2015, que esquematizó los requisitos que debe atender el Estado para iniciar un procedimiento de expropiación de acuerdo con las garantías contempladas en el artículo 58 de la Constitución:

- Reserva legal: solo podrán ser objeto de expropiación aquellos bienes que sean

necesarios para la obtención de un fin de utilidad pública e interés social

- Debido proceso: la administración debe tratar de obtener el consentimiento del propietario. La indemnización administrativa sólo sería procedente cuando no haya acuerdo.
- Indemnización previa y justa: garantizar al propietario el pago con ocasión de la limitación del uso, goce y disposición del bien inmueble⁴.

Así las cosas, la Corte concluye que la expropiación es concebida como una herramienta de carácter excepcional en la que intervienen todas las ramas del poder público para brindar garantías al propietario que será requerido por el Estado para adelantar un proyecto de utilidad pública o interés social. Pero los motivos de utilidad pública e interés social deben quedar definidos en cada ordenamiento legal que otorgue la facultad para adelantar procesos de expropiación. Los motivos de utilidad pública e interés social no pueden interpretarse de manera extensiva más allá de los casos y situaciones contempladas en la respectiva normativa.

Así, en el artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 no podrán aducirse motivos de utilidad pública en materia ambiental para adelantar procesos de expropiación que tengan como finalidad realizar obras de infraestructura de transporte, ni para llevar a cabo proyectos de reforma agraria, ni en general para la realización

⁴ Hay otras sentencias y normas legales que tratan los términos y gestiones para una expropiación (Sentencia C-277 de 2011, Ley 1564 de 2012, Ley 388 de 1997, Ley 99 de 1993 –en materia ambiental–, Ley 1682 de 2013 y Ley 685 de 2001) y han desarrollado procedimientos para garantizar el correcto trámite sin vulnerar los derechos del ciudadano.



<https://flic.kr/p/aU8Ucv>

de fines no contemplados en el estatuto que faculta la administración para iniciar los respectivos procesos de expropiación (Sentencia C-035 de 2016, p. 61).

Al remitirse al artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, artículo referenciado en el inciso 2° del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015, en el que se señalan las causales de improcedencia de la restitución, se concluye que la norma sólo es aplicable a víctimas del conflicto cuyos predios van a ser utilizados para proyectos PINES. La Corte colige que el criterio que utiliza la norma para una distribución desigual de derechos y garantías es el carácter de víctima del conflicto y no por el tipo de proyecto. Por tanto, concluye que la calidad de víctima es el único criterio de distribución desigual de los derechos al acceso a la administración de justicia y debido proceso, garantizados a través del procedimiento de expropiación. Así advierte que la norma se dirige a regular una excepción al procedimiento de expropiación, el cual es la regla general en casos de delimitación del derecho de dominio por parte del Estado.

Posteriormente, la Corte hace un análisis exhaustivo sobre la aplicación del test integrado de igualdad y de la finalidad de la medida, es decir la necesidad de adelantar un test estricto de igualdad al artículo 50. Indagó sobre los antecedentes del PND, las metas, prioridades y estrategias políticas en materia económica, social y ambiental. Además, se basó en la intención expresa por el Gobierno Nacional de afianzar las políticas públicas con motivo del desarrollo del proceso de paz y las recomendaciones realizadas por organizaciones internacionales, como la OCDE. En ese marco, la Sala consideró que el artículo 50 tiene como objetivo agilizar la ejecución de proyectos PINE a través de mecanismos más expeditos que el de expropiación; impone la compensación como mecanismo principal de reparación para las víctimas justificándose en la necesidad de adelantar un PINE. Con base en esto, se podría decir que se partió de la necesidad de un mecanismo más expedito que la expropiación. Por tanto, se consideró que la *finalidad del artículo 50 es legítima*.

Luego, entra a analizar si la medida es adecuada para lograr el fin propuesto. Es decir, examinar si la consagración de una excepción adicional al deber de restitución cuando un bien se ha previsto para un proyecto PINE es relevante para el crecimiento y desarrollo económico. En este sentido, la Corte consideró que la medida es adecuada; incluso, afirma que la excepción incorporada al deber de restitución a cargo del Estado evita que la Administración Pública inicie un proceso de expropiación que resulta más dispendioso que los trámites de la compensación. Finalmente, la compensación de la reparación está en el marco de responsabilidad del Estado consignada en el artículo 90 de la CP.

Sin embargo, al revisar si la *medida era necesaria*, la Corte consideró que no lo era, pues podría reemplazarse por otra menos lesiva a los derechos fundamentales involucrados. Así quitar la posibilidad a las víctimas de acceder a la restitución de sus bienes *no es la única alternativa para el fortalecimiento de los PINE*. Al dejar la compensación como medida principal de reparación se genera una restricción al derecho a la restitución. Además, observa que la norma hace una distribución inequitativa y desigual entre dos grupos de ciudadanos, unos son beneficiarios del proceso de expropiación y otros deben asumir la compensación sin requerir su consentimiento. Esta situación es más lesiva pues el último grupo se encuentra en condiciones de indefensión y vulnerabilidad. Entonces, *la norma vulnera el principio de igualdad y no es proporcional*. Los PINE son de naturaleza económica por lo que no puede sobreponerse a la protección de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección.

En conclusión, este artículo se declaró inconstitucional. Adicionalmente, consideró que el párrafo del artículo 50 es también inconstitucional pues da el carácter retroactivo a la norma, esto es, que las disposiciones establecidas podían ser aplicadas a proyectos PINE antes de que ésta entrara en vigencia. Para la Corte, el párrafo vulnera los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima a los que se refiere el artículo 83 de la CP.

Artículo 50. Inciso 2º y párrafo. Ley 1753 de 2015: <i>Inexequible</i>		
La finalidad del artículo es legítima	La finalidad del artículo es legítima	Vulnera principio de igualdad y no es proporcional

Artículos 49 –SINAPINE- y 52 –servidumbre de PINE-

La ley del PND crea, a través del artículo 49, el Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (SINAPINE), asigna la función a la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE) de seleccionar los proyectos que serán considerados PINE y declara a estos proyectos como de utilidad pública e interés social, lo que implica la autorización para la expropiación. Y el artículo 52 sobre servidumbre de PINES, modifica el artículo 32º de la Ley 56 de 1981 para incluir proyectos de generación y transmisión de energía eléctrica que hayan sido calificados como PINE.

Los cargos de la demanda fueron:

La creación del SINAPINE y el otorgamiento de facultades exclusivas a la CIPE para su ordenación vulneran los principios de descentralización, autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Las consideraciones de la Corte sobre la *descentralización, la autonomía territorial y la participación* en lo local fueron las siguientes:

Para la Sala la descentralización no puede entenderse sino dentro del marco general del carácter unitario del Estado; es decir, no puede perderse de vista que siempre opera dentro del contexto de la República unitaria (art. 1 CP). Con respecto al alcance de la autonomía territorial, se plantea que no es la misma para todos los campos, o sea que la implementación de los principios de subsidiariedad y concurrencia no se hacen de manera estandarizada sin considerar la cuestión sobre la que se debe

aplicar. Además, se debe tener en cuenta no sólo lo señalado en la CP sino los desarrollos en la ley, que quedaron en manos del Congreso, lo que lleva a que el legislativo tenga un amplio margen de discrecionalidad para fijar el alcance, competencias y funciones de los entes territoriales.

Aclara, además, que la CIPE decide cuáles proyectos son de interés nacional, diferente de cuáles se van a desarrollar. La decisión de desarrollarlos depende de la política de cada entidad. En consecuencia, la CIPE no tiene incidencia sobre la realización o no de un proyecto. Hecha esta aclaración, la Corte señala que la atribución dada a la CIPE no vulnera ninguna de las competencias o funciones de las entidades territoriales. Por tanto, declara *exequibles los incisos 1, 2 y 5 así como la expresión “que hayan sido calificados de interés nacional y estratégico por la CIPE”* del artículo 52 de la Ley 1753 de 2015.

Artículo 52 de la Ley 1753 de 2015: Exequible			
Inciso 1°: exequible	Inciso 2°: exequible	Inciso 5°: exequible	Expresión “que hayan sido calificados de interés nacional y estratégico por la CIPE: exequible

Desde la perspectiva de la expropiación administrativa y judicial, los demandantes argumentan la inconstitucionalidad de la CIPE ya que decide cuáles proyectos pueden iniciar un trámite de expropiación sin que el órgano legislativo haya definido suficientemente los motivos de utilidad pública e interés social; esto, a juicio de los demandantes sería una facultad indeterminada y se vulneraría también el derecho al debido proceso, el derecho de propiedad y las normas de la Constitución Ecológica.

En esa lógica, la Corte debió establecer si el criterio de “alto impacto en el crecimiento económico y social del país” sobre el cual la CIPE debe basarse para definir un proyecto como PINE, constituye un motivo de utilidad pública e interés social suficiente para adelantar procesos de expropiación. En dicha investigación la Sala no encontró con claridad que el legislador haya establecido en el PND el parámetro para determinar qué constituye alto impacto; tampoco le resultó posible determinar qué factores sociales son los que constituyen el crecimiento o si se trata solamente de la redistribución de los beneficios del crecimiento económico.

En suma, no es posible saber cuál es el límite del ejercicio de la facultad conferida a la CIPE. Estas indeterminaciones impiden el ejercicio de los derechos de acceso a la administración de justicia, a la defensa y al debido proceso, pues las ambigüedades planteadas no permiten que los sujetos procesales defiendan eficazmente sus derechos. De otro lado, los motivos de utilidad pública e interés social para adelantar procesos de expropiación cuando se declaren proyectos PINE no están definidos en ninguna otra ley; en consecuencia, para la Corte, adelantar procesos de expropiación resulta indeterminado e indeterminable. A su vez, la indeterminación del alcance de las facultades de la CIPE afecta la realización efectiva de los fines del Estado.

En virtud de lo anterior, la Corte determinó *exequibles los incisos primero, segundo y quinto del artículo 49 e inexecutable el inciso tercero*. Y se declaró inhibida para pronunciarse de fondo con respecto al inciso cuarto pues no hubo cargos específicos contra éste último.

Artículo 49, Ley 1753 de 2015: Exequible, salvo el inciso 3°

Inciso 1°: Exequible	Inciso 2°: exequible	Inciso 3°: inexequible	Inciso 5°: exequible
-------------------------	-------------------------	---------------------------	-------------------------

Se inhibe de emitir pronunciamiento de fondo en relación con el inciso cuarto por ineptitud de los cargos

Artículo 51 –Licencias y permisos ambientales para PINE–

El argumento para demandar el artículo fue el siguiente:

La asignación de competencias propias de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) viola los artículos 150 y 331 de la CP.

La Corte tomó como punto de análisis la afirmación de los demandantes en el sentido de que la norma desplazó competencias a favor de la ANLA desconociendo facultades constitucionales y legales de las CAR en el ámbito del trámite y toma de decisión sobre el licenciamiento ambiental en los PINES. Además, se señaló que se perdió el control autónomo y regional sobre los proyectos con incidencia ambiental, se flexibilizó un mecanismo de control estatal y se evadió el debate democrático que debe darse en el seno del Congreso.

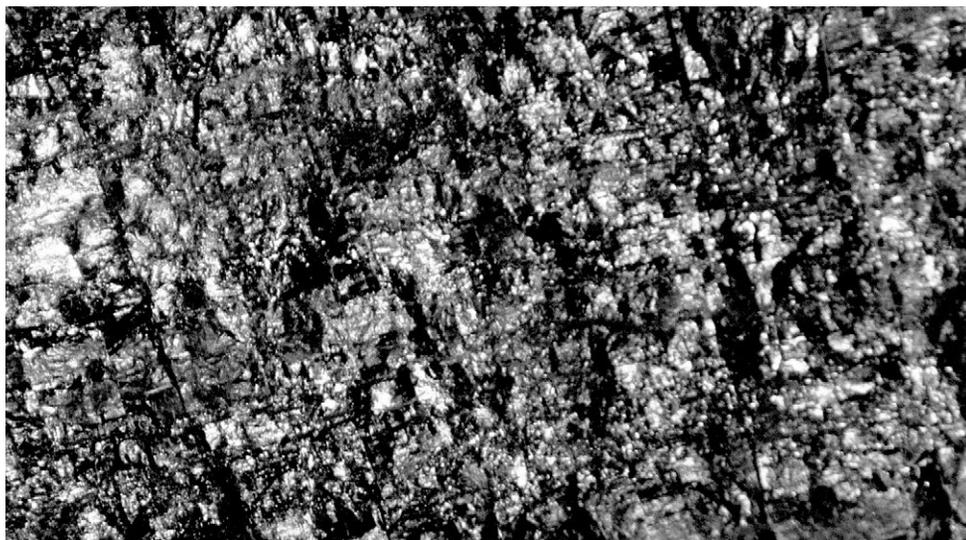
Para la Sala Plena, el artículo 51 establece una competencia privativa en favor de la ANLA y adicionalmente señala que los proyectos PINE que en la actualidad están en manos de las



CAR pueden desistir del trámite y reiniciarlo con la ANLA. Al revisar las competencias de la rama legislativa con relación a las CAR, encuentra que el artículo 150 de la CP define la función del Congreso de reglamentar la creación y funcionamiento de las CAR dentro de un régimen de autonomía. No obstante, no existe señalamiento explícito que indique el alcance del margen de configuración del legislador ni las funciones para las CAR, pero sí señala que debe hacerse dentro de un régimen de autonomía; sólo el artículo 331 de la CP hace alusión específica a la Corporación Autónoma del Río Grande del Magdalena.

Con base en una revisión de la jurisprudencia existente alrededor de las CAR y sus funciones, la Corte pudo concluir que estas entidades gozan de autonomía funcional ya que precisamente se crearon dentro de un régimen de autonomía para garantizar que las regiones tuvieran mayor injerencia sobre sus intereses ambientales. Además, en reiteradas ocasiones se ha referido al principio de rigor subsidiario⁵. Desde la perspectiva

⁵ Este principio prohíbe atribuirle a una entidad del orden nacional



de la distribución de las competencias entre lo nacional y territorial, la Corte encuentra que el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 establece que las CAR están facultadas para otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables. A su vez, el artículo 52 de la misma ley define los casos en que la competencia para la expedición de licencias ambientales recae exclusivamente en el Ministerio de Ambiente y actualmente en la ANLA⁶. A pesar de esto, la Corte considera que la Ley 99 no distribuye exhaustivamente las competencias en materia de licenciamiento ambiental entre el nivel central y las CAR.

una competencia propia del orden regional, departamental o municipal, a menos que ello esté justificado en la necesidad de garantizar un bien jurídico que desborda el ámbito de competencia de la entidad a la cual le corresponde. (Sentencia C-035 de 2016, p. 95)

⁶Obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías, la ejecución de proyectos de gran minería, la construcción de represas, o embalses de gran capacidad, la construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado y la construcción de aeropuertos internacionales entre otros

De todas formas, lo entiende como una tensión entre el Estado unitario y los principios de descentralización, participación y autonomía. En específico, asevera que la norma impide que las CAR hagan parte de la decisión del licenciamiento a pesar de que estas son las que están más cercanas a la ciudadanía y conocen más de cerca las áreas y ecosistemas donde se producen los impactos ambientales.

Al abordar los principios de coordinación y rigor subsidiario como elementos de armonización entre el Estado unitario y la autonomía territorial para la expedición de licencias ambientales, la Corte también se remitió a la jurisprudencia anterior que se refiere a los pronunciamientos sobre las circunstancias en que el gobierno nacional tiene la competencia de limitar la facultad de expedición de licencias que corresponde a las CAR. Determinó dos condiciones: i) que se trate de un proyecto de incidencia nacional y no puramente local o regional; y ii) que no se vulnere el núcleo de la autonomía de las CAR.

Concluyó que, si bien la autonomía de las CAR no es absoluta, el legislador no está facultado para limitar el ejercicio de funciones que tienden a aumentar la incidencia de las entidades regionales sobre el manejo de sus asuntos. En particular para el artículo demandado, la relevancia de las CAR adquiere más importancia con la expedición de licencias, pues está relacionada con situaciones que permiten prevenir la ocurrencia de impactos ambientales. Así, el legislador no puede trasladar una competencia a un órgano de carácter nacional a no ser que esté

plenamente justificado por la necesidad de prevenir impactos ambientales a una escala de desborde la capacidad de las CAR.

En ese orden de ideas, la Corte expresó que el argumento de que sea un proyecto de importancia nacional no puede ser el único, pues se desconocería el principio de rigor subsidiario, ya que no encuentra razones suficientes para limitar la autonomía de las CAR. Adicionalmente, reconoce sin lugar a dudas que en este caso el principal bien jurídico afectado es el derecho al ambiente sano y los deberes correlativos que de éste se desprenden. Por lo tanto, determinó que la afectación a la autonomía fue “excesivamente gravosa e injustificada”, sobre todo si se advierte que la medida adoptada por el legislador no otorga un mayor nivel de protección a ecosistemas potencialmente afectados por los PINE. A esto se suma el hecho de que la CIPE debía establecer los criterios de determinación de proyecto PINE y la competencia de la entidad encargada de la licencia ambiental, lo que también afecta la autonomía de las CAR.

Así las cosas, *la transferencia de la función de otorgamiento de licencia ambiental de la CAR a la ANLA se estipuló como inconstitucional*. Aparte de vulnerar el principio de autonomía, también se limita el principio de la participación democrática y pasa por alto los principios de coordinación y rigor subsidiario en materia ambiental. Aclaró que, aunque estos proyectos suscitan el interés de la administración nacional por su impacto económico y social, producen impactos ambientales en el ámbito regional y por ende deben ser las autoridades regionales las que los evalúen.

Artículo 51 de la Ley 1753 de 2015: Inexequible		
Vulnera principio de autonomía de las CAR	Vulnera principio de participación democrática	Desconoce principios de coordinación y rigor subsidiario

- **Minería e hidrocarburos en Páramos**

Los argumentos centrales para demandar el artículo son:

La excepción a la prohibición general de realizar actividades de explotación en ecosistemas de páramo con base en que se puede realizar si dicha actividad tiene otorgada licencia ambiental con anterioridad a la Ley 1382 de 2010 (Código de Minas inexequible) y Ley 1450 de 2011 (PND 2010-2014). Se presenta impacto en el ambiente de forma evidente; además, se resalta que existen 347 títulos en páramos que cuentan con licencia. Vulnera los derechos al medio ambiente, al agua y al patrimonio público.

Para examinar los argumentos de inconstitucionalidad del artículo, la Corte los abordó a partir de los siguientes temas:

Libertad económica y alcances en relación con el desarrollo de actividades de extracción de RNNR.

La Corte concluye que, siguiendo el modelo económico adoptado en la CP, el Estado tiene la facultad de intervenir en el mercado; y una expresión de esas formas es limitando el desarrollo de ciertas actividades económicas sin cometer arbitrariedad. Para evitar una decisión arbitraria la Sala aclara que: i) se debe respetar el núcleo esencial de la libertad

involucrada; ii) se debe obedecer el principio de solidaridad o alguna de las finalidades plasmadas en la CP; y iii) responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Intervención del Estado en la actividad de extracción y alcance de los derechos otorgados mediante licencias ambientales y los contratos de concesión.

Al respecto, la Corte expresó que el contrato de concesión no le otorga al concesionario particular la titularidad sobre los bienes del subsuelo y, por tanto, no le impide al Estado limitar, condicionar o prohibir la actividad cuando con ello se pretenda proteger un bien jurídico de mayor importancia constitucional⁷. En esa perspectiva, asegura que limitar la actividad del legislador y del gobierno a la inexistencia de contratos de concesión equivaldría prácticamente a sujetar la actividad legislativa a intereses particulares, estancar la capacidad de ordenamiento de responder a los cambios sociales e invertir la regla constitucional de prevalencia del interés general. En otras palabras, en aras de garantizar el interés general, el hecho de que exista un contrato de concesión vigente no es argumento para que el legislador prohíba la actividad que se está desarrollando.

Respecto a las licencias ambientales, la Corte ha expresado que es un requerimiento para el desarrollo de las actividades y se asumen como una forma en que el Estado interviene en la economía y limita la libre iniciativa privada. Es decir, que es el Estado – al ser el propietario del subsuelo- el que tiene

⁷Por ejemplo, cuando se descubre que un medicamento, alimento o la explotación de un determinado material de construcción tiene consecuencias nocivas para la salud, el Estado tiene la facultad de prohibir su producción, transformación y comercialización.

la facultad de determinar las condiciones para que se desarrolle la actividad y ello no implica que, aunque haya otorgado una licencia ambiental, no pueda prohibir posteriormente la realización de la actividad. Adicionalmente, el Estado puede basarse en el principio de precaución que consiste en suspender actividades y obras cuando como producto de ésta se derive un daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana. Así, la protección al ambiente prevalece frente a derechos económicos adquiridos por particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión en los casos en que se demuestre que la actividad produce un daño o cuando se aplique el principio de precaución.

Constitución ecológica y concepto de desarrollo sostenible

La CP consagró al ambiente como un bien jurídico que debe protegerse, por lo que los derechos y obligaciones ecológicas del Estado giran alrededor del desarrollo sostenible ⁸. En esa medida el artículo 80 recoge la perspectiva de desarrollo en el sentido de que se debe buscar el equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la preservación de los recursos naturales. No obstante, la CP no adopta un modelo exclusivamente conservacionista del medio ambiente por lo que el derecho al ambiente sano no es absoluto. Por esto, se presenta una tensión entre la protección al ambiente y el desarrollo económico, que, en otras palabras, insta a la conciliación entre el derecho al ambiente sano y el derecho a

⁸El desarrollo sostenible es "aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

la libertad económica⁹. Dicho esto, se debe analizar cada caso particular para llegar a dicha conciliación y evitar que en abstracto uno prevalezca sobre el otro.

Alcance del deber del Estado de conservar áreas de especial importancia ecológica

En términos de normativa, las áreas de importancia ecológica han tenido un desarrollo legislativo y reglamentario bastante amplio en el ordenamiento jurídico colombiano. De ellas se desprende la regulación de i) áreas con distintos niveles de protección; ii) áreas protegidas del orden nacional y del orden regional; iii) áreas protegidas públicas y privadas y iv) funciones de las diferentes autoridades competentes para su administración, manejo y protección. La definición de estas áreas tiene como propósito: asegurar la continuidad de procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica; garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales al bienestar humano; y garantizar la permanencia del medio natural para el mantenimiento de la diversidad cultural y de la valoración social de la naturaleza.

Problema de determinación del concepto de páramo

A pesar de que los ecosistemas de páramo¹⁰ han sido concebidos por la regulación – Ley 99 de 1993- como áreas que requieren especial protección, no se ha reglamentado

⁹El derecho a la libertad económica es susceptible de ser limitado en aquellas situaciones en que pueda verse comprometido el derecho al ambiente sano y a un equilibrio ecológico.

¹⁰La Resolución 769 de 2002 del Ministerio de Ambiente estableció que los páramos son ecosistemas de una singular riqueza cultural y biótica y con un alto grado de especies de flora y fauna endémicas que se constituyen en factor indispensable para el equilibrio ecosistémico, el manejo de la biodiversidad y el patrimonio natural del país.



una categoría de protección específica o automática. Esto conlleva a que actualmente haya zonas de páramo oficialmente declaradas como áreas de protección y otras que no lo han sido. Sin embargo, no hay una definición única del concepto de páramo: hay diferencias en torno a la altura sobre el nivel del mar y sobre los elementos a partir de los cuales se construye la definición. Estas ambigüedades se convierten en desafíos para su delimitación y protección. Empero, la Corte encontró puntos de convergencia en las definiciones que se relacionan con las funciones o servicios ambientales que prestan los ecosistemas y ello facilita la adopción de criterios para la delimitación y protección.

Parámetros de delimitación de páramo: diferencias entre concepto de área de referencia y área delimitada

El Instituto Alexander von Humboldt es el encargado de realizar los estudios técnicos para definir las áreas de referencia y presentarlas al Ministerio de Ambiente para que éste realice la delimitación del páramo. Sin embargo, se aclara que, si bien el área de referencia debe

servir de fundamento para la delimitación, el Ministerio no está en la obligación de basarse en dicha área para efectuar la delimitación. Incluso, la ley no define parámetros y criterios para que haga la delimitación. Es decir, el Ministerio tiene discrecionalidad para la determinación definitiva del área de páramo. De hecho, la plena discrecionalidad ha generado problemas para el establecimiento de medidas de protección, usos del suelo y determinación de las entidades encargadas de su administración, manejo y protección. Se cita el conflicto socio-ambiental ocasionado por el criterio utilizado por el Ministerio de Ambiente para la delimitación del páramo de Santurbán.

En ese sentido se afirma que una delimitación inadecuada puede llegar a afectar los ecosistemas de páramo y podría ponerse en riesgo la disponibilidad y continuidad de servicios ecosistémicos ambientales de los cuales se deriva el derecho fundamental al agua. Se podría permitir el desarrollo de actividades mineras y de hidrocarburos, y tal y como lo establece el artículo 173 de la Ley 1753 se permitiría desarrollar dichas actividades a quien tenga licencia y contrato de concesión independientemente de cuándo les haya sido expedida. Por lo tanto, en la medida en que la protección del ecosistema de páramo depende de la labor de delimitación, la Corte procedió a integrar los dos primeros incisos del artículo a la unidad normativa existente.

Las características del ecosistema de páramo y servicios ambientales que presta

Se identifica dos funciones esenciales para la sociedad: son una pieza clave en la regulación del ciclo hídrico (calidad y disponibilidad) y también son sumideros de carbono, es decir, almacenan y capturan carbono, lo

cual contribuye a mitigar los efectos del calentamiento global.

El páramo como regulador del ciclo hídrico

Los páramos cumplen una función retenedora y proveedora de agua dulce y esto impacta de forma positiva en la calidad, disponibilidad y accesibilidad al recurso. La calidad del agua proveniente de los páramos es de mejor calidad que la que proviene de otras fuentes. Esto impacta positivamente en la calidad de vida de los habitantes en términos de potabilidad y tiene una ventaja económica pues se incurre en menos costos de tratamiento de la misma, lo que repercute en la tarifa garantizando el acceso a todas las personas de distintos niveles socio-económicos. Con respecto a la disponibilidad, se afirma que, debido a que los páramos son receptores de recurso hídrico y el proceso de liberación del mismo es lento, mientras se proteja el proceso de recepción e infiltración del agua se garantizará su disponibilidad. Finalmente, por su cercanía a los centros poblados con alta densidad demográfica, se considera que son la principal fuente de captación del recurso hídrico ya que el transporte y suministro es más sencillo y económico.

El páramo como sistema de captura de carbono

Se afirma que la capacidad de captura y almacenamiento de carbono en los ecosistemas de páramo es mayor que en los bosques tropicales. Por esto su protección es fundamental para la mitigación del cambio climático y para garantizar el acceso al agua potable.

La biodiversidad en el ecosistema de páramo

La biodiversidad presente en los páramos se

refleja en la existencia de aproximadamente 3379 especies de plantas, 70 especies de mamíferos, 154 especies de aves, 90 especies de anfibios. Se destaca la presencia del oso andino, el cóndor y el puma.

La interacción entre los distintos recursos del páramo y la relación de interdependencia entre este y el bosque que lo rodea

No se debe comprender el funcionamiento del páramo al margen del funcionamiento de los bosques que lo rodean, pues éstos interactúan y dependen entre sí. Por lo tanto, se advierte que entre el páramo y el bosque existen sistemas de flujos de aguas subterráneas y superficiales y de especies polinizadoras que son vitales para la pervivencia de estos ecosistemas.

Vulnerabilidad, fragilidad y capacidad de recuperación del ecosistema de páramo

Los procesos biológicos y químicos que suceden en los páramos son lentos por las bajas temperaturas y la baja concentración de oxígeno. Esto implica que tienen metabolismos lentos y que su capacidad de recuperación o restauración es prácticamente imposible. Por lo tanto, cuando las funciones ecosistémicas del suelo y subsuelo sufren impactos negativos, suelen ser irreversibles. Adicionalmente, los páramos tienen umbrales de resistencia y resiliencia muy bajos, es decir son muy frágiles. Esto se debe a que evolucionaron en aislamiento geográfico, lo que implica que no fueron sometidos a disturbios (antrópicos o naturales) ¹¹ permanentes que les permitiera desarrollar adaptaciones especiales. Por esto el Estado tiene el deber de brindar una

¹¹ Los disturbios que sufren actualmente son: el fuego, la ganadería, la agricultura, la minería a cielo abierto y de socavón, las plantaciones de especies exóticas, la construcción de obras civiles, el corte de matorrales para leña, la presencia de especies invasoras y la cacería

protección más amplia y especial para preservar este ecosistema. Por lo tanto, el proceso de delimitación es de suma importancia y dicha función debe llevarse a cabo a partir de fundamentos ecológicos que comprendan las complejidades de la interacción entre los elementos de un ecosistema y entre los distintos ecosistemas. Son indispensables para la desaceleración del cambio climático, garantizar la biodiversidad y riqueza de la nación y el derecho al agua del 70% de los colombianos.

El agua como derecho fundamental. La ubicación estratégica de los ecosistemas de páramo

El agua es un recurso vital para el ejercicio de derechos inherentes al ser humano y para la preservación del ambiente. Por lo tanto, las obligaciones del Estado son las siguientes: i) garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso; ii) expedir leyes dirigidas a la realización de los derechos fundamentales al agua y al ambiente sano en todos los órdenes; iii) ejercer un control muy exigente sobre las actividades económicas que se desarrollan en sitios que por expresión natural son fuentes originales de agua. Para que el Estado pueda cumplir con estas obligaciones, es fundamental que brinde la protección especial a los ecosistemas de páramo, pues es una de las principales fuentes de abastecimiento de agua en el país; esto adquiere mayor relevancia al tener en cuenta que no se tiene garantizado el suministro permanente y continuo del recurso hídrico en todos los municipios del país.

La Corte encuentra que en la actualidad existe un déficit normativo y regulatorio para cumplir con el deber constitucional

de proteger los páramos provocando la vulneración al derecho al agua y al ambiente sano. Adicionalmente, identifica que otra de las fallas en la protección de estos ecosistemas es que la limitación para el desarrollo de actividades agropecuarias, de exploración y explotación de RNNR se restringe al Ministerio de Ambiente, sin que exista un criterio que limite la potestad que tiene para adaptarse a los parámetros científicos dados por el Instituto von Humboldt cuando se desvía de los mismos. En conclusión, no existe una garantía de que los páramos están siendo protegidos de una manera efectiva y ello implica que los ciudadanos interesados en protegerlos no pueden actuar administrativa ni judicialmente para proteger los derechos colectivos y fundamentales que pueden estar siendo vulnerados.

En relación con el artículo demandado, la Corte considera que dicha disposición contiene una facultad indeterminada de la cual solo se conoce que la competencia para la expedición de directrices de protección fue atribuida al Ministerio de Ambiente. En ese sentido, encuentra que en lugar de establecer restricciones para proteger los páramos y atribuir facultades a las autoridades públicas con parámetros claros de protección, lo que persigue es aumentar el margen de discrecionalidad de dichas autoridades. Y por eso, el artículo en realidad lo que hace es desproteger los páramos.

1.3. ¿Gana el país, pierde el gobierno nacional?

Las constantes disputas del gobierno nacional con la sociedad civil, las entidades territoriales y el legislativo¹² dan muestras evidentes de que unas son apuestas del nivel central para cumplir con los objetivos propuestos en el PND y otras son las necesidades y deseos del rumbo que debe tomar el país desde la óptica ciudadana. El análisis anterior refuerza el planteamiento de la “carrera hacia el fondo” que ha emprendido el gobierno en su afán de profundizar el modelo extractivista del cual depende de manera preocupante para obtener la renta y financiarse.

Esta carrera hacia el fondo está obligando al gobierno a la adopción de medidas que van en detrimento de los derechos fundamentales de las y los colombianos, donde priman los intereses económicos sobre los demás ámbitos, contrario a lo que sería una política armónica y ponderada de desarrollo y bienestar colectivo. En este punto, es importante señalar que, a medida que se presentan dificultades en el sector extractivo, más compleja se hace la materialización del desarrollo como apuesta de país, ya que dicha estrategia se aleja cada vez más de una concepción armónica con los territorios. Más aún, la noción de desarrollo sostenible consignada en la CP se ha quedado en un ideal cuya ruta no logramos diseñar de modo que atienda las particularidades de los territorios, potencie las ventajas comparativas y considere la heterogeneidad de las regiones.

Art. 173 Ley 1753 2015.

Inciso segundo: **inexequible** bajo la condición de que cuando el Ministerio de Ambiente se aleje de la recomendación del Humboldt, debe fundamentar su decisión en un criterio científico que provea mayor protección al páramo

Incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo: **exequibles**

¹²Véase los anteriores informes del sector extractivo de la Fundación Foro Nacional por Colombia

Así, surgen situaciones contradictorias cuando el gobierno nacional define Proyectos de Interés Nacional Estratégicos bajo el argumento de que serán los motores del crecimiento y el desarrollo, con una mirada macro, pasando por alto sus implicaciones e impactos en los territorios y sus poblaciones. Tal es la divergencia de concepciones que muchos habitantes han asegurado preferir cerrar la puerta al supuesto desarrollo que traerían proyectos de infraestructura, hidroeléctricas, minería, etc. que verse enfrentados a nuevas realidades que, según sus visiones y estilos de vida, nada tienen que ver con una mejoría en sus condiciones de vida. Estas tensiones han sido factor importante de la detonación de luchas sociales en el país, pues en la mayoría de los casos, la ciudadanía no encuentra un interlocutor en el territorio con quien dialogar, situación que la obliga a buscar formas alternativas de ser escuchados, como la movilización y la protesta social.

Las demandas presentadas y la respuesta de la Corte Constitucional en su sentencia C-035 de 2016 plantean con vehemencia la vulneración de derechos individuales y colectivos. Son el resultado de una ciudadanía cada vez más activa, que manifiesta sus posiciones frente a decisiones del gobierno central que no considera pertinentes y que por el contrario la afectan y transgreden; y del trabajo de algunos Congresistas que están restableciendo los canales de comunicación con sus representados para tramitar sus preocupaciones y necesidades en los escenarios correspondientes.

La relevancia dada al papel que debe jugar la entidad territorial en la toma de decisiones en materia minera es un logro trascendental



para conciliar los intereses del Estado en su necesidad de conseguir recursos y su obligación de promover el crecimiento, de un lado, y los de las entidades territoriales en ser corresponsables de la ruta que tome su región frente a un tipo específico de desarrollo que realmente refleje la apuesta de los habitantes de ese territorio, de otro.

Tal circunstancia pone freno a la centralización –desmesurada– de las decisiones y abre el espacio para que las entidades territoriales dejen de ser observadoras pasivas de las transformaciones que ocurren en sus jurisdicciones. No obstante, esta nueva situación también genera preocupaciones y plantea grandes desafíos en relación con las capacidades de los municipios y departamentos para asumir con idoneidad la responsabilidad asignada. Además, sobrevienen nuevos riesgos, ya que los mandatarios, concejales, funcionarios públicos y ciudadanía podrían ser objeto de cooptación y presiones para influir en la decisión de autorizar o no el desarrollo de ciertos proyectos. En este sentido y de cara a un escenario de post-acuerdo, es fundamental



virar hacia los territorios para brindarles más apoyo y fortalecerlos en la mira de que puedan garantizar el ejercicio de su autonomía y promover la participación ciudadana.

El análisis descrito sobre la protección a los ecosistemas de páramos deja ver cómo una alta Corte se pronuncia para devolver el valor correspondiente al ambiente dentro de un modelo económico que ha pasado por encima de las consideraciones acerca de la obligación del Estado de preservar la biodiversidad y las fuentes hídricas, elementos esenciales para garantizar el derecho a la vida. Este punto marca un hecho histórico para el país, ya que se han dado largas discusiones sobre el rol que debe ocupar el sector ambiental dentro de las políticas y estrategias de crecimiento y desarrollo. El reconocimiento que dio la Sala de la Corte a la necesidad imperante de adoptar medidas urgentes para conservar estos ecosistemas constituye una batalla ganada que la ciudadanía había emprendido hace varios años en su preocupación por asegurar el derecho al agua, al ambiente sano, a la vida. La lucha de pesos y contrapesos entre el gobierno y el

sector privado, de un lado, y de la ciudadanía, del otro, finalmente fue dirimida.

Con estos acontecimientos sería razonable pensar que hemos ganado las y los colombianos. Sin embargo, esto indica que es imprescindible pensar y crear prontamente alternativas para que el país pueda generar crecimiento y desarrollo sin agotar hasta el último recurso que tiene. El gobierno está en una gran encrucijada pues el panorama no es fácil si se piensa que necesita jalonar el crecimiento en medio de condiciones internacionales difíciles y que está ad portas de la firma de paz, lo cual implicará invertir grandes recursos para la construcción de la paz territorial. Si no los tiene, podría ser el fracaso de uno de los intentos más importantes del país por dejar de vivir en una guerra que lleva más de cincuenta años opacando nuestro potencial económico y social. Ahí perdemos todos.

2. Los principales acontecimientos normativos del 2015 y la reglamentación de algunas apuestas del PND

2.1. Los Decretos Únicos Reglamentarios: un ejercicio de mejora normativa con buenas intenciones y resultados inciertos

En 2015, la Presidencia de la República expidió los decretos únicos reglamentarios con el objetivo de compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario de los 21 sectores -que corresponden a los sectores liderados por 15 ministerios y 6 departamentos administrativos¹³⁻

¹³Los sectores son: a saber: i) Hacienda y Crédito Público; ii) sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural; iii) sector trabajo; iv) sector administrativo de minas y

en aras de eliminar normas obsoletas, que no se usan o están derogadas, y ajustar otras a la realidad institucional y normativa vigente. Este procedimiento atendió a las recomendaciones del CONPES 3816 de 2014, "Mejora normativa: análisis de impacto", y a las formuladas por la OCDE en el proceso de preparación de Colombia para su ingreso a esta organización internacional.

Según el Presidente, este paso es también fundamental para la seguridad jurídica de los ciudadanos e inversionistas, requerimiento que más han solicitado los inversionistas extranjeros. Con estos nuevos decretos se derogaron todas las normas anteriores. Se pasó de 10 mil normas dispersas vigentes -algunas desde hace más de un siglo- a 21.

En el proceso de expedición, el gobierno aseguró haberse cerciorado de que ninguna norma compilada hubiera sido objeto de declaración de nulidad o de suspensión provisional; a pesar de esto, Gutiérrez (18 abril, 2016), de *Ámbito Jurídico*, afirma que esto no sucedió. Por ejemplo, algunos apartes del decreto único del sector Interior, relacionados con consulta previa, que habían sido derogados por el Decreto 3770 de 2008¹⁴ del Consejo de Estado, quedaron de nuevo

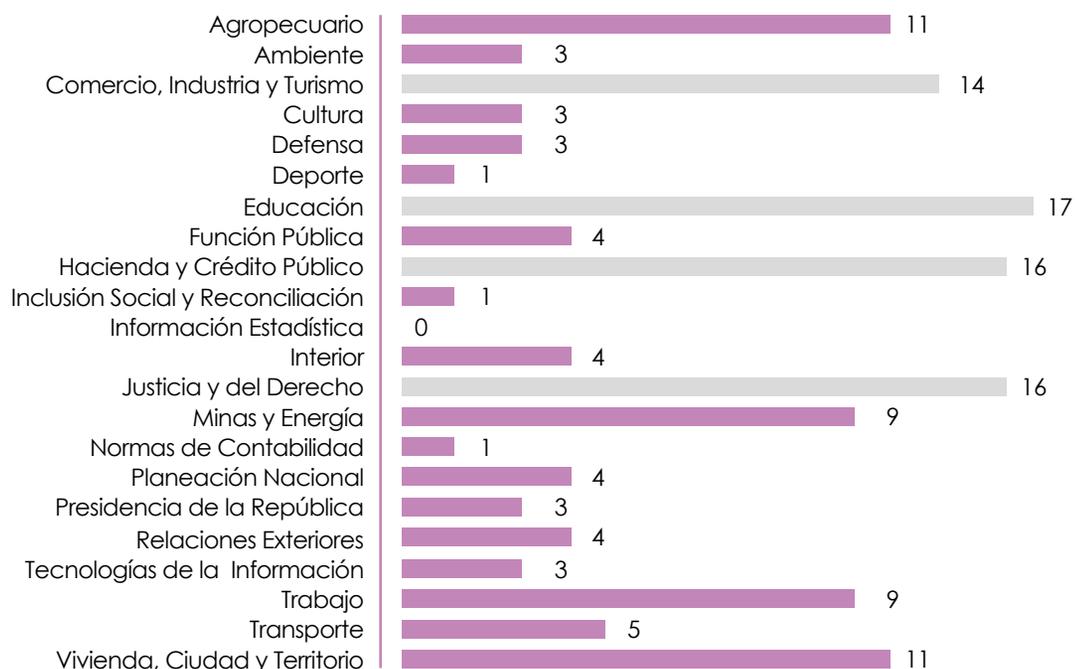
energía; v) sector comercio, industria y turismo; vi) sector educación; vii) sector ambiente y desarrollo sostenible; viii) sector vivienda, ciudad y territorio; ix) sector transporte; x) sector función pública; xi) sector administrativo de planeación nacional; xii) sector presidencia de la república; xiii) sector de tecnologías de la información y las comunicaciones; xiv) sector administrativo del deporte; xv) sector de inclusión social y reconciliación; xvi) sector cultura; xvii) sector administrativo de defensa; xviii) sector justicia y del derecho; xix) sector administrativo de relaciones exteriores; xx) sector administrativo del interior; xxi) sector administrativo de información estadística

¹⁴Por el cual se reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; se establecen los requisitos para el Registro de Consejos Comunitarios y Organizaciones de dichas comunidades y se dictan otras disposiciones.

vigentes. El decreto único del sector ambiental fue demandado ante la Corte Constitucional con el argumento de que compilar el Decreto 1791 de 1996 –de aprovechamiento forestal– debió haberse surtido la consulta previa. Esta acción no fue admitida.

Para adelantar este procedimiento, el gobierno se amparó en las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la CP –ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Por su parte, la Corte Constitucional se pronunció con la Sentencia C-839 de 2008, sobre compilación de normas, aclarando que en la realización de esta tarea no se puede llegar a la elaboración de un nuevo texto jurídico con otra numeración y titulación. Esto significa que no se puede variar la naturaleza y contenido del ejercicio.

De otro lado, se resaltó con ímpetu que fueron colgados con "debida anticipación" en las páginas web de cada entidad para comentarios de los ciudadanos y que esas opiniones fueron consideradas y tenidas en cuenta. En la realidad, el plazo que dio el sector ambiental fue de tres días, sin ninguna difusión, para que la ciudadanía pudiera efectivamente conocerlos y dar sus aportes. Incluso, algunos abogados consideraron el proceso de conformación de esos decretos como antidemocrático pues debió surtirse una consulta con la comunidad para su construcción y una adecuada pedagogía entre jueces, abogados y estudiantes de Derecho. Gutiérrez también afirma que, cumplido un año de expedidos, el gobierno ha realizado más de 100 modificaciones, situación que conduce a cuestionar la efectividad real de este paso dado (gráfica 1).

Gráfica 1. Modificaciones de los Decretos Únicos Reglamentarios

Fuente: ambitojuridico.com

- **Decreto 1073 de 2015. Sector Administrativo de Minas y Energía**

Para el sector *minas y energía*, en el año 2015 fueron efectuadas siete modificaciones al Decreto Único 1073 de 2015 en los siguientes temas:

**Decreto 1493
julio de 2015**

Determina los parámetros técnicos para definir los porcentajes de *participación en la liquidación de las regalías* y compensaciones cuando dos o más entidades territoriales comparten en su jurisdicción yacimientos de recursos naturales no renovables

**Decreto 1623
agosto de 2015**

Establecimiento de los lineamientos de política para la expansión de la cobertura del servicio de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional y en las Zonas No Interconectadas

<p>Decreto 2108 octubre de 2015</p>	<p>Medidas para garantizar la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica, durante la ocurrencia de circunstancias extraordinarias que pongan en riesgo su prestación</p>
<p>Decreto 2251 noviembre de 2015</p>	<p>Medidas para garantizar el abastecimiento de gas licuado de petróleo a los sectores prioritarios en el territorio nacional</p>
<p>Decreto 2143 noviembre de 2015</p>	<p>Promoción y utilización de las fuentes no convencionales de energía</p>
<p>Decreto 2345 diciembre de 2015</p>	<p>Lineamientos para aumentar la confiabilidad y seguridad de abastecimiento de gas natural</p>
<p>Decreto 2504 diciembre de 2015</p>	<p>Define aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera y se toman otras determinaciones</p>

- **Decreto 1076 de 2015. Sector ambiente y desarrollo sostenible**

En el caso del sector ambiental, para el 2015 se realizaron tres modificaciones al Decreto Único 1076 de 2016:

<p>Decreto 1850 septiembre 2015</p>	<p>Decreto 1956 octubre 2015</p>	<p>Incluye una sección para licencias y permisos ambientales para Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos</p>
<p>Trámite de elección de los representantes del Sector Privado ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales</p>	<p>Se realizan una serie de precisiones formales al Decreto Único</p>	

Aún están pendientes por expedir los del sector salud, pensional y tributario, pues por su complejidad requieren más tiempo. Además, no queda claro cuál será la autoridad competente para pronunciarse de fondo y de forma sobre posibles demandas que muy probablemente lleguen, pues el no haber cumplido con la compilación según los términos especificados en la ley y la jurisprudencia puede conducir a la inexequibilidad de los decretos.

2.2. Las licencias ambientales para PINES versus la Resolución 1628 de 2015 sobre áreas protegidas

El decreto 2220 de 2015 incluye en el marco de los proyectos PINE las definiciones de los conceptos de Corporaciones Autónomas Regionales, licencia ambiental y permiso; el ámbito de aplicación del decreto; la competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA); la competencia de otras Autoridades Ambientales en los Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINE); el informe a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; y, las tasas retributivas, compensatorias y por el uso del agua. Este decreto estableció que todas las licencias y permisos ambientales que deban efectuarse para desarrollar un proyecto PINE deberán ser tramitadas por la ANLA. El espíritu del decreto respondió a los fundamentos del CONPES 3762 de 2013 para resolver las dificultades que afectan la agilidad y viabilidad del desarrollo de los proyectos PINE (adquisición de predios, consulta previa, permisos y trámites ambientales) y reglamentó la disposición consignada en el artículo 51 de la Ley del PND.

La salida a la luz pública de este decreto generó gran controversia, pues, como se

analizó en el apartado anterior, es una medida re-centralizadora que atenta contra la autonomía de las CAR y la participación de los territorios. Este decreto se suma a la serie de acciones de flexibilización normativa en el campo ambiental que han tenido el propósito de destrabar los proyectos de gran envergadura ya que, según el gobierno nacional, son los que contribuyen al crecimiento, relegando a un segundo plano los riesgos socio-ambientales y el derecho al ambiente sano.

Meses antes, el Ministerio de Ambiente había expedido el Decreto 0783 del 21 de abril de 2015, que pasó bastante desapercibido en la opinión pública. Este derogó el numeral 10 del artículo 24 del Decreto 2041 de 2014, el polémico decreto de licencias exprés, que hacía referencia al requisito de presentar la Certificación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas. Este certificado tenía como finalidad indicar si sobre el área de influencia del proyecto se sobreponía un área macro/microfocalizada por esa Unidad o si se había solicitado por un particular incluirla en el registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente.

En términos prácticos, se debía presentar esta certificación para iniciar el proceso de trámite de la licencia y se consideraba una medida que contribuiría a la transparencia de la propiedad de las tierras en Colombia; a pesar de este requisito, el decreto no presentaba de forma expresa cuál era el paso a seguir si el área solicitada se encontraba dentro del Registro de Tierras, es decir, no aclaraba que fuera inviable para efectuar la licencia. Para Dejusticia (Semana Sostenible, 26 mayo 2015), este requisito por lo menos contribuía a

tener alguna coherencia entre las políticas de restitución y el desarrollo de proyectos como los mineros y de hidrocarburos que, entre otras, han activado una serie de conflictos socio-ambientales en los territorios. Precisamente, actuar en esta lógica puede profundizar los conflictos y las confrontaciones por la tierra; proceder con un proyecto de estos sin tener la claridad de si el predio está saneado podría causar nuevos despojos.

El Ministerio explicó que esta decisión fue tomada con base en una solicitud hecha el 4 de marzo directamente por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras a la ANLA, en la que planteaban que ese requisito “no permite que la Autoridad Ambiental conozca del estado actualizado de las macrofocalizaciones, microfocalizaciones y/o las solicitudes de inclusión en el registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente” debido a que “las cifras y datos que se inscriben en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente *varían constantemente*; en consecuencia la *certificación requerida no da cuenta de la información vigente al momento en que la misma es considerada por la autoridad ambiental dentro del proceso de licenciamiento* ¹⁵” (Semana Sostenible, 26 mayo 2015). Este suceso sumado al artículo 50 de la Ley del PND, sobre la declaratoria de los PINE como proyectos de utilidad pública e interés social –que impedían el derecho a la restitución de tierras- termina de armar el rompecabezas de las estrategias adoptadas por el gobierno para garantizar a como dé lugar que sus proyectos lleguen a feliz término. Da la impresión de que fueron asumidas a la

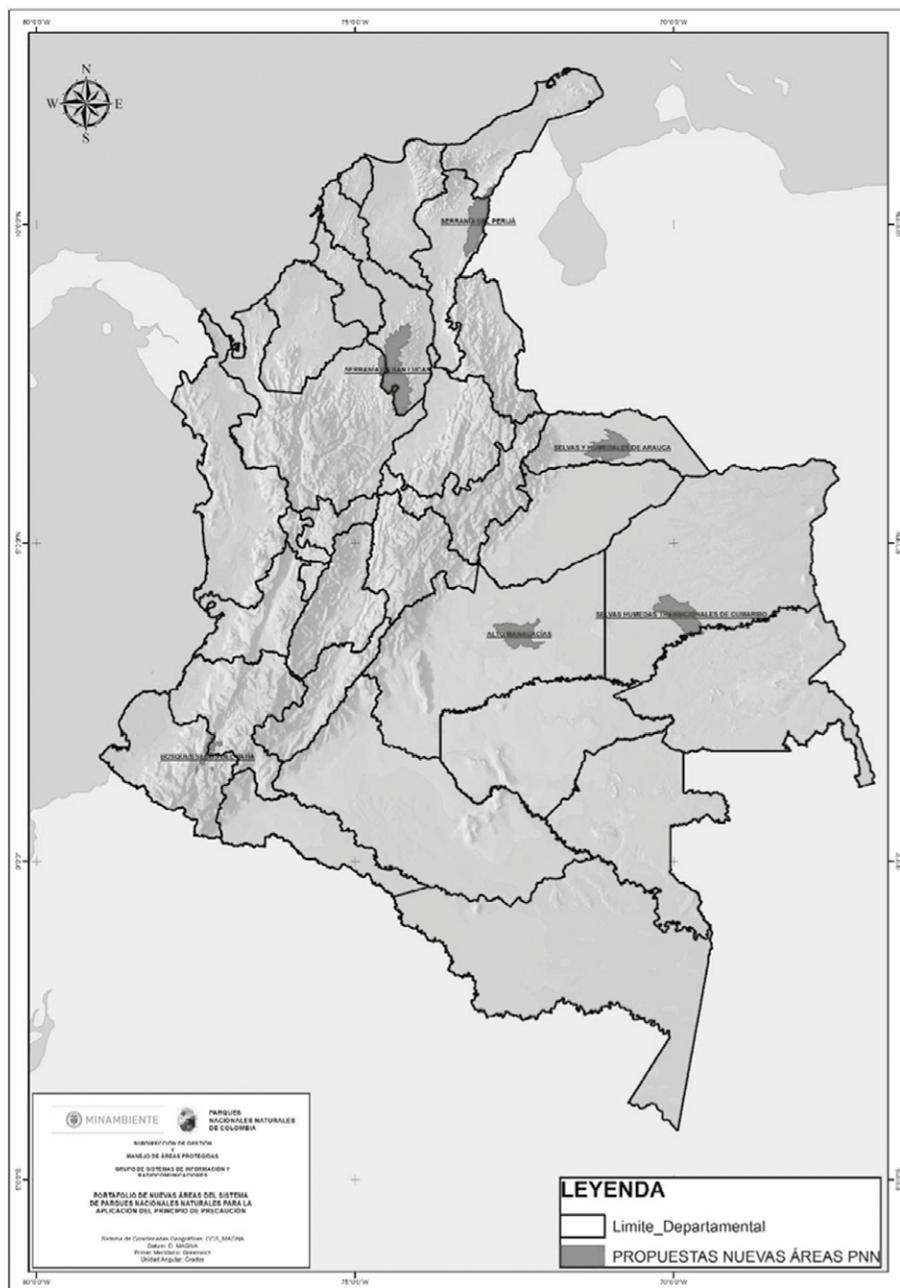


ligera las consecuencias sobre las poblaciones y las condiciones socio-ambientales de estas decisiones, situación que se considera más grave si se tiene en cuenta que nos encontramos en un entorno próximo de firma de la paz, que implica un compromiso grande con las víctimas del conflicto.

Pero, por otro lado y en dirección contraria, el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución 1628 de 2015 “por la cual se declaran y delimitan zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y se toman otras disposiciones”. Esta medida excepcional y provisional, fue adoptada bajo el principio de precaución, por los posibles daños que causaría la minería en seis zonas del país de gran importancia ecológica, ubicadas en los departamentos de Vichada, Meta, Bolívar, Cesar, Arauca y Cauca y que abarcan una extensión aproximada de un millón 660 mil hectáreas.

15 Cursivas por fuera del texto.

Mapa 1. Las seis zonas del país protegidas



Fuente: Resolución 1628 de 2015

Esta declaratoria estará vigente por dos años, con posibilidad de renovación de acuerdo a los resultados y avances en el proceso de delimitación definitivos como áreas del Sistema de Parques Naturales Nacionales de Colombia. De esta forma, la Agencia Nacional de Minería (ANM) deberá incluir estos polígonos en el Catastro Minero Nacional y no podrá otorgar nuevas concesiones sobre ellas. Específicamente, la Resolución define las siguientes áreas (artículo 1): Las selvas transicionales de Cumaribo (Vichada); Alto Manacacías (Meta); Serranía de San Lucas (Bolívar); Serranía de Perijá (Cesar); Sabanas y humedales de Arauca, y Bosques secos del Patía (Cauca).

Para el caso de la Serranía de San Lucas, el ecosistema más frágil de todos, esta medida fue un hecho sin precedentes para la población del Sur de Bolívar y del nordeste antioqueño, pues para ellos, era un paso necesario para evitar que la minería de oro, la tala y la ganadería extensiva la siguieran afectando. En la serranía ya hay otorgados 172 títulos mineros, y deberá ser la ANLA la que decida si bajo estas nuevas circunstancias permite la actividad minera o no. La declaratoria salió en el momento en que justamente se vencía la moratoria de títulos mineros en dicha zona que fue promovida por la Fundación Panthera y otras entidades (Silva, 16 julio 2015).

Este hecho tuvo como antecedente la Resolución 1125 de 2015 por la cual se adoptó la ruta metodológica para la declaratoria de áreas protegidas, que se fundamentó en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. El Ministerio de Ambiente determinó que la delimitación de nuevas áreas debía realizarse con un enfoque ecosistémico (aspectos

biofísicos, socioeconómicos y culturales). Así, la ruta fue estructurada en tres fases:

- (i) Preparación: identificación de las prioridades de conservación y una primera aproximación de la iniciativa a los actores estratégicos. Comprende la valoración de la iniciativa, el estado del arte de la información social, económica y cultural, y la generación de estrategias de comunicación con los actores estratégicos.
- (ii) Aprestamiento: en la que se recopila toda la información, se delimita y categoriza el área. Comprende la identificación y descripción de los actores, su participación activa para la elaboración de una agenda conjunta de trabajo y la base técnica y análisis de la propiedad, sectorial y jurídica.
- (iii) Declaratoria: culmina el proceso mediante la elaboración del documento síntesis y declaratoria. Comprende la sustentación del proceso de declaratoria, las acciones complementarias, los documentos finales de declaración y suscripción del acto administrativo de declaratoria o ampliación.

En los casos en que dos o más Autoridades Ambientales pretendan adelantar de manera conjunta la declaratoria o ampliación de un área protegida, deberán generar espacios de concertación o trabajo conjunto para armonizar y definir estrategias para la ampliación de la ruta (Castro, 15 julio 2015). En territorios donde el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas se deberá efectuar la consulta previa, ya que la declaratoria o ampliación tiene



implicaciones sobre la ocupación del territorio y el uso permanente de los recursos naturales. La ruta se enmarca dentro de las metas Aichi¹⁶, la número 11, que se propone “Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras

¹⁶Las metas de Aichi para la Diversidad Biológica conforman un conjunto de 20 metas agrupadas en torno a cinco Objetivos Estratégicos, que deberían en 2020. Forman parte del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, aprobado en 2010 por la 10ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Las Metas de Aichi trascienden la mera protección de la diversidad biológica y tratan aspectos del desarrollo sostenible. Abarcan diversos asuntos, desde la reducción de las presiones directas sobre la diversidad biológica y la integración de la naturaleza en los distintos sectores, hasta la promoción del uso sostenible y la participación de todos en los beneficios derivados de la utilización de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. “Integrar las Metas de Biodiversidad de Aichi en los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, Serie Notas de Política: Objetivos de Desarrollo Sostenible – 1. Pp. 1.

medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplio".

Para Castro (15 julio 2015), la ruta no consideró una fase de protección puesto que en la Resolución no queda explícita la forma en que la zona declarada deba ser protegida. Especifica que, aunque esto sería menester de la autoridad ambiental competente, si debió incluirse unas pautas o directrices generales teniendo en cuenta la heterogeneidad de las capacidades institucionales para cumplir con esta labor.

De acuerdo a Parques Nacionales Naturales de Colombia, en las seis áreas declaradas se superponen 234 solicitudes de títulos mineros y también se traslapan con áreas que fueron constituidas como Áreas Estratégicas Mineras. La directora de Parques Nacionales afirmó que entre los daños que puede causar la minería a estas zonas son: perturbaciones generadas por la actividad humana como la apertura de claros; la fragmentación de ecosistemas; la invasión de nuevas especies; la remoción de cobertura vegetal; la alteración de la conectividad ecológica natural; la pérdida de biomasa y el daño a fuentes hídricas (Semana Sostenible, 17 julio 2015).

Es importante mencionar que esta delimitación puede ser modificada a lo largo del proceso de acuerdo a los parámetros establecidos en la ruta definida. Así los linderos definitivos dependerán de muchos factores, disputas y concertaciones con los actores y también puede que haya áreas tan desgastadas que no queden incluidas. Esto muestra cómo se manifiestan las fuerzas opuestas que tienen en vilo al país, entre la intención creciente por

explotar los RNNR con el interés de obtener netamente réditos económicos y la necesidad de conservarlos para garantizar la pervivencia de los sistemas vivos y los derechos individuales y colectivos. Es decir, siguen siendo evidentes las fuertes tensiones entre los sectores de minas y ambiente, los cuales no logran engranarse para construir una apuesta que concilie los fines y misiones de cada uno de ellos.

Además, las generación y modificación de normas presentada en esta sección reflejan la puja política permanente entre el Vicepresidente -encargado de liderar los proyectos de infraestructura (4G) incluidos como PINE- el sector minero, el sector privado y el gobierno nacional, de un lado, el sector ambiental, de otro, que no tiene el mismo poder, pero sí el apoyo de ambientalistas, organizaciones sociales y ciudadanía en general. Dicho sector no quiere sucumbir ante las fuertes presiones y contrarresta las decisiones de tipo económico para intentar mantener el lugar que debe ocupar la conservación y protección ecológica del país.

3. La política del gobierno para el sector extractivo: tensiones intra e inter sectores y rechazo social

3.1. El estado de implementación del fracking: un polarizado y estancado debate

En el 2015, el debate sobre la implementación del *fracking* se vio marcado por dos posturas: por un lado, el gobierno y las empresas, y, por otro, las comunidades locales, las entidades de control y algunos sectores de la academia. Los primeros han asumido una actitud benevolente con la idea de implementar la técnica en el territorio nacional, mientras que los otros se han

encargado de hacer llamados de atención al gobierno nacional desde sus diferentes roles para que se estudie con mayor profundidad e independencia los riesgos derivados de la fracturación hidráulica del suelo y evitar los posibles perjuicios que ya se experimentan y correlacionan con esta práctica en diferentes zonas de los Estados Unidos.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos fue enfática en 2015 en manifestar la necesidad de implementar la técnica en el sector petrolero, ya que las reservas estimadas en 2.000 millones de barriles de crudo no superan los seis años de duración, lo que genera grandes preocupaciones al gobierno de cara al abastecimiento y los ingresos por concepto de exportación del petróleo.



Tabla 3. Reservas probadas de crudo en Colombia

Año	Reservas Remanentes Crudo (Mbbl)	Relación Reservas / Producción Crudo (Años)
2010	2.058	7,2
2011	2.259	6,8
2012	2.377	6,9
2013	2.445	6,6
2014 (p)	2.308	6,4
2015(p)	2.002	5,5

Fuente: Informe Estadístico Petrolero, Asociación colombiana de Petróleos

- **El caso de Conoco Phillips: las nuevas intenciones de fracturación hidráulica**

Las iniciativas de *fracking* en Colombia se mantuvieron estancadas en 2015 por factores

internacionales y nacionales. Entre los más influyentes se identifica la caída vertiginosa global de los precios del petróleo, la incertidumbre jurídica para la implementación de la técnica en el país, el aumento de la conflictividad social en respuesta a las actividades extractivas en los territorios y la poca disponibilidad de información geológica sobre el potencial de las áreas en las que hay indicios de presencia de yacimientos no convencionales que conlleva a las empresas a tomar un compromiso a través de un contrato sin conocer lo que pueda llegar a encontrar (Pardo y Arce, 26 enero 2015).

Las circunstancias mencionadas redujeron las expectativas y el interés de los inversionistas extranjeros en explorar y explotar pozos de yacimientos no convencionales, contrario a lo que esperaba el gobierno. Aunque éste avanzó en el desarrollo normativo para



regular la técnica de fracturación hidráulica expedida en resoluciones por el Ministerio de Minas y de Ambiente, éstas sucedieron en un momento posterior a la Ronda Colombia 2014. Se cree que esa asincronía de tiempos también repercutió en el bajo éxito de la Ronda, pues salieron en oferta 18 bloques para *fracking* y sólo se entregó uno a Parex Resources Colombia, la del yacimiento VMM-9, ubicado en la Cuenca del Valle Medio del Magdalena, que a principios de año anunció la suspensión de siete de sus proyectos por los efectos de la caída de los precios del petróleo.

Con objeto de hacer una mirada más detenida del avance del *fracking* en el país en términos de nuevos contratos es importante mencionar que del total de las 95 áreas ofertadas en la Ronda Colombia 2014, 76 eran de tipo continental ¹⁷ y 19 costa afuera (off shore) ¹⁸.

¹⁷ Áreas de exploración y producción ubicadas en la placa continental o costa adentro (on shore)

¹⁸ Áreas de exploración y producción ubicadas costa afuera, es decir mar adentro, fuera de la placa continental

De ese total de áreas, 18 correspondían a contratos de exploración y producción de yacimientos no convencionales, todos de tipo continental de acuerdo a los Términos de Referencia de la Ronda Colombia 2014 (ANH, 2014: 45). La ANH se reconoce el fracaso de la Ronda 2014, en la que se entregaron un poco más de 20 bloques de los 95 en oferta.

Con respecto a nuevos movimientos del *fracking* en el territorio nacional, en diciembre del 2015 se firmó un Contrato Adicional entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la empresa Conoco Phillips, para explorar y producir yacimientos no convencionales en el Área VMM-3, ubicada entre los departamentos del Cesar y Santander, con una inversión de 85 millones de dólares. De acuerdo con la noticia publicada por la misma ANH, fue el primer Contrato Adicional firmado en Colombia mediante el cual se le da la posibilidad de hacer *fracking* a esta empresa que en principio solo tenía un título para explorar yacimientos convencionales^{19,20}. Este contrato que no estaba en oferta dentro de la Ronda Colombia 2014, generó bastantes reacciones en la comunidad de San Martín (Cesar) y comunidades cercanas del Magdalena Medio, que rechazaron el proyecto por sus posibles impactos ambientales.

“No al *fracking* en San Martín” y “SOS por el agua”, fueron y han sido las principales frases de oposición a este proyecto que empezó a ser socializado por la misma empresa en marzo del 2016, y por el que cerca de 4.000 habitantes

¹⁹ <http://www.anh.gov.co/Sala-deprensa/Lists/Anuncios/Noticias.aspx?ID=203&ContentTypeld=0x01040072853B5EA-34F2842806117375623237C>

²⁰ <http://www.elespectador.com/noticias/economia/conoco-phillips-hara-fracking-colombia-articulo-603063>

de la región se alarmaron y marcharon para rechazarlo. Ahora, el proyecto es el foco de observación del Comité en Defensa del Agua, el Territorio y los Ecosistemas de la región. La incertidumbre frente a la socialización de Conoco Phillips ha llevado a la comunidad a manifestarse y recoger firmas para exigirle al alcalde de San Martín a que convoque y realice una Consulta Popular ²¹.

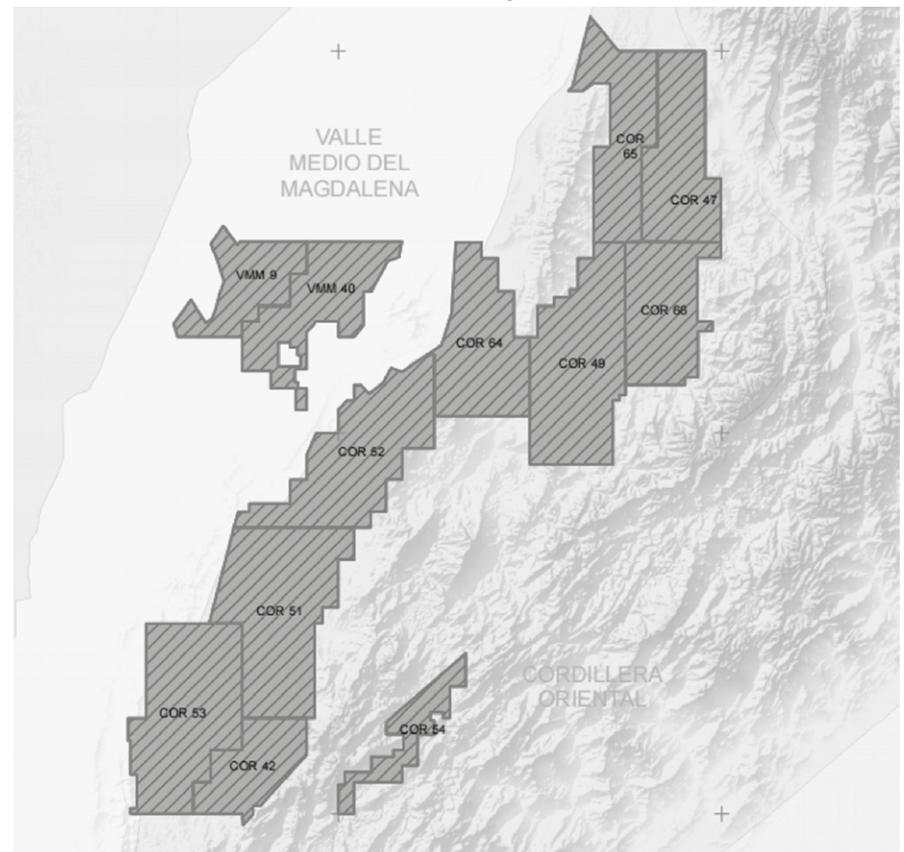
Por su parte, la Corporación Autónoma Regional del Cesar manifestó desconocer las intenciones del proyecto sobre la técnica de fracking y expresó la preocupación ya que no cuenta con el equipo técnico necesario para verificar lo que está sucediendo en el terreno y los posibles riesgos; tan solo se ha sumado al llamado de evitar la fracturación hidráulica. De igual manera, la Gobernación del Cesar ha preferido oponerse hasta que haya mayor claridad frente a la incertidumbre y los posibles impactos (Caicedo, 29 abril 2016).

Ante estos movimientos sociales en la región del Magdalena Medio, que comprende San Martín y Aguachica, en el departamento del Cesar, y el municipio de Rionegro en el departamento de Santander, la ANLA se pronunció en el mes de mayo de 2016 afirmando que no existe ninguna licencia ambiental aprobada a la Conoco Phillips para realizar exploración y producción de yacimientos no convencionales a través de la técnica del *fracking*, añadiendo que hasta el momento no se ha entregado ninguna licencia que permita el *fracking* en ninguna parte del país²². De acuerdo con la misma entidad, el

21 <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/fracking-genera-incertidumbre-san-martin-cesar-articulo-626780>

22 <http://caracol.com.co/radio/2016/04/20/nacio->

Mapa 2. Áreas de yacimientos no convencionales en el Valle Medio del Magdalena



Fuente: Mapa General Ronda Colombia 2014, ANH.

proyecto VMM-3 solo cuenta con una licencia de perforación exploratoria en la Resolución 0857 de 2014, en la que no se autoriza a realizar ningún tipo de actividad relacionada con yacimientos no convencionales, tal como lo dice su artículo 14.

Aunque la licencia en mención está a nombre de la Shell y aparece como la encargada de realizar los trabajos en el área asignada, el contrato entre la ANH y Conoco supuso

[nal/1461115161_419053.html](http://na1461115161_419053.html)

el remplazo de Shell como operadora, heredando las condiciones establecidas previamente. Así, la licencia vigente aun impide realizar *fracking* en la zona. Sin embargo, es claro que Conoco, la actual operadora, tiene la iniciativa de implementar la técnica y para eso a finales del año 2016 pretenderá presentar los Estudios de Impacto Ambiental correspondientes para obtener la licencia que les permita explorar y extraer los yacimientos no convencionales (Güesguan y Silva, 13 abril 2016). Parte de esta diferencia de actividades y licencias ha sido el motor de confusión e inconformismo social en los habitantes de la región, pero también ha sido la oportunidad para poner en el debate público la conveniencia y el temor con respecto a los impactos socio-ambientales del *fracking* en el territorio.

Otra controversia suscitada en torno a la implementación de esta tecnología fue la expedición de una licencia ambiental de la ANLA, a través de la Resolución 1655 de 2015, con la que se autorizaba a la Drummond a explotar por medio de esta técnica gas derivado del carbón en los municipios de Chiriguana y la Jagua de Ibirico, en el departamento del Cesar. El entonces director del ANLA, Fernando Iregüi, insistió en que la fracturación hidráulica no está permitida hasta el momento y que se trata de un procedimiento diferente al *fracking*, por los compuestos que se utilizarían (Ospina, 19 abril 2016). En la revisión de la Resolución 1655 se identificaron 114 menciones al procedimiento de fracturación hidráulica de las rocas, así como también la autorización para perforar 57 pozos mediante esta técnica, de los cuales, cada uno necesitará de 2400 metros cúbicos de agua para ser fracturado (Resolución 1655, 2015: 30).

Ante esta pretensión, líderes sociales del Comité que han rechazado el *fracking* en San Martín, también han rechazado y denunciado la posibilidad que posee Drummond para aplicarlo en el territorio, gastando una cantidad exagerada de agua, que a su juicio podría abastecer la población de la región caribe. Aunque se supone que es un proyecto especialmente para abastecer las operaciones de Drummond en la extracción de carbón, los directivos de la multinacional en Colombia no descartaron que en un futuro el excedente de gas extraído pueda ser comercializado en el mercado local o internacional²³.

- **Entre las gabelas del gobierno y la precaución inversionista**

Con el ánimo de estimular la exploración y producción a través de incentivos tributarios para atraer la inversión extranjera, el gobierno a través de la ANH estableció un marco jurídico en el Acuerdo 02 de 2015, el cual contiene nuevas reglas de juego atractivas para los inversionistas en medio de la coyuntura de los bajos precios del petróleo. Algunas de las medidas son la extensión de plazos en el periodo exploratorio, el traslado de la inversión de un bloque a otro, la creación de zonas libres de impuestos y el estudio de regalías escalonadas (a mayor inversión, menor regalía).

Acciones como la flexibilización de medidas tributarias y legales para incentivar la inversión se suman a la gama de acciones y estrategias que ha diseñado el gobierno

²³ <http://www.eltiempo.com/economia/indicadores/precio-del-petroleo-aun-no-da-estocada-a-proyectos-de-fracking/16293675>

nacional en la incesante carrera hacia el fondo para aumentar las reservas de petróleo en momentos de bajos precios. Aun cuando el presupuesto general de la nación y las expectativas de crecimiento e inversión se vieron considerablemente afectados, la visión del ejecutivo y sus dependencias es ir a tope al fondo en la economía extractiva, sin considerar los impactos ambientales que podría acarrear el *fracking* en los territorios del país y los rechazos sociales que ya ha generado.

De acuerdo con el presidente de la ANH, Mauricio de la Mora, Colombia requiere de la implementación del *fracking* como técnica exploratoria de yacimientos no convencionales y de la operación de los proyectos costa afuera (*offshore*) para reactivar la actividad petrolera. En esa misma lógica, Juan Carlos Echeverry, presidente de Ecopetrol afirmó que no descarta la implementación del *fracking* para elevar la producción, considerándola una técnica segura, viable y rentable ante el difícil momento de la compañía, que vio caer el valor de sus acciones en un 42,7% por la caída de los precios del petróleo y la arremetida de ataques de la guerrilla a los oleoductos (Eltiempo.com, 7 abril 2015).

De acuerdo con las estimaciones de la ANH, la implementación del *fracking* permitiría al país aumentar sus reservas estimadas en 3000 millones de barriles, teniendo en cuenta que existen las condiciones normativas y regulatorias necesarias para garantizar una operación que no afecte los acuíferos y que no genere sismos superiores a los 3 grados en la escala de Richter (Güesguán y Silva, 13 abril 2016).



Desde la perspectiva de las empresas, se afirmó que los últimos contratos suscritos para yacimientos no convencionales avanzaron a un ritmo lento aprovechando el plazo de seis años de exploración que se les brinda, mientras que paralelamente culparon a la caída internacional de los precios por la pérdida de celeridad en los estudios geológicos y el desarrollo de las iniciativas contempladas antes de esa coyuntura. A pesar de eso, la compañía Perenco Oil and Gas y Ecopetrol, mostraron el interés y solicitaron suscribir contratos adicionales respectivamente para el bloque Cerrero del departamento del Meta, y los bloques De Mares y Playón en el departamento de Santander, de forma similar a lo hecho por la Conoco Phillips. Al término del año aún no se había definido su viabilidad, puesto que estaban en estudio las condiciones de contratación ²⁴.

²⁴ <http://www.eltiempo.com/economia/indicadores/precio-del-petroleo-aun-no-da-estocada-a-proyectos-de-fracking/16293675>



La solicitud de algunas empresas por suscribir contratos adicionales para realizar actividades relacionadas con la exploración de yacimientos no convencionales, paralela a las que ya venían ejecutando con yacimientos convencionales, es una muestra de que la estrategia para el 2015, y tal vez la que mantengan en el 2016, será la de mantenerse a la espera antes de suscribir un contrato única y solamente para exploración y explotación de no convencionales. En ese sentido, se muestra un temor a asumir un riesgo de inversión y un compromiso en el que hay un gran margen de incertidumbre y de posibilidades de no encontrar nada y perder el capital destinado a la exploración.

Para contrarrestar ese temor, las empresas han preferido aprovechar la supuesta potencialidad de sus pozos convencionales para explorar yacimientos no convencionales y solicitar los contratos adicionales que les permitirían arriesgarse a realizar fracking, pero con la garantía de mantener la actividad y los rendimientos de la producción que brinda el pozo convencional. Se menciona

que las compañías guardan el interés, pero se han tomado el tiempo de revisar con detenimiento los posibles costos y la viabilidad de los proyectos antes de firmar contratos para determinar si se comprometen o no.

Un caso adicional que respalda este fenómeno o este tipo de estrategia fue el interés revelado por la compañía Exxon Mobil Corp, a través de la solicitud de un permiso para explorar gas y petróleo de esquisto (yacimientos no convencionales) mediante la tecnología de fracturación hidráulica en su bloque VMM-37, de la cuenca del Valle Medio del Magdalena en estado de exploración²⁵. Esta área, coincide en su ubicación en la cuenca del Valle Medio del Magdalena entre los departamentos de Cesar y Santander, donde al parecer hay un potencial importante de yacimientos no convencionales.

Para las empresas, en el marco de los precios bajos y los demás factores que perciben como dificultades para invertir en este tipo de tecnologías, la mejor estrategia ha sido la de esperar y estar atentos a quién o cuál firma se anima a ser la primera en realizar *fracking*. Dependiendo del éxito o fracaso de esa experiencia, se incentivarán o desalentarán las demás empresas interesadas en la inversión y se abrirá o cerrará el camino hacia la implementación de esa técnica en el país.

- **El principio de precaución y el rechazo social**

La Contraloría General de la República emitió un llamado de atención al Ministerio

²⁵ <http://www.elspectador.com/noticias/economia/es-ta-buscando-exxon-colombia-articulo-603881>

de Ambiente y al de Minas por no aplicar el principio de precaución que ya les había remitido en el año 2012 frente a la incertidumbre y el desconocimiento de los impactos ambientales que conlleva el uso del *fracking* (Peña, Martínez y Pardo, 2015: 24). Tras un seguimiento al tema, se determinó que, corridos dos años del primer aviso, a 2015 no se habían tomado las medidas necesarias, ni se habían hecho los estudios correspondientes que brindaran información más precisa para determinar los procedimientos correctos para realizar el *fracking*.

A pesar de la existencia del programa de Gestión sobre el *fracking*, no se han publicado nuevos estudios adicionales que garanticen la no afectación del agua subterránea, lo que se toma en una de las causas de que la técnica aún no se implemente públicamente en el país y esté estancada (El Tiempo, 5 enero 2015). Adicionalmente, los estudios deberían presentar una información que se adapte y dé muestra de las condiciones geológicas del país, que son diferentes a las de otros países como Estados Unidos y Canadá donde se aplica la técnica.

La mayor preocupación gira en torno a que apostarle al mecanismo de fractura hidráulica representa un riesgo bastante alto para el país, en cuanto la incertidumbre sobre los impactos de su implementación, la falta de mecanismos de control técnico adecuados para ese tipo de prácticas nunca antes implementadas en Colombia y el bajo conocimiento de los funcionarios públicos del sector ambiental para entender estudios de impacto ambiental de yacimientos no convencionales. La principal desconfianza de la academia frente a los

primeros estudios realizados por la comisión que trajo el gobierno años atrás es su falta de independencia, ya que fueron personas que tenían nexos cercanos a empresas e industrias multinacionales que se benefician y se lucran utilizando dicha tecnología.

Como se observó, la dinámica social en Colombia fue de reticencia frente a este tipo de técnica. Aunque no se emprendieron proyectos de este tipo en el 2015, si fueron conocidas en diferentes partes del territorio nacional acciones de organizaciones sociales que están en contra y que tienen como objetivo velar por la protección del medio ambiente y el agua. El caso de las comunidades del Cesar y Santander en las zonas de actividad petrolera es revelador, donde el desconocimiento de las implicaciones de esta técnica, sumado al temor por la posible contaminación de las fuentes hídricas, ha motivado a los habitantes a manifestarse preventivamente contra las intenciones de la empresa Conoco Phillips. Esta preocupación también se presenta en las regiones del departamento del Meta y el Caquetá, donde se han gestado marchas en contra de los daños de la actividad petrolera y también sienten el temor de que en algún momento se soliciten permisos para realizar *fracking* comprometiendo el estado del agua que consumen y usan a diario.

Como conclusión, se puede observar que en la medida que los precios del petróleo se mantengan bajos el *fracking* no va a tener mucha celeridad en su implementación en el país, sino que se seguirán manejando las estrategias de precaución de las empresas ante el riesgo de perder sus inversiones en la perforación de pozos con esta técnica. Por su parte, se vislumbra que el gobierno, con el

ánimo de mantener y superar la producción de un millón de barriles de petróleo por día y de aumentar las reservas probadas, seguramente pasará por alto el principio de precaución emitido por la Contraloría General, a pesar de los llamados de las comunidades, la academia y las organizaciones de la sociedad civil por revisar y detallar con mayor profundidad esos efectos y medios de control para el *fracking*.

3.2. Las estrategias y tensiones al interior del sector minero-energético

La disminución de ingresos fiscales que ha venido experimentando el gobierno por la coyuntura internacional ha obligado al Presidente y su gobierno a buscar alternativas e incentivos para mantener sus arcas a flote, sobre todo por la presión que tienen debido a la cercanía de la firma de los acuerdos de paz y la consecuente implementación de los mismos. Esta disyuntiva se le presenta en medio de una mala reputación entre la opinión pública y de entornos complejos para el sector extractivo, como son el incremento de los conflictos socio-ambientales, el desborde de las capacidades institucionales para el manejo del sector y las tensiones entre las competencias del nivel nacional y territorial.

Bermúdez (26 abril 2015) plantea que el sector enfrenta un dilema en términos de que los mineros saben que pueden contribuir a financiar el posconflicto y que sus proyectos y opciones de proyectos están ubicados en muchas de las regiones de las zonas priorizadas, pero también son conscientes de que los habitantes de dichos territorios tienen movimientos sociales fuertes que rechazan y enfrentan el desarrollo de los mismos.

Así, el Presidente Santos en el Congreso Minero en Cartagena envió mensajes claros a los empresarios para apoyar sus negocios, prometiéndoles el rediseño de la política minera, la revisión de la carga tributaria y la decisión de combatir con más vehemencia la minería criminal –flagelo que los ha afectado. Promesas que habían sido reclamos del sector en reiteradas ocasiones. Las palabras del presidente del Consejo de Cinnipetrol, Alejandro Martínez, son dicientes de ello: “el país tiene unos recursos muy importantes y hay que aprovecharlos. No nos podemos dar el lujo de decir que entonces el sector extractivo ya terminó su ciclo y que hay que buscar otros liderazgos. El sector extractivo ha sido un motor importante y hay que recuperarlo” (Güesguán, 12 mayo 2015). Adicionalmente, para Martínez los problemas que enfrenta el sector actualmente, además del precio, son los altos costos por la falta de infraestructura, problemas de logística, demoras en el licenciamiento ambiental y las conflictivas relaciones con las comunidades. Por eso, la gran sorpresa fue el anuncio de la creación de la Agencia para el Diálogo Social, propuesta que quedó consignada en el PND y había sido hecha por el Grupo de Diálogo sobre Minería (GDIAM), para tramitar los conflictos que tienen frenados los proyectos en los territorios.

En ese mismo tono se dieron las intervenciones de cada uno de los jefes de las carteras relacionadas con el desarrollo del sector: el Ministro de Minas de entonces, Tomás González, se comprometió a acompañar los grandes proyectos mineros catalogados como PINE; el de ambiente, Gabriel Vallejo, a acompañar el equipo de gobierno y promover el desarrollo sostenible sin ser el palo en la ruda; y el del Interior, Fernando Cristo,

notificó un proyecto de ley para definir las reglas de juego para la consulta previa.

Así, en mayo de 2015 el Ministerio de Minas lanzó un plan de choque, el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo Minero Energético – PIPE que contiene 10 medidas contractuales y de promoción que tiene el objetivo de generar herramientas que permitan que el sector apalanque la economía. Las diez medidas son (Inteligencia Petrolera, 21 agosto 2015):

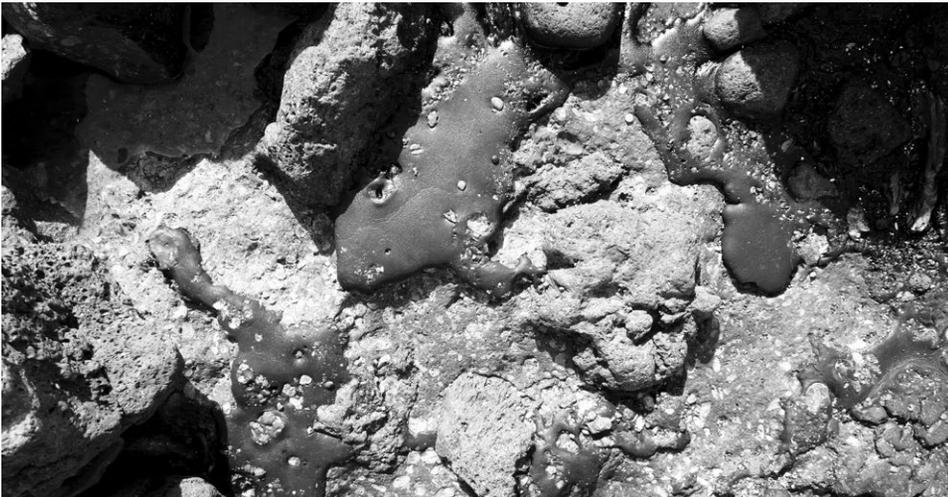
- Extensión de beneficios de la Ley de infraestructura para PINES de Hidrocarburos, Minería y Energía.
- Mejorar las condiciones de los contratos costa afuera adjudicados antes de 2014.
- Liberación de caja por cumplimiento de obligaciones de exploración: Igualdad de condiciones de las garantías para todos los contratos.
- Regalía variable para la producción adicional: Menor regalía para la producción adicional a la pactada.
- Flexibilización para la exploración petrolera: Ampliación del plazo en la fase exploratoria; traslado de inversión a áreas de mayor potencial; permitir que ahorros por eficiencia en la exploración se conviertan en mayor inversión para mayor conocimiento del área.
- Incentivar asignación de las áreas de evaluación técnica: posibilidad de convertir en cualquier momento las áreas de evaluación en áreas de exploración y producción; Igualar requisitos de capacidad económica financiera con los de los de los yacimientos convencionales de la Ronda 2014.
- Reducción del canon superficial: Incentivo para la exploración bajando



el arrendamiento de exploración en promedio un 50%.

- Claridad en integraciones y prórrogas de yacimientos mineros: seguridad jurídica y eficiencia para que se puedan integrar áreas. Se permitió que se integren áreas así no sean colindantes o vecinas; certeza jurídica y claridad a los tiempos de las prórrogas.
- Mantener beneficios arancelarios para inversiones en el sector minero: prórroga del Decreto 1755 de 2013, que mantiene el beneficio arancelario de 0% para las inversiones del sector.
- Asignación permanente de áreas: asignación permanente y dinámica; revisión de la capacidad técnico financiera para habilitarse en los procesos competitivos.

A pesar de las nuevas estrategias y del parte de tranquilidad para el sector privado, pronto surgieron choques entre dos cabezas gubernamentales del sector minero: el ministro Tomás González y la presidenta de la ANM, Natalia Gutiérrez. Para los empresarios,



<https://flic.kr/p/5WL4q1>

estos choques de trenes fueron un factor determinante en la parálisis que aún enfrenta el sector minero. El meollo del asunto estaba en la entrega de títulos mineros, pues el Ministro hizo mucha presión para que se otorguen -y así poder destrabar el sector- y la ANM se negó a hacerlo bajo el argumento de que se está en un limbo jurídico que les impide otorgarlos.

El sector tenía a cuestas la Sentencia C-123 de 2014 que ordenaba acordar con las entidades territoriales respecto a la realización de actividades de exploración y explotación minera, las medidas para la protección al ambiente sano, cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de las comunidades implicadas y la salubridad de la población. Atendiendo a este dictamen, el Ministerio de Minas expidió el Decreto 2691 de 2014 –Decreto Navideño- que pretendió regular y establecer un mecanismo “eficaz y expedito para la participación de las autoridades departamentales y municipales²⁶¹”.

26 ABC Aplicación del Decreto 2691 de 2014. <https://www.min->

Este decreto fue suspendido temporalmente por el Consejo de Estado por lo cual el gobierno volvía a la situación de inexistencia de un instrumento que determinara la forma de concertación entre el gobierno nacional y las entidades territoriales en atención al principio de autonomía territorial. Es importante mencionar que dentro de los argumentos presentados por el Consejo de Estado se planteó que solamente el legislador puede crear procedimientos administrativos, por lo que el Ejecutivo quedó cruzado de brazos – además de desgastado políticamente- para intentar un nuevo decreto.

Al parecer había lecturas jurídicas diferentes de cara a la situación. El Ministerio argumentaba que el proceso de consulta a municipios sólo rige, como señalaba el polémico decreto navideño, para las zonas sensibles en las que éstos quieren pedir una protección especial o una exclusión de la minería, no a todos como lo planteaba Gutiérrez porque eso frenaría por completo la entrega de títulos (Bermúdez, 22 septiembre 2015). De todas formas, la ANM en su informe de gestión de 2015 presentó que la entidad entre enero y diciembre de 2015 otorgó 134 nuevos títulos mineros y archivó 782; tiene un saldo pendiente de 13.188 solicitudes, de las cuales 10.943 son de la ANM. Además, se radicaron 2.201 nuevas solicitudes dando como promedio mensual 184. Al respecto el informe de gestión retoma la sentencia C-123 de 2014 y plantea que para dar cumplimiento al fallo se presupone nuevas dinámicas de coordinación e interrelación con los municipios y autoridades locales bajo la observancia de los principios de concurrencia y participación.

[minas.gov.co/documents/10180//23517//14295379789208240-ABC_Decreto2691.pdf](https://www.minas.gov.co/documents/10180//23517//14295379789208240-ABC_Decreto2691.pdf)

Con el procedimiento establecido en el Decreto 2691 de 2014, se suscribieron 164 contratos de concesión, de los cuales 134 correspondían a propuesta de contrato de concesión y 30 a solicitudes de legalización.

Pero al suspenderse el Decreto navideño la ANM plantea que se quedó sin amparo legal para surtir el procedimiento de licenciamiento minero (ANM, 2015). Tal sería la situación de estancamiento que la Procuraduría General de la Nación envió una carta a la directora de la ANM "recordándole" sobre su deber legal de atender las solicitudes. Además del bloqueo en el licenciamiento, funcionarios y empresarios del sector aseguran que también opera para las integraciones de títulos, cesiones de áreas y renunciaciones de títulos, prórrogas de contratos y aprobaciones de Planes de Trabajos y Obras.

La ANM reacciona con argumentos según los cuales el Ministerio no acompaña a la agencia en decisiones trascendentales y en muchos casos necesita su apoyo jurídico; además también se señala que hay lentitud en la reglamentación requerida y hasta miedo para tomar ciertas decisiones. Así, según Bermúdez (2015) la Agencia considera que recibe constantes presiones del Ministerio, pero no le da herramientas legales para avanzar, sobre todo en los temas que estaban en el Código de Minas de 2010 que tan solo duró dos años, y que ahora quedaron incluidos en el nuevo PND (2014-2018).

Finalmente, al año de ocupar el cargo, Gutiérrez renunció a la ANM, luego de enfrentar diferencias con otros funcionarios del gobierno nacional, como el director del DNP y la Viceministra de Minas. En ese sentido,

la alta rotación de funcionarios continúa siendo la piedra en el zapato para que la institucionalidad se cimiente y logre responder con idoneidad y capacidades a los retos que enfrenta el sector. En los dos gobiernos de Santos, hasta el 2015 han pasado cinco ministros de minas, cuatro viceministros de minas y seis presidentes de la AMN.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de Hidrocarburos (2014), Términos de Referencia Ronda 2014 Colombia.

Agencia Nacional de Minería. (2015). Informe de Gestión 2015.

Bermúdez, A. (22 septiembre 2015). "Tomás vs Natalia: la pelea que tiene varada a la minería", La Silla Vacía, Minería. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/mas-que-locomotora-minera-hay-choque-de-trenes-51716> Último acceso: 15 agosto 2016.

Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016.

Caicedo, J. C. (20 abril 2016). "El fracking amenaza a la comunidad de San Martín, Cesar", Las 2 Orillas. Disponible en: <http://www.las2orillas.co/el-fracking-amenaza-a-la-comunidad-de-san-martin-cesar/> Último acceso: 4 agosto 2016.

Castro, A. M. (15 julio 2015). "Ruta para la declaratoria de áreas protegidas", LaRepública.co, Asuntos legales. Disponible en: http://www.larepublica.co/ruta-para-la-declaratoria-de-%C3%A1reas-protegidas_276956 Último acceso: 15 agosto 2016.

El Espectador.com. (3 enero 2015). "La tormenta perfecta". Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/tormenta-perfecta-columna-535982> Último acceso: 12 agosto 2016

El Tiempo.com (7 abril 2015). "Ecopetrol no descarta el fracking para elevar producción", Economía y Negocios. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/empresas/nuevo-presidente-de-ecopetrol/15531157> Último acceso: 30 septiembre 2016.

El Tiempo.com (5 enero 2015). "Nueva alerta por explotación de hidrocarburos con fracking", Economía y Negocios. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/alerta-de-la-contraloria-por-fracking/15054261> Último acceso 31 septiembre 2016.

Güesguán, O. (12 mayo 2015). "Hay que recuperar el sector extractivo", El Espectador.com, Economía. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/hay-recuperar-el-sector-extractivo-articulo-560147> Último acceso: 15 agosto 2016.

Güesguán, O y Silva, S. (13 abril 2016). "Fracking genera incertidumbre en San Martín", El Espectador.com, Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/fracking-genera-incertidumbre-san-martin-cesar-articulo-626780> Último acceso: 8 agosto 2016.

Gutiérrez, C. (18 abril 2016). "¿Qué tan únicos son los decretos únicos reglamentarios?", *ambitojuridico.com*, sección general. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Administracion-Publica/que-tan-unicos-son-los-decretos-unicos-reglamentarios> Último acceso: 12 agosto 2016.

Inteligencia Petrolera. (21 agosto 2015). "Colombia busca mitigar impacto de bajos precios. Flexibilizan condiciones para exploración petrolera". Disponible en: <http://inteligenciapetrolera.com.co/inicio/colombia-busca-mitigar-impacto-de-bajos-precios-flexibilizan-condiciones-para-exploracion-petrolera/> Último acceso: 13 agosto 2016.

Peña, J., Martínez, M. y Pardo, A. Velásquez., F. (Coord.) (2015). "El Sector Extractivo en Colombia 2014", Foro Nacional por Colombia, Natural Resource Governance Institute y Pan Para el Mundo.

Presidencia de la República. (26 mayo 2015). "Declaración del Presidente Juan Manuel Santos, al expedir los Decretos Únicos Reglamentarios". Disponible en: http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Mayo/Paginas/20150526_04-Palabras-Declaracion-Presidente-Juan-Manuel-Santos-expedir-Decretos-Unicos-Reglamentarios.aspx Último acceso: 10 agosto 2016 .

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 2220 de 2015. Licencias y permisos ambientales para proyectos PINE.

_____. Resolución 1125 de 13 julio 2015. Ruta para declaratoria de áreas protegidas.

_____. Resolución 1628 de 13 julio 2015. Se declaran y delimitan zonas de protección de recursos naturales renovables.

Ospina, R. A. (19 abril 2016). "Denuncia: ¿Llegó el fracking a Colombia?", *El Espectador.com*, Economía. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/denuncia-llego-el-fracking-colombia-articulo-628019> Último acceso: 6 agosto 2016.

Pardo, M. P. y Arce, D. (2015), "El fracking una oportunidad para hacer bien las cosas", *Razón Pública, Economía y Sociedad*. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/8202-el-fracking-una-oportunidad-para-hacer-bien-las-cosas> Último acceso: 2 agosto 2016.

Portafolio.co. (18 enero 2015). "Si no hay plan de choque, adiós al auge de la minería", *Finanzas*. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/hay-plan-choque-adios-auge-mineria-31280> Último acceso: 14 agosto 2016.

Semana Sostenible. (17 julio 2015). "Colombia tiene 1.660.000 nuevas hectáreas protegidas de la minería", Medio Ambiente. Disponible en: <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/colombia-tiene-1660000-nuevas-hectareas-protegidas-mineria/33451> Último acceso: 14 agosto 2016.

Silva Numa, S. (16 julio 2015). "Freno a la minería en áreas estratégicas", El Espectador, Sección Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/freno-mineria-areas-estrategicas-articulo-573180> Último acceso: 9 agosto 2016

CAPÍTULO 2

El sector extractivo en la
economía nacional

Introducción

En 2015 las industrias extractivas (minería e hidrocarburos) mantuvieron su ritmo de desaceleración como consecuencia de una disminución significativa de los precios internacionales de las materias primas, la producción y las exportaciones. Con este panorama, aumentó la incertidumbre sobre la estabilidad macroeconómica del país en medio de dos temas coyunturales: de un lado, la cercanía de un escenario de postconflicto que plantea reformas e inversiones necesarias para la sostenibilidad de la paz territorial; de otro, la implementación del plan de desarrollo que regirá en el país hasta el 2018. Con la caída de la dinámica del sector extractivo se advierte desde ya que el sector no podrá apalancar las inversiones que requiere el país, tal como lo ha manifestado el gobierno nacional en su estrategia de alistamiento para la implementación de los acuerdos firmados con la guerrilla de las FARC.

La estrategia de respuesta del gobierno para reactivar la renta minera y de hidrocarburos ha sido la de ofrecer mayores estímulos a la inversión extranjera, impulsar la implementación de tecnologías para repotenciar zonas productoras y flexibilizar aún más la normativa que regula esta actividad¹. Estas medidas, sin embargo, no han surtido el efecto esperado en el incremento de los indicadores económicos y de inversión; por el contrario, han puesto al país en una carrera hacia el fondo, sin una apuesta integral sobre los recursos naturales no renovables y el desarrollo nacional.

¹ Ver a ese respecto el capítulo 1 de este informe.

En las siguientes páginas se analizará la información que sustenta estas tesis, con referencia a temas de producción extractiva, su valor agregado en el comercio internacional, la generación de renta y el valor agregado de la estructura económica nacional. En cada una de los asuntos tratados se ubicará al país en el contexto latinoamericano, buscando establecer diferencias y similitudes que contribuyan a mejorar la comprensión de lo que ocurre actualmente en el país. Como elemento adicional, se examinará la apuesta en materia de política económica que tiene el gobierno nacional para enfrentar este escenario de incertidumbre.

El análisis realizado tiene como antecedente y referencia próxima los Informes sobre el Sector Extractivo en Colombia 2005-2010, 2011-2012, 2013 y 2014, publicados por la Fundación Foro Nacional por Colombia con el apoyo del Natural Resource Governance Institute (NRGI) y Pan para el Mundo, los cuales han servido para la construcción de una línea de base en cada uno de los aspectos abordados.

1. El fin de la bonanza extractiva

En su informe al Congreso de 2015, el Presidente Santos señaló que, pese a los indicadores negativos del sector minero-energético, “el país debe avanzar en la generación de condiciones para reactivar la producción y garantizar la renta que se requiere para la prosperidad social”. Esto coincide con su plan de desarrollo 2014-2018 que señala:

“Seguirá siendo uno de los motores de desarrollo del país, a través de su aporte al crecimiento económico, al aparato productivo, al empleo rural y a la inversión

privada. Para esto, Colombia aprovechará al máximo su potencial en recursos naturales, tanto renovables como no renovables, bajo los más altos estándares ambientales y sociales, en articulación con las demás políticas sectoriales, las autoridades territoriales y la sociedad civil. Lo anterior permitirá generar los recursos necesarios para garantizar el financiamiento de los diferentes planes y programas públicos" (Presidencia de la República, 2014).

Este anuncio se realizó en medio de la discusión desarrollada en los últimos años en diferentes espacios académicos, de la sociedad y las entidades de control, sobre la crisis de la apuesta oficial por el extractivismo², sus posibilidades de recuperación en el corto plazo y sus consecuencias para la economía nacional ¿Qué cifras sustentan este debate?

En materia de hidrocarburos, la meta de alcanzar el millón de barriles diarios se alejó aún más en el año 2015. Los datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) indican que el promedio anual de producción de petróleo para este año llegó a 897.416 KBPD, lo representa un decrecimiento del 10% con respecto al año anterior. A nivel mundial, con este resultado el país bajó del puesto 28, que tenía en el 2012, al 58, mientras en Latinoamérica conservó el cuarto lugar entre las principales naciones petroleras, aunque con amplia diferencia respecto a las potencias de la región, tal como se muestra en la tabla 1.

²Se hace referencia a los hidrocarburos (petróleo y gas), carbón y oro. Estos productos fueron priorizados por el gobierno actual como base de la locomotora minero-energética; los demás recursos naturales no renovables son considerados como residuales. Ver más sobre este tema en el Informe sobre las Industrias Extractivas en Colombia 2011-2012. Capítulo Peso del Sector Extractivo en la Economía. (Martínez, Peña y Velásquez, 2013) http://media.wix.com/ugd/ef61f6_eb5021a52ae74e39982a9e913ad18830.pdf

Por el lado de la exploración de pozos. Según estadísticas de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), en el año 2013 se exploró un total de 115 proyectos, una cifra menor a los 154 que se tenían proyectados y en el 2014 este indicador bajó a 98 (Tabla 2). El hecho importante aquí es que, siete pozos fueron declarados como productores luego de dos años sin resultados, lo que permitió incorporar a la oferta nacional cerca de 350 millones de barriles. Sin duda, una noticia positiva en medio de una baja en la industria petrolera.

Tabla 1. América Latina. Mayores Productores de Petróleo 2005-2015. En miles de Barriles Diarios (KBPD)

Año	México	Venezuela	Brasil	Colombia	Argentina	Ecuador	Perú
2005	3.760	2.937	1.716	435	725	493	120
2006	3.683	2.808	1.809	527	716	498	154
2007	3.471	2.808	1.809	531	699	511	132
2008	3.167	2.558	1.899	587	682	502	110
2009	2.979	2.437	2.164	671	645	485	148
2010	2.845	2.416	2.164	785	645	489	157
2011	2.983	2.375	2.301	915	534	500	152
2012	2.560	2.371	2.123	944	502	524	121
2013	2.482	2.781	2.114	1.004	656	527	104
2014	2.351	2.541	2.078	988	611	571	91
2015	2.226	2.327	2.021	897	537	543	73

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) 2015. Estadísticas y Reportes 2016. World Energy. BP Statistical Review. 2016.

En el campo de la adjudicación de contratos, las cifras tampoco son buenas. El Informe sobre los resultados de la Ronda Petrolera 2015, publicados por la ANH, señalan que se ofertó un total de 64 bloques, que incluyen

19 yacimientos no convencionales y doce en el mar, ubicados en las cuencas del Putumayo, Llanos Orientales, el Valle del Magdalena (inferior, medio y superior), La Guajira, Catatumbo, Chocó y Sinú-San Jacinto. Esta cifra muestra una baja en el nivel de asociación del Estado con empresas privadas para la exploración y explotación de hidrocarburos, que aumenta la incertidumbre sobre las reservas del país en los próximos años. El problema radica en que precisamente en estos yacimientos están puestas las expectativas del gobierno nacional por sus reservas potenciales estimadas en 1.000 millones de barriles, de acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía. El gobierno ha insistido en que no cuenta con la capacidad tecnológica y las fuentes de recursos para operar estas áreas. Ante esto, la única salida que ha propuesto es continuar con el empeño de ofrecerlos a la inversión extranjera.

Tabla 2. Comportamiento de la Exploración de Pozos Petroleros en Colombia 2005-2015

Año	Meta	Explorados	Productores	% Comercial
2005	40	35	16	45,7
2006	40	56	22	39,3
2007	40	70	29	41,4
2008	40	99	47	47,5
2009	40	75	36	48
2010	40	112	63	56,3
2011	130	125	35	28
2012	150	131	0	0
2013	154	115	0	0
2014	148	98	7	7,1
2015	116	47	0	0
Total	938	963	255	27,2

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Estadísticas Anual 2016.

Tabla 3. Firma de Contratos de E&P –TEA Colombia 2005-2015

Año	Total	ANH		Ecopetrol Asociación
		E&P	TEA	
2015	46	46	18	0
2014	95	82	13	0
2013	2	2	0	0
2012	54	46	8	0
2011	76	67	9	0
2010	8	7	1	0
2009	64	58	6	0
2008	59	43	16	0
2007	54	44	10	0
2006	44	32	12	0
2005	59	31	28	0
Total	515	412	103	0

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Estadísticas Anual 2016.

La producción de gas, por su parte, continuó con su tendencia a la baja, confirmando así el mal momento de los hidrocarburos (Tabla 4): en el año 2014, el Ministerio de Minas y Energía registró una producción total de 11,4 miles de millones de barriles equivalentes, lo que representa una caída de 0,7 miles de millones respecto al año anterior, y en 2015 disminuyó aún más para ubicarse en 9,4 miles de millones. En el contexto Latinoamericano, aunque el país conservó el séptimo puesto en producción, nuevamente se aprecia una diferencia significativa con respecto a potencias como México, Argentina y Trinidad y Tobago.

En el campo de la minería, el carbón, principal producto de exportación, alcanzó una producción de 84,9 millones de toneladas (MT) en 2015 (tabla 5). Esta cifra representa un

decrecimiento del 3,9% con respecto a 2014, cuando alcanzó los 88,5 millones de toneladas (MT), lo que en parte se debe a los problemas de transporte ferroviario de este mineral en la Costa Caribe³. La producción señalada está muy lejos de las 110 MT proyectadas por el gobierno nacional para el año de referencia. Pese a esto, el país se mantuvo entre los primeros cinco productores en el ranking mundial. A nivel latinoamericano, Colombia es la principal potencia carbonífera.

Finalmente, la producción total de oro Colombia siguió la tendencia de América Latina con una disminución en su producción de 41.978 Kg en el 2013 a 40.316 KG, de acuerdo con las estadísticas del Banco de la República. Así, el país sigue siendo el sexto mayor productor en la región, después de Perú, Brasil, México, Argentina y Chile, aunque pierde terreno frente a estos países.

¿Cómo se explican estos resultados? En el campo de los hidrocarburos los malos resultados en producción tienen como explicación principal la baja en los precios en el mercado internacional. La mayoría de las empresas ubicadas en el país han desistido de realizar ajustes en su operación alegando la baja rentabilidad del negocio.

Ecopetrol y Pacific, las dos más grandes del país, ya anunciaron ajustes en inversión que sumados podrían alcanzar los US\$4.000 millones anuales; es decir, una baja de por los menos 50% de la inversión total del sector.

³Desde enero del 2015 un tribunal suspendió la operación nocturna del tren de Fenoco, una línea férrea de 226 kilómetros de longitud a través de la que se transporta el carbón producido por empresas como Drummond y Glencore desde sus minas en el departamento del Cesar hasta puertos del Caribe, desde donde se exporta el mineral. Ver más en: <http://www.mch.cl/2016/02/16/produccion-de-carbon-de-colombia-cae-35-en-2015/#>

Tabla 4. América Latina. Siete Mayores Productores de Gas 2005-2015 en Miles de Millones de Barriles Equivalentes

Año	México	Argentina	Trinidad y Tobago	Venezuela	Bolivia	Brasil	Colombia
2005	45,0	45,6	31,3	27,4	11,9	11,3	6,6
2006	51,6	46,1	36,4	31,5	12,9	11,1	7,2
2007	54,0	44,8	39,1	32,1	13,8	11,7	7,6
2008	54,6	44,1	39,3	39,3	14,3	14	9,5
2009	58,2	41,1	40,6	27,9	12,3	12,2	10,4
2010	56,4	39,7	39,4	26,1	11,8	11,1	13,6
2011	57,8	38,5	38,1	25,4	14,8	11,7	12,6
2012	59,2	36,9	35,9	25,1	16,8	12,9	12,1
2013	63,4	39,1	38,6	21,7	19,6	14,5	11,4
2014	60,4	39,8	40,1	28,4	22,6	15,9	10,8
2015	53,2	36,5	39,6	32,4	20,9	22,9	9,4

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. Ministerio de Minas y Energía. 2014. Estadísticas y Reportes. 2016. World Energy. BP Statistical Review. 2016.

Tabla 5. América Latina Producción de Carbón 2005-2015. En Millones de Toneladas

Año	Colombia	Sur y Centro América	México	Venezuela	Brasil
2005	59,7	73,6	10,8	7,2	6,3
2006	66,2	80,3	11,1	7,3	5,9
2007	69,9	84,9	12,5	7,6	6,1
2008	73,5	89,5	11,5	8,8	6,6
2009	72,8	83,6	11,1	5	5,1
2010	79,1	87,9	11,6	5,7	5,4
2011	86,5	88,6	11,9	6,1	5,8
2012	93,7	89,4	11,5	6,4	6,2
2013	84,7	92,4	13,9	7,2	6,6
2014	88,5	95,8	14,6	6,3	7,7
2015	84,9	91,6	12,3	4,8	6,1

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. CEPAL. Estadísticas Mineras. Carbón. 2016. Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). 2016.

A la segunda incluso no le fue renovado el contrato para la explotación de Campo Rubiales, considerado el principal pozo del país. Según pudo establecer Dinero, por lo menos 15 compañías están haciendo fila ante la Superintendencia de Sociedades para iniciar procesos de reorganización empresarial. El número no es pequeño y en este primer mes del año la tendencia se ha intensificado. En la lista de firmas que debieron acudir a la entidad de control se encuentran, entre otras: Energy Control Amg Ltda, Blastingmar SAS, Colombian Coal S.A., Ordóñez y Cía. Ltda., Geominas y C.I Comergruop S.A. Los más recientes casos de firmas que ya fueron admitidas por la Supersociedades para adelantar dicho trámite corresponden a Carlos Omar Yáñez Suárez y Cía. Ltda., Tecs SAS y Fernando César Uribe Blanco & Cía. SAS. (Revista Dinero; 2015).

Adicionalmente, la apuesta del sector se encontraba en los pozos pesados. Según cifras oficiales, Colombia es el quinto mercado con mayor potencial en este aspecto, con 135 campos ubicados en el Magdalena Medio y los Llanos Orientales, con una capacidad estimada de un millón doscientos KBPD. (ANH, 2015). Sin embargo, en su mayoría requieren tecnologías no convencionales para su explotación. Como se señaló en el capítulo 1 de este informe, en la actualidad el Ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol han decidido impulsar el fracking sin un debate público sobre los beneficios de su aplicación y sus implicaciones ambientales. De ahí que hoy los esfuerzos del gobierno, más que aumentar la producción y las reservas, se están dirigiendo a sostener los niveles de alcanzados en los últimos años para evitar una crisis más profunda del sector.

Tabla 6. América Latina. Producción de Oro 2005-2015. En Kilogramos

Año	Perú	México	Brasil	Chile	Colombia
2005	208.002	30.418	40.000	27.245	35.783
2006	202.826	39.614	41.739	31.648	15.683
2007	170.236	43.716	42.000	33.289	15.842
2008	179.870	50.814	39.800	35.619	34.321
2009	182.403	62.145	45.100	37.421	47.838
2010	203.268	75.143	42.100	40.075	39.416
2011	205.143	78.433	43.258	41.618	40.819
2012	206.731	80.287	44.129	42.957	42.321
2013	209.132	81.641	45.728	43.054	41.978
2014	198.416	76.514	44.311	42.319	40.316
2015	211.428	84.628	45.611	43.918	31.610

Fuente. Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-20102 Banco de la República. Estadísticas. Producción de Oro. 2016 Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). Estadísticas. 2016. Cifras Provisionales País Minero. Estadísticas. La Producción Mundial de Oro 2016.

En materia de gas, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) habla de retrasos en más de dos años en los proyectos de ampliación de las zonas de producción de los Llanos Orientales con un 50% del total de reservas estimadas, la cuenca de la Guajira que representan el 31% y el Valle Inferior del Magdalena, Valle Medio, Valle Superior y Catatumbo que aportan el restante 19%. A esto hay que añadir los problemas del Gasoducto del Sur, que cuentan con inversión de los gobiernos del Pacto Andino, a causa de la crisis económica que enfrenta Venezuela.

En minería, la situación es similar: la Agencia Nacional de Minería (ANM) ha insistido que se requieren cerca de US\$ 6.800 millones para invertir en transporte, ampliación de puertos y tecnología en zonas de explotación de carbón; y en oro, LA UPME, calcula en US\$

**Tabla 7. Déficit en las Metas Oficiales de Producción de Hidrocarburos y Minerales
2011-2015**

Producto	Cuenta	2011	2012	2013	2014	2015
Petróleo	Producción esperada	950	1.050	1.100	1.100	1.100
	Producción real	915	914	1.004	988	897
	Déficit	-35	-136	-96	-112	-203
Gas	Producción esperada	18	18	18	18	18
	Producción real	12,6	12,1	11,4	10,8	9,4
	Déficit	-5,4	-5,9	-6,6	-7,2	-8,6
Carbón	Producción esperada	96	107	110	110	115
	Producción real	86	93	84	88	84,9
	Déficit	-10	-14	-26	-22	-30,1
Oro	Producción esperada	56.000	58.000	58.000	58.000	58.000
	Producción real	40.819	42.321	41.978	40.316	31.610
	Déficit	-15.181	-15.679	-16.022	-17.684	-26.390

Fuente: DNP, PND, Ministerio de Minas, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2015. Regla Fiscal para Colombia 2010. Petróleo en miles de barriles diarios (KBPD). Gas en miles de millones de barriles equivalentes. Carbón en millones de toneladas Oro en kilogramos

4.700 millones el dinero necesario para la implementación de los proyectos que están en etapa de exploración. Pero la fluctuación de los precios internacionales del carbón y del oro también han sido factor determinante del comportamiento productivo en ambos sectores, pues la tendencia desde 2012 ha sido a la baja. Además, especialmente en el caso del oro, la producción se caracteriza por un alto grado de informalidad de las unidades que realizan la explotación. En un informe publicado en 2014 la Contraloría General de la República estima que solamente se reporta el 40% de este mineral; el 60% restante llega al mercado internacional por las rutas de comercio ilegal que existen en el país⁴.

Adicionalmente, el gobierno enfrenta problemas por la superposición entre los intereses extractivos y el ordenamiento ambiental. Durante los últimos años se otorgaron títulos y se autorizó la conformación de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico PINES, en zonas de reserva forestal, ecosistemas estratégicos y zonas de comunidades étnicas. Ante las consecuencias generadas en el territorio, las autoridades han tenido que definir reglamentaciones y normas para la conservación de ecosistemas estratégicos. Por mencionar algunos casos, a finales del 2015, el Ministerio de Ambiente no cumplió la tarea de delimitar más de 30 sistemas de páramos que existen en Colombia. En estas zonas paradójicamente se encuentran cerca de 391 títulos otorgados a particulares para la exploración y explotación de minerales,

⁴Contraloría General de la República. Minería en Colombia. Volumen III. En: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/publicaciones>

de acuerdo con la Contraloría General de la República (2016).

A lo anterior se suma la dinámica en materia de movilización social contra la actividad extractiva en zonas estratégicas del país. Ante la decisión del gobierno nacional de dirigir la política minera y de hidrocarburos desde Bogotá, sin consultar a las entidades territoriales y las comunidades, dejando de lado los derechos constitucionales y las normas vigentes, la respuesta de la población afectada, de las autoridades locales, de las organizaciones sociales, la academia y algunos sectores políticos ha sido la de interponer demandas, implementar mecanismos como consultas populares, llevar a cabo marchas alrededor de las áreas concesionadas a grandes empresas y reforzar la visibilidad de los impactos generados por la producción de minas e hidrocarburos a través de las plataformas y redes de información. En 2015 se presentaron cerca de 316 conflictos sociales en las zonas de producción extractiva y cerca de 18 muertes de líderes y lideresas que se oponían a la implementación de actividades de minería e hidrocarburos en su territorio. (Defensoría del Pueblo, 2016). De otra parte, el municipio de Ibagué tiene previsto desarrollar una consulta popular este año para decidir la conveniencia o no de implementar proyectos mineros en su territorio.

Sin duda, la protesta social, además de generar la crisis política e institucional de mayor extensión en los últimos años, trajo consigo dos consecuencias para el sector extractivo: de un lado, contribuyó a la disminución del otorgamiento de licencias ambientales y la detención de proyectos mineros y de hidrocarburos. En segundo lugar, los gobiernos

locales y las comunidades han aumentado el número de acciones para solicitar la reivindicación del derecho al medio ambiente sano, la autonomía territorial y el desarrollo local ante la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, máximas instancias de decisión judicial, lo que ha frenado el ritmo de implantación de proyectos extractivos y de la producción ⁵.

5A todo ello hay que añadir un problema serio de información sobre el comportamiento del sector, aún no resuelto. Si bien hay que reconocer la modernización del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) como plataforma nacional de datos, tanto en el agregado nacional como en el nivel sub-nacional, la realidad demuestra que los retos en el campo de la oferta de información confiable son todavía significativos. Por ejemplo, según datos del SIMCO, la producción de carbón en el período 2010-2014 se ubicó en 432,5 Millones de Toneladas, mientras que el Ministerio de Minas y Energía reporta 444,9 y la Agencia Nacional de Minería 428. Estas disparidades también se presentan en los demás productos de la canasta extractiva. En cuanto al uso de las cifras, cada entidad maneja mecanismos de información con escasa articulación, entre ellos los reportes de autoridades regionales y los operadores mineros, la contabilización de titulación minera registrada y el balance de las regalías generadas. En materia de exportaciones, el Banco de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) son las entidades que registran el balance nacional; sin embargo, sólo se cuenta con cifras actualizadas al 2013. Para el siguiente año y lo que va corrido del 2015, se mencionan estadísticas provisionales. Con ello, la información oficial sobre el comportamiento minero pierde su confiabilidad como instrumento para la toma de decisiones y el seguimiento ciudadano.

A lo anterior se suma la ausencia de un registro completo y actualizado sobre el subsuelo. Para el 2014, la base cartográfica del Servicio Geológico Colombiano se encuentra a escala 1:100.000, un nivel que no permite tener la especificidad necesaria para el conocimiento geológico, geoquímico y geofísico nacional. Además, sólo se tenía información para el 47,7% del territorio, lo que significa que de un total de 1.141.748 km² que tiene el área continental colombiana, apenas se ha cubierto 544.613 km². (2014, p. 1). En estas condiciones, el gobierno está tomando medidas sobre el desarrollo extractivo sin contar con la información suficiente para orientar la planificación del sector, la determinación de las áreas de explotación y su definición en los esquemas de inversión ofrecidos al capital privado.

De otra parte, ante la debilidad técnica y humana de las entidades mineras del país, la mayoría de los operadores privados reportan los niveles de producción a boca de mina o pozo, sin el control público que garantice la inclusión del producto explotado en su totalidad. Por el lado de la publicación de datos, aunque el Ministerio de Minas y Energía y el DANE cuenta con cifras de producción y exportaciones por unidad minera, la información no está disponible en las plataformas y estadísticas oficiales. Esta información es de gran importancia para el registro, monitoreo y la fiscalización autónoma de las cuentas y el pago de regalías. Además, es contrario a lo establecido en la Ley 1712 de 2014 que obliga al Estado a realizar la divulgación completa, actualizada y permanente de estadísticas que contribuyan al seguimiento efectivo de los distintos asuntos de interés nacional, entre ellos, la gestión de los recursos naturales no renovables.

La Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (ETI) en Colombia está trabajando en el mejoramiento sustancial de la

La crisis vivida por la minería y los hidrocarburos, tiene implicaciones en el país, por lo menos en tres campos: la disminución en las reservas y el potencial extractivo, los principales agregados económicos y la generación de renta. En lo que sigue se profundizarán estos temas. La primera y más preocupante es la autosuficiencia petrolera. Con la baja en la producción de hidrocarburos ha vuelto de nuevo la discusión sobre este asunto. De acuerdo con la UPME, el país cuenta con 1.916 millones de barriles en reservas petroleras para el 2015, la gran mayoría de ellas, producto del trabajo realizado por Ecopetrol a punta de mejorar la tecnología y no por nuevos hallazgos importantes (Tabla 8). Con este comportamiento, la autosuficiencia petrolera se terminará en 5,4 años, de acuerdo con estadísticas del Ministerio de Minas y Energía y la ANH. Esta situación ha llevado al gobierno nacional a establecer como principal objetivo de la política petrolera para los próximos años el aumento en el indicador R/P⁶.

El gas presenta una situación parecida: la meta del gobierno para el período 2012-2015 era duplicar el nivel de reservas y aumentar su exportación, principalmente a Venezuela. Sin embargo, varios estudios han demostrado que, si bien Colombia tiene buenas perspectivas en los próximos años ⁷, hasta el momento el país sólo cuenta con reservas probadas que

información y de los sistemas en los que se encuentra consignada. Sin embargo, el primer reporte EITI Colombia (Ministerio de Minas, 2015), tiene como año de referencia el 2013, pues a la fecha de su elaboración no existía información consolidada para 2014 y 2015, lo que de por sí muestra un retraso considerable en la producción de información.

⁶El factor R/P es el resultado de dividir las Reservas de Referencia entre la Producción de Referencia. Este factor es calculado y publicado por el Ministerio de Minas y Energía, por lo menos una (1) vez al año.

⁷ Ver. La Cadena de los Hidrocarburos: Una oportunidad para la Industria Colombiana. ANDI. 2009. Ver: Disponibilidad del Gas en Colombia a Corto, Mediano y Largo Plazo. ACIPET. 2013.

alcanzarían en el mejor de los escenarios hasta el 2020 (Tabla 9). En estas condiciones, el gobierno nacional se encuentra en una carrera contra el tiempo para mover la autosuficiencia en este hidrocarburo hasta el 2024.

Tabla 8. Países con Mayores Reservas de Petróleo 2012-2015. En Millones de Barriles Diarios (MMBD)

País	Reservas 2012	%	Reservas 2013	%	Reservas 2014	%	Reservas 2015	%
Venezuela	296.500	88,1	281.712	85,7	284.679	86,0	236.500	84,8
Brasil	15.100	4,5	17.400	5,3	18.412	5,6	17.645	6,3
México	11.400	3,4	14.175	4,3	13.129	4	12.148	4,4
Ecuador	6.200	1,8	7.841	2,4	8.123	2,5	7.916	2,8
Argentina	2.500	0,7	2.718	0,8	1.915	0,6	1.841	0,7
Colombia	2.377	0,7	1.978	0,6	2.159	0,7	1.916	0,7
Perú	1.200	0,4	1.271	0,4	1.126	0,3	1.023	0,4
T y Tobago	0,8	0	1,4	0	1,9	0	0	-
Otros	1.100	0,3	1.579	0,5	1.512	0,5	0	0,0
Total	336.378	100	328.675	100	331.057	100	278.989	100

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH. Reportes y Estadísticas 2016. Organización de Países Exportadores de Petróleo. Informe 2016.

Tabla 9. Reservas de Gas Colombia 2005-2015 en Gigapiés cúbicos

Año	Reservas en MPCD	R/P
2005	7.527	31,8
2006	7.349	29,6
2007	7.084	26,6
2008	7.277	22,8
2009	8.460	22,8
2010	7.058	16,4
2011	6.630	10,2
2012	5.841	7,9
2013	5.327	7,4
2014	5.139	7,1
2015	4.829	6,8

Fuente: Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos (ACIPET). Estadísticas 2016.

En cuanto al carbón, el Ministerio de Minas y Energía reportó en el 2014 un total de 7.853 MT y para el 2015 7.521 MT, lo que constituye un aumento de 332 MT, lo que indica por primera vez en más de diez años una disminución de las reservas en el país. A pesar de esto, el país sigue ocupando el décimo puesto en las reservas medibles de este mineral.

Tabla 10. Países con Mayores Reservas de Carbón 2015. En Millones de Toneladas y %

Posición	Año	Reservas Probadas	%
1	Estados Unidos	261.781	26,3
2	Rusia	201.425	20,2
3	China	138.516	13,9
4	Australia	81.628	8,2
5	India	74.914	7,5
6	Alemania	44.325	4,4
7	Ucrania	32.916	3,3
8	Kazajistán	37.072	3,7
9	Sudáfrica	35.831	3,6
10	Colombia	7.521	0,8
11	Canadá	7.245	0,7
12	Polonia	6.134	0,6
13	Indonesia	5.968	0,6
14	Brasil	4.829	0,5
15	Otros Eurasia	27.047	2,7
16	Otros	29.293	2,9
	Total	996.445	100,0

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Estadísticas 2016.

En el caso del oro, las estadísticas del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) muestran que el potencial de reservas continúa a la baja, de 973.000 Kilogramos en el 2012 a 716.000 kilogramos en el 2015,

lo que ratifica el declive de la exploración y explotación nacional de este recurso.

Por otro lado, los impactos del crecimiento por debajo de las expectativas de la locomotora minero-energética se ven con mayor profundidad en el escenario macroeconómico nacional. Así, por segundo año consecutivo, el aporte de la minería y los hidrocarburos a la economía bajó su participación en el PIB, lo que sin duda tuvo que ver con el bajo desempeño del país en el componente agregado. De acuerdo con los datos del DANE, en 2015 el PIB creció 3,1%, dato muy inferior al 4,4% esperado por el gobierno nacional.

A pesar de que el país se ubica en la tercera posición en el ranking de las economías con mayor dinamismo en América Latina para el 2015 después de Panamá (5,8%) y Perú (3,1%), las previsiones de la CEPAL indican que en el 2016 el país apenas superará el 2,0%. El Banco Mundial, por su parte, bajó sus expectativas a una tasa del 2,2% y el Banco de la República a 2,6%. A esto se suma el pobre desempeño de la agricultura y la industria como valores agregados, con lo cual el país continúa su camino hacia la reprimarización de la producción nacional.

Otro asunto es el de la balanza de pagos. Durante los últimos años el comportamiento del sector extractivo contribuyó a generar un falso bance en las cuentas del Estado, principalmente por los flujos de inversión para la movilización de las actividades en el territorio y las exportaciones. Sin embargo, los resultados negativos que se perciben desde el 2013 en minería e hidrocarburos generaron un efecto combinado caracterizado por la

Tabla 11. Participación por ramas de actividad PIB Nacional 2000-2015

Ramas de actividad económica	2005	2010	2013	2014	2015
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7,7	6,5	5,8	4,8	4,1
Explotación de minas y canteras	6,3	7	6,7	6,4	5,9
Industrias manufactureras	14,1	12,7	11,3	10,8	8,9
Suministro de electricidad, gas y agua	4	3,7	3,6	3,8	3,5
Construcción	5,6	6,2	6,9	7,4	8,9
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	11,7	12	13,3	13,6	14,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,8	7,4	7,3	7,9	8,2
Financiero, seguros, inmobiliarias y servicios a las empresas	19,1	19,5	19,8	19,9	20,1
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	15,9	15,5	15,3	15,9	16,3
Subtotal Valor agregado	91,2	90,5	90	90,5	90,7
Subtotal Impuestos	8,8	9,5	10	9,5	9,3
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100	100	100	100	100

Fuente: Banco de la República. Series Estadísticas. Agrados Macroeconómicos. 2016. Cifras Preliminares. Cálculos Propios a Partir de Series Desestacionalizadas. Precios Constantes de 2005.

baja en los ingresos y el aumento de la salida de recursos de las empresas que colocan sus utilidades en el exterior. El resultado es un déficit del 3,1% en 2015, lo que en términos absolutos asciende a 22 billones de pesos, recursos que el gobierno nacional tendrá que financiar acudiendo a la deuda externa nacional, que en este año asciende al 31% del PIB, según datos del Banco de la República, y a la aprobación de una reforma tributaria adicional.

El sector externo, que apalancó la apuesta extractiva en el país con la entrada de flujos de inversión dirigida a la promoción de la minería y los hidrocarburos, presenta una disminución notable en su comportamiento en el 2013 y el 2014, como se muestra en la tabla 13.

Tabla 12. Balanza de Pagos Colombia. 2005-2015

Año	Ingresos	Egresos	Resultado
2005	29.809	31.695	-1.886
2006	35.113	38.101	-2.988
2007	41.749	47.726	-5.977
2008	50.491	57.237	-6.746
2009	44.949	49.913	-4.964
2010	52.055	60.876	-8.821
2011	71.559	81.202	-9.643
2012	76.184	88.092	-11.907
2013	74.721	88.319	-13.598
2014	73.118	85.721	-12.603
2015	71.628	84.636	-13.008

Fuente: Banco de la República. Sector Externo. Balanza de Pagos. 2016.

Tabla 13. Inversión Extranjera Directa. IED Colombia 2005-2015 (%)

Actividad Económica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sector Petrolero	36,8	32,1	34,0	41,3	49,9	41,4	39,8	34,8	25,6
Minas y Canteras (incluye carbón)	12,2	17	42,4	26	19,1	15,2	13,1	12,3	4,4
Subtotal Extractiva	49,0	49,1	76,4	67,3	69	56,6	52,9	47,1	30,0
Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca	0,4	0,4	0,4	0,9	1,2	0,5	0,3	0,6	1,8
Manufactureras	20,6	16,5	8,7	10,2	6,3	7,1	5,1	4,9	20,1
Electricidad, Gas y Agua	-0,9	1,5	-13,7	0,5	2,5	5,2	5,8	6,6	2,3
Construcción	2,3	3,6	3,7	4,4	3,1	1,1	3,6	4,4	6,3
Comercio, Restaurantes y Hoteles	8,9	9,9	8,3	3,4	5,8	8,7	9,3	10,9	15,5
Transportes, Almacenamiento y Comunic.	4,6	8	4,9	-6,5	11,4	11,6	11,5	12,6	4,4
Servicios Financieros y Empresariales	14,6	10,3	10,1	18,2	2,1	9,5	10,1	11,6	17,6
Servicios Comunales	0,4	0,7	1,2	1,6	-1,4	-0,3	1,4	1,3	2,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100,0

Fuente. Foro Nacional por Colombia. Reporte de las Industrias Extractivas Banco de la República. Sector Externo IED Cifras FOB 2016.

En este escenario vale la pena preguntarse: si la tendencia a la baja de la IED se profundiza ¿de dónde van a salir los recursos para mejorar las condiciones de infraestructura, mantener el nivel de exploración, garantizar la implementación de nuevos proyectos y fomentar los encadenamientos prometidos con otras actividades productivas, además de los recursos para la paz y el nuevo plan de desarrollo? Con el sector agrario en crisis y la industria en recesión, ¿cómo puede el país competir por la llegada de nuevos flujos de inversión? Por el momento, las respuestas no están claras; dependerá de la forma en que se maneje el gasto público del gobierno central y la implementación de estrategias para movilizar las actividades generadoras de valor.

Un asunto relacionado con la IED tiene que ver con las operaciones internacionales de

estos recursos. Tomando los datos del sector externo proporcionados por el Banco de la República, se observa que el país se ha convertido en un territorio de tránsito desde y hacia paraísos fiscales con la llegada de recursos para el sector extractivo, entre ellos, Panamá, Anguilla, Bermudas, Suiza y las Islas Caimán. (Tabla 14 y 15). Son varios los efectos de esta situación; por un lado, según la DIAN, Colombia pierde cerca de 4 billones de pesos anuales por la no declaración de impuestos; por otro, aumenta la llegada de capitales golondrina al país por un corto lapso de tiempo para aprovechar tasas de rentabilidad sin generar valor agregado y luego se retiran por un tiempo o de manera definitiva. De acuerdo con la Contraloría General de la República, el porcentaje de estos capitales superó el 21% de la IED en el 2014 y aumentó al 25% en el 2015. Al mismo tiempo, se facilita el uso de estos territorios extranjeros para que

las empresas realicen prácticas que están en el límite de la legalidad, como los precios de transferencia ⁸, la salida de utilidades por bonanza de precios y la especulación de títulos y áreas de concesión.

Otra de las consecuencias de una economía dependiente de los flujos de capital ligados al extractivismo es la baja en sus exportaciones en tiempos de crisis. En el caso colombiano, en 2012 el país exportó un total de US\$60.724 millones FOB, de los cuales US\$39.568 millones provenían de la minería y los hidrocarburos, lo que representa el 65.3%. En el 2013, los datos del DANE señalan que el país bajó sus ventas al mercado internacional a US\$ 57.941 millones FOB y el sector extractivo facturó por este concepto US\$34.718 millones; en el 2014 la tendencia continuó: se vendieron al exterior US\$51.316 FOB con una participación de la minería y los hidrocarburos de US\$30.618. Finalmente, en el 2015 el país vendió al exterior US\$ 47.610, de ellos US\$22.376 correspondieron a los productos extractivos, es decir, el 47%. Si a esta tendencia se suma la escasa presencia de importaciones de bienes de valor agregado y materias primas y el aumento considerable de bienes de capital, se puede afirmar que la locomotora minero-energética no contribuyó a la movilización de la inversión real. Gran parte de este capital se ha utilizado simplemente para afianzar el proceso de reprimarización de la economía, con las consecuencias negativas que ello tiene en la estructura productiva del país.

⁸ Práctica que se realiza en las empresas extractivas y en otras áreas productivas que consiste en hacer cambios de bienes y servicios entre operadores que pertenecen a un mismo grupo económico, ubicados en diferentes partes del mundo, con el propósito de evadir obligaciones y pagos fiscales.

Tabla 14. Flujos de IED Hacia Colombia. Principales Países de Origen. 2005-2014. En %

PAIS	2005	2009	2013	2014	2015	TOTAL
Estados Unidos	21,0	29,2	17,5	15,2	17,8	20,14
Inglatera	42	17,4	8,5	6,9	6,2	16,2
Panamá	3,2	9,8	12,6	18,7	13,2	11,5
España	7,0	10,3	5,8	4,2	11,6	7,8
Suiza	0,8	2,1	12,6	13,1	9	7,5
Bermudas	2,7	8	5,3	5,9	10,1	6,4
Anguilla	0,6	11,4	5,2	6,1	1,7	5,0
México	10,4	-5,8	3,7	3,1	4,0	3,1
Islas Cayman	1,1	2,6	3,6	4,8	2,0	2,8
Chile	0,2	0,7	2	1,9	6,2	2,2

Fuente. Cálculos propios a partir de Banco de la República. Sector Externo IED Cifras FOB 2015. Cifras Preliminares

Tabla 15. Flujos de IED desde Colombia. Principales Países de Destino. 2005-2016. En (%).

PAIS	2005	2009	2013	2014	2015	TOTAL
Panamá	1,4	13,4	24,8	31,6	17,7	17,8
Inglatera	71,9	5	3,8	3,1	4,1	17,6
Bermudas	0,2	22,5	10,1	11,6	25,0	13,9
Estados Unidos	24,7	32,9	4	3,3	2,2	13,4
Chile	0,4	0,2	8,9	6,4	14,4	6,1
España	0	0,3	9,4	7,1	5,2	4,4
Islas Cayman	-0,1	10,2	0,6	4,7	5,9	4,3
Suiza	0	0,2	1,3	3,4	8,1	2,6
Islas Vírgenes	0,3	3,4	0,6	3,9	1,8	2,0
Luxemburgo	0	0,5	0,3	2,8	3,7	1,5

Fuente. Cálculos propios a partir de Banco de la República. Sector Externo IED Cifras FOB 2016.

Tabla 16. Exportaciones de Colombia 2005-2013, por tipo de productos

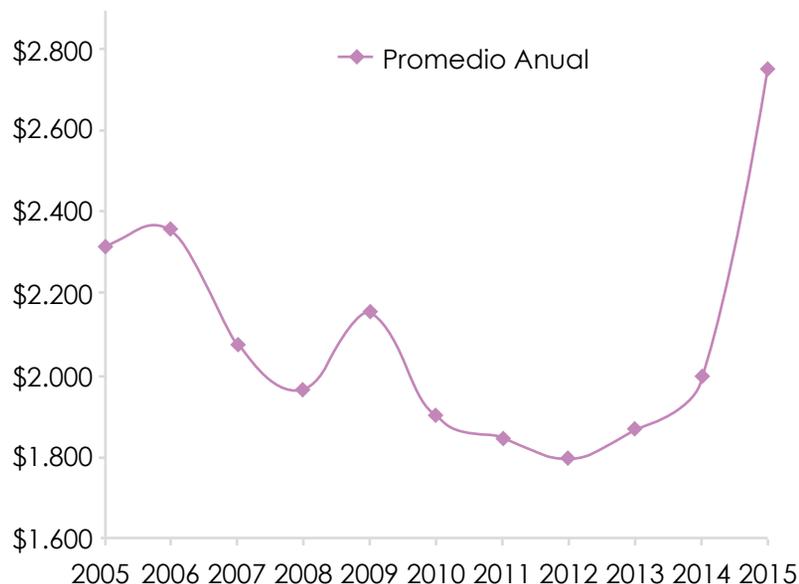
Productos	2005	2007	2009	2011	2013	2014	2015
Hidrocarburos	11,4	14,4	19,7	25,8	22,8	21,3	18,6
Carbón	9,6	11,9	15,2	23,4	18,4	17,1	14,9
Oro	7,8	8,8	9,9	11,6	15,6	14,2	11,3
Otros minerales	3,6	4,1	4,8	4,5	6,7	5,4	2,8
Extractiva	32,4	39,2	49,6	65,3	63,5	58	47,0
Agricultura	8	8,1	6,4	5,8	5,4	5,5	4,2
Manufactura	58,4	51,6	43,2	23,9	21,3	21,6	18,3
Otros	1,2	1,1	0,8	5	9,8	14,9	29,9
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Reporte de las Industrias Extractivas en Colombia 2011-2012
DIAN- DANE. Sector externo. Exportaciones. Distribución por principales ramas de actividad FOB, 2014.

Un asunto final es el comportamiento del peso frente al dólar estadounidense. Es evidente el impacto que ha tenido la menor entrada de dinero al país para la inversión en el sector extractivo. La apreciación real del dólar con respecto al peso colombiano en los doce meses del 2012 fue superior al 2.4; en el 2013 subió nuevamente a 3.8%, en el 2014 también creció para ubicarse en 7.0% y en el 2015 aumentó a 11,6%, la más alta de América Latina. En consecuencia, la TRM en algunos meses del 2015 superó los US\$3.000. Esto tuvo dos consecuencias: por un lado, incentivó la venta de bienes y servicios en el exterior, lo que disminuye el ajuste a la baja de las exportaciones; por otro, perjudicó a sectores como la industria y la agricultura, especialmente en la compra de tecnología y materia prima en el mercado internacional.

Tabla 17. Tasa Representativa del Mercado TRM **Gráfica 1 – TRM Colombia 2005-2015**
Dólares por Peso Colombiano 2006-2015

Año	Promedio anual
2005	\$2.320
2006	\$2.357
2007	\$2.078
2008	\$1.966
2009	\$2.156
2010	\$1.897
2011	\$1.848
2012	\$1.798
2013	\$1.868
2014	\$2.000
2015	\$2.746



Fuente: Banco de la República. Estadísticas 2016.

Sobre la generación de renta del sector extractivo, el documento de Regla Fiscal para Colombia 2010 había proyectado precios de los hidrocarburos y minerales a un nivel muy superior al que se están presentando actualmente. Uno de los casos más dramáticos se encuentra en el carbón, que en el 2011 rondaba los US\$120 por tonelada y en el 2015 apenas llegó a US\$57. En el petróleo, las cosas no son distintas: el gobierno y las empresas del ramo esperaban que este año el precio WTI de referencia para el país no bajara de los US\$60; sin embargo, las expectativas, lejos de cumplirse, han puesto al Ministerio de Hacienda a hacer cálculos al ubicarse en US\$30 dólares en el mes de diciembre de 2015. El gas, por su parte, cayó a US\$4.8 por British Thermal Unit (MMBTU), muy por debajo de los US\$10 MMBTU que se habían proyectado. Incluso el oro que había tenido un comportamiento al alza, al superar la barrera de los US\$1.600 por onza en el 2013, bajó a US\$1.100, lo que se explica fundamentalmente, por la baja en la compra de los países para incrementar sus reservas de este mineral.

El Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010 (Martínez, Peña y Velásquez, 2011, p. 53), había señalado que proyectar ingresos oficiales a partir de precios internacionales de minerales e hidrocarburos era un asunto riesgoso, debido a la volatilidad en los precios internacionales de los recursos naturales no renovables, aunada a la tasa de cambio, con lo que se crea una incertidumbre sobre los recursos reales que el país obtiene. En este escenario, las variables que entran en juego son numerosas. Hay un factor impredecible como es la política que puede dar lugar a movimientos bruscos en los precios. El otro es el estado de la economía mundial, con sus crisis y expansiones.

Por el lado de la demanda las cosas tampoco pintan bien. Las proyecciones del Banco Mundial señalan que no hay indicios de reactivación en los países con mayor compra de productos extractivos. En 2015, el bloque de la Unión Europa continúa lidiando con la crisis económica, los efectos del terrorismo y la llegada de miles de personas de Asia y

Tabla 18. Proyecciones oficiales de precios internacionales de hidrocarburos y minerales, y precios reales 2011-2015

Producto	Proyectado 2011	Real 2011	Proyectado 2012	Real 2012	Real 2013	Real 2014	Proyectado 2015	Real 2015
Crudo WTI (US\$ Barril)	94	90	100	94	98	32	60	32
Carbón FOB (US\$ Ton)	100	89	100	70	75	67	72	57
Gas (US\$MMBTU)	14	9,8	14	8,6	7.6	6.8	7,0	4,8
Oro (US\$ Onza)	1.150	1.320	1.200	1.500	1.621	1.400	1.345	1.100

Fuente: Reporte sobre las Industrias Extractivas 2011-2012. Banco de la República. Estadísticas 2014. Cifras Preliminares. Banco Mundial. Reportes y Estadísticas. Minería. 2016.

África. Estados Unidos, por su parte, no ha obtenido un aumento significativo de su PIB, el cual apenas creció 2,4% en este año, según estadísticas de las Reserva Federal.

Los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) presentan un comportamiento variado en 2015: por un lado, Brasil entró en una desaceleración profunda marcada por los escándalos políticos y de corrupción; Rusia vive las consecuencias de las sanciones económicas impuestas por el bloque europeo por su participación en el conflicto de Ucrania. Por otro lado, aunque India, China y Sudáfrica mejoraron sus indicadores económicos, lo han hecho a un ritmo mucho menor que los últimos años. Para poner un ejemplo, el Banco Mundial reporta que en 2015 China creció 7%, una cifra muy lejana del 11% presentada en 2011. No es de extrañar entonces, la baja en la demanda internacional de materias primas.

Tabla 19. Crecimiento Económico BRICS y Colombia 2010-2015

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Colombia	4,0	6,6	4,0	3,8	4,6	3,1
Brasil	7,2	2,7	1,2	0,9	1,9	-2,8
Rusia	5,4	4,3	3,4	2,8	2,5	1,1
India	7,9	7,1	6,3	5,3	5,3	7,5
China	11	9,8	8,5	7,4	7,4	7,0
Sudáfrica	4,3	3,4	2,5	1,3	1,1	1,8

Fuente: Banco Mundial. Informes de Economía Mundial 2014. Análisis económicos de los BRICS. 2016 DANE. Cuentas Nacionales. Comunicados de Prensa. 2016.

El resultado de esta situación es el fin de los precios altos en los minerales y los hidrocarburos Sin duda, un escenario negativo para los intereses del sector extractivo y de la economía colombiana en general,

que dependen de la llegada de inversión extranjera y de la movilización productiva de las empresas que se encuentran en el país.

Por último, sobre la situación de los ingresos, el documento Estrategia Económica y Fiscal ⁹, había proyectado un total de COP\$ 62 billones en ingresos por concepto de dividendos de Ecopetrol e impuesto a la renta pagado por las empresas del sector para el período 2011-2015. Sin embargo, el análisis de los resultados reportados por esta entidad señala que en ninguno de estos años se ha cumplido con la meta establecida. En cifras de recaudo real, el país ha llegado a COP\$ 51 billones, generando un déficit de COP\$ 11 billones que se suman a una balanza de pagos cada vez más desequilibrada, tal como se mencionó anteriormente.

Tabla 20. Proyecciones de Ingresos del Estado Generados por el Sector Extractivo. (Ecopetrol – Impuesto de Renta) 2011-2015. En COP\$ Miles de Millones

Año	Proyección Oficial	Recaudo Efectivo	Diferencia
2011	9.300	9.100	-200
2012	11.400	10.300	-1.100
2013	12.500	11.100	-1.400
2014	14.200	10.900	-3.300
2015	14.700	9.800	-4.900
Total	62.100	51.200	-10.900

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección General de Proyecciones Macroeconómicas. 2010. Incluyen los dividendos de Ecopetrol que recibe la Nación, asumiendo que se distribuye el 70%, así como el impuesto de renta pagado por dicha empresa.

⁹Ministerio de hacienda y Crédito Público. Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014. Proyección de Ingresos.

Con el panorama descrito, el problema para el país no solamente se concentra en el déficit fiscal producido por los menores ingresos del sector extractivo; también tiene que ver con la disminución forzosa que el gobierno ha tenido que hacer en las inversiones dirigidas al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en materia social, empleo, infraestructura y equidad territorial que, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda (2014), superó el 8% en el 2013. Además, hay que hacer referencia a los recursos necesarios para la implementación del nuevo plan que regirá en los próximos cuatro años, que según el DNP tiene un valor inicial de COP\$ 575 billones, y para la financiación del postconflicto. El Ministerio de Hacienda ha calculado entre COP\$ 14 y COP\$18 billones, los recursos que se requieren para la inversión social en los territorios en los primeros cuatro años de este proceso, con el objetivo de poner en marcha los programas sociales, económicos y de convivencia que se requieren para consolidar la paz. Luego de este período, esta entidad habla de COP\$4 billones anuales para sostener los programas implementados.

2. El plan de choque del Gobierno Nacional

Como respuesta a la crisis del sector extractivo y sus consecuencias para la economía, el gobierno nacional optó por una estrategia de choque dirigida a movilizar el comportamiento de la producción y la estabilización de las cuentas públicas. En primer lugar, el Ministerio de Minas y Energía formuló la Política para este sector a finales del 2015. Entre las novedades de este instrumento se destaca el reconocimiento de la actividad por tipo de unidad (gran minería,

mediana, pequeñas unidades y minería artesanal). Para cada uno de ellos se plantea la necesidad de medidas diferenciales para mejorar su organización y desempeño. En segundo lugar, la política establece como pilares de trabajo: a) consolidar un marco jurídico favorable a la inversión extranjera; b) mejorar la competitividad del sector; c) crear confianza en el sector privado; c) aumentar la infraestructura para el transporte de los minerales; d) ampliar el conocimiento e información del potencial geológico; y, e) articular las acciones del Estado para el manejo de la minería. Para las unidades informales se proponen plazos y acompañamiento institucional para avanzar en su vinculación al ordenamiento legal y, en el caso de las explotaciones ilegales, ligadas en su mayoría a la acción de grupos armados en el territorio, la persecución del Estado.

En el aspecto financiero, a finales del 201, el Ministerio de Minas presentó una segunda fase del Plan de Impulso a la Prosperidad y el Empleo (PIPE 2.0) con el propósito de flexibilizar aún más los términos contractuales en el sector minero y de hidrocarburos a través de medidas como la extensión de los beneficios arancelarios para estas actividades hasta el 2017, el aumento de las exenciones tributarias para proyectos petroleros costa afuera y los PINES, el cobro de regalías variable para estimular la inversión extranjera, la baja en el pago del canon superficial para minería hasta el 50% de su valor actual, la flexibilización en los contratos de exploración, todo con el propósito de generar COP\$ 16 billones en renta adicional. Además, se aprobó una nueva reforma tributaria con el objetivo de recaudar COP\$12,5billones entre 2014 y 2015 (DIAN; 2014) ampliando la base de tributación.

Al mismo tiempo, en 2015 entraron en vigencia las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País", que ratificó el énfasis y la estrategia de apoyo al sector extractivo como instrumento básico para atraer la inversión extranjera, ampliar la base de renta y cumplir los programas sociales y de infraestructura que requiere el país. Para no dejar dudas, el Plan establece el escenario base en materia de producción, ingresos e inversiones en minería e hidrocarburos. Uno de los temas más polémicos del Plan es la estructura de inversión pública para la movilización de los sectores económicos. Mientras que para la minería y los hidrocarburos se establece un total de COP\$ 78 billones en el cuatrienio, para el campo la asignación de recursos es un poco más de la mitad, COP\$ 48 billones, y para ciencia, tecnología e innovación y apoyo productivo a la industria, COP\$22 billones.

El propósito de invertir la mayor parte de los recursos públicos para reactivar el sector

extractivo tiene como telón de fondo: *"Convertir a Colombia en uno los países más competitivos y productivos de la región, consolidando un crecimiento económico sostenido e inclusivo, y con acceso a oportunidades de empleo de alta calidad. Esto se logrará a partir de un uso eficiente de las ventajas comparativas, de una oferta más amplia y moderna de conectividad física y digital, de la sofisticación y diversificación de los bienes y servicios, y una mejora sustancial en el aprovechamiento y uso adecuado de los recursos naturales.* (DNP; 2014, pg. 118). Lo cierto es que el camino para hacerlo, con un enfoque de inversión estatal dirigida al extractivismo y con bajos niveles de recursos para la agricultura y la industria, es el peor que se puede tomar. Como se ha visto a lo largo de los últimos años, esto sólo ha conducido a la reprimarización de la economía con altos costos para los demás sectores productivos, el desbalance en las cuentas del Estado y unos costos socio-ambientales incalculables.

**Tabla 21. Plan de Inversiones Estrategias y Objetivos Movilización Económica
Plan de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País. En COP\$ millones**

Estrategias/Objetivos	Fuentes de Financiación						Total
	Central	Descentralizado	Entidades Territoriales	Privado	SGP	SGR	
Desarrollo Minero Energético para equidad regional	8.944.717	1.683.814	1.019.537	65.731.739	380.634	743.173	78.503.614
Competitividad rural	5.165.195		932.096	35.528.492	849.474	309.255	42.784.512
Ciencia tecnología e innovación	1.728.143			12.887.423		2.587.402	17.202.968
Desarrollo productivo	4.815.257	570.231	2.510.940	35.088	26.171	313.250	8.270.936

Fuente: Banco Mundial. Informes de Economía Mundial 2014. Análisis económicos de los BRICS. 2016 DANE. Cuentas Nacionales. Comunicados de Prensa. 2016.

3. Una reflexión final

La incertidumbre de la economía a la baja aumenta con el reto que enfrenta el gobierno nacional de liderar el postconflicto en el país. El Ministerio de Hacienda ha calculado este valor entre COP\$85 y COP\$90 billones (tabla 23). Desagregando esta cifra, COP\$14 y COP\$18 billones tiene que ver con la inversión social en los territorios donde históricamente ha tenido presencia la guerrilla de las FARC, y los demás actores armados. Para los siguientes años, esta entidad habla de COP\$4 billones anuales por lo menos hasta el 2022. A la anterior cifra hay que sumarle el proceso de desmovilización y reintegración de 18.000 combatientes que estima el gobierno se encuentran en este grupo guerrillero, que la Contraloría General de la República ¹⁰ calcula entre COP\$1.8 y COP\$2.7 billones adicionales en el mismo período. También hay que incluir los dineros para la reparación integral a las víctimas del conflicto; de acuerdo con el Conpes 3712 de 2011, el gobierno debe invertir cerca de COP\$6 billones por año entre el período 2012-2021 para un total de COP\$54 billones.

¿De dónde van a salir estos recursos? El Documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, señala que la mayor parte de este dinero se generará en la renta originada por el sector extractivo. Incluso, afirma que por concepto de regalías, impuestos y contribuciones de la minería y los hidrocarburos el país recibirá COP\$72 billones para el período 2015-2020. Otra posibilidad establecida por el gobierno es el ahorro presupuestal que se puede generar con la firma de un acuerdo en la Habana. Actualmente

¹⁰ Estudio Sectorial sobre la Política Pública de Desarme, Desmovilización y Reintegración en Colombia 2006-2014.

Tabla 22. Gastos Totales Estimados para las Víctimas. Documento Conpes 3712 Período 2012-2021. En COP\$ Miles de Millones

Componentes	Otras Víctimas	Desplazados	Total Víctimas
Asistencia	3.101	19.455	22.556
Atención	102	5.317	5.419
Reparación	5.980	18.692	24.672
Costos Institucionales	5	1.827	1.832
Otros Costos	143	280	423
Total	9.331	45.571	54.902

Fuente: DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2015.

el Ministerio de Defensa calcula en cerca de COP\$22.5 billones el costo de mantener el pie de fuerza del ejército para enfrentar los grupos armados ilegales, esto es alrededor de COP\$230 billones en la última década 2004-2014. Con la firma de la paz, el Ministerio de Hacienda proyecta una disminución de los recursos dirigidos a mantener al aparato militar en por lo menos COP\$7 billones anuales para orientarlos a educación, inversión social e innovación. Como alternativa también se plantea la implementación de una nueva reforma tributaria que, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, aplazaría el desmonte gradual del 4X1000 hasta el 2018, aumentaría el impuesto al patrimonio de 1.5% vigente al 2.25% y ampliaría la base tributaria, bajando el valor gravable de una cuenta neta de COP\$1.000 millones a COP\$750 millones. Con ello se espera mantener la inversión pública en COP\$45 billones anuales, incluyendo los programas dirigidos al postconflicto.

Desde ya, la estrategia de apalancar el postconflicto con la renta extractiva por lo menos es una propuesta controversial. Un

tema objeto de críticas es la insistencia en generar expectativas sobre el aumento de la renta en el sector extractivo. Solamente para mencionar un ejemplo, las proyecciones del DNP hablan de precios del barril del petróleo entre US\$85 y US\$90 en período 2014-2018, algo que ha sido considerado por sectores económicos y de la academia como la práctica de inflar cifras para garantizar la conformación de un presupuesto público acorde con las necesidades de inversión existentes, lo que a todas luces es peligroso para la sostenibilidad de la economía.

Además, si bien el objetivo del Plan es ambicioso y concuerda con la idea de generar una estructura económica para la paz, su implementación en las condiciones que viven los sistemas productivos deja nuevas dudas, especialmente porque la propuesta es promover el desarrollo minero-energético para la equidad regional y la productividad local, algo que en no ha funcionado en el país. Por el contrario, a finales del 2014, el DNP publicó un estudio sobre las capacidades de los municipios en Colombia, según el cual el 58% de los municipios del país presentan el patrón típico de economías de enclave, ligadas a la explotación de recursos naturales no renovables, con escasa diversificación de su base agregada, agricultura y ganadería, principalmente, e industria en menor medida. Nuevamente, la mayoría de estos municipios se encuentran en departamentos como Chocó, Antioquia, Cauca, Córdoba, La Guajira, Cesar, el Meta y la región de la Orinoquía, zonas donde persiste el conflicto armado, que coinciden con los planes de restitución de tierras y escenarios prioritarios para la implementación de programas de paz, y que cuentan con la mayor proporción

de su territorio titulado para la minería y los hidrocarburos.

En las condiciones descritas sería poco realista pensar que la industria extractiva por sí sola pueda generar la base productiva que requieren los territorios para pensar en una paz duradera. A esto se suma la idea de ampliar la base de exploración y explotación recurriendo a reducir los tiempos y trámites para el licenciamiento ambiental, el apoyo a proyectos mineros a través de decretos polémicos, aún con la resistencia cada vez más creciente de las comunidades y las autoridades locales, y la implementación de técnicas cuestionadas por diferentes sectores como la potenciación de pozos a través del recobro y el fracking. La propuesta básica es la siguiente: mayor producción para compensar precios bajos a la espera de una recuperación en la cotización internacional de los commodities, lo que no está asegurado y además puede convertirse en un dinamizador de las tensiones y conflictos sociales que van en contravía de un escenario de postconflicto en Colombia.

Ante esta realidad, es urgente una discusión sobre la apuesta extractiva como principal eje de ingresos y desarrollo. Algo que pasa necesariamente por dar un nuevo empuje a las actividades agropecuarias y la industria, como principales motores de movilización de la base productiva. Aquí la decisión se debe dirigir a la implementación de programas para la reactivación de estas actividades, la conservación de áreas ambientales y de economía campesina, los sistemas de transferencia de tecnología, el apoyo estatal y del sector educativo para la innovación.

En segundo lugar, es urgente fortalecer el papel de las autoridades territoriales y la sociedad en el manejo del territorio y los recursos naturales, en la perspectiva de ampliar la presencia del Estado y consolidar una base adecuada para la implementación de programas productivos, de oportunidades, ingresos y apoyo al campo. La experiencia de los últimos años ha demostrado que la falta de diálogo entre los diferentes niveles públicos, y en especial con alcaldes, gobernadores y la población es una de las explicaciones para la proliferación de las economías ilegales, la pobreza y la desigualdad territorial. Entre los temas que deben ser parte de una agenda nacional-local están las políticas de desarrollo y competitividad rural, las formas de intervención en el territorio y los esquemas de asociación y cofinanciación de apuestas productivas.

En tercer lugar, las necesidades de recursos para financiar el postconflicto llevan a pensar en una amplia gama de fuentes y escenarios. En este camino, se deberá poner atención en los esquemas de asociación público-privada que han venido operando en diferentes zonas del país y que en condiciones y normas claras pueden dar una mano en temas como la provisión de infraestructura pública para ofrecer servicios a la población, la implementación de programas productivos articulados a los planes de desarrollo locales y la innovación. A esto se suma el papel de la cooperación internacional como canalizadora de inversiones para proyectos que promuevan el desarrollo local, la participación y la inclusión de las víctimas y las comunidades para el ejercicio de sus derechos.

No hay que olvidar, de otra parte, los Fondos de Pensiones que en el 2015 registraron

ganancias por COP\$8 billones, de acuerdo con ASOFONDOS ¹¹. Esta organización ha insistido en que tiene interés en participar en la consolidación del sistema vial nacional, la implementación de planes de vivienda y renovación urbana y rural, cuestiones que son claves para mejorar las condiciones de competitividad regional. Para garantizar la participación de estos actores en los programas de desarrollo territorial una condición necesaria es la articulación de acciones y escenarios de trabajo conjunto con participación del gobierno nacional, el sector privado y los mandatarios de departamentos y municipios para que trabajen de la mano en por lo menos tres campos: i) el aumento de capacidades para gestionar y ejecutar recursos y proyectos, ii) la identificación de áreas y sectores de inversión, y iii) la corresponsabilidad del sector privado en la consecución de recursos que contribuyan a aumentar el presupuesto público para el desarrollo.

En cuarto lugar, es urgente empoderar a la población para que participe en la discusión argumentada de una política extractiva integral que contribuya al fortalecimiento de la población campesina, de los desplazados, las comunidades indígenas, afrocolombianas y las mujeres y hombres reinsertados(as) para que desarrollen sus propias estrategias y accedan a oportunidades y derechos económicos de forma integral. En este campo, además de los retos que tiene el gobierno en materia de educación, es clave la participación de la academia y las instituciones de investigación que existen en el país, especialmente en la construcción de

¹¹ Asociación de Fondos de Pensiones y Cesantías de Colombia.

redes de conocimiento e innovación que partan de la cultura y las tradiciones de estas comunidades para ampliar sus posibilidades de inserción en mercados productivos y en formas asociativas de trabajo y cooperación.

Por último, más que una nueva reforma tributaria que amplíe una vez más la base contribuyente, el país debe avanzar en una política fiscal estructural que permita controlar la evasión y elusión, unificar tarifas en el cobro de impuestos y ajustar los beneficios otorgados

a la inversión extranjera, además de poner fin a la práctica de gasto público sin control, que no genera desarrollo social y tiene que ver más con redes de corrupción y la famosa “mermelada” parlamentaria. También se debe revisar la composición de las finanzas territoriales para garantizar su sostenibilidad. Sólo de esta manera se puede pensar en sistemas de financiación y eficiencia del gesto, una mejor distribución de los ingresos y mayores oportunidades para la equidad social.

BIBLIOGRAFÍA

ACIPET (2016). Disponibilidad del Gas en Colombia a Corto, Mediano y Largo Plazo. Bogotá.

Agencia Nacional de Hidrocarburos (2016). Estadísticas anuales. Petróleo y Gas

Asociación Colombiana de Petróleo (2016). Estadísticas Petróleo en Colombia.

Banco de la República (2016): Estadísticas Sector Externo. Importaciones y Exportaciones. Balanza de Pagos.

British Petroleum (2016). World Energy. BP Statistical Review. 2015.

http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf

CEPAL (2016). Sistema de Estadísticas. Sector Real. Minería.

Corden, W.M.; Nearly, J.P. (1984). Booming Sector and De-industrialization in a Small Open Economy. *The Economic Journal* N° 92 Págs. 825-848.

DNP (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País. Paz, Equidad y Educación. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND%202014-2018%20Bases%20Final.pdf>

Garay L. (2013). Compilador. Minería en Colombia. Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista. Contraloría General de la República. Bogotá. Imprenta Nacional.

Martínez, Peña y Velásquez (2013). Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. Bogotá. Foro Nacional por Colombia.

Mejía, G (2012). Los Retos de la Minería en Colombia. En: Dinero, Abril 15 de 2013. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010). Regla Fiscal para Colombia.
<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/SaladePrensa1/ReglaFiscal>

Ministerio de Minas y Energía (2015). Cifras y Estadísticas sobre Minería.

Ocampo, José A. (2008). "El Auge Económico Latinoamericano". En: Revista de Ciencia Política, Vol. 28, No. 1. Pg. 7-33. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.

Sachs J , Bruno M (1982). Economics of Worldwide Stagflation. Harvard University Press; First Edition. Revista Dinero. Barril sin Fondo. Edición virtual. 2 de Junio de 2015.
<http://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/los-problemas-industria-petrolera-colombiana/205439>

Ronderos M (2012). ¿A quién le pertenece el oro en Colombia? La Silla Vacía.
<http://www.lasillavacia.com/historia/quien-le-pertenece-el-oro-en-colombia-30930>

SÁNCHEZ J. (2012). Los Efectos de la Minería Canadiense en Colombia. Bogotá. CINEP.

Semana (2013). La Otra Guerra de la Economía Colombiana. Bogotá. Febrero 2.

SIMCO (2016). Estadísticas Minería. Producción Nacional por Producto. Oro. Ministerio de Minas y Energía. Bogotá.

CAPÍTULO 3

La implementación del
Sistema General de
Regalías en Colombia

El nuevo Sistema General de Regalías (SGR) en Colombia apenas tiene cuatro años de implementación. Sin embargo, su modelo de distribución no ha contribuido a la equidad territorial; por el contrario, se observa una menor ejecución de estos recursos por parte de las entidades territoriales con mayores problemas de pobreza y exclusión. Si se tiene en cuenta que la actividad minero-energética promovida por el gobierno nacional se encuentra a la baja desde el año 2014, la conclusión que queda es que el país perdió la oportunidad de articular la renta extractiva a un proceso de desarrollo sostenible de beneficio para toda la población.

Para demostrar el planteamiento señalado, en lo que sigue se presenta el comportamiento de las regalías en su asignación y distribución, incorporando la vigencia 2015-2016. Luego, se realiza un análisis comparativo de estos temas por departamentos, teniendo en cuenta el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y el monto asignado a través de los fondos creados por el SGR. El análisis realizado tiene como antecedente y referencia próxima los Reportes del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010, 2011-2012, 2013 y 2014, que han dedicado varios apartados al uso de la renta extractiva a través de los recursos de regalías.

1. El manejo de los recursos. Entre la centralización y la dependencia territorial

Desde hace años ha existido en el país un debate sobre la propiedad de los recursos naturales. Por esta razón, la Constitución de 1991 estableció que pertenecen a la nación en su conjunto, pero las utilidades derivadas de su explotación deben ser distribuidas con

base en el principio de la descentralización, cuyos protagonistas son los departamentos y los municipios. En definitiva, se reconoce a la nación como propietaria y a los entes territoriales como destinatarios finales, a través de la transferencia de recursos para la inversión.

Un aspecto importante en este debate tiene que ver con los recursos de regalías. Las cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP) señalan que su valor para el período 2012-2016 representa el 20,6% del presupuesto de inversión nacional, tal como lo muestra la tabla 1. En esas condiciones, no es de extrañar, la insistencia oficial en centralizar el manejo y la asignación de las regalías en los últimos años. De hecho, el esquema de asignación del SGR ha cambiado de manera radical. Las asignaciones indirectas y los montos para la administración del sistema a cargo del DNP representan el 51% de los recursos en el período 2012-2015. Además, los recursos asignados al ahorro y las pensiones territoriales administradas por el Ministerio de Hacienda, constituyen el 28%. Por el contrario, a las entidades territoriales les queda solamente el 19% de libre destinación para apalancar programas de inversión social.

En este escenario, los municipios y departamentos aumentan su dependencia con respecto a la renta nacional, con los problemas que esto tiene para cumplir con sus obligaciones y competencias administrativas. No en vano un informe elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD; 2016) señala que de los 1.123 municipios registrados en el DANE 729, esto es el 65%, cuentan con problemas para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

(ODS). De este total, 418, es decir el 57,3%, son municipios que históricamente han sido beneficiarios de regalías directas y atraviesan problemas con el ajuste de la reforma vigente. Lo particular es que en estos municipios con problemas económicos se concentra la actividad armada, la violencia y la pobreza; en especial, se ubican en el Chocó, Cauca, Córdoba, Guajira, Putumayo, Meta, Guaviare, Arauca y Norte de Santander.

Adicionalmente, el gobierno nacional ha aprovechado el SGR para colgarle una serie de obligaciones que constitucionalmente están a cargo de las entidades del Estado. Se destacan los recursos para el monitoreo, seguimiento y control de las regalías, actividad que está obligada a realizar el DNP; igualmente, se introdujeron gastos para aumentar el conocimiento geológico del país, algo que debe realizar el Servicio Geológico Colombiano (SGC). Por último, están las partidas para aumentar la información de las potencialidades mineras y de hidrocarburos,

Tabla 1. Participación de los recursos de SGR en el Presupuesto Público de la Nación 2012-2016. En COP\$ Millones y en (%)

Año	Recursos SGR	Presupuesto Público	% SGR
2012*	8.667.016.380	36.847.621.411	23,5
2013-2014	16.688.073.527	83.230.025.897	20,1
2015-2016	17.229.020.033	86.452.590.012	19,9
Total	42.584.109.940	206.530.237.320	20,6

Fuente: Ministerio de Hacienda. Presupuesto Público. 2016. DNP, Regalías. SICODIS.2016
*En este año el presupuesto del SGR es anual, en las siguientes vigencias se formula para dos años

actividad que le corresponde el Ministerio de Minas y Energía. Estos recursos suman en total cerca de COP\$ 2 billones, que se restan a las asignaciones de inversión. Sin embargo, las entidades territoriales no tienen participación en las decisiones que toma el gobierno nacional en estos temas. Algo que demuestra el talante centralista que impera en Colombia.

Tabla 2. Participación de los recursos de SGR en el Presupuesto Público de la Nación 2012-2016. En COP\$ Millones y en (%)

Cuentas	2012	2013-2014	2015-2016	Total	%
Regalías Directas	3.001.485	3.630.994	1.874.102	8.506.581	18,9
Inversión	3.127.065	8.361.151	9.988.517	21.476.733	47,7
Ahorro y Estabilización	1.738.015	3.172.655	3.836.964	8.747.633	19,4
Pensiones Territoriales	869.008	1.675.130	1.650.934	4.195.071	9,3
Funcionamiento del SGR	363.982	886.312	873.510	2.123.804	4,7
Total	9.099.555	17.726.241	18.224.027	45.049.824	100

Recursos asignados a gobiernos locales

Recursos direccionados por el gobierno nacional

Fuente: DNP, Regalías. Total de Asignaciones por Cuenta. 2015

La discrecionalidad para tomar las decisiones sobre los fondos creados para la inversión también es atributo de las entidades nacionales. En materia de ciencia y tecnología, los recursos están concentrados en Colciencias como entidad rectora del tema. Al respecto la Federación Colombiana de Municipios señaló que: “todavía no hemos logrado que estos recursos lleguen a esos municipios apartados y estos son los que más lo necesitan para lograr un desarrollo que los saque de ese abandono desde el punto de vista de educación y de desarrollo científico”. (El Nuevo Siglo; Julio 24 de 2016). En los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional la situación es parecida; si bien la sentencia C-624 de 2013 eliminó el veto del gobierno nacional en la aprobación de los proyectos aprobados, no hay una mejora sustancial de los municipios en las decisiones que se toman en estos fondos; de hecho, la Contraloría General de la República (2015) señaló que sólo el 16% de los mandatarios locales participan de las sesiones de decisión. Esta entidad señala que en su mayoría priman las decisiones de los departamentos y las entidades del nivel central, vulnerando los derechos de las entidades municipales a priorizar sus necesidades y apuestas de desarrollo local.

La exclusión de los municipios también opera en los Fondos de Pensiones Territoriales (PET) y de Ahorro y Estabilización (FAE). El Acto Legislativo 05 de 2011 establece que los fondos creados con la reforma a las regalías no podrán crecer a una tasa superior a la mitad del crecimiento general del sistema y los excedentes por este y otros conceptos que se generen irán a la cuenta de ahorro, que estará bajo el control del Banco de la República (la banca

central) y su administración, uso y distribución estará sujeta a los términos que establezca el gobierno nacional. Aunque ambos fondos cuentan con una comisión encargada de la administración en las que tienen asiento dos gobernadores y dos alcaldes, la decisión final está en cabeza del Ministerio de Hacienda, como entidad que la preside (Foro;2015).

Estas acciones han generado malestar en las entidades territoriales y en las comunidades, las cuales en no pocas ocasiones han solicitado que se lleve a cabo una discusión sobre la participación de los municipios en las decisiones del SGR, en especial, el uso que ha dado el gobierno nacional a una parte significativa de las regalías para cuadrar las cuentas de la nación (pasivos pensionales y equilibrio macroeconómico). Igualmente, la definición conjunta sobre las prioridades de desarrollo, ratificada por jurisprudencia de la Corte Constitucional, y el cambio de enfoque en la gestión pública local y la sostenibilidad socioeconómica de las municipios y departamentos, de manera que no queden limitados a la “generosidad” del centralismo estatal y al énfasis que el gobierno de turno le quiera dar, aún en contra de la población, como sucede en gran parte del país con la extensión del modelo extractivista.

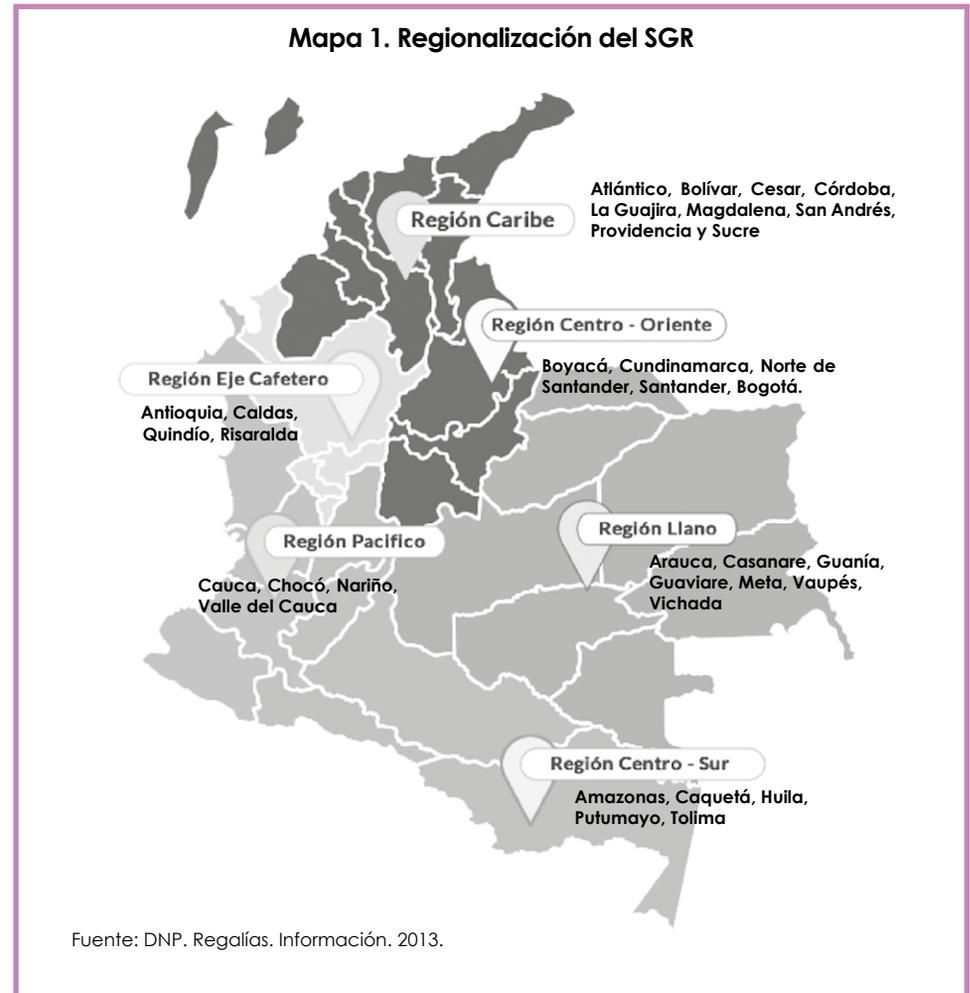
2. La distribución de los recursos. Un problema sin solución para el gobierno

Una de las metas establecidas para el SGR es su contribución a la equidad territorial. Se trata de un modelo que en teoría, busca generar inversiones de alto impacto en infraestructura, desarrollo investigativo, competitividad e innovación, priorizando las zonas más pobres

del país. Para cumplir con este objetivo, se crearon los Fondos de Compensación Regional, Desarrollo Regional y Ciencia, Tecnología e Innovación. A los dos primeros el Acto Legislativo 05 de 2011 les asignó el 80% de los recursos para inversión y al tercero el 10% del sistema. Además, el país se dividió en seis regiones con sus respectivos departamentos con el objetivo de focalizar los proyectos priorizados, como se muestra en el mapa 1¹. El DNP por su parte, ha planteado de manera insistente que los municipios y departamentos productores, puerto y de transporte de minerales e hidrocarburos, que han visto disminuida su participación en las regalías directas tienen la libertad de concursar por los recursos asignados a los Fondos creados.

¿Cuáles son los resultados del SGR? Luego de cuatro años de funcionamiento de los Fondos de Compensación, Desarrollo Regional y Ciencia, Tecnología e Innovación, la meta de equidad territorial no se ha cumplido. Es lo que muestran las cifras que ofrece el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones Territoriales (SICODIS). Para el período 2012-2015 la región Caribe contó con la mayor participación, con el 27% de los recursos, principalmente por ser la zona que alberga la mayor cantidad de departamentos (ocho). Lo mismo sucede con la región de los llanos que se lleva el 23% de los recursos, algo que se explica por el peso de las asignaciones directas de COP\$ 2,1 billones. También se observa que la distribución ha favorecido a

¹ La división regional del SGR tomó como base la propuesta planteada por la Federación Nacional de Departamentos, la cual es diferente a la que tradicionalmente el país ha tenido antes y después de la Constitución Política de 1991 (Regiones de Planeación - Regionalización CORPES y Las Regiones Administrativas y de Planeación RAP y Regiones Administrativas y de Planeación Especiales - RAPE, formalizadas con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial).



los territorios con mayor calidad de vida del país, ubicados en la región de Centro-Oriente y el Eje Cafetero; la primera incluye a Bogotá y la segunda a Antioquia². Por el contrario, en la distribución de regalías para inversión, las regiones de Centro Sur y el Pacífico han quedado relegadas, a pesar de tener entre a varios de los departamentos con los mayores niveles de pobreza en Colombia; en el primer

² En la región del Eje Cafetero el DANE reporta que en promedio el 16% de la población tiene al menos una necesidad básica insatisfecha y el 4% se encuentra en la miseria. Por su parte en la región Centro Oriente, la proporción se ubicaba en 13% y 7%

Tabla 3. Presupuesto de Regalías por Regiones de Inversión. 2012-2016. En COP\$ Miles de Millones

Regiones	2012	2013-2014	2015-2016	Total	%
Caribe	1.681.553.245.191	3.235.277.531.734	3.047.323.370.779	7.964.154.147.704	26,6
Llanos	1.885.724.792.165	2.862.483.760.547	2.188.970.131.396	6.937.178.684.107	23,1
Centro Oriente	1.019.348.449.682	2.179.256.896.867	2.452.829.456.924	5.651.434.803.473	18,8
Eje Cafetero	647.287.617.007	1.598.750.861.731	1.773.775.555.205	4.019.814.033.944	13,4
Centro Sur	545.230.214.428	1.126.660.668.801	1.295.386.511.994	2.967.277.395.224	9,9
Pacífico	349.405.681.557	989.715.280.321	1.104.333.973.701	2.443.454.935.578	8,1
Total	6.128.550.000.031	11.992.145.000.000	11.862.619.000.000	29.983.314.000.030	100,0

Fuente: DNP. Regalías. Sistema de Información y Consulta Distribuciones de Recursos Territoriales. 2015.

caso, Amazonas, Caquetá y Putumayo³, y en el segundo, Cauca, Nariño y Chocó⁴.

Un aspecto adicional tiene que ver con el número y la calidad de los proyectos aprobados en los fondos creados. En este caso, el Sistema de Monitoreo de Regalías, implementado por el DNP, reportó 8.164 proyectos aprobados entre 2012 y 2015. De ellos, el 30% se relaciona con infraestructura para transporte terrestre, aéreo y fluvial, la conservación del patrimonio cultural y el fomento a la recreación con el 12,3%, cobertura escolar en educación básica, superior y formación para el trabajo con el 11,2% y soluciones de vivienda urbana y rural con el 9,6%, como se describe en la tabla 4.

3El DANE (2011) señala que en Amazonas el 44% de la población tenía al menos una necesidad básica insatisfecha y el 18% estaba en situación de minería. En Caquetá, la cifra sube a 44% en el primer caso y 21% en el segundo y en Putumayo, aunque las cifras son 46% y 23% respectivamente.

4Esta entidad también reporta que en Cauca la población con más de una necesidad básica insatisfecha rondaba el 46% y la población en miseria superaba el 20%. Para Nariño la proporción era 43% y 17% y en el Chocó 79% y 32%.

Es claro que las regalías han sido orientadas a la financiación de proyectos que tienen que ver con el Sistema General de Participaciones⁵ y con las competencias del gobierno nacional en materia de inversiones en sectores prioritarios. Esta tendencia, que puede ser considerada como positiva puesto que se aporta al desarrollo de áreas estratégicas, pierde de vista que el gobierno ha disminuido la inversión en estas áreas para aumentar el gasto central, sin que esto sea compensado a las entidades territoriales, tal como se demostró en la primera parte de este documento. Incluso se aprecia como la pretendida focalización en áreas de desarrollo regional, criticada al modelo anterior de regalías, se pierde con la inclusión de iniciativas de relaciones exteriores, defensa, justicia y derecho y estadística, entre otros.

Además, aunque se destaca el peso que tiene la educación por su aporte en la

5 Transferencias de ingresos del gobierno nacional a las entidades territoriales para atender gastos en educación, salud, agua potable y otras áreas de libre inversión.

generación de capital humano, también hay que decir que se disminuyen la participación de los proyectos que contribuyen a generar valor y alternativas productivas de largo plazo en las regiones. Algo que se aprecia en el escaso aporte de proyectos en agricultura (4,6%), ciencia y tecnología (3,4%) y comercio, industria y turismo (0,8%), lo que genera mayor dependencia de las actividades primarias como la explotación extractiva. También se otorga escasa importancia al componente de medio ambiente y sostenibilidad (3,6%), un elemento básico para considerar la sostenibilidad del territorio y la equidad intergeneracional en el país.

En minas y energía, contrario a lo que se esperaba, 259 proyectos aprobados tienen que ver con el fortalecimiento de la inversión privada (energía y distribución, transporte e infraestructura, refinerías y tecnologías de exploración); solamente ocho apoyan la pequeña minería, a pesar de que este es el campo que requiere mayor compromiso del gobierno en temas como formalización y apoyo técnico para el mejoramiento de prácticas de producción.

Por último, se identifican tres momentos en la gestión de la inversión. En 2012, conforme a lo que quedó estipulado en los dos artículos de la Constitución reformados, se debió esperar a la expedición de la Ley 1530 para que el SGR entrara en funcionamiento. La ausencia de reglamentación tuvo atascados los proyectos en los departamentos que dependen en gran proporción de estos ingresos para su funcionamiento. En el bienio 2013-2014 el sistema entró en la mayor capacidad de gestión, tanto por la cantidad de proyectos presentados por las entidades territoriales como

Tabla 4. Proyectos Aprobados por OCADS⁶ 2012-2015. En Valores Totales y en (%)

Sector	2012	2013	2014	2015	Total	%
Transporte	451	978	678	375	2.482	30,4
Cultura, deporte y recreación	90	425	325	166	1.006	12,3
Educación	175	368	226	144	913	11,2
Vivienda	92	302	246	144	784	9,6
Agua potable y saneamiento básico	159	268	175	75	677	8,3
Agricultura	75	157	105	41	378	4,6
Inclusión social y reconciliación	76	154	93	43	366	4,5
Salud y protección social	89	107	56	40	292	3,6
Ambiente y desarrollo sostenible	44	131	83	33	291	3,6
Ciencia y tecnología	53	150	69	9	281	3,4
Minas y energía	56	115	70	26	267	3,3
Planeación	18	64	50	21	153	1,9
Inflexibilidades	25	64	13	-	102	1,2
Comercio, industria y turismo	11	26	21	11	69	0,8
Interior	2	12	10	7	31	0,4
Defensa	3	8	6	4	21	0,3
Justicia y del derecho	1	5	10	2	18	0,2
Comunicaciones	3	8	3	-	14	0,2
Trabajo	1	8	3	1	13	0,2
Estadística	-	3	2	-	5	0,1
Relaciones exteriores	-	1	-	-	1	0,0
Total	1.424	3.354	2.244	1.142	8.164	100,0

Fuente: DNP. Regalías. Sistema Monitoreo. Avance de los OCADS. Proyectos Aprobados. 2015

en el estudio, aprobación y giro de recursos. A finales del 2014 y en 2015 se identifican retrasos notorios en los OCAD. El 25% de las iniciativas presentadas por los gobiernos locales presentan retrasos hasta de un año en la respuesta sobre el apoyo de cada uno de los fondos creados, lo que obligó a las secretarías técnicas a concentrarse en la decisión en cada caso. (Portafolio; 2015; pg. 8). Además, en 2015 se sintieron las mayores consecuencias de la disminución en los precios internacionales de las materias primas, lo que obligó al gobierno a aplazar el giro de regalías por COP\$ 4 billones, algo que ha afectado las posibilidades de inversión.

Teniendo en cuenta los resultados presentados, queda claro que el SGR se ha convertido en un "árbol de navidad" al que le cuelgan todo tipo de iniciativas sin un impacto de largo plazo en el marco del desarrollo regional. De hecho, la Contraloría General de la República (2015) señala que en los últimos cuatro no se observa un proyecto de alto impacto que permita cambiar las condiciones de vida de

los territorios más pobres del país. Igualmente, no se observa una apuesta integral para articular departamentos y municipios alrededor de líneas estratégicas que les permitan compensar los desajustes de la baja en la bonanza minero-energética.

Los resultados del SGR han conducido a una discusión sobre su verdadera utilidad en el país. Las cifras del DNP indican que las zonas con mayores capacidades institucionales y condiciones socioeconómicas (Caribe, Centro-Oriente y el Eje Cafetero), participan con el 60% de los proyectos aprobados, mientras que las regiones de los Llanos, Centro-Sur y el Pacífico se reparten el 40% restante. El DNP señala que la situación es crítica en Chocó, Guajira y Cauca, donde la tasa de aprobación de estas iniciativas no supera el 15%. Con ello, queda demostrado que no basta generar oportunidades de recursos en los territorios si no se pone en marcha al mismo tiempo un proceso de fortalecimiento institucional dirigido a los municipios y departamentos con dificultades para ejercer sus competencias administrativas.

Tabla 5. Proyectos aprobados por los OCAD según regiones de inversión 2012-2015. En valores totales y en %

Región	2012	2013	2014	2015	Total	%
Caribe	377	882	638	272	2.169	26,6
Centro Oriente	236	526	422	233	1.417	17,4
Eje Cafetero	136	583	418	201	1.338	16,4
Llano	351	386	269	164	1.170	14,3
Centro Sur	234	496	277	119	1.126	13,8
Pacífico	90	481	220	153	944	11,6
Total	1.424	3.354	2.244	1.142	8.164	100,0

Fuente: DNP. Regalías. Sistema Monitoreo. Avance de los OCADS. Proyectos Aprobados. 2016

El escenario se complica aún más con la disminución de los principales indicadores de la industria extractiva (inversión extranjera, exportaciones, producción y precios internacionales). Como consecuencia natural de un modelo volcado hacia la producción minera y de hidrocarburos, desde finales del 2014 el gobierno viene planteando la necesidad de recortar la inversión pública, incluyendo las regalías, lo que significa menores ingresos para los territorios en sectores prioritarios para el bienestar de la población. Esa medida se sentirá con mayor fuerza en los próximos años por el ajuste fiscal

que se propone actualmente para evitar una debacle de la economía nacional.

3. La debilidad institucional

Una de las principales novedades del SGR es su concepción de los proyectos de impacto regional como modelo para aumentar la eficiencia y el impacto de las regalías en la equidad territorial (Foro; 2015). Sin embargo, diferentes sectores sociales, políticos y académicos han planteado dudas sobre el nivel de complejidad del sistema y la capacidad de las entidades locales para adecuarse a las exigencias en el cumplimiento de las metodologías establecidas para la preparación, ejecución y reporte de información ⁷, así como sobre la comprensión de las diferentes líneas de aplicación de los fondos creados.

Como respuesta a estas inquietudes, la reforma a las regalías creó los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCADS. Sobre estos órganos, el presidente Santos en un discurso ofrecido durante la Clausura del Congreso Nacional de Municipios en 2012 (Presidencia de la República; 2012) dijo:

Lo novedoso del nuevo sistema de regalías es que ahora no van a ser gestionadas por los gobiernos locales, sino que tendrán un enfoque regional y se distribuirán a través de los OCAD, que son órganos independientes, técnicos, con representación de todos los niveles

⁷El SGR exige a los municipios y departamentos para acceder a los fondos creados, el seguimiento de la Metodología General Ajustada (MGA) para la presentación de proyectos, un esquema de interventoría con cargo a estas iniciativas y el cumplimiento en la actualización de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación establecido por el DNP.

de gobierno. Su tarea es decidir sobre la viabilidad de los proyectos presentados por las entidades territoriales y, además, acompañar a los mandatarios locales en la formulación, ejecución y seguimiento a los proyectos presentados en los fondos de ciencia, tecnología e innovación, desarrollo y compensación regional. Este nuevo sistema requiere un cambio cultural y administrativo al interior de los ministerios, de las gobernaciones y las alcaldías; un cambio que es indispensable si queremos que las regalías se conviertan realmente en desarrollo, progreso social y calidad de vida para los colombianos.

A pesar de esta afirmación, luego de los primeros años de funcionamiento el balance de los OCADS no es el mejor: al excesivo control del gobierno nacional en su estructura y decisiones se suman otros elementos que dificultan el cumplimiento del papel que les ha sido asignado en el marco del SGR como instancia para el fomento del desarrollo regional.

En efecto, la distribución del sistema de monitoreo de regalías elaborado por el DNP para el período 2012-2015 señala que la mayor parte de los proyectos aprobados (63%) corresponden a OCAD municipales. Este es un aspecto positivo en la generación de condiciones para el desarrollo en el nivel más importante de la gestión pública. También es el resultado de la presencia de un mayor número de estas entidades en el escenario territorial (actualmente el país cuenta con 1.120 municipios registrados en la base del DANE).

El avance de los OCAD municipales en el número de proyectos aprobados contrasta

Tabla 6. Proyectos Aprobados por Tipo de OCAD 2012-2015.
Valores Totales y %

Tipo de OCAD	2012	2013	2014	2015	Total	%
Municipal	664	2.160	1.560	740	5.124	62,8
Departamental	601	689	396	243	1.929	23,6
Regional	131	344	211	174	860	10,5
Ciencia y Tecnología	44	136	63	8	251	3,1
Total	1.440	3.329	2.230	1.165	8.164	100

Fuente: DNP. Regalías. Sistema Monitoreo. Avance de los OCADS. Proyectos Aprobados. 2016.

con la conformación de los mismos y su nivel de fortalecimiento institucional. La Contraloría General de la República señala en su Informe de Avance sobre Regalías (2015, p. 21) que solamente el 41% de los municipios tenían estos órganos funcionando en 2014. Nuevamente, las regiones de los Llanos y el Pacífico son las más rezagadas en comparación con las regiones del Eje Cafetero. Entre las causas de este resultado, la Contraloría señala la falta de conocimiento de los alcaldes sobre el funcionamiento de los OCAD, los problemas de planeación y capacidad institucional, las fallas en la conectividad y las comunicaciones, y la posibilidad que la normativa vigente del SGR otorga a los mandatarios locales de viabilizar sus proyectos a través de los OCAD departamentales.

El bajo número de OCAD municipales instalados y en funcionamiento limita aún más las posibilidades de los municipios para participar en la priorización de los proyectos y las áreas de inversión. Con ello se desecha la oportunidad de fortalecer la planeación y el desarrollo institucional en el municipio y se generan mayores dificultades para

la participación y el control social de las comunidades a estas iniciativas. En tal sentido, es urgente aumentar y mejorar las estrategias para vincular a las entidades territoriales en la implementación del SRG. Esto a pesar de que en 2012 el DNP gestionó cerca de COP\$57.575 millones para el fortalecimiento de los OCAD y en el 2014, COP\$61.328 millones, según datos de la Contraloría.

Tabla 7. Total de Municipios por Región de Inversión y OCAD Municipales en Funcionamiento Valores Totales y %

Región	Municipios	OCADS Funcionando	%
Eje Cafetero	178	97	54,5
Centro Oriente	367	171	46,6
Centro Sur	124	56	45,2
Caribe	195	78	40,0
Llanos	78	26	33,3
Pacífico	178	41	23,0
Total	1 120	469	41,9

Fuente: Contraloría General de la República. 2016. Informe Regalías.

Otro asunto que también ha sido negativo es la operatividad de los OCAD como instancias de acompañamiento en la formulación y ejecución de proyectos. De acuerdo con la Federación Colombiana de Departamentos (2014, p. 8), el trámite que debe superar una persona, comunidad, organización o una autoridad local para obtener la aprobación de una iniciativa de inversión en cualquiera de los fondos creados por el SGR ha generado

retrasos de hasta 1 año en el desembolso de los recursos y la implementación efectiva de las inversiones. Esto ha contribuido también a las debilidades en el seguimiento de los proyectos aprobados y la transparencia en la información. La Contraloría General de la República (2015) ha señalado que no se tiene claridad sobre las cuentas de 168 OCADS municipales, esto es el 35% de estos organismos. Tampoco se encuentran procesos de transparencia y rendición de cuentas hacia la comunidad para visibilizar el impacto generado por las regalías.

4. El mal uso de los recursos

A los problemas señalados se añade la baja eficiencia del SGR. El informe de la Contraloría "Regalías Baja Ejecución y Altos Saldos Bancarios" (2015: pg. 10), reporta que tan sólo, el 40% de los proyectos aprobados en 2012 están terminados; el 32% de las iniciativas implementadas en 2013 se ha finalizado y en 2014 la proporción es apenas del 4%, tomando como referencia los reportes de monitoreo, seguimiento y evaluación del DNP. En las gobernaciones la situación es más grave, solamente Guainía, Quindío y Arauca presentan niveles de eficiencia superiores al 10%. El caso más crítico se encuentra en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. De acuerdo con las cifras de Colciencias, el porcentaje de proyectos aprobados no supera el 18% con corte a diciembre de 2015. Además, se presenta un rezago acumulado de COP\$483.000 millones en 2012, \$683.000 para el 2013 y COP\$522.628 millones en el siguiente año y COP\$ 601.318 millones en el 2015.

A diciembre de 2015 había proyectos aprobados por \$20,2 billones, de un total

de recursos distribuidos para inversión de \$23,6 billones. De esta cifra debían haberse terminado proyectos por \$17,3 billones. Sin embargo, a finales de 2015 las obras concluidas ascendían a \$4,9 billones, es decir, solo el 28,4 % de los proyectos programados, según la información suministrada por las mismas entidades territoriales a los sistemas de información del Departamento Nacional de Planeación (DNP). (El País, 11 de agosto de 2016).

La Contraloría también señala cerca de 1.184 hallazgos fiscales para el período 2012-2015, por un valor cercano al COP\$ 1.2 billones de pesos (2016, Pg. 19). Entre las principales causas de estas actuaciones están: el desvío de recursos, la ausencia de información y registros, el incumplimiento en los contratos y los desbalances en las cuentas de giro y asignación en los OCAD. Sobre la distribución regional se encuentra que el 61% de estas actuaciones se concentra en las regiones Caribe y Pacífico.

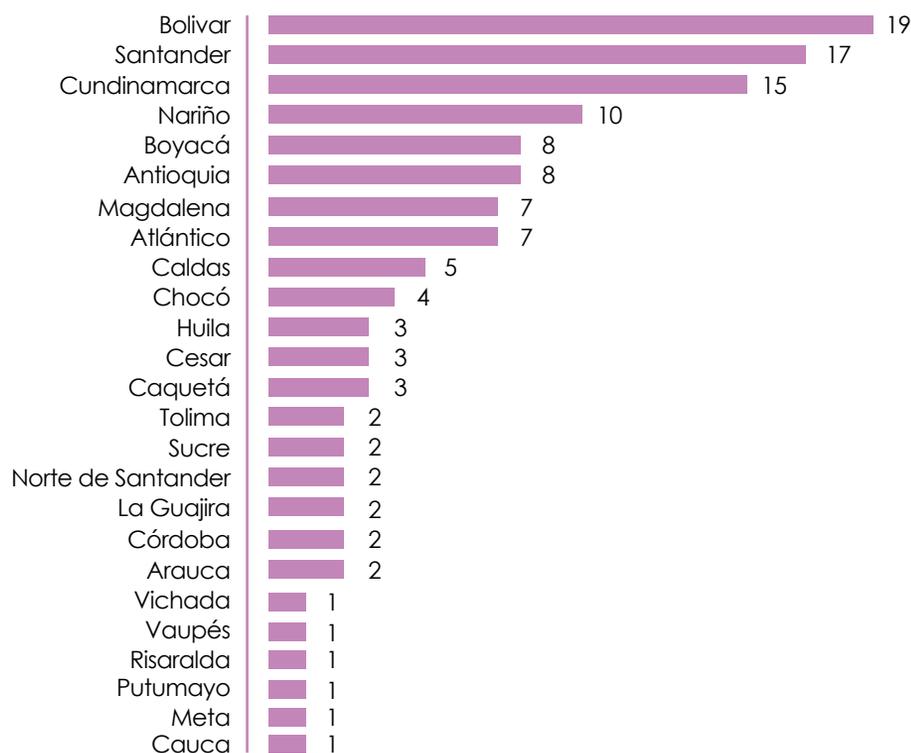
Tabla 8. Hallazgos Fiscales Control a las Regalías 2012-2015. En COP\$ Millones y %

Región	Hallazgos	Recursos	%
Caribe	387	516.724	32,7
Pacífico	345	289.621	29,1
Llanos	178	179.624	15,0
Eje cafetero	113	101.622	9,5
Centro Oriente	94	101.316	7,9
Centro Sur	67	100.512	5,7
Total	1.184	1.289.419	100

Fuente: Contraloría General de la República. 2016. Informe Regalías.

El DNP por su parte, reportó en febrero de 2014 que sólo 9 departamentos de los 32 existentes y 188 municipios ha cumplido la tarea de reportar al SMSCE las inversiones que realizan con los recursos de las regalías. En este año, también suspendió de manera preventiva el giro de regalías a 214 entidades territoriales por la misma causa. En 2015, el giro se suspendió a 127, siendo 74 de ellos reincidentes en la ausencia de información sobre el estado de las inversiones y los proyectos aprobados (Gráfico 2).

Gráfico 1. Número de Entidades Territoriales Cobijadas con la Medida de Suspensión de Giro por Departamentos en el 2015



Fuente: DNP. Regalías. SMSCE .2016.

Es evidente que la práctica de desviar recursos de regalías no cambió con la reforma impulsada por el gobierno Santos, sólo se transformó en cuanto a los mecanismos y escenarios de actuación. Entre ellos, la cooptación de los OCAD por líderes políticos y agentes privados, esquemas de contratación que facilitan el uso privado de los recursos y la asignación de partidas a gastos y obras suntuosas. La práctica de la corrupción tiene que ver también con la debilidad en los procesos de seguimiento y en el control social por parte de las comunidades. Un estudio de la Universidad Nacional sobre las regalías (2015, p. 21), señala que a pesar de los esfuerzos del DNP por incrementar la capacidad y extensión del SMSCE, sólo el 40% de las alcaldías tienen acceso a los datos que registra, además, de que el sistema tiene una estructura compleja para su comprensión por parte de los funcionarios y las entidades territoriales.

También se registran discrepancias en las cifras reportadas por los informes de monitoreo y aplicaciones como el mapa de regalías, que contribuyen a la confusión en los datos. Por el lado de la comunidad, el acceso a la información también ha sido reducido, así como la acción de fiscalización y seguimiento a los proyectos implementados. Esta situación se ha generalizado con la práctica gubernamental de centralizar los controles y los problemas de comunicación con los municipios y departamentos, contribuyendo así a aumentar el clima de desconfianza entre ambas partes. Por último, tal como lo indican los datos de los organismos de control, la transparencia en la entrega de la información es baja,

tanto por las debilidades propias en las redes tecnológicas y de capacidad humana como por la falta de interés de una proporción significativa de entidades territoriales, que “ven los reportes sobre las inversiones y los proyectos ejecutados como una obligación incómoda que realizan de manera improvisada y no como una práctica que contribuye a aumentar la eficiencia del sistema” (El Tiempo, 2015, p. 9).

Como se aprecia, los retos fijados por el gobierno nacional para eradicar la corrupción en la gestión de las regalías siguen vigentes luego de los primeros años de implementación del SGR. Hoy en día es más evidente que la solución se debe buscar en una política integral que, además de normas y decretos reglamentarios, tiene que ver entre otros elementos con la promoción de la cultura de la legalidad, la transparencia y el acceso a la información, la comunicación constante y en forma oportuna entre las diferentes entidades del Estado y la comunidad, la autorregulación ciudadana y el ejercicio del control preventivo y sancionatorio de manera eficaz y pertinente.

5. Análisis territorial del SGR

A continuación, se presenta un análisis del comportamiento de la eficacia, eficiencia y buen gobierno del SGR en el escenario territorial. Para llevar a cabo este análisis, se tomaron los 32 departamentos del país y Bogotá; para cada uno se estableció el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) elaborado por el DNP y luego se describió la distribución de inversiones en los Fondos de Compensación, Desarrollo Regional, Ciencia, Tecnología e Innovación en

el período 2012-2016, según datos del SICODIS. Los resultados aparecen en la tabla No. 9.

Puede observarse que los departamentos de Antioquia, Valle y Cundinamarca clasificados en el IPM como entidades territoriales con la más baja proporción de pobreza en el país recibieron la mayor cantidad de recursos para inversión en los fondos mencionados. Mientras que, en la mayoría de los casos, los departamentos con mayores niveles de pobreza obtuvieron menores apropiaciones. Esto demuestra los problemas que tiene el SGR para promover la equidad como un principio básico en la estructuración de las asignaciones de regalías en el país.

Desagregando las cifras, se encuentra que el 25% de las distribuciones realizadas por el Fondo de Compensación Regional se concentraron en Bogotá, Cundinamarca, Valle del Cauca y Santander, cuya población tiene los indicadores más favorables de condiciones de vida en el país; por el contrario, los municipios de la Orinoquía, la Amazonía y el Chocó tienen la menor participación en este Fondo (Tabla 10). De acuerdo con el IPM, en estos departamentos el nivel de privación en educación, trabajo formal y condiciones inadecuadas de los hogares supera el 90%. En estas condiciones la meta del SGR de priorizar la financiación de proyectos en entidades territoriales, con altos porcentajes de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), pobreza y desempleo no se está cumpliendo en los últimos años, lo que desde ya debe ser una alarma para el gobierno nacional.

Tabla 9. IPM y Monto de Regalías Distribuidas SGR por Departamentos

Departamentos	IPM	FDR	FDR Monto Compensar AD	FCR 60%	FC&TI	TOTAL	% de
Antioquia	44,30%	397.890.254.009	90.589.585.088	168.083.015.350	285.865.527.003	942.428.381.450	5,8
Valle Del Cauca	38,80%	79.988.280.094	174.026.221.946	396.718.620.848	275.415.558.247	926.148.681.135	5,7
Cundinamarca	41,40%	208.901.472.396	93.446.362.328	368.809.712.083	239.065.599.590	910.223.146.397	5,6
Tolima	54,60%	289.722.537.746	10.580.264.734	349.944.390.852	229.949.135.218	880.196.328.550	5,4
BOGOTÁ D.C.	24,30%	396.479.135.364	4.576.143.122	277.843.202.179	143.111.491.466	822.009.972.131	5,1
Santander	45,00%	255.324.818.677	9.005.281.982	318.366.080.874	202.736.098.448	785.432.279.981	4,8
Huila	58,00%	204.817.137.284	39.402.798.644	307.289.960.566	184.509.645.893	736.019.542.387	4,5
Atlántico	47,30%	21.693.601.816	193.231.801.414	317.790.243.320	192.146.870.560	724.862.517.110	4,5
Meta	51,10%	355.076.912.649	1.064.112.040	123.359.499.558	171.698.089.299	651.198.613.546	4,0
Norte De Santander	58,20%	206.274.996.580	25.632.530.864	259.071.869.526	150.604.145.228	641.583.542.198	4,0
Sucre	73,10%	119.935.082.861	52.096.840.322	283.142.728.353	171.574.233.584	626.748.885.120	3,9
Cesar	66,70%	27.909.701.118	154.451.610.944	276.567.860.133	156.998.945.579	615.928.117.774	3,8
Boyacá	54,90%	87.856.254.762	91.987.440.808	248.036.480.273	162.960.192.697	590.840.368.540	3,6
Magdalena	69,70%	0	166.347.016.974	245.782.859.352	154.172.746.378	566.302.622.704	3,5
Nariño	68,70%	266.594.826.731	19.147.231.106	112.828.772.738	157.457.262.896	556.028.093.471	3,4
La Guajira	79,70%	292.706.687.676	337.605.248	116.745.914.788	131.494.543.080	541.284.750.792	3,3
Caquetá	70,80%	135.040.690.283	624.770	196.638.619.706	100.784.975.055	432.464.909.814	2,7
Cauca	70,60%	49.207.080.155	154.032.973.288	101.814.162.478	126.917.051.592	431.971.267.513	2,7
Bolívar	62,80%	30.338.909.004	137.677.780.614	107.954.947.172	124.104.529.719	400.076.166.509	2,5
Putumayo	76,30%	43.158.633.857	52.867.036.664	163.176.128.575	84.061.136.501	343.262.935.597	2,1
Casanare	56,70%	2.776.978.923	79.095.739.088	161.570.444.248	78.437.122.497	321.880.284.756	2,0
Córdoba	79,60%	78.692.373.733	69.426.449.686	80.709.938.127	83.008.234.545	311.836.996.091	1,9
Caldas	46,10%	147.411.585.456	1.315.507.898	70.636.492.340	76.772.880.977	296.136.466.671	1,8
Arauca	59,20%	0	71.123.745.588	147.082.062.682	70.532.263.657	288.738.071.927	1,8
Risaralda	41,20%	144.678.731.692	3.946.126	70.229.937.358	65.396.224.190	280.308.839.366	1,7
Chocó	85,80%	162.890.210.039	0	0	101.318.341.966	264.208.552.005	1,6
Vichada	84,30%	51.835.237.578	387.002	119.033.435.396	47.297.425.735	218.166.485.711	1,3
Guaviare	75,00%	55.235.306.045	0	110.248.664.680	47.998.037.765	213.482.008.490	1,3

Departamentos	IPM	FDR	FDR Monto Compensar AD	FCR 60%	FC&TI	TOTAL	% de
Quindío	41,60%	102.691.114.966	2.406.952	71.081.497.467	34.563.036.751	208.338.056.136	1,3
Amazonas	73,80%	46.076.489.183	122.676	97.550.101.604	39.286.909.107	182.913.622.570	1,1
Archip. de San Andrés	37,50%	43.986.145.579	1.020.452.910	91.654.835.970	38.928.113.731	175.589.548.190	1,1
Guainía	78,80%	36.143.074.499	0	88.248.035.972	32.838.019.929	157.229.130.400	1,0
Vaupés	79,60%	35.881.154.728	1.853.642	86.074.244.595	33.067.108.009	155.024.360.974	1,0
Total		4.377.215.415.483	1.692.491.874.468	5.934.084.759.163	4.195.071.496.892	16.198.863.546.006	100,0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Pobreza. IPM. 2014 Departamento Nacional de Planeación. Regalías SICODIS 2016.

Tabla 10. IPM y Monto de Regalías Distribuidas Fondo de Compensación Regional por Departamentos, 2012-2016

Departamentos	IPM	FCR 60%	% Participación
Valle Del Cauca	38,80%	396.718.620.848	7,4
Cundinamarca	41,40%	368.809.712.083	6,9
Tolima	54,60%	349.944.390.852	6,6
Santander	45,00%	318.366.080.874	6,0
Atlántico	47,30%	317.790.243.320	6,0
Huila	58,00%	307.289.960.566	5,8
Sucre	73,10%	283.142.728.353	5,3
BOGOTÁ D.C.	24,30%	277.843.202.179	5,2
Cesar	66,70%	276.567.860.133	5,2
Norte de Santander	58,20%	259.071.869.526	4,9
Boyacá	54,90%	248.036.480.273	4,7
Magdalena	69,70%	245.782.859.352	4,6
Caquetá	70,80%	196.638.619.706	3,7
Antioquia	44,30%	168.083.015.350	3,2
Putumayo	76,30%	163.176.128.575	3,1
Casanare	56,70%	161.570.444.248	3,0
Arauca	59,20%	147.082.062.682	2,8

Departamentos	IPM	FCR 60%	% Participación
Meta	51,10%	123.359.499.558	2,3
Vichada	84,30%	119.033.435.396	2,2
La Guajira	79,70%	116.745.914.788	2,2
Nariño	68,70%	112.828.772.738	2,1
Guaviare	75,00%	110.248.664.680	2,1
Bolívar	62,80%	107.954.947.172	2,0
Cauca	70,60%	101.814.162.478	1,9
Amazonas	73,80%	97.550.101.604	1,8
Archip. de San Andrés	37,50%	91.654.835.970	1,7
Guainía	78,80%	88.248.035.972	1,7
Vaupés	79,60%	86.074.244.595	1,6
Córdoba	79,60%	80.709.938.127	1,5
Quindío	41,60%	71.081.497.467	1,3
Caldas	46,10%	70.636.492.340	1,3
Risaralda	41,20%	70.229.937.358	1,3
Chocó	85,80%	0	0,0
Total		5.332.258.458.324	100,0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Pobreza. IPM. 2014
Departamento Nacional de Planeación. Regalías SICODIS 2016.

De otro lado, la capital del país y Antioquia concentran el 17% de los recursos distribuidos por el Fondo de Desarrollo Regional. Paradójicamente, estos departamentos cuentan con puntuaciones altas en el escalafón de competitividad elaborado por la CEPAL en el 2015, tal como lo muestra la tabla 11. Con ello, la pretensión de generar iniciativas de impacto regional para favorecer

la equidad territorial tampoco se está cumpliendo. Solamente para mencionar un dato, Vaupés, que ocupa el último puesto en este escalafón, recibió en el período 2012-2015 solamente COP\$35 mil millones, mientras que a Bogotá se asignaron COP\$570 mil millones. Una diferencia significativa que contribuye a la exclusión de las zonas periféricas del desarrollo nacional.

Tabla 11. Escalafón de Competitividad y Monto de Regalías Distribuidas Fondo de Desarrollo Regional por Departamentos. 2012-2016

Departamentos	Índice de Competitividad	FDR	FDR Monto Compensar AD	Total FDR	% Participación
BOGOTÁ D.C.	98,2	396.479.135.364	174.026.221.946	570.505.357.310	9,4
Antioquia	75,0	397.890.254.009	90.589.585.088	488.479.839.097	8,0
Meta	49,6	355.076.912.649	93.446.362.328	448.523.274.977	7,4
Cundinamarca	78,4	208.901.472.396	193.231.801.414	402.133.273.810	6,6
La Guajira	25,7	292.706.687.676	10.580.264.734	303.286.952.410	5,0
Caldas	70,7	147.411.585.456	154.451.610.944	301.863.196.400	5,0
Caquetá	31,4	135.040.690.283	166.347.016.974	301.387.707.257	5,0
Santander	67,8	255.324.818.677	39.402.798.644	294.727.617.321	4,9
Tolima	48,1	289.722.537.746	4.576.143.122	294.298.680.868	4,8
Nariño	39,3	266.594.826.731	9.005.281.982	275.600.108.713	4,5
Risaralda	67,3	144.678.731.692	91.987.440.808	236.666.172.500	3,9
Valle Del Cauca	66,2	79.988.280.094	154.032.973.288	234.021.253.382	3,9
Huila	45,7	204.817.137.284	25.632.530.864	230.449.668.148	3,8
Córdoba	36,9	78.692.373.733	137.677.780.614	216.370.154.347	3,6
Chocó	14,4	162.890.210.039	52.096.840.322	214.987.050.361	3,5
Norte De Santander	46,1	206.274.996.580	1.064.112.040	207.339.108.620	3,4
Sucre	37,3	119.935.082.861	19.147.231.106	139.082.313.967	2,3
Vichada	6,5	51.835.237.578	79.095.739.088	130.930.976.666	2,2
Cauca	38,1	49.207.080.155	69.426.449.686	118.633.529.841	2,0
Archip. de San Andrés	45,1	43.986.145.579	71.123.745.588	115.109.891.167	1,9

Tabla 11. Escalafón de Competitividad y Monto de Regalías Distribuidas Fondo de Desarrollo Regional por Departamentos. 2012-2016

Departamentos	Índice de Competitividad	FDR	FDR Monto Compensar AD	Total FDR	% Participación
Guaviare	13,3	55.235.306.045	52.867.036.664	108.102.342.709	1,8
Quindío	59,4	102.691.114.966	337.605.248	103.028.720.214	1,7
Boyacá	55,5	87.856.254.762	624.770	87.856.879.532	1,4
Amazonas	20,8	46.076.489.183	1.315.507.898	47.391.997.081	0,8
Putumayo	18,0	43.158.633.857	3.946.126	43.162.579.983	0,7
Guainía	5,9	36.143.074.499	0	36.143.074.499	0,6
Vaupés	5,4	35.881.154.728	387.002	35.881.541.730	0,6
Bolívar	49,4	30.338.909.004	0	30.338.909.004	0,5
Cesar	40,3	27.909.701.118	2.406.952	27.912.108.070	0,5
Atlántico	63,3	21.693.601.816	122.676	21.693.724.492	0,4
Casanare	41,6	2.776.978.923	1.020.452.910	3.797.431.833	0,1
Arauca	24,4	0	1.853.642	1.853.642	0,0
Magdalena	40,1	0	0	0	0,0
Total		4.377.215.415.483	1.692.491.874.468	6.069.707.289.951	100,0

Fuente: CEPAL. Estudios. Competitividad Departamental. 2015
Departamento Nacional de Planeación. Regalías SICODIS 2016.

Finalmente, en materia de ciencia, tecnología en innovación los resultados son similares a los anteriores. Se destacan los departamentos de Vichada, Vaupés, Guainía y Putumayo, que no cuentan con grupos de investigación reconocidos por Colciencias en 2015; sin embargo, los recursos que reciben para fomentar este tema son muy bajos en comparación con Antioquia que acumula la mayor inversión dirigida a este Fondo en el período 2012-2015. Si se tiene en cuenta que la investigación es un componente básico para la generación de desarrollo, este resultado

señala que en el país no se están haciendo las cosas bien para articular redes y formas de conocimiento para el fortalecimiento de capacidades y la generación de capital humano. Tal como lo manifiesta el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCyT), esto se debe en gran parte a que no existe en el país un gran plan nacional que permita el desarrollo de actividades de ciencia, tecnología e innovación que articule iniciativas como las propuestas en el SGR a acciones integrales para producir conocimiento en el país. (OCyT; 2015).

Tabla 12. Grupos de Investigación Reconocidos por Colciencias y Monto de Regalías Distribuidas Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2016

Departamentos	Grupos de Investigación	FC&TI	% de Participación
Antioquia	630	285.865.527.003	6,8
Valle Del Cauca	342	275.415.558.247	6,6
Cundinamarca	77	239.065.599.590	5,7
Tolima	60	229.949.135.218	5,5
Santander	207	202.736.098.448	4,8
Atlántico	181	192.146.870.560	4,6
Huila	46	184.509.645.893	4,4
Meta	35	171.698.089.299	4,1
Sucre	23	171.574.233.584	4,1
Boyacá	109	162.960.192.697	3,9
Nariño	84	157.457.262.896	3,8
Cesar	17	156.998.945.579	3,7
Magdalena	57	154.172.746.378	3,7
Norte De Santander	69	150.604.145.228	3,6
BOGOTÁ D.C.	1.427	143.111.491.466	3,4
La Guajira	17	131.494.543.080	3,1
Cauca	60	126.917.051.592	3,0
Bolívar	140	124.104.529.719	3,0
Chocó	17	101.318.341.966	2,4
Caquetá	14	100.784.975.055	2,4
Putumayo	-	84.061.136.501	2,0
Córdoba	53	83.008.234.545	2,0
Casanare	4	78.437.122.497	1,9
Caldas	119	76.772.880.977	1,8
Arauca	2	70.532.263.657	1,7
Risaralda	114	65.396.224.190	1,6
Guaviare	2	47.998.037.765	1,1

Tabla 12. Grupos de Investigación Reconocidos por Colciencias y Monto de Regalías Distribuidas Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2016

Departamentos	Grupos de Investigación	FC&TI	% de Participación
Vichada	-	47.297.425.735	1,1
Amazonas	7	39.286.909.107	0,9
Archip. de San Andrés	3	38.928.113.731	0,9
Quindío	54	34.563.036.751	0,8
Vaupés	-	33.067.108.009	0,8
Guainía	-	32.838.019.929	0,8
Total	3.970	4.195.071.496.892	100,0

Fuente: COLCIENCIAS. Grupos de Investigación Reconocidos y Escalonados Colombia. 2015
Departamento Nacional de Planeación. Regalías SICODIS 2016

Queda como conclusión que la equidad territorial es un propósito que requiere la articulación de las múltiples políticas públicas dentro de las cuales se sitúan los recursos de regalías. Igualmente, está claro que la distribución territorial del SGR a través de los Fondos de Compensación, Desarrollo Regional, Ciencia, Tecnología e Innovación, tal como funcionan hoy en Colombia, no ha sido suficiente para impulsar la equidad en los departamentos del país, lo que hace necesario el debate sobre estrategias que contribuyan de manera articulada a mejorar la eficiencia de estos recursos en el cierre de brechas regionales. Esta es, al menos, la reflexión que se puede extraer del análisis realizado, tanto desde el enfoque netamente económico, como desde el campo social y político. De lo contrario, la gestión de las regalías puede convertirse en un agente regresivo que impedirá mejorar la calidad de vida de departamentos y municipios que están rezagados en el camino del desarrollo nacional.

6. ¿Qué hacer para mejorar la eficiencia del SGR?

En la actualidad, existen varias propuestas para reformar el sistema de regalías vigente, el cual tiene menos de cinco años de implementación. Las razones están ligadas al comportamiento de la distribución y la disminución de los recursos en las entidades territoriales productoras que no han sido compensadas por los fondos creados. También se encuentran sectores políticos que están inconformes con las actuaciones de los OCAD y con la forma como el gobierno ha liderado el SGR. Por el lado de las asociaciones de departamentos y municipios se reclama mayor autonomía y participación en las decisiones y en la determinación de las áreas de inversión. Lo cierto es que, de prosperar estas iniciativas, el país se vería enfrentado a la acción simultánea de tres modelos de administración y distribución de los recursos, el anterior que todavía tiene saldos pendientes,

el esquema vigente y un nuevo sistema, lo que en términos prácticos sería el peor escenario para las entidades del gobierno nacional y las regiones.

En el marco de este trabajo se considera que la mejor vía es centrarse en corregir los fallos del SGR para contribuir a los propósitos que el gobierno le ha establecido en materia de desarrollo y el cierre de brechas regionales, la eficiencia en los proyectos, el buen gobierno y el beneficio equitativo de los municipios y departamentos. Para ello, es evidente que se requiere un cambio en la orientación y en el esquema de distribución de las regalías. La experiencia de los últimos años ha demostrado que las regalías no generaron los resultados esperados en equidad territorial y, por lo tanto, debe cambiar su estrategia de asignación. Igualmente, persisten las debilidades institucionales y las prácticas de corrupción ligadas a la gestión de estos recursos, lo que genera como consecuencia la baja eficiencia en la calidad del gasto y el beneficio para las comunidades en sus territorios.

También es urgente fortalecer el papel de las autoridades territoriales y de la sociedad tanto en la formulación como en la gestión de proyectos; se requiere un avance real y la multiplicación de los mecanismos e instancias de control y seguimiento a la operación del sistema y la incentivación de áreas prioritarias de desarrollo para el país, ligadas a la ciencia, la educación, las alternativas de producción y de generación de valor, y la sostenibilidad del territorio. Estas áreas además de estar relacionadas con el Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018, constituyen los instrumentos esenciales para generar las

condiciones que requieren el postconflicto y la construcción de la paz duradera en Colombia.

En lo que hace a la ciencia, la tecnología y la innovación es importante entender que los proyectos de regalías tienen una orientación diferente –principalmente apoyar el desarrollo de los territorios mediante el uso y apropiación de la CyT y la creación de capacidades– mientras que los proyectos apoyados por Colciencias buscan la generación de conocimiento y el desarrollo de innovaciones con altos estándares de calidad y excelencia. Ambos requieren de una política integral que defina niveles de articulación y fomento de la investigación y la producción de conocimiento en el nivel regional, la creación de unidades y centros territoriales dedicados al fomento de la ciencia y la apropiación tecnológica, la reglamentación y el funcionamiento del OCAD creado para la gestión de proyectos, la generación de condiciones para vincular a la academia a la discusión sobre el énfasis que se debe dar a las áreas de inversión y la vinculación del sector privado, entendiendo que también se debe establecer la relación con la producción económica, conservando el interés por la deuda social, territorial y ambiental que existe en el país. También se requiere mejorar los procesos de información, comunicación y transparencia para eliminar los costos de transacción y las demoras en las decisiones que hay que tomar en este campo.

Un tema prioritario es la discusión sobre los órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). En evidente que su tarea de priorizar proyectos de alto impacto de manera transparente y participativa no ha funcionado. En este caso, una salida puede

ser su eliminación, para dar paso a un mecanismo que le devuelva a los municipios y departamentos la decisión sobre las áreas de inversión con los recursos de regalías, a través de procesos participativos y con el control de las entidades del Estado y las comunidades. Con ello también cambia la visión centralista que se le ha dado al SGR por una perspectiva de articulación pública para la generación de desarrollo local.

Por último, urge una decisión sobre las partidas asignadas al Fondo de Ahorro y Estabilización, lo que exige al país un consenso sobre las inversiones necesarias para el desarrollo en

la etapa de declive del énfasis extractivista. En la actualidad, el país no cuenta con un conocimiento e información sobre este tema y el debate se acentúa con la disminución de los ingresos provenientes de la minería y los hidrocarburos. Además, hay que decir que el país no tiene una experiencia positiva en el manejo de períodos que dejaron buenas ventas de bienes primarios y sus efectos de volatilidad macroeconómica, y períodos posteriores de recesión, para los cuales no se contaba con alternativas de choque y de incentivación de la producción nacional.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (2015). Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia 2015. Disponible en: http://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/informe_escalafon_de_competitividad_regional_2015.pdf

COLCIENCIAS (2015). Generalidades del Sistema CYT. Disponible en: <http://www.colciencias.gov.co/ebook/master/sources/index.htm>

Contraloría General de la República (2015). Informe sobre el Uso de Regalías 2014. Contraloría Auxiliar para el Sistema General de Regalías. Enero.

_____ (2015). Regalías. Baja Ejecución y Altos Saldos en Bancos. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/190230083/Regalias-Ejecucion-VS-Giros-16-de-abril-FINAL-2.pdf/f1f84083-8137-4f96-9bb2-de73a2ec44a3>. Recuperado 02 de agosto de 2015.

_____ (2015). Hallazgos Fiscales en el Manejo de las Regalías. Destacados de Prensa. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/inicio>

Correa, Pablo. (2012). "Regalías herencia que divide", El Espectador.com, sección Vivir, 22 de enero. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/vivir/articulo-322379-regalias-herencia-divide>, Recuperado 04 de agosto de 2015.

DNP (2012). Sistema General de Regalías. Normativa. Acto legislativo 05 de 2011. Ley 1530 de 2012. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/Normativa.aspx>

____ (2012). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos". Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>

____ (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Todos por un Nuevo País.

Documento de Base del Plan y Articulado Proyecto de Ley. Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/ArticuladoVF.pdf>

____ (2015). Regalías. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (MSCE). Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/InformestrimestralesSMSCE.aspx>

____ (2015). Informes Regalías. Suspensión de Giro Entidades Territoriales. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/Portals/0/Blog/Files/1/767/DNP%20suspende%20giros%20de%20regal%C3%ADas%20a%20127%20municipios.pdf>

____ (2016). Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR. Disponible en: <https://sicodis.dnp.gov.co/default.aspx>

El País. La plata de las regalías un desperdicio. Versión web. Agosto 11 de 2016. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/plata-regalias-desperdicio>

Foro Nacional por Colombia. (2013). "El Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. Bogotá.

Foro Nacional por Colombia. (2014). "El Sector Extractivo en Colombia 2013. Bogotá.

Foro Nacional por Colombia. (2015). "El Sector Extractivo en Colombia 2014. Bogotá

OCyT (2015). Informe Anual de Indicadores de Ciencia y Tecnología. ISSN: 2323-072X. Primera Edición. Bogotá. Disponible en: http://ocyt.org.co/Portals/0/LibrosPDF/OCyT_Indicadores_2014.pdf

CAPÍTULO 4

**Pactos de gobernanza
del territorio en
municipios extractivos:
los casos de California
y Vetás (Santander)**

Introducción

En los últimos diez años, el gobierno colombiano ha impulsado el modelo extractivo de largo plazo como principal medio para aumentar la renta y financiar la inversión pública. La estrategia, con algunas variaciones, consiste en aprovechar los tiempos de auge en la demanda de materias primas, administrar adecuadamente la ganancia obtenida e invertir en capital humano. En general, la sociedad y las autoridades locales han sido excluidas de las decisiones tomadas en este sector, lo que ha generado el aumento de los conflictos por el acceso y manejo de los recursos naturales. A menudo, las comunidades que viven en los territorios de extracción minera se enfrentan a situaciones de pobreza, violencia y agotamiento de los ecosistemas estratégicos, lo que genera una asimetría de poder con el sector público y los intereses económicos.

Como respuesta a las tensiones sociales alrededor de la actividad extractiva, diferentes actores sociales en el nivel local, regional y nacional han acudido a mecanismos institucionales (consulta previa, consulta popular, incidencia ante organismos legales e instancias de decisión), así como a instrumentos de acción colectiva: alianzas y redes de trabajo, escenarios de diálogo, protesta pacífica. Estos mecanismos han sido de gran importancia para visibilizar los impactos ocasionados en las zonas de explotación, reivindicar las tradiciones y proyectos de vida de la población, exigir un lugar en las decisiones y en el debate público relacionado con la política minera, plantear alternativas y realizar el monitoreo ciudadano y ambiental.

Una de las ideas centrales de la participación ciudadana es llegar a la construcción de pactos por la gobernanza del territorio. Aunque esta es una tarea de difícil alcance, existen experiencias que demuestran el potencial de estos instrumentos para transformar conflictos a través del diálogo democrático, favorecer la toma de decisiones informadas, incentivar la gestión pública transparente, participativa y democrática, y contribuir a la construcción de apuestas colectivas en contextos caracterizados por la dependencia de la base minera como principal motor económico y determinante de las condiciones socioeconómicas, institucionales y ambientales.

Como un aporte a la comprensión sobre el alcance de los pactos por la gobernanza del territorio, a continuación se presentan los aspectos más relevantes de un trabajo implementado por la Fundación Foro Nacional por Colombia en los municipios de California y Vetas, ubicados en el departamento de Santander, cuyo territorio hace parte del Páramo de Santurbán, uno de los principales ecosistemas productores de agua en el país¹. El desarrollo del proyecto ha significado un reto especial para Foro, en un clima de incertidumbre, conflictividad y débil tejido social, como consecuencia del cruce en los esquemas de operación minera, el traslape de regulaciones ambientales e instrumentos de planificación local y la ausencia de escenarios de encuentro y comunicación de

¹ Este proyecto, denominado "La minería como oportunidad: fortalecimiento de actores locales (estatales y no estatales) para la concertación de pactos de gobernanza del territorio en los municipios de California y Vetas", se desarrolló desde julio de 2013 hasta octubre de 2015 con financiación de la Agencia Holandesa Cordaid.

las autoridades locales, del departamento y la nación para el manejo integral del territorio.

En la primera parte del texto se hará referencia a la gobernanza como elemento integrador de la acción; además se aborda el contexto local y, en particular, las implicaciones de política pública que el gobierno ha establecido con la delimitación del Páramo de Santurbán. Luego, se ofrecerá una descripción de las acciones realizadas y los resultados alcanzados. Finalmente, se presentan las lecciones aprendidas que deja este proceso.

La Gobernanza como fundamento

El concepto de gobernanza se relaciona con los cambios sociales, económicos y políticos generados durante los últimos treinta años en América Latina. En el primer caso, el desequilibrio entre demandas sociales y respuestas gubernamentales trajo consigo la emergencia de nuevos movimientos organizados que reclaman mayor protagonismo de las comunidades en la construcción de consensos y la incidencia en los asuntos de interés colectivo. En el segundo caso, las reformas estructurales y de ajuste fiscal implementadas han contribuido a la pérdida del predominio estatal en la regulación y el control del territorio, para dar paso al mercado como determinante de la gestión pública, pero también como agente de nuevas conflictividades. En el campo político, el concepto se relaciona con la crisis del modelo de gobierno centralista, basado en la técnica de los recursos públicos. Ahora lo que importa es la calidad de las decisiones, su contenido y efectos en la calidad de vida de la población.



Frecuentemente, este término ha sido confundido con el de gobernabilidad, tanto en el uso práctico, como en la manera de concebir y pensar el poder público, así como en el análisis de las interacciones entre la institucionalidad y la sociedad. La gobernabilidad como concepto posee un marcado rasgo de control legítimo ejercido por el Estado en la toma de decisiones, las cuales son aceptadas por otros actores, aún en contra de los intereses de estos últimos, siempre bajo el presupuesto de la adecuada solución de los problemas y de la búsqueda de consensos: “Los medios a través de los cuales se ejerce ese control pueden ser democráticos (en los términos más clásicos de equilibrio de poderes, elecciones libres y respeto a las libertades individuales y los derechos humanos) o autocráticos (imposición de un poder subordinante hacia la sociedad y la economía)” (Velásquez, 2014).

Una lectura direccional de la sociedad desde el enfoque de gobernabilidad muestra que diferentes actores pueden participar en la solución de problemas públicos, pero a manera de beneficiarios o receptores de programas y políticas. La gobernabilidad parte, en consecuencia, de una concepción estadocéntrica del desarrollo que concibe al Estado como el único agente capacitado, con la información y los recursos necesarios para encargarse de todo el espectro de soluciones de una problemática pública (Aguilar, 2010). La existencia de asimetrías de poder no se considera como un asunto importante, en cuanto a la transformación de los conflictos, como tampoco la necesidad de generar espacios para la incidencia de las comunidades en esferas propias del poder político (Velásquez, 2014).

La gobernanza, por el contrario, otorga mayor trascendencia a las nuevas lógicas de interacción entre el gobierno y las comunidades. Aquí, la comunidad adquiere preponderancia como un actor propositivo y proactivo (Aguilar, 2006). En este caso, las tareas del desarrollo humano y sustentable competen al conjunto de la sociedad ². El argumento primordial es que el Estado no cuenta con la capacidad de transformar, por sí solo los riesgos y amenazas en oportunidades reales para un territorio. Por el contrario,

² No sobra señalar que, cuando hablamos de sociedad, se hace referencia de manera amplia a los actores no estatales (individuos, comunidades, organizaciones, instituciones y actores económicos). Se trata por cierto de un universo altamente heterogéneo, lo que de por sí constituye una variable clave que debe ser tenida en cuenta en el momento de pensar estrategias de acción conjunta. Ello implica metodológicamente elaborar mapas de actores, sopesar intereses respectivos y relaciones entre ellos y, en la medida en que los actores cambian sus estrategias en función de los cambios del entorno –incluidos en ese entorno los demás actores– tener la capacidad de leer esos cambios coyunturales para adaptar la estrategia de trabajo a los nuevos escenarios.

requiere relacionarse con la ciudadanía organizada y no organizada, el sector privado, la cooperación internacional y otros actores para definir estrategias conjuntas que permitan enfrentar las adversidades y avanzar en la consolidación de su acción pública (Velásquez, 2014).

En las páginas que siguen el referente principal del concepto de gobernanza es la interacción entre actores públicos, privados y sociales para la construcción de acuerdos y la cooperación entre los mismos. Tales actores cuentan con narrativas, intereses, lenguajes, cosmovisiones, temporalidades y recursos diferenciados (en términos de capacidades de acción y organización, conocimiento e información, y negociación) que significan asimetrías reales en la interacción (Velásquez, 2014), las cuales tienen también que ver con la perspectiva de género, por la diferencia de roles que se le otorgan a hombres y mujeres en la sociedad, las cuales suelen convertirse en barreras para la inclusión de estas últimas en los escenarios de decisión pública para la gestión del territorio.

En ese sentido, se puede comprender que la finalidad de la gobernanza es evitar poderes subordinantes en medio de esas asimetrías. Contrario a esto, la pretensión principal es que los actores involucrados en estos procesos logren entender tales diferencias y construyan colectivamente reglas de juego y convivencia “compartidas”, para desarrollar los procesos de diálogo y cooperación, la solución de conflictos y la construcción de acuerdos sobre el territorio. Una apuesta fundamental en tal sentido es acortar las brechas para la participación, especialmente aquellas relacionadas con el acceso a la información,

el desarrollo de capacidades técnicas y políticas y la deliberación pública. De acuerdo con Velásquez (2014), la gobernanza debe ser entendida como un proceso de interacción de carácter técnico-político entre actores estatales y no estatales que en medio de sus diferencias, pueden consensuar las soluciones pertinentes a las problemáticas de su entorno físico y social.

La gobernanza se caracteriza desde su dimensión valorativa por ser un proceso mediante el cual se puede definir el futuro deseable de una sociedad, al incorporar los valores comunes a diferentes actores y definir agendas que los comprometan (Aguilar, 2006: 91). En medio de este proceso intervienen dos componentes simultáneos. El primero, de tipo coyuntural, busca recabar información para el análisis del contexto local, a fin de resolver conflictos latentes, inmediatos, que no dan espera por su magnitud y los impactos ocasionados. El segundo, de carácter estratégico, busca avanzar en metas concretas de acción colectiva entre Estado, sociedad civil y agentes del mercado en el mediano y largo plazo (Velásquez, 2014). Estos componentes, están presentes en los procesos de negociación, deliberación, participación y control ciudadano.

En el campo instrumental del concepto, la gobernanza se puede apoyar en la realización de pactos. Éstos, son documentos públicos consensuados y firmados por la institucionalidad gubernamental, los agentes privados y la sociedad civil, que ratifican su compromiso de actuar de manera articulada en el marco de la planificación territorial. Su valor está en que todos los actores comparten riesgos, beneficios y responsabilidades

enfrentado los desafíos que supone la distribución del poder (Williner, 2012). Además, si bien el escenario inicial de actuación es el municipio o entorno próximo, tienen la capacidad de extender su acción a espacios más amplios: la provincia, el departamento o la región, con el propósito de avanzar en estructuras de trabajo, intercambio de información e incidencia ante las entidades del gobierno nacional.

Estos pactos son procesos de largo plazo con alto grado de flexibilidad en su implementación. Requieren de un trabajo previo orientado a la creación de condiciones de confianza y oportunidad que permitan generar en los actores estatales y no estatales la necesidad de abordar conjuntamente soluciones a los conflictos en el territorio. También, exigen la construcción de escenarios de concertación abiertos, democráticos, con reglas claras y estructuras de organización. En la mayoría de los casos cuentan con la intervención de un agente externo, de carácter neutral, con capacidad de aportar herramientas y metodologías para la discusión orientada, la negociación y la definición de compromisos y acuerdos públicos. Finalmente, su ratificación se logra a través de agendas de desarrollo que buscan materializar el trabajo realizado en la visión sobre la gestión y la construcción de la política pública.

Estas nociones han dado vida y estructura a la experiencia que se presenta a continuación.

1. El contexto del trabajo. Un escenario de incertidumbre

La experiencia se desarrolló en los municipios de California y Vetás, que hacen parte de la

Provincia de Soto Norte³, ubicada en el extremo oriental del departamento de Santander. Se trata de municipios de sexta categoría⁴ parte de cuyo territorio está ubicado en la jurisdicción del Páramo de Santurbán, un ecosistema que se extiende por el oriente del país y que alberga cerca de 34 lagunas. En el ámbito internacional este es catalogado como uno de los principales complejos de agua de América Latina (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014).

Mapa 1. Ubicación de California y Vetás en la Provincia de Soto. Departamento de Santander



Fuente. Gobernación de Santander. 2014.

En el 2015, en conjunto California y Vetás tenían 4.419 habitantes, según cálculos del Departamento Nacional de Estadística (DANE)⁵,

³ Además de California y Vetás, la Provincia de Soto Norte agrupa a los municipios de Matanza como capital, Suratá, Tona y Charta.

⁴ La ley 617 del 2000 establece las categorías de los municipios en el país. La categoría sexta es la más baja e indica que la entidad territorial no cuenta con capacidad de generar recursos públicos suficientes para la gestión del desarrollo local. En su mayoría depende del Estado central para su funcionamiento.

⁵ Sistema de proyecciones demográficas oficiales para Colombia.

lo que representa el 0,2% de la población de Santander y el 0,01% de Colombia. Históricamente, estos municipios han mostrado índices de pobreza favorables, incluso si se compara con las tendencias del departamento y la nación. Las estadísticas de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), elaboradas por el DANE, señalan tres aspectos relevantes. En primer lugar, se percibe una incidencia baja de la pobreza en la población; en segundo lugar, esta condición presenta una tendencia al decrecimiento en cada uno de los períodos históricos de análisis; en tercer lugar, comparativamente, el NBI de ambos municipios es menor al registrado en el país, el departamento de Santander y la Provincia de Soto Norte y Bucaramanga, tal como se aprecia en la tabla 1.

Tabla 1 - Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 1993-2005-2011

Municipio	1993	2005	2011
Bucaramanga	17,8	14,2	11,5
Vetas	28,0	24,1	20,8
California	30,6	24,9	21,1
Santander	31,7	25,4	21,9
Tona	37,6	31,3	24,1
Colombia	54,6	38,1	27,7
P. Soto Norte	36,4	31,9	28,4
Matanza	40,7	34,1	30,3
Charta	45,5	38,6	32,3
Suratá	54,1	49,5	44,0
El Playón	56,0	48,7	44,9

Fuente: DANE. Estadísticas Sociales. NBI. 2013

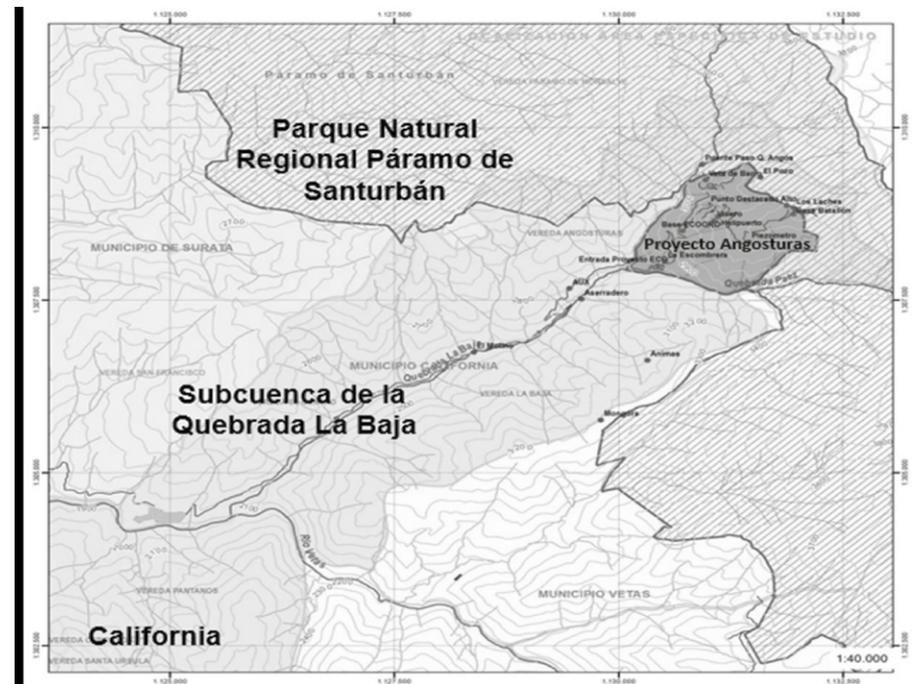
La economía se concentra en la actividad minera, la cual se ha venido realizando desde la época indígena a través de

pequeñas unidades con baja tecnificación e infraestructura, que extraen oro y plata. En la década de los noventa, aparecieron empresas internacionales que compraron títulos a varios mineros de la zona y conformaron los proyectos “Angosturas”, por parte de Eco Oro Minerals Corp., y “El Gigante”, perteneciente a AUX Gold, ambos en California, además de Leyhat una empresa de origen canadiense con intereses en el municipio de Vetás. Estos proyectos han sido categorizados por el gobierno actual como Proyectos de Interés Nacional (PIN) por su nivel de reservas proyectadas en 2.7 millones de onzas por la Agencia Nacional de Minería (ANM). También existen actividades productivas ligadas a la agricultura y el turismo, pero con menor desarrollo, extensión y capacidad técnica, que, sin embargo, hacen parte de la apuesta por la diversificación de la economía local en el mediano y largo plazo.

California y Vetás albergan una de las más reconocidas conflictividades socio-ambientales en Colombia. Allí se mezclan la lucha de la comunidad por la posibilidad de desarrollar actividades de pequeña minería en su territorio, como lo ha venido realizando desde tiempo atrás, la presencia de las multinacionales mineras con sus títulos y la pretensión de implementar proyectos de extracción aurífera, la férrea oposición de organizaciones sociales de Bucaramanga a cualquier actividad extractiva en esta zona y el proceso de delimitación del páramo en manos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Precisamente, un aspecto de relevancia para tener en cuenta en medio de esta situación es la Resolución 2090 de 2014 ⁶, por la cual se delimita el páramo

⁶ Esta resolución fue catalogada como uno de los hitos más importantes de la normatividad ambiental reciente en Colombia,

Mapa 2. Proyecto Minero Angosturas. Eco Oro.



Fuente: Eco Oro. Área de Sostenibilidad 2014.

en las jurisdicciones de Santurbán y Berlín ⁷, se adoptan las determinaciones en materia de directrices para las actividades agropecuaria y minera, se establecen mecanismos de compensación para la población ubicada en el territorio bajo la figura de pagos por servicios ecosistémicos y se determinan las medidas de control integral de esta área con cargo a las entidades ambientales regionales ⁸.

al ser el primer intento del Estado de establecer áreas de conservación y de uso productivo en una jurisdicción de páramo.

⁷Ver. Resolución 2090 de 2014. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/resoluciones>

⁸En general se habla de tres zonas de delimitación, una zona de preservación que debe ser protegida de manera prioritaria de cualquier actividad económica, la cual cubre el 76% de las 126.743 hectáreas que conforman el Páramo. A esta se adiciona una zona de restauración en donde se permiten actividades que contribuyan a recuperar total o parcialmente la composición, estructura y funcionalidad del territorio degradado, y, finalmente,

Mapa 3. Ubicación del Páramo de Santurbán. Territorio de la Provincia de Soto Norte



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2015.

Esta medida, anunciada mediante rueda de prensa nacional, lejos de disminuir la incertidumbre y las tensiones sociales, contribuyó a generar nuevos conflictos por varios motivos. En Bucaramanga, para

una zona de uso sostenible para el desarrollo de actividades productivas.

algunos sectores políticos y de la academia, la delimitación establecida fue recibida como una licencia oficial para la implementación de macroproyectos mineros en las principales zonas productoras de agua. Esto, teniendo en cuenta que en el caso de Santurbán el páramo pasó de tener 129.743 a solo 98.954 hectáreas protegidas, lo que significa una reducción del 24% frente a lo determinado por el instituto Humboldt en virtud de la Ley 1450 de 2011 y la Resolución 937 del mismo año, expedida por el MADS.

De esta manera, en las casi 30.000 hectáreas donde se elimina la protección en la práctica se puede hacer minería (Andes, 2014, p. 1). Un ejemplo es el caso de Eco Oro, que tiene la posibilidad de explotar más del 60% de los títulos que actualmente posee, curiosamente los más rentables. Además, se establece que se respetarán los derechos adquiridos de los titulares que cuentan con operaciones en curso o licencia ambiental. De acuerdo con el MADS, la metodología utilizada en Santurbán se aplicará en los 35 ecosistemas de este tipo, pendientes por delimitar, lo que ha generado el rechazo de amplios sectores de la población y la academia en el país.

La delimitación tampoco fue bien recibida en California y Vetas. A pesar de que se creó la figura del Gerente para Santurbán con el fin de generar consensos y acuerdos entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, la población y las autoridades de estos municipios han sido excluidas de las discusiones y el proceso de delimitación. Con ello también se ha dejado de lado la realidad del territorio y los derechos económicos y sociales de los habitantes. El caso más difícil es el de Vetas, puesto

que el 70% de su territorio quedó como zona de protección, lo que ha generado incertidumbre en las autoridades locales sobre la manera de realizar la planificación del territorio con la superposición de áreas de conservación, de minería, desarrollo agrícola y de asentamiento poblacional. Adicionalmente, también se han generado dudas sobre la titularidad de la tierra en el marco de las zonas de transición establecidas.

La falta de claridad de la autoridad ambiental sobre la delimitación del páramo de Santurbán generó un conflicto de dimensión regional. Por un lado, organizaciones de Bucaramanga, como el Comité del Agua, han llevado a cabo marchas para defender su posición, en la cuales presentan proclamas que en algunas ocasiones definen a los habitantes de California y Vetas como personas que respaldan la depredación del páramo, mientras que en estos municipios se plantea que las organizaciones ambientalistas promueven la desinformación, sin conocer la realidad del territorio y los derechos de los habitantes que, en definitiva, han protegido el complejo lagunar sin mayor acompañamiento institucional. Estas organizaciones no son aceptadas por amplios sectores de la institucionalidad y la comunidad local.

Sumado a lo anterior, la designación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como entidades encargadas de implementar las medidas complementarias a la delimitación del Páramo y efectuar el control sobre su protección y conservación desconoce la obligación constitucional del MADS de ejercer el control sobre la

totalidad del territorial nacional, al delegar las acciones de mayor impacto en la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR), que no cuentan con las capacidades técnicas para poner en marcha una política ambiental, social y económica para Santurbán.

Al respecto, la Contraloría General de la República (2015) señaló que ninguna de las tres corporaciones mencionadas cuenta con una línea dentro de su plan estratégico para el Parque Regional Natural y el Páramo de Santurbán. Además, sólo registran ocho profesionales en el 2015 para el trabajo de control ambiental en este ecosistema y carecen de tecnología adecuada para implementar sistemas de cartografía y monitoreo del territorio para la implementación de los programas de titularidad de predios, reconversión y pagos por servicios ecosistémicos en el área de protección. Incluso, entidades de control han llamado la atención sobre los problemas de crisis institucional y denuncias por malos manejos presupuestales: es el caso del gerente de la CDMB, a quien la Procuraduría le abrió pliego de cargos en Abril de 2015 por prácticas en contra de la Ley de Garantías Electorales y carrusel de contratos en favor de un sector político determinado⁹.

⁹Ver nota sobre este tema en: <http://lareforma.com.co/index.php/politica/item/427-investigados-directores-de-la-cdmb-y-la-empas>



El galafardeo¹⁰, como práctica minera, es otra de las fuentes de tensión. Para las autoridades públicas del orden nacional, esta es una actividad ilegal que debe atacarse con medidas de control y de manejo policial. La población de los municipios, por su parte, la consideran como una práctica ancestral que se ha desbordado como consecuencia del desempleo¹¹. Lo cierto es que las cifras de

¹⁰Se denomina galafardos a los pequeños mineros que realizan la extracción de oro en las áreas concedidas a empresas establecidas en California y Vetas, sin los permisos requeridos y utilizando herramientas y formas de organización artesanal. Se caracterizan por tener un margen de producción menor a los 10 gramos de oro en la semana. En su mayoría son hombres aunque también hay mujeres en el oficio. Parten de una premisa básica: son pobladores ancestrales del territorio, tienen el derecho a trabajar en la actividad que han heredado de generación en generación y exigen su protección por parte del gobierno nacional para no desaparecer con la llegada de la gran minería.

¹¹Las alcaldías de California y Vetas plantean que en 2014 el desempleo cobijaba al 30% de la población económicamente activa, en el primer caso, y al 38% en el segundo.

la alcaldía de California señalan que en este municipio para el período de junio a agosto de 2014, el número de personas ejerciendo el galafardeo se incrementó de 300 a 1.700. Esto obligó al gobierno nacional a tomar medidas como el cierre y custodia de las áreas tituladas a Eco Oro y AUX, lo que ha generado en varias ocasiones enfrentamientos con líderes y representantes de las comunidades, quienes exigen el derecho a extraer el oro de su territorio¹².

¹²En julio de 2014, cerca de 1.500 mineros galafardos taponaron las vías de California que conducen a los títulos mineros de Eco Oro y AUX para exigir en las bocaminas hasta que se definiera la delimitación del páramo. Esta situación trajo como consecuencia la intervención de la policía y el enfrentamiento con los manifestantes que duró cerca de una semana, finalizando con la intervención de la alcaldía municipal para clamar la situación y la propuesta de generar empleos de emergencia para la población. Véase Vanguardia.com. Julio 24 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/economia/local/288621-galafardos-se-levantaron-contra-la-fuerza-publica-en-california-santander>



En cuanto a las empresas multinacionales, tradicionalmente se han mostrado reacias a realizar un compromiso concreto con las autoridades locales y las comunidades. ¿Cuáles son las razones? Eco Oro y Leyhat señalan que están en un proceso de estudio sobre las dimensiones de los proyectos que tienen en California y Vetás luego de las condiciones establecidas por la delimitación del páramo. AUX por su parte, habla de una etapa de transición luego de ser adquirida a comienzos de este año por el grupo inversor árabe MUBADALA. Por otro lado, han acudido a la figura de amparos administrativos para exigir a la autoridad local el desalojo de unidades mineras informales de sus áreas tituladas e impedir la expansión del galafardeo¹³.

¹³A septiembre de 2014 existían 2 amparos administrativos interpuestos por las empresas Eco Oro y 7 de AUX Gold, que

Por otro lado, las autoridades locales, los líderes y lideresas y las agremiaciones económicas fueron claras en señalar que no necesitaban iniciativas que propusieran la discusión sobre la diversificación productiva en ambos municipios. Incluso, rechazaron la posibilidad de participar en cualquier proceso con este énfasis, que en su concepción es ajeno a la tradición minera y la cultura de la población. El sector agropecuario y de turismo son considerados como actividades de poco valor, realizadas por un número reducido de personas, sin la posibilidad de crear ingresos comparados con la explotación del oro. En realidad, esta circunstancia obedece a un patrón típico de economías de enclave, determinadas por la minería como

ya fueron revisados por la ANM y trasladados a la alcaldía de California para su cumplimiento inmediato.

actividad principal, con escaso desarrollo de emprendimientos locales y alta oferta de mano de obra y servicios transitorios en los procesos de explotación intensiva de los recursos naturales.

Adicionalmente, las alcaldías y los concejos municipales cuentan con debilidades notorias en la gestión del territorio y los procesos de planificación local. Además, se identificó que las relaciones entre la gobernación y las administraciones de California y Vetás no eran muy fluidas, especialmente por las posturas que han consolidado los mandatarios en las discusiones con el gobierno departamental y nacional ante la situación de sus territorios y la necesidad de tener en cuenta los derechos de la población en la delimitación del páramo de Santurbán.

En este escenario, las acciones de política y de gestión en su mayoría dependen de las empresas mineras, las cuales se han convertido en para-estados con poder de decisión y de inversión de recursos en tiempos y montos que están fuera del alcance de la acción pública. En el trabajo realizado por Foro fue posible identificar que gran parte de la población se dirige a Eco Oro, AUX y Leyhat cuando tienen una solicitud, con el argumento de que la alcaldía no hace nada. Las reclamaciones van desde dotación del hospital, ambulancia, personal médico, proyectos productivos, una granja, hasta dotación de infraestructura vial. Bajo estas presiones las empresas han respondido con medidas paliativas para generar tranquilidad momentánea y es por esto que en parte los programas y las contribuciones de las empresas al municipio terminan siendo paños de agua tibia a problemas de unas cuantas personas.

Otro elemento de peso en el contexto del proyecto es la presencia de varias agencias de cooperación y entidades públicas que desarrollan intervenciones en California y Vetás, sin resultados e impactos concretos y con superposición de actividades similares. Esto ha generado el agotamiento de las comunidades, la apatía hacia los procesos de discusión pública y generación de condiciones para la construcción colectiva del territorio, así como una desconfianza generalizada cualquier programa o proyecto en el territorio.

La comunidad, por su parte, muestra un bajo nivel de organización. En su mayoría, los pobladores locales se han visto obligados a regalar sus terrenos e incorporarse a la dinámica que les plantea la explotación de recursos naturales. El conflicto se presenta por el manejo de lenguajes y tradiciones, en ocasiones altamente opuestas a la cultura californiana y vetana, el incremento de hogares donde la mujer ocupa la figura de padre y madre a la vez, la falta de tiempo para compartir, la separación en forma temprana de sus miembros y el traslado de buena parte de las funciones familiares al sistema educativo. En estas condiciones la capacidad de construir consensos sobre el desarrollo y el territorio se toman complejas, generando como resultado una mirada fragmentada de la realidad y las perspectivas de vida colectiva. A esto se suma la presión social de la comunidad que exige la protección del derecho al trabajo, la implementación de programas sociales de apoyo y la gestión de recursos para el desarrollo local. En este aspecto las administraciones municipales no tienen consignado dentro de sus planes, programas o proyectos acciones dirigidas

a promover la organización social y, por el contrario, las relaciones no son muy fluidas entre estos actores. La comunidad actúa sobre las necesidades inmediatas y no se observa que lo hagan a través de canales institucionales de participación.

En los términos señalados, el contexto encontrado por Foro era abiertamente adverso a cualquier acción de concertación y acción colectiva. Sin embargo, en el marco de la acción realizada la intención fue trabajar con las autoridades locales, las organizaciones mineras, los gremios económicos y la comunidad en una apuesta de gobernanza con estrategias concretas para el desarrollo local ¿Qué papel jugaron los pactos en este proceso? ¿Qué actividades se desplegaron en el territorio? ¿Cuáles son los cambios generados? En el siguiente apartado se dará respuesta a estos interrogantes.

2. La implementación de la acción. Abriendo el camino

De acuerdo con los fundamentos de la gobernanza, Foro diseñó su actividad en dos niveles: el coyuntural y el estratégico. En el campo coyuntural, el énfasis se concentró en la comprensión del contexto local, su relación con la delimitación del páramo de Santurbán, la dinámica minera, las condiciones socioeconómicas y ambientales. De igual forma, se realizó un trabajo metódico de flexibilización de posiciones de los actores locales, con el propósito de generar condiciones para el diálogo y la concertación y se establecieron algunas herramientas útiles para el abordaje de los problemas existentes, su manejo y la prevención de nuevos escenarios de tensión.

En el campo estratégico, la acción se fundamentó en el acompañamiento de procesos. Esta experiencia partió de reconocer los saberes y las tradiciones de los habitantes como un componente del capital social que se debe fortalecer a través de herramientas y estrategias de trabajo conjunto. Además, se trabajó en la búsqueda de mecanismos para la coordinación de las autoridades y la comunidad en la gestión del territorio, así como la vinculación al proceso de los distintos niveles de gobierno, con el propósito de articular acciones locales a planes y políticas de carácter regional, departamental y nacional. Por último, se enfatizó en la validación de las discusiones y acuerdos por todos los actores en la búsqueda de generar confianza y de incentivar el uso y la apropiación local de estos instrumentos (ver gráfico 1).

El trabajo realizado por Foro inició con el contacto y comunicación con los actores locales. Esta actividad permitió definir las formas de actuación en el territorio, los nudos críticos de la actividad extractiva, los traslapes ambientales, mineros y económicos, los esquemas de operación productiva y las formas de negociación social. Con la información sistematizada fueron definidos tres grupos de actores: institucionalidad pública, gremios económicos y comunidad. Con cada uno de ellos se trabajó de forma separada para avanzar en la apertura al diálogo. Además, Foro realizó esfuerzos para disminuir las asimetrías de poder existentes y garantizar la inclusión de las mujeres y otros sectores que tradicionalmente han sido relegados de la discusión pública.

El trabajo en ambos municipios no ha sido uniforme, pero ha tenido la capacidad

de mantener una lectura actualizada del contexto local y plantear escenarios de actuación acordes con la realidad de cada territorio. En California, se inició un trabajo con pequeños productores agropecuarios organizados en la Asociación de Usuarios Campesinos de California (ANUC) y mujeres rurales, que llevó a la creación de la Mesa Agropecuaria a comienzos del 2014, con participación de la alcaldía, la comunidad y los actores de la minería, incluyendo las empresas Eco Oro y AUX.

En Vetas, luego del aval de la institucionalidad pública local, los gremios económicos y la comunidad, se avanzó en la creación de un espacio de trabajo con participación de la Alcaldía, el Concejo, las asociaciones de minería artesanal o galafardeo, la mediana explotación y la gran empresa, las organizaciones económicas y la comunidad. Este espacio se estableció con el propósito de abordar de manera participativa una línea de base sobre la situación actual del territorio, que recoge la percepción de los actores locales

Gráfica 1. Cadena de acciones en la primera fase del proyecto

PRIMERA FASE DEL PROCESO



sobre la actividad extractiva, el desarrollo productivo, la calidad de vida, la protección del medio ambiente y la perspectiva de las mujeres como agentes de desarrollo.

La acción de la mesa agropecuaria de California y el espacio de trabajo de Vetas permitió generar el interés de la población por los temas tratados e incluso su acción se amplió a la discusión de líneas de acción y estrategias que se deben considerar en una visión conjunta de gobernanza local. En los dos municipios se elaboró un documento que recoge estas discusiones, en el primer caso se denominó "Una mirada al pasado" y en el segundo caso, "Lo que pensamos los hombres y las mujeres sobre nuestro territorio"¹⁴.

Los documentos elaborados contribuyeron a posicionar la apuesta del diálogo como un camino válido para la gestión del territorio. Los actores locales plantearon como relevante la necesidad de continuar con los procesos de concertación en espacios públicos de discusión. Así, fueron creadas las mesas de concertación, en las que se discuten los problemas de los municipios, se prepara su futuro de cara a los proyectos mineros que van a ser implementados en los próximos años y se debate una agenda de gobernanza territorial. Estos espacios tampoco han sido uniformes en su estructura, pues responden a las particularidades de cada municipio y a las dinámicas de discusión. En California funcionan cinco mesas sectoriales: agropecuaria, minera, ambiental, de empleabilidad y empresarismo, y una mesa general, donde se socializan los acuerdos alcanzados. En Vetas, se cuenta

con una mesa colectiva que funciona a partir de comisiones de trabajo.

La acción de Foro en las mesas se concentró en dos niveles: por un lado, establecer una ruta de comunicación con los actores locales, entidades de la provincia de Soto Norte, el departamento de Santander y la nación, con el propósito de vincularlas a las sesiones programadas, el proceso de concertación y la articulación de apuestas para el municipio. Por otro, participar en las reuniones como una organización de carácter neutral que no decide o impone posturas. Su función se dirige a establecer mecanismos y metodologías para la transformación de conflictos, la solución de disputas y la construcción de acuerdos.

Como parte de este trabajo se elaboró una guía de reglas de juego para el diálogo democrático, que enfatiza en el respeto, el reconocimiento del otro como interlocutor válido y la discusión orientada. También se elaboró un instrumento de plan de acción que define la ruta de temas a tratar en cada reunión, así como un cronograma de actividades con responsables, tiempos y recursos aportados. A esto se sumó la construcción de una matriz para la sistematización de información y el seguimiento del proceso. Estos instrumentos fueron entregados a cada uno de los actores que hacen parte de las mesas y en las reuniones fue explicada la dinámica de cada una de ellas, con el objetivo de generar capacidades y autonomía en su manejo.

Se decidió dotar a las mesas de una estructura y administración propia. Con este propósito, fueron creados órganos de dirección elegidos por la comunidad. Cada mesa

¹⁴Para mayor información consultar el siguiente enlace: <http://www.foronacional.org/#!/proyectos/c1wd1>

cuenta con un comité tripartito compuesto por representantes de la alcaldía municipal, los gremios económicos y los sectores sociales¹⁵. La función de este comité es dirigir las sesiones, definir los temas de discusión y presentar informes periódicos sobre el avance de cada espacio. También se implementó la elaboración de actas públicas, reglamentos internos de funcionamiento y subcomités encargados de producir información, documentos y propuestas de trabajo colectivo.

Como siguiente paso, se consideró importante legitimar y validar de manera pública los sectores y propuestas identificados en las mesas de concertación. Los instrumentos elegidos para este propósito fueron los *pactos por la gobernanza del territorio*. Con estos instrumentos se ratificó la decisión de los actores locales de avanzar en el fortalecimiento de los escenarios creados, dirimir las diferencias de opinión a través del diálogo y fomentar la puesta en marcha de iniciativas ajustadas a los procesos de planeación local.

La segunda fase de esta experiencia se inició con la delimitación del páramo de Santurbán (Gráfico 2). Las acciones del componente coyuntural se orientaron a acompañar la implementación de esta decisión, tanto en el escenario local como en el departamento de Santander y en las entidades del gobierno nacional. En este trabajo se hizo especial énfasis en la necesidad de definir una apuesta conjunta a través de las mesas de

¹⁵Las juntas directivas son elegidas por votación de los actores que hacen parte de las mesas. Los cargos tienen una duración de seis meses. En el reglamento interno de cada espacio se establecen las causales de vacancia del cargo, las funciones y los mecanismos de rendición de cuentas de las personas que conforman estas juntas

concertación para garantizar la sostenibilidad ambiental, la autonomía local y la calidad de vida de la población. Adicionalmente, ante la incertidumbre sobre las coordenadas finales en los municipios, Foro realizó un trabajo de socialización de la Resolución expedida por el MADS, lo que contribuyó a un mayor entendimiento por parte de la población y las autoridades sobre las implicaciones para cada municipio, la necesidad de establecer propuestas de desarrollo desde lo local y la importancia de generar apuestas productivas diferentes a la minería, sin desconocer su importancia y aporte. Por último, se vio la necesidad de articular la delimitación con los esquemas de ordenamiento territorial, la definición de usos del suelo y el pago por servicios ecosistémicos.

Una actividad complementaria fue la implementación de acciones para visibilizar los avances de las mesas de concertación, tanto en el municipio como en la provincia, el departamento y en el nivel nacional; garantizar la transparencia en el acceso a la información y fortalecer los mecanismos de seguimiento y control ciudadano. Para el primer punto se acudió a diferentes herramientas: boletines, uso de redes sociales, talleres y foros públicos en zonas rurales y la elaboración de videos que dan cuenta del proceso¹⁶. En el tema de la transparencia en la información se conformó un archivo físico con documentos, guías, actas y registros de cada sesión, ubicados en las bibliotecas públicas de cada municipio. Sobre los mecanismos de seguimiento se establecieron comités de control y monitoreo ciudadano a los acuerdos establecidos.

¹⁶En el siguiente link se encuentra un video de la Mesa Agropecuaria de California. <https://www.youtube.com/watch?v=pGtMVSBLwaU>

Gráfica 2. Cadena de acciones segunda fase del proyecto

SEGUNDA FASE DEL PROCESO



Fuente: Elaboración propia. 2015.

Las elecciones locales de 2015 fueron un factor determinante del proyecto, especialmente por la composición de las alianzas políticas a la alcaldía y el concejo en cada municipio, el impulso de candidatos propios por parte de las administraciones locales y las dificultades de realizar reuniones en escenarios públicos. En este caso, la decisión de los actores fue incorporar a los candidatos a la dinámica

de las mesas. En California y en Vetás, las personas que aspiraban a cargos de elección participaron en las sesiones de trabajo, en la construcción de acuerdos y en la definición de líneas de acción en materia de gestión pública. Adicionalmente, se elaboraron agendas de gobernanza que recogen propuestas concretas para la sostenibilidad del territorio, el desarrollo humano y el manejo de



los recursos naturales. Además, se establecieron espacios de debate con candidatos para establecer compromisos concretos en los planes de gobierno sobre las propuestas identificadas. Transversalmente, se realizó un trabajo de pedagogía electoral a través de cartillas y talleres con la comunidad para fomentar la utilidad del voto como mecanismo de elección popular libre e informada ¹⁷.

¹⁷Foro lideró la campaña No Bote el Voto en las elecciones

Una acción adicional, desarrollada en el marco de esta experiencia, que superó las expectativas y los objetivos propuestos al inicio del trabajo fue la de establecer contacto con organizaciones y entidades que desarrollan intervenciones en estos municipios en la búsqueda de posibilidades de articulación, en el entendido de que el camino de la gobernanza busca la construcción de redes público-privadas como instrumento para mejorar la autogestión local. Entre los acuerdos logrados cabe mencionar el trabajo con la Universidad de los Andes en el marco de su proyecto “Acción colectiva para la transformación de conflictos socio-ambientales derivados de la minería en los complejos de páramo: Piloto en la Subcuenca del río Suratá”. La Universidad decidió establecer sus acciones en California y Vetas en el marco del trabajo liderado por Foro, aportar los conocimientos técnicos y humanos para el monitoreo ciudadano al manejo del agua, construir acuerdos socio-ambientales e implementar metodologías para el fortalecimiento de los escenarios creados en ambos municipios. Además, con la organización Alianza por la Minería Responsable (ARM) se estableció un acuerdo de cronograma de trabajo para apoyar el acompañamiento a la pequeña minería que se trabaja en la Mesa de Concertación de California, especialmente en los temas de formalización y la Certificación de Minería Justa “Fairmined”. También se inició un trabajo con Las Dos Orillas, un portal de comunicación digital que tiene como propósito realizar reportajes ciudadanos en California y Vetas para visibilizar la manera como actores institucionales y la comunidad se ha unido para

locales. Para mayor información consultar el siguiente link: <http://www.foronacional.org/#!no-bote-el-voto/c1kx6>

construir acuerdos por el desarrollo de estos municipios. Igualmente, se han establecido contactos con la organización CATIE y la Agencia Técnica de Cooperación Alemana, que tienen interés en establecer mesas de trabajo entorno al manejo del territorio.

En el caso de las entidades del Estado, fueron creados canales de comunicación permanente con la Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL) que pertenece a la gobernación de Santander, además de la Secretaría de Agricultura, de Planeación y la Oficina de Cooperación Internacional, con el objetivo de identificar apuestas de los municipios en los sectores de minería, turismo sostenible y agropecuario para apoyarlos con financiación y fortalecimiento productivo. Con la (CDMB) fueron sostenidas varias reuniones para conocer sus planes en materia de gestión socioambiental en California y Vetas, identificar las necesidades de acompañamiento y asegurar su participación en las mesas de concertación como autoridad encargada de implementar la delimitación del páramo.

En el nivel nacional, se intercambió información con el MADS, el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En estos casos, el énfasis fue dar a conocer desde la voz de los actores de California y Vetas las propuestas de gobernanza construidas en las mesas y visibilizar la relación que las comunidades de los dos municipios han establecido con el Páramo de Santurbán. Como parte de este proceso, también fueron promovidos debates, eventos y talleres con universidades, agencias de cooperación y medios de comunicación nacional.

Por último, comprendiendo que los procesos de conflictividad socioambiental sobrepasan las competencia de las autoridades locales, se decidió impulsar un escenario de diálogo y concertación regional que busca consolidar un plan de acción para la incidencia de las autoridades municipales, las asociaciones mineras y las comunidades en la delimitación del páramo de Santurbán, los procesos de ordenamiento territorial y las políticas económicas y sociales implementadas por las entidades del gobierno nacional. Las actividades estuvieron dirigidas a la organización de talleres de construcción de una agenda regional por el desarrollo humano y sostenible y la gobernanza en los municipios de California, Charta, Matanza, Suratá, Tona, Vetas y Bucaramanga, la definición de la organización y la estructura de este espacio, y la interacción con los candidatos a la gobernación de Santander para vincular la agenda a sus programas de gobierno. Estos talleres tuvieron como insumo los ejercicios de las mesas de concertación.

3. Los resultados

¿Qué cambios pudo generar esta experiencia en el territorio? Un primer resultado es la conformación de escenarios de diálogo. Aunque en el pasado se encuentran ejercicios similares, lo novedoso en este caso es que por primera vez se sentaron en un espacio conjunto la institucionalidad local, las asociaciones, gremios y empresas mineras y la sociedad. Además, ganó terreno la idea de dejar atrás los intereses particulares y las rivalidades para garantizar la sostenibilidad social, económica y ambiental del territorio, lo que se vio reforzado con la emergencia de nuevos liderazgos que cuentan con

herramientas técnicas y de conocimiento para disminuir las asimetrías en el diálogo con las empresas mineras y las autoridades públicas.

Un aspecto para resaltar aquí es el papel de las mujeres. Actualmente dirigen las mesas de concertación en los dos municipios, lideran la construcción de propuestas y coordinan las relaciones de estos espacios con el gobierno departamental y nacional. En ese sentido, las mesas de concertación en California y Vetas cuentan con una legitimidad reconocida por la autoridad local actual y los candidatos elegidos a la alcaldía y el Concejo, representantes de la comunidad y actores de la minería, gracias a que se han convertido en referentes locales para abordar los problemas más importantes de orden ambiental, económico, social, y llegar a acuerdos para enfrentar estas tensiones. El valor de las mesas de encuentra en su potencial como espacios para la construcción participativa de los próximos planes de desarrollo municipales, la actualización de los esquemas de ordenamiento territorial y, en general, la gestión pública local.

En el nivel regional, aunque el escenario conformado es reciente, se logró integrar por primera vez en un espacio común a los actores representativos de los municipios de la provincia de Soto Norte para definir y priorizar las problemáticas públicas y sus respectivas soluciones desde una óptica regional, lo que también incluye a Bucaramanga. Este espacio es el resultado del proceso de acercamiento con actores del territorio para visibilizar la importancia del diálogo democrático como un instrumento que facilita el encuentro de los actores que

hacen parte del Páramo de Santurbán. Al igual que en los municipios, este escenario es fundamental para el reconocimiento de las diferencias que existen sobre el manejo de este ecosistema, la identificación de elementos que permitan disminuir las tensiones existentes y la construcción colectiva de una apuesta de desarrollo que beneficie a todos.

Los procesos de diálogo y concertación también demostraron el poder de articular acciones de la cooperación internacional, el gobierno departamental y nacional. El trabajo conjunto con estos actores contribuyó a mejorar la estructura, los objetivos y los alcances del proceso. También generó nuevos mecanismos de trabajo para las organizaciones no gubernamentales y las entidades del Estado. Los actores reunidos en las mesas de concertación ahora exigen que cualquier iniciativa que llega a los municipios pase previamente por estos espacios y sean compatibles con las líneas de acción definidas en las agendas de gobernanza.

Conjuntamente, el empeño de Foro de establecer metodologías para que las autoridades públicas, los sectores económicos y la comunidad se apropien de las mesas de concertación dio importantes frutos. En cada caso, los espacios continúan su trabajo de manera autónoma, los actores los conciben como un producto de su gestión, los defienden en los espacios de discusión pública y buscan mantenerlos como instancias de participación en los próximos años. Adicionalmente, las empresas mineras comprendieron que deben hacer parte de las mesas porque allí se definirá la licencia social y los procesos de seguimiento y monitoreo a los impactos que generan en el territorio.

Por otro lado, los pactos de gobernanza territorial contribuyeron a la ratificación pública por parte de la autoridad municipal, representantes de la minería, el sector agrícola y del turismo y los presidentes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) y organizaciones sociales, de la necesidad de construir desarrollo, a partir de apuestas comunes que incluyen la totalidad del territorio, la cultura de sus habitantes, la actividad minera, los procesos productivos y la protección del Páramo de Santurbán. Además, son una muestra palpable del poder de acción que tienen los actores locales para incidir en su contexto de crisis social, dejando de lado la visión clásica del Estado central como única fuente de acción frente a la gestión local. Por último, aportaron a la definición de una ruta de acción para alcanzar los propósitos establecidos en materia social, económica y ambiental.

Los pactos no se han quedado en la firma, su avance se demuestra en la construcción de agendas de desarrollo con una perspectiva de largo plazo. Las alcaldías y los sectores que participaron en su elaboración han señalado que estos documentos se convertirán en la herramienta para visibilizar la perspectiva de la población californiana y vetana sobre el territorio ante las entidades del gobierno departamental y nacional y en cualquier ejercicio de participación dentro de las acciones complementarias ligadas a la delimitación del Páramo de Santurbán. De igual forma, la agenda para el Desarrollo Humano Sostenible y la Gobernanza de la sub-cuenca del río Suratá, que ha priorizado sectores y apuestas de desarrollo, oportunidades de fortalecimiento productivo, se convirtió en el primer instrumento de este

tipo elaborado para la definición de políticas públicas y la articulación público-privada en el territorio.

También se logró idear una apuesta por la diversificación económica ligada a la agricultura y el turismo. En el primer caso, el objetivo es aumentar la participación de la población campesina en la producción local y establecer alianzas con la base comercial y empresarial con el objetivo de crear cadenas productivas, que también incorporan el sector turístico y la minería como actividad generadora de recursos que deben aprovecharse para los fines establecidos y, en últimas, lograr alternativas económicas que se consoliden en el período de declive de la explotación de oro y plata. En el componente del turismo, el objetivo es el fortalecimiento de las organizaciones que tienen como propósito trabajar en la generación de una política pública para este sector. En ambos municipios se encuentra en funcionamiento el Consejo Municipal de Turismo. Este organismo se encargará de presentar las propuestas y articular a actores públicos y privados en una ruta de trabajo que permita incorporar al municipio en la ruta de sitios de interés en la Provincia de Soto, así como, establecer relaciones con organismos del departamento y la nación en la búsqueda de apoyo al fortalecimiento de la oferta actual.

En cuanto al manejo de los recursos naturales, a pesar de las tensiones generadas por la delimitación del Páramo de Santurbán, aumentó el interés de la población por la inclusión del componente ambiental de manera transversal en una perspectiva de desarrollo sostenible, la implementación de estrategias de monitoreo ciudadano

a la actividad minera, la sensibilización en materia de cuidado y preservación del ecosistema y la articulación de los programas que actualmente ejecutan las alcaldías, el departamento, la nación y las empresas para aumentar su alcance, complementariedad e impacto en las condiciones de vida de los habitantes.

En el caso de la minería, se puso de presente la necesidad de establecer un acuerdo entre la alcaldía, las asociaciones y las empresas para implementar un modelo de explotación que tenga en cuenta un enfoque diferencial por tipo de unidad, con el propósito de disminuir las tomas a los municipios, los bloqueos y enfrentamientos entre la población que ejerce la minería y las fuerzas de policía, algo que ha sido definido por las autoridades del departamento y el gobierno nacional como el principal avance en estos municipios durante los últimos años. Como resultados concretos de este ejercicio de concertación pueden ser mencionados el proceso formalización de 6 unidades mineras en California, ubicados en los títulos de Eco Oro, a través de la figura de cesión parcial de área; la implementación de consultorios jurídicos por parte de la Agencia Nacional de Minería (ANM) para aclarar la situación de los títulos vigentes e iniciar la legalización de las pequeñas unidades que están por fuera de la línea de páramo; la inclusión de 24 empresas vinculadas a ASOMINEROS Vetas en procesos de producción libre de mercurio; la definición de mecanismos para el uso de explosivos, la administración de maquinaria y los procesos asociativos de los pequeños productores, y la implementación de un censo minero para conocer la situación de la población que efectúa esta actividad.

Por último, está la cuestión de los nuevos mandatarios locales. Como se mencionó antes, las agendas construidas se incorporaron en su mayoría a los planes de gobierno de los candidatos elegidos a la alcaldía de California y Vetas. En el caso de Santander, existe el compromiso del gobernador electo de estudiar el contenido la agenda regional y definir su utilidad como uno de los instrumentos de gestión pública departamental en los próximos cuatro años. Esto hace pensar que se logrará una continuidad en la planeación del desarrollo y en la construcción de política pública en estos territorios, un avance significativo en materia de gobernanza, entendida como la definición colectiva de los asuntos públicos.

En general, los resultados presentados permiten afirmar que los municipios de California y Vetas y la Provincia de Soto cuentan con las condiciones suficientes para incentivar modelos alternativos de desarrollo a partir de la articulación entre gobiernos locales y el departamental, el sector privado y la sociedad, que partan de la planeación participativa para atender problemas sociales por medio de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, con mecanismos de transparencia y experiencias que propendan por un impacto real en la calidad de vida de los habitantes, evitando incurrir en decisiones equivocadas y en prácticas de desgobierno.

4. Los aprendizajes del proceso

El trabajo realizado deja varios aprendizajes que constituyen una herramienta fundamental para otras iniciativas dirigidas al desarrollo local en contextos de dependencia extractiva, con

conflictos socioambientales y débiles niveles de tejidos social. En primer lugar, el caso de California y Vetás es un buen ejemplo de lo que sucede cuando se implementa una política extractiva sin una perspectiva integral en cabeza del Estado, que sólo busca la explotación intensiva de los recursos naturales, a cualquier costo y en cualquier lugar. Como consecuencia, en los últimos años se ha abierto la puerta a la proliferación de títulos, su traslape con otras figuras de ordenamiento territorial y de manejo ambiental. Así, en la actualidad se ha configurado la lucha por el territorio y los recursos naturales entre la minería tradicional y los proyectos liderados por empresas multinacionales.

En este escenario, se comprobó la potencialidad de los pactos por la gobernanza del territorio como mecanismo que contribuye al acercamiento y la interacción entre actores inmersos en el conflicto, la construcción de consensos y la definición de acciones de corto, mediano y largo plazo para garantizar la sostenibilidad del territorio. Aquí lo fundamental es dar voz a las expresiones locales y entender que las tensiones sociales están unidas a la inequidad, la pobreza y la falta de oportunidades, lo que lleva a las comunidades a movilizarse para exigir el derecho a tener un proyecto de vida en su espacio vital. Aunque esto parece elemental, la mayoría de las acciones implementadas en estos municipios fracasaron porque su punto de partida se estableció desde un enfoque ajeno al territorio. En esas condiciones, terminaron siendo nuevos motivos de conflictividad.

También se comprobó la necesidad de articular las acciones públicas, privadas y de



cooperación internacional. La preocupación por establecer espacios de comunicación y trabajo conjunto con estos actores fortaleció los resultados del proyecto en por lo menos tres campos: el intercambio de información, esquemas de intervención y metodologías; el desarrollo de actividades sin agotar a las comunidades y el acceso a instancias con injerencia en el escenario local. Esta no es una tarea fácil; en ocasiones persisten las visiones cerradas, los egos y la competencia por los recursos de financiación internacional que dificultan la definición de una apuesta integral. En otras oportunidades, los objetivos de cada acción son opuestos y no hay espacio para la integración de actividades. En el caso de las entidades del Estado, aunque existe mayor apertura, en algunos casos funcionarios públicos tienden a apropiarse del trabajo realizado para posicionar su entidad en la población.

Por otro lado, es fundamental acompañar los procesos de gobernanza sin generar

dependencia. Esto no es algo que se logre en un período corto; se requiere un horizonte de trabajo que permita cualificar los liderazgos existentes, sentar en una mesa de diálogo a actores con diferentes perspectivas e intereses, superar las visiones particulares del territorio, construir consensos, elaborar instrumentos y metodologías de manera participativa y buscar su apropiación por parte de los actores locales. El propósito es apartarse de las perspectivas donde las autoridades y la comunidad son actores pasivos que reciben productos y servicios, para avanzar hacia una mirada que concibe a los actores como agentes incidentes que participan en las decisiones y que se comprometen con el logro de objetivos y propósitos comunes.

En el campo de la acción práctica, la lectura permanente del contexto se convirtió en una herramienta de gran utilidad para el proyecto. Un aspecto clave es entender que un territorio no es un espacio aislado; por el contrario, se encuentra determinado por dinámicas locales, regionales y nacionales. Cada una de ellas cuenta con el potencial de aportar elementos de conflictividad o de oportunidad, influir en las posturas de los actores, generar mecanismos de actuación o respuesta y restringir o ampliar las formas de despliegue del Estado y el sector privado. El análisis permanente de estos espacios permitió direccionar las acciones en los momentos de mayor tensión social, establecer escenarios de viabilidad para la presencia en el territorio y vincular nuevos actores y procesos en un escenario de cambio acelerado.

Además, se estableció la importancia de la transparencia en dos niveles: por un lado, la discusión orientada requiere de información actualizada, instrumentos de sistematización,

seguimiento y control ciudadano. Estos mecanismos contribuyen a la superación de la desconfianza entre los actores que hacen parte del diálogo, ofrecen la posibilidad de visibilizar discursos y perspectivas sobre el territorio y fortalecen la base que sostiene la gobernanza. Por otro, se debe tener en cuenta que un proceso de concertación tiene detrás una comunidad con la que se debe validar lo que se discute y lo que se acuerda. Esta es una de las claves del reconocimiento de las mesas de concertación en la comunidad californiana y vetana como espacios legítimos para definir una ruta de desarrollo local.

En este camino del diálogo, uno de los aspectos de mayor discusión fue la inclusión de las empresas mineras en las mesas de concertación. Ignorar la presencia de estos actores es de cierta manera contribuir a profundizar los problemas que existen en California, Vetas y la Provincia de Soto, pues el hecho de no involucrarlas en procesos de desarrollo local les permite –de manera tácita- continuar con sus formas de actuar, que evidentemente no han sido socialmente avaladas. La experiencia demostró que su inclusión en las mesas de concertación es de cierta forma un mecanismo para controlar sus acciones y abrir, mediante su integración al diálogo, un abanico de posibilidades para la búsqueda de oportunidades, de manera que todas las partes ganen y asuman responsabilidades concretas con el territorio y la población.

Finalmente, es claro que la voz de las mujeres en contextos frágiles en muy raras ocasiones llega a escenarios políticos e institucionales. A pesar de esta situación, la construcción de una apuesta de desarrollo para cualquier

territorio solamente puede ser sostenible si sus necesidades y preocupaciones son escuchadas en las conversaciones y en la agenda pública donde se toman las decisiones que impactan la seguridad y la justicia en los territorios, escenarios de los cuales –por lo demás– ellas deberían hacer parte. La experiencia de Foro, al igual que otras experiencias internacionales en escenarios extractivos, ha demostrado que las mujeres pueden desempeñar un papel importante en la gobernanza local y en cualquier escenario de diálogo y concertación; además, sus

contribuciones pueden aumentar las posibilidades de éxito en la implementación de diferentes medidas en el marco de la construcción colectiva del territorio. Las mujeres por lo general guían las iniciativas en sectores y áreas de producción diferentes a la minería, están a menudo involucradas en actividades de reconstrucción del tejido social en sus comunidades. Su resiliencia y la capacidad de transformar la forma de leer los acontecimientos del pasado hacen de ellas un actor privilegiado para el cambio.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. (2010) “Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar”. Fundación Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit, México D.F.

Aguilar, Luis F. (2006) “Gobernanza y Gestión Pública”. Fondo de cultura Económica. México D.F
Alcaldía Municipal de California (2012) Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “Por California la Unidad”.

Alcaldía Municipal de Vetas (2012). Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015. “Unidos por Vetas lograremos el cambio”

Contraloría General de la República (2015). Informe Delimitación del Páramo de Santurbán.
https://www.contraloria.gov.co/web/guest/boletinprensa/-/asset_publisher/mQ19/content/

DANE (2014). Proyecciones demográficas. Población por municipio. Bogotá

_____(2014). Necesidades Básicas Insatisfechas Desagregadas por Dimensiones y Área Geográfica. Actualización 2011. Bogotá

Mesas de Concertación de California (2014). “Una mirada al pasado. Pacto por la gobernanza del territorio”.

Mesas de Concertación de California – Foro Nacional por Colombia. (2015). Agenda de gobernanza para el desarrollo local.

Mesa de Concertación de Vetas (2015). “Lo que pensamos los hombre y las mujeres de Vetas sobre nuestro territorio”.

Mesa de Concertación de Vetas – Foro Nacional por Colombia (2015). Agenda de gobernanza para el desarrollo local.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014). Resolución 2090. Delimitación del Páramo de Santurbán. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/resoluciones>

Velásquez, F. (2014). PROGRAMA DIÁLOGO DEMOCRÁTICO PARA LA SEGURIDAD AMBIENTAL (PDDSA) 2014-2016. Documento Conceptual. Bogotá. Foro Nacional por Colombia. http://media.wix.com/ugd/ef61f6_a4b4da5fc395495691e8201ec21a95df.pdf

Williner A. (2012). Redes y pactos sociales territoriales en América Latina y el Caribe: Sugerencias metodológicas para su construcción. Santiago de Chile. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7244/S1200584_es.pdf?sequence=1

Esta publicación fue realizada con el apoyo financiero de Natural Resource Governance Institute y el respaldo institucional de Brot für die Welt. El proceso de investigación estuvo a cargo de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

Brot
für die Welt


Foro
Nacional por Colombia

 Natural
Resource
Governance
Institute