

El Sector Extractivo en Colombia 2017

Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia

Coordinación académica y editorial:
Fabio E. Velásquez C.

Autores:
Mario Martínez
Juliana Peña
Luis Felipe Jiménez



El sector extractivo en Colombia 2017

Coordinación Académica y Editorial:

Fabio E. Velásquez C.

Autores:

Mario Martínez

Juliana Peña

Luis Felipe Jiménez

Fundación Foro Nacional por Colombia:

Carrera 4A No. 27-62

Bogotá - Colombia

Tel: 57 1 2822550

www.foronacional.org

twitter.com/foronacionalcol

facebook.com/Foronacional/

Diseño y Diagramación:

Catalina Velásquez González

Fotografía

Matt Olson

Catalina Velásquez

Primera edición, Bogotá, Agosto de 2018

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 gobernanza del sector extractivo en el gobierno de Santos: un balance | 20 |
| La concentración de la toma de decisiones en el nivel central | 22 |
| Las relaciones de poder desiguales en el sistema de decisiones | 35 |
| Las narrativas y los repertorios de actuación de los actores | 42 |
| Las modificaciones para sacar a flote el sector | 51 |
| Capítulo 2. La delimitación del páramo de Santurbán: multiplicación de conflictos y crisis de gobernanza a escala micro-regional | 67 |
| Antecedentes y Resolución 2090 de 2014 | 69 |
| Tutela a la Resolución 2090 de 2014 | 74 |
| Pugna entre actores y problemática en torno a la delimitación del Páramo y sus oportunidades económicas | 76 |
| Sentencia de re-delimitación | 86 |
| Estado de la re-delimitación | 90 |
| Proyecto de ley de páramos | 97 |
| Conclusiones | 98 |

| | |
|--|-----|
| Capítulo 3. El peso del sector extractivo en la economía nacional | 103 |
| El estancamiento de la producción extractiva | 105 |
| Las razones que explican el comportamiento del sector | 108 |
| La participación del sector extractivo en la economía nacional | 112 |
| Los temas de debate | 115 |
| Una apuesta diferente para el país | 120 |
| A manera de cierre | 124 |
| | |
| Capítulo 4. El sistema general de regalías: una reforma impostergable | 129 |
| La captación: un tema olvidado en el debate | 130 |
| La distribución de los recursos: una tarea a medias | 137 |
| Las decisiones centralizadas: una táctica manifiesta | 144 |
| Las capacidades institucionales: un asunto pendiente | 150 |
| Corrupción, un mal permanente | 154 |
| La participación ciudadana: iniciativas sociales sin apoyo institucional | 158 |
| ¿Qué hacer? Algunas propuestas para la discusión | 161 |
| Una nota de cierre | 166 |

LISTA DE CUADROS

Capítulo 1

| | | |
|----------|--|----|
| Cuadro 1 | Consultas populares suspendidas | 46 |
| Cuadro 2 | Recursos legales de municipios del Departamento de Antioquia para la exclusión de actividades mineras en su territorio | 48 |
| Cuadro 3 | Jurisprudencia para el cambio en el actual sistema de toma de decisiones | 49 |
| Cuadro 4 | Mínimos de idoneidad ambiental | 52 |
| Cuadro 5 | Documentación para idoneidad laboral | 53 |
| Cuadro 6 | Municipios aplicados a la concertación | 56 |
| Cuadro 7 | Audiencias públicas mineras realizadas por la ANM en 2017 | 59 |

Capítulo 2

| | | |
|----------|--|----|
| Cuadro 1 | Páramo de Santurbán: actores | 77 |
| Cuadro 2 | Páramo de Santurbán: Sesiones informativas | 92 |
| Cuadro 3 | Fases para la delimitación | 93 |

Capítulo 3

| | | |
|----------|---|-----|
| Cuadro 1 | Propuesta de incentivos para la promoción del desarrollo productivo | 122 |
|----------|---|-----|

Capítulo 4

| | | |
|----------|--|-----|
| Cuadro 1 | Porcentaje de captación de regalías mineras y de hidrocarburos en Colombia | 131 |
| Cuadro 2 | Porcentaje de regalías calculadas para países con mayor producción extractiva en América | 132 |
| Cuadro 3 | Distribución de los proyectos aprobados con regalías 2012-2018 | 139 |
| Cuadro 4 | Distribución de los proyectos aprobados con recursos de los fondos de inversión. 2012-2018 | 140 |
| Cuadro 5 | Municipios con mayor asignación de regalías 2012-2018 y NBI total | 144 |
| Cuadro 6 | Municipios con menor asignación de regalías 2012-2018 y NBI total | 145 |
| Cuadro 7 | Recaudo tributario Colombia 2012-2018 en COP\$ Billones | 146 |
| Cuadro 8 | Municipios reportados a órganos de control por incumplimientos en el manejo de recursos del SGR, 2013-2017 | 157 |

INDICE DE GRÁFICOS**Capítulo 1**

| | | |
|-----------|---|----|
| Gráfico 1 | Distribución de las regalías entre los municipios 2012-2016 | 33 |
| Gráfico 2 | Trayectoria de las luchas sociales relacionadas con minería 2000-2015 | 43 |
| Gráfico 3 | Líneas de Acción del Programa de Relacionamiento en el Territorio | 55 |
| Gráfico 4 | Fases de la audiencia pública | 57 |

Capítulo 2

| | | |
|-----------|-------------------------------------|----|
| Gráfico 1 | Red de relaciones entre los actores | 85 |
|-----------|-------------------------------------|----|

Capítulo 3

| | | |
|------------|---|-----|
| Gráfico 1 | Producción de Petróleo Colombia 2005-2017. En miles de Barriles Diarios (KBPD) | 106 |
| Gráfico 2 | Comportamiento de la exploración pozos petroleros en Colombia 2005-2017. Meta de Exploración y Resultados | 106 |
| Gráfico 3 | Firma de Contratos E&P –TEA Colombia 2005-2017 | 107 |
| Gráfico 4 | Producción de Gas en Colombia 2005-2017. En GBTUD | 107 |
| Gráfico 5 | Producción de Carbón en Colombia 2005- 2017. En millones de toneladas | 108 |
| Gráfico 6 | Producción de oro en Colombia 2005-2017. En kilogramos | 108 |
| Gráfico 7 | Aporte del Sector Extractivo al PIB Nacional 2005-2017, en % | 112 |
| Gráfico 8 | Países de América Latina con mayor crecimiento del PIB en 2017, en % | 113 |
| Gráfico 9 | IED sector extractivo y no extractivo en Colombia 2005-2017. En US\$ miles de millones | 115 |
| Gráfico 10 | Comportamiento de las Exportaciones de Colombia 2005-2017. En US\$ miles de millones FOB | 115 |
| Gráfico 11 | Comportamiento de las Reservas de Petróleo 2010-2017. En Millones de Barriles Diarios (MMBD) | 116 |
| Gráfico 12 | Comportamiento de la inflación y crecimiento económico. Colombia 2010-2017. En % | 117 |
| Gráfico 13 | Balanza de cuenta corriente. Colombia. Ingresos y Egresos 2005-2017. En COP\$ millones | 118 |

| | | |
|------------|---|-----|
| Gráfico 14 | Comportamiento de la TRM Colombia 2005-2017. En COP\$ por dólar americano | 119 |
|------------|---|-----|

Capítulo 3

| | | |
|------------|---|-----|
| Gráfico 1 | Ingresos de regalías vs Costos fiscales de beneficios otorgados a empresas mineras y de hidrocarburos 2010-2016. En COP\$billones | 133 |
| Gráfico 2 | Modelo de cálculo de regalías mineras y de hidrocarburos en Colombia | 133 |
| Gráfico 3 | Pérdida de renta por cada punto porcentual no incrementado en el cálculo de las regalías Colombia 2010-2015. En COP\$ millones | 137 |
| Gráfico 4 | Pérdida de renta por cada punto porcentual no incrementado en el cálculo de las regalías Colombia 2010-2015. En COP\$ millones | 137 |
| Gráfico 5 | Porcentaje destinado a las cuentas del SGR 2012-2018 | 138 |
| Gráfico 6 | Monto de regalías recibido por los municipios del país entre 2012 y 2018. En COP\$ Millones y % | 139 |
| Gráfico 7 | Proyectos aprobados con recursos de regalías 2012-2018, por sectores. En % y COP\$ miles de millones | 141 |
| Gráfico 8 | Inversión de recursos de regalías por región 2012-2017. En COP\$ millones y %. | 142 |
| Gráfico 9 | Distribución de las regalías por departamentos 2012-2018. En %. | 143 |
| Gráfico 10 | Presupuesto del Sistema General de Participaciones SGP 2010-2018. En COP\$ millones | 145 |
| Gráfico 11 | Proyecciones de recaudo SGR para el posconflicto 2018-2037. En COP\$ billones | 147 |

| | | |
|------------|---|-----|
| Gráfico 12 | Integración de los OCAD, SGR | 149 |
| Gráfico 13 | Procedimientos correctivos y sancionatorios vigentes por irregularidades en el manejo de regalías, 2012- 2017 | 158 |
| Gráfico 14 | Número de proyectos del SGR con auditorías ciudadanas por regiones de inversión | 160 |

LISTA DE MAPAS

Capítulo 1

| | | |
|--------|---|----|
| Mapa 1 | Solicitudes y títulos mineros (2017) | 26 |
| Mapa 2 | Visor Mapa de Regalías | 38 |
| Mapa 3 | Luchas sociales asociadas con minería 2000-2015 | 44 |

Capítulo 2

| | | |
|--------|--|----|
| Mapa 1 | Delimitación del páramo planteada por la Resolución 2090 de 2014 | 71 |
| Mapa 2 | Los títulos de Minesa y el Páramo de Santurbán | 81 |

Capítulo 4

| | | |
|--------|--|-----|
| Mapa 1 | IGPR Ajustado por departamentos del país septiembre y diciembre de 2017 | 151 |
| Mapa 2 | IGPR Ajustado por municipios del país septiembre y diciembre de 2017 | 151 |
| Mapa 3 | Ubicación regional proyectos críticos financiados con regalías. Auditoría DNP 2017 | 152 |
| Mapa 4 | Porcentaje de ejecución de recursos aprobados FCTI 2017-2018 | 154 |

PRESENTACIÓN

La Fundación Foro Nacional por Colombia presenta su séptimo Informe sobre el sector extractivo en Colombia, correspondiente al año 2017, elaborado por el equipo del Observatorio de las Industrias Extractivas. El informe contiene un balance de la gestión del sector durante los ocho años de gobierno del presidente Santos, en términos de gobernanza en su triple dimensión de proceso multi-nivel, multi-sector y multi-actor. Analiza además un caso específico de relaciones entre actores a nivel micro-regional (delimitación del páramo de Santurbán), que pone de presente la complejidad de las relaciones económicas, sociales y políticas que emergen alrededor de proyectos de explotación de los recursos naturales no renovables en territorios específicos. Un tercer capítulo examina los principales indicadores macroeconómicos del sector, continuando una línea de análisis que iniciamos en el primer reporte, hace siete años. En el capítulo final el informe evalúa el comportamiento del Sistema General de Regalías y propone algunos lineamientos para su reforma, tema que seguramente copará el interés de diferentes sectores de la opinión pública y política en los próximos meses.

En los dos últimos informes del Observatorio hemos señalado el interés del gobierno de promover a tope el sector minero-energético, especialmente en la coyuntura de caída de precios de los *commodities* en el mercado internacional, como forma de asegurar un volumen de recursos necesarios -si no suficientes- para financiar la inversión pública y aliviar el déficit fiscal. La leve recuperación de precios del petróleo y de otras materias primas en 2017 dio nuevos argumentos al gobierno central para mantener esa estrategia e, incluso, incrementar las expectativas sobre el aumento de la inversión extranjera y la dinamización de la actividad en el sector. Esas expectativas crecieron sin embargo en medio de la resistencia de varias comunidades locales y organizaciones sociales en distintas regiones del país a la ampliación de la frontera extractiva, así como de las tensiones en el seno del Estado, producto del choque entre la política gubernamental, la inconformidad de algunas autoridades locales y, sobre todo, las decisiones de las Altas Cortes sobre la materia, especialmente en cabeza de la Corte Constitucional.

La puesta en marcha de dicha estrategia y las tensiones mencionadas afectaron el resultado de la gestión del sector en estos ocho años, en términos de una gobernanza democrática de la industria, pues no fue posible lograr unos mínimos equilibrios de poder entre los actores en la toma de decisiones, tanto a nivel institucional como en la relación del Estado con los diferentes grupos involucrados (*stakeholders*), especialmente los sectores sociales que vieron potencial o realmente afectadas su identidad, su cultura y sus aspiraciones de bienestar por las decisiones gubernamentales.

La gobernanza alude al esquema de toma de decisiones y, en particular, a la participación de los distintos sectores involucrados en la gestión del sector. En Colombia, ese esquema es altamente jerárquico. Las más importantes decisiones en materia normativa, de políticas y

de uso de los instrumentos diseñados para la gestión del sector están en manos del gobierno central, atribución derivada de una interpretación del artículo 332 de la Constitución, según el cual los recursos naturales son propiedad del Estado, lo que el gobierno nacional ha interpretado como competencia exclusiva suya. Como se muestra en el Informe, las decisiones sobre exploración y explotación del subsuelo, y sobre la apropiación y la distribución de la renta proveniente de la actividad extractiva son tomadas exclusivamente por el gobierno central, sin la participación de las autoridades municipales y departamentales, ni de la población. Esa situación configura unas asimetrías de poder que se expresan de diferente forma: la existencia de barreras para el acceso y uso de la información sobre el sector; la baja incidencia de las autoridades locales en el manejo de su territorio; y los bajos niveles de participación ciudadana en la gestión del sector.

Este último punto es relevante, sobre todo en perspectiva de una gobernanza democrática. En Colombia, el sector extractivo no cuenta con dispositivos institucionales de participación que faciliten el acercamiento entre los diferentes actores (gobierno, empresa, ciudadanía), excepto algunos pocos, como las audiencias públicas ambientales, la consulta previa y las consultas populares. Esa precariedad de instituciones participativas es complementaria de una evidente falta de interés del gobierno para promover el diálogo y la concertación con la ciudadanía y para crear las condiciones y garantías necesarias para el ejercicio participativo, amén de la falta de sensibilidad y conciencia de algunos sectores ciudadanos sobre la importancia de intervenir en la toma de aquellas decisiones que afectan sus vidas.

La ausencia de escenarios institucionales de participación ha llevado a diferentes grupos ciudadanos, organizaciones sociales, comunidades y autoridades locales a buscar otros canales que permitan expresar sus opiniones y reivindicar sus derechos. Entre ellos se destacan la movilización y la protesta social, la lucha judicial, el uso de las consultas populares y la expedición de Acuerdos municipales para impedir que proyectos de minería o hidrocarburos puedan desarrollarse en su territorio. Esto produjo en años recientes una relación de tensión y conflicto entre el gobierno central y los gremios empresariales, de un lado, y los sectores sociales y políticos que se oponen a la ampliación de la frontera extractiva en el país, de otro.

Las tensiones, sin embargo, no se producen solamente en ese escenario. Afloraron igualmente en las relaciones entre los poderes del Estado, en particular entre el gobierno y las sentencias de las Altas Cortes, especialmente de la Corte Constitucional. Esta última ha intentado a través de sus pronunciamientos en los últimos cuatro años modificar, en lo que le compete, el esquema de gobernanza otorgando un rol más activo a las autoridades territoriales, especialmente municipales, y a la ciudadanía en las decisiones sobre el manejo del sector. Lo ha hecho mediante la reivindicación de los principios de autonomía territorial y participación ciudadana, consagrados en la Constitución colombiana. El gobierno y el sector privado han sido críticos de los fallos de la Corte, mientras que otros sectores de la opinión pública han expresado su apoyo a ellos. Lo cierto es que los pronunciamientos de la Corte han jugado un

papel determinante en la configuración de un esquema de gobernanza menos asimétrico, incluyente y democrático.

Esas tensiones han comenzado a tener una salida, incipiente pero no por ello menos cierta: en efecto, en los últimos meses el gobierno ha comenzado a revisar su relación con los actores territoriales en la gestión del sector. Las decisiones de la Corte Constitucional y la resistencia de comunidades y organizaciones sociales a la implantación de proyectos extractivos en su territorio lo han llevado a introducir cambios en el esquema de gobernanza, tanto en los requisitos exigidos a las empresas interesadas en explorar y explotar los recursos (verificación de requisitos de idoneidad laboral y ambiental, y garantías de participación de la ciudadanía) como en los protocolos de relacionamiento con las autoridades municipales para concertar las medidas necesarias antes de la entrega de títulos y licencias. Son más de 130 los municipios que han participado en procesos de concertación de la Agencia Nacional de Minería (ANM), así el procedimiento todavía pueda ser perfeccionado para asegurar relaciones más simétricas entre los actores. La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) también se ha enrutado en la misma dirección.

Estas tensiones se reproducen *mutatis mutandis* a escala micro-regional, como lo demuestran las intrincadas relaciones entre los actores a propósito de la re-delimitación del páramo de Santurbán y la consecuente posibilidad de realizar actividades mineras en sus inmediaciones. Mediante resolución 2090 de 2014, el gobierno delimitó ese ecosistema, de alto valor ambiental, señalando que 99.000 de las 130.000 hectáreas de ese territorio eran zonas de estricta conservación. Posteriormente, la Corte Constitucional ordenó una re-delimitación del páramo, mediante la sentencia T-361 de 2017, en respuesta a una tutela interpuesta por el Comité por la Defensa del Agua del Páramo de Santurbán y el Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez. Las intenciones de varias empresas y el interés del gobierno de explotar la reserva de oro existente en algunas zonas del páramo han frenado la realización de procesos efectivos de gobernanza democrática que reduzcan la conflictividad entre los actores a partir del cumplimiento de las normas existentes, el reconocimiento de los contextos territoriales y el planteamiento de alternativas y apoyos gubernamentales que logren beneficiar a los actores públicos y sociales del nivel local y regional involucrados en la problemática. Se ha configurado así un escenario de contraposiciones de acción en las estructuras estatales frente al páramo, y de preocupantes asimetrías de poder entre los intereses corporativos y gubernamentales, de un lado, y los ciudadanos, de otro.

El análisis a ese respecto, realizado en el segundo capítulo del Informe, permite concluir que el proceso de delimitación del páramo de Santurbán tiene un enorme desafío de gobernanza y de garantías para la participación de los actores implicados, y que este va a ser un escenario complejo de pugnas por la defensa de intereses contrapuestos, en el marco de asimetrías de información y de poder que van a incidir en el resultado final de la nueva delimitación, cuyo plazo es el mes de noviembre del 2018. La complejidad de intereses y relaciones seguramente requerirá más tiempo para llegar a una salida que implique relaciones de suma positiva. Será

necesario un diálogo que amortigüe las aspiraciones de las comunidades mineras del páramo y que las predisponga progresivamente a transitar hacia otro tipo de actividades consolidadas y con posibilidades reales de desarrollo. De lo contrario, ante una posible inflexible oposición, se tendría que contemplar la posibilidad de hacer reformas normativas y jurisprudenciales que permitan realizar proyectos de pequeña minería y artesanal, bajo el cumplimiento estricto de los requisitos ambientales, laborales y sociales existentes. Sin embargo, no sería ese el escenario más deseable.

En este marco de tensiones y conflictos, el gobierno de Juan Manuel Santos adoptó en sus dos planes de desarrollo la estrategia de impulso al sector extractivo. Sin embargo, al terminar su mandato quedan serias dudas sobre los resultados de esta decisión. Las cifras oficiales muestran un descenso en el dinamismo de la minería y los hidrocarburos -con una leve recuperación del petróleo en el 2017- y un debate creciente sobre su aporte a la sostenibilidad de la renta y los encadenamientos productivos, así como sobre los impactos sociales y ambientales ocasionados por las actividades de exploración y explotación.

Las cifras oficiales así lo muestran. A pesar del leve repunte en la producción de petróleo en 2017, la meta del millón de barriles diarios no se cumplió. Lo único que generó alguna esperanza en el gobierno y el sector empresarial fue el avance en la exploración de nuevos pozos ante las expectativas generadas por el incremento de precios del crudo en el mercado internacional y su efecto sobre el aumento de la inversión extranjera. En abierto contraste, la producción de gas se redujo, confirmando el mal momento que atraviesa ese sector, lo que significa una mayor dependencia del gas foráneo en el futuro. Mientras tanto, la producción de carbón y de oro se redujo levemente con respecto al 2016.

Estas cifras explican la reducción de la participación del sector en el PIB (del 6.4% al 6.1% en el último año), ratificando la tendencia que se inició en 2013. En materia de exportaciones, el 2017 presentó un repunte con respecto a una propensión a la baja registrada desde el 2012. Las exportaciones del sector siguen siendo mayoritarias en la canasta exportadora del país, con un 55% del total de ventas al exterior, marcando nuevamente la re-primarización de la economía colombiana. Lo cierto es que el peso significativo que aún tiene el sector de minas e hidrocarburos en la economía nacional no se ha reflejado, como lo señala el BID, en la generación de valor agregado, nuevas fuentes de despegue y mayor calidad de vida en la población. La situación, además, se torna preocupante luego de la declaración de algunos países europeos de reducir la demanda de productos fósiles y utilizar fuentes limpias de energía. No obstante, el presidente electo mostró a este respecto sus cartas desde un comienzo: mayores beneficios para la inversión extranjera, manejo centralizado de las decisiones, apoyo a la extensión de las actividades extractivas en el territorio nacional e implementación del *fracking*.

Colombia requiere una apuesta diferente. En primer lugar, si bien el país no se puede dar el lujo de abandonar la producción de materias primas, por lo que el sector extractivo seguirá

teniendo un papel relevante en la economía en los próximos años, es necesario ajustar las reglas de juego para que estas actividades se realicen bajo estándares que garanticen el equilibrio entre la visión de la renta, la sostenibilidad del medio ambiente y las aspiraciones de la sociedad, además de generar encadenamientos que fomenten el contenido local de la economía. Lo importante, sin embargo, es comenzar a pensar en un proyecto de diversificación productiva que elimine la dependencia con respecto al sector y explore otros campos de generación de valor agregado, como la industria, la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, el comercio, el turismo o la agricultura. Ello requiere: i) vincular la ciencia, la tecnología y la innovación al proceso de diversificación mediante programas de innovación, absorción y transferencia de conocimiento y tecnología a las unidades productoras; ii) aumentar la eficiencia y efectividad en la provisión de capital humano y capital financiero como factores de producción; y, iii) promover encadenamientos que no dependan del sector extractivo.

Un prerequisite básico para ejecutar las acciones mencionadas es la articulación institucional, tanto horizontal como vertical. La articulación también debe ser de procesos: es preciso establecer vasos comunicantes entre el ordenamiento territorial, el ordenamiento ambiental y los planes e instrumentos de planificación existentes, incluidos los creados por el acuerdo de paz firmado en La Habana. Otro prerequisite es el desarrollo de la infraestructura. El país muestra altos índices de atraso, particularmente en materia de comunicaciones viales, lo que dificulta la consolidación del mercado interno. Es preciso dar un viraje al manejo de este tema en el sentido de una gestión institucional más responsable, así como de una participación ciudadana más comprometida, no solo en el desarrollo de los proyectos, sino también en el control de los mismos, mediante esquemas de veeduría ciudadana. Esas medidas deben ser complementadas por un plan de inversiones a escala regional ligado a instrumentos de planificación del desarrollo, el ordenamiento del territorio, la gestión ambiental y el esquema financiero del país.

Todo lo dicho requiere como premisa una buena gestión de la renta del sector extractivo. Es ese el tema que ocupa el último capítulo de este Informe. En 2010, recién posesionado como presidente de la República, Juan Manuel Santos anunció su intención de reformar el sistema de regalías, con el fin de distribuirlas más equitativamente, mejorar su gestión y aumentar su efectividad como instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población. La reforma fue aprobada por el Congreso mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 y reglamentada por la ley 1530 de 2012. El nuevo Sistema incluyó a todos los municipios y departamentos del país como receptores de recursos, no solo a los productores, creó varios fondos, manejados por el gobierno central, y estableció la figura de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) para la asignación de recursos de dichos fondos.

Seis años después, los resultados de la operación del nuevo Sistema General de Regalías no son alentadores. Los objetivos de la reforma no han sido alcanzados y el Sistema presenta hoy día problemas que ameritan una revisión de fondo. Aunque efectivamente las regalías

fueron distribuidas a todos los municipios y departamentos del país, el Sistema no logró reducir las inequidades territoriales. Según los datos del informe de la Contraloría General de la República, los diez municipios que recibieron más regalías en el período 2012-2018 tienen un índice de NBI inferior al 40%, mientras que los diez con menores recursos asignados tienen tasas de NBI que en algunos casos superan el 80%. Estos datos confirman los análisis que Foro realizó sobre esa materia en sus tres últimos informes sobre el sector en Colombia. A ello se suma el hecho de que los recursos recibidos son fragmentados en pequeños proyectos que no tienen impactos reales sobre la calidad de vida en el territorio y se dedican fundamentalmente a la construcción de vías (37.2%).

De otra parte, la mejor administración de los recursos ha sido entendida en el nuevo esquema como concentración de las decisiones sobre la distribución y el uso de las regalías en el gobierno central. Con el modelo vigente, el 82% de lo recaudado es administrado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. Este último tiene a cargo el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y el de Pensiones Territoriales (FONPET). Además, el gobierno nacional ha asignado al SGR una serie de tareas que se llevan a cabo en Bogotá, como el monitoreo, seguimiento y control de las regalías, actividad a cargo del DNP; el conocimiento geológico del país, en cabeza del Servicio Geológico Colombiano (SGC), y la generación de información sobre las potencialidades mineras y de hidrocarburos, actividad en cabeza del Ministerio de Minas y Energía.

Para la administración de los recursos fueron creados los OCAD. El gobierno central tiene un importante poder de influencia en esas instancias, en las que la participación ciudadana brilla generalmente por su ausencia, e, incluso, tuvo poder de veto hasta que la Corte Constitucional eliminó esa competencia en 2013. Las entidades territoriales tienen poco margen de decisión en esos Órganos, lo que se ha convertido en un desestímulo para las autoridades locales, como lo señala el informe de la Contraloría.

De otra parte, la eficiencia en el manejo de los recursos sigue siendo tarea pendiente. Ninguno de los más de dos mil proyectos que estaban ejecutando a septiembre del año pasado los departamentos del país tenían una buena calificación en su gestión. Esto equivale a faltas graves en materia de transparencia, cumplimiento de requisitos legales, contratación y terminación oportuna de las actividades planeadas en los tiempos y las especificaciones establecidas contractualmente con la entidad ordenadora del gasto. La corrupción en el uso de las regalías sigue teniendo niveles preocupantes. Es evidente la cooptación de los OCADS por líderes políticos y agentes privados, a través de esquemas de contratación que facilitan el uso privado de los recursos y la asignación de partidas a gastos y obras innecesarias. En el período 2012-2018, la Contraloría reportó 1.721 hallazgos fiscales, por un valor cercano al COP\$ 1,7 billones de pesos. 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.

Sin duda alguna, el Sistema de Regalías clama por una reforma en el corto plazo a partir de una discusión pública que contribuya a la definición de un modelo que se ajuste a la realidad del país y a las necesidades de la población. Dicha reforma debe considerar aspectos como los siguientes: i) sustituir la visión cortoplacista de las regalías por una apuesta de largo plazo sobre un modelo de desarrollo que vincule las regalías a la consolidación de la paz territorial, la competitividad y la generación de oportunidades; ii) modificar el sistema de captación, tema no considerado en la reforma del 2011, incorporando un esquema de regalía variable para la producción incremental, independientemente de cuándo haya sido firmado el contrato de operación, que aumente al ritmo de la explotación, el tamaño de las reservas y el incremento de los precios internacionales, y disminuya cuando se generan los periodos de ajuste a la baja; iii) descentralizar la administración del SGR, dando mayor importancia a la vinculación de las entidades territoriales en las decisiones y en la orientación de los recursos, desarrollando a la par un programa de fortalecimiento de capacidades institucionales y fortaleciendo los dispositivos de control institucional y ciudadano; iv) reestructurar la Comisión Rectora del Sistema, mediante la inclusión de representantes de las regiones de inversión, las comunidades étnicas, las víctimas del conflicto armado, las universidades y las organizaciones sociales; v) establecer para el DNP la obligación de rendir cuentas, en consonancia con los criterios establecidos en la ley 1757 de participación democrática, liderar la articulación institucional nacional y local, y priorizar proyectos que promuevan la inclusión social, el enfoque de derechos en la población y la sostenibilidad del territorio; v) devolver parte de los recursos a los municipios y departamentos, mediante un esquema que deje en el nivel central el 40% de los recursos y que destine el 60% restante para la distribución directa a los territorios, especialmente los productores; vi) introducir ajustes en el control y seguimiento a las regalías, principalmente en la asignación de funciones a las entidades territoriales, a fin de lograr un trabajo colaborativo, concertado y articulado; vii) actualizar los procedimientos y fortalecer los Bancos de Programas y Proyectos municipales y departamentales, como principales instancias, articuladas al SUIFP, para priorizar, formular y hacer el seguimiento de los proyectos de inversión territorial; viii) reestructurar los fondos eliminando el de Compensación Regional y crear en su lugar un Fondo de Desarrollo Nacional (FDN) como instancia para financiar proyectos que aumenten la productividad y la diversificación de la economía nacional. El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, por su parte, debe mantener su esencia, como instrumento liderado por el Colciencias para promover la generación de conocimiento y la innovación; ix) reemplazar los OCAD por convocatorias públicas para financiar proyectos, ejecutadas bajo la supervisión de las entidades de control y con participación de la ciudadanía; y x) ampliar dispositivos y escenarios de participación ciudadana y de control social al uso e impacto de las regalías.

El país, liderado por el nuevo gobierno, deberá iniciar un debate público sobre la reforma al Sistema de Regalías, en el que participen todos los actores económicos, sociales y políticos y que lleve a una pronta y urgente reforma del Sistema. Esa reforma, sin embargo, no podrá ser pensada con independencia de otros debates sobre el sector extractivo, en especial sobre el modelo de desarrollo del país y su conexión con el principal reto nacional en el corto y

el mediano plazo: la construcción de la paz. Foro Nacional por Colombia contribuirá a la promoción de dicho debate a través de su trabajo de investigación y de generación de opinión pública y buscará vincular a distintos sectores de la opinión pública y política, siempre en la mira de encontrar la ruta adecuada para la construcción de la paz, la justicia y la convivencia.

Reiteramos nuestro agradecimiento al Natural Resource Governance Institute (NRGI) y, en particular, a Carlos Monge y Fernando Patzy, por el apoyo brindado para la elaboración de este informe. Su rol como promotores de este ejercicio de reflexión y análisis, y como interlocutores del equipo de Foro ha sido fundamental para que el Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia cumpla su cometido. 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

01

**La gobernanza del
sector extractivo
en el gobierno de
Santos: un balance**



La noción de gobernanza hace referencia al sistema de toma de decisiones para orientar las apuestas del país o de un territorio (decisiones públicas, normas, arreglos institucionales), en el que necesariamente deben estar involucrados los diversos actores (sociales, políticos, públicos, privados, academia, etc.) que no siempre coinciden en sus intereses y finalidades y se mueven en un contexto de reglas cambiantes. En las páginas que siguen es examinada la desigualdad de esos actores para influir en el sistema de toma de decisiones sobre el sector extractivo, así como en la efectividad del mismo para gestionar la conflictividad derivada de ellas. El concepto, además, hace referencia a la expansión de mecanismos no jerárquicos (descentralizados y auto-organizados) de coordinación, de regulación y de toma de decisiones para la solución de problemas sociales que describe o muestra la coexistencia de una pluralidad compleja de modos de gobernanza (Hernández, 2018; 15),

La gobernanza posee tres dimensiones desde los cuales se abordará el análisis: es multisectorial, es decir, supone la articulación institucional entre agencias estatales que deben sincronizarse para caminar hacia las mismas metas (ambiental, social, defensa, interior); es multinivel, en el sentido de la necesaria interrelación de los distintos órganos y niveles del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial; nacional, regional y local); y es multiactor, pues, como se mencionó, parte del reconocimiento y la inclusión de los distintos actores relacionados con el desarrollo del sector extractivo (poblaciones, empresas, actores políticos).

Lograr procesos de gobernanza plantea retos importantes en el equilibrio de las relaciones de poder y en los espacios de negociación para la toma de decisiones. Las asimetrías son uno de los obstáculos más recurrentes para la gobernanza del sector, pues el acceso a los recursos, a las rentas y al poder continúan siendo muy desiguales a nivel local y nacional; y, como se verá más adelante, están produciendo un nivel de conflictividad que se ha traducido en una crisis de gobernabilidad, sobre todo, en la actividad minera del país.

Este enfoque plantea de entrada una noción que supera en cierta forma los planteamientos teóricos del pasado sobre el significado y el alcance de la democracia, en los que se configuraba un escenario de disputa y confrontación entre la sociedad civil y el Estado—vistos ambos como entidades homogéneas. En esta nueva perspectiva de análisis la interpretación de los pasos dados —o los que no se dieron— desde la perspectiva

de la gobernanza de los recursos naturales no renovables parte de reconocer que tanto la sociedad civil como el Estado son heterogéneos (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Significa ello que los actores sociales orientan su acción mediante una gama diversa de proyectos políticos, es decir, de maneras de ver cómo debe ser la vida en sociedad. De igual forma, el Estado, principal interlocutor de la sociedad civil, opera a la luz de dichos proyectos, tanto en su estructura vertical (niveles central, departamental y municipal) como horizontal (sistema de pesos y contrapesos). Esta heterogeneidad es un elemento clave para entender los conflictos y tensiones que ha experimentado el sector extractivo en el país, desde el punto de vista de las decisiones tomadas y sus repercusiones en los territorios y las poblaciones.

En ese sentido, es fundamental considerar el comportamiento de los actores -gobierno nacional, gobiernos subnacionales, sector privado, sociedad civil, grupos étnicos, actores políticos- fuertemente influenciado por las fluctuaciones externas y sus repercusiones en el seno del país. Esto obliga a ampliar la comprensión de los motivos de actuación de los actores, la correlación de fuerzas y las implicaciones de sus acciones en distintos ámbitos (económico, social, político, ambiental, cultural) en las diferentes coyunturas: la de auge del sector, la de caída precios y, recientemente, la de recuperación de estos últimos.

Como es ampliamente reconocido, el sector extractivo adquirió gran relevancia en el país tanto a raíz del auge de los precios internacionales de los *commodities* y del aumento de su demanda a nivel mundial,

como, posteriormente, con el fin de ese súper-ciclo. La coyuntura internacional de altos precios dio la pauta para que los gobiernos de turno -Uribe y Santos- adoptaran y profundizaran de manera forzada e inconsulta un modelo extractivista-rentista como eje fundamental del crecimiento económico. Este modelo estuvo acompañado de reformas institucionales orientadas a crear condiciones favorables para el desarrollo de la apuesta extractiva, lo que se tradujo en una gran concentración de las decisiones en el nivel central; la ausencia de participación ciudadana; el debilitamiento de la autonomía territorial (desconocimiento de las entidades territoriales como parte del Estado, como propietarias del subsuelo y como autoridad para ordenar su suelo); y el diseño de un sector ambiental relegado y subyugado a los intereses rentistas y cortoplacistas de los gobiernos de turno.

Este periodo puso de presente concepciones antagónicas de desarrollo y llevó al desconocimiento de las (cosmo)visiones de las comunidades, especialmente de los grupos étnicos, por el interés gubernamental y empresarial de ampliar la frontera extractiva. Sobrevinieron conflictos de diversa índole (sociales, territoriales, laborales) alimentados por la vulneración de principios constitucionales y de derechos individuales y colectivos, por la transformación del uso del territorio, y por la creciente conciencia ciudadana sobre los efectos ambientales y sociales de la actividad extractiva. En ese escenario surgió, en el plano discursivo y de la acción, una dicotomía casi irreconciliable entre el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables y la protección del territorio, entendido este último no sólo como

el espacio físico-geográfico, sino como el lugar donde se tejen las relaciones sociales y políticas, de producción, los medios de vida, las prácticas culturales y ancestrales, todas ellas en interrelación con la naturaleza.

El análisis que sigue aborda estos temas en cuatro secciones. La primera muestra cómo las principales decisiones sobre el sector extractivo han sido tomadas desde el nivel central, en cabeza de un solo sector, alejándose del concepto de gobernanza señalado; luego, son analizadas las relaciones de los actores en los espacios de negociación, centrando la atención en cómo las asimetrías de poder y el entorno desfavorable para la participación ciudadana pueden afectar la influencia de algunos actores en las decisiones. En la tercera sección son examinadas las reacciones y los repertorios de actuación de algunos actores frente a dichas decisiones y cómo han entrado a jugar sus distintas narrativas en el desarrollo del sector. Finalmente, la última sección presenta las medidas que adoptó el gobierno nacional durante el periodo para atender los mandatos de las altas Cortes que obligaron a dar un viraje necesario en el manejo del sector, y para buscar alternativas que contribuyan a reducir la conflictividad social.

1. La concentración de la toma de decisiones en el nivel central

La coyuntura internacional de auge de los precios implicó internamente tomar una serie de decisiones gubernamentales para aprovechar el potencial geológico existente en el país –ya lo venía haciendo Ecopetrol

en el campo de los hidrocarburos- para sacar el mayor beneficio de lo que -bien se sabía- hacía parte de un ciclo que tendría su pico y más temprano que tarde entraría en declive; el interés del gobierno por la promoción e impulso acelerado del sector se centró básicamente en la ganancia fiscal de corto plazo para la financiación de la inversión pública.

Basado en el artículo 332 de la Constitución, el principal argumento del gobierno para la toma de esas decisiones fue que los recursos naturales no renovables y el subsuelo son propiedad del Estado, asimilando este último a Estado central y, más precisamente, a gobierno central. Así, se tomó la licencia de adoptar las decisiones sobre estos asuntos como de su exclusiva competencia, estableciendo un sistema jerárquico, que desconoce otros principios constitucionales como son los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y de autonomía territorial. Muy de la mano con el sector privado, el gobierno nacional, en cabeza del ente rector minero-energético, a espaldas de otros ministerios, las entidades territoriales y la ciudadanía, creó una serie de condiciones económicas, fiscales, jurídicas e institucionales con el fin de atraer la inversión privada que pondría a mover el andamiaje del sector, logrando aumentar la producción, las exportaciones y la inversión extranjera directa en la economía nacional. Incluso, en la fase posterior y más reciente de baja de precios, ha mantenido esa estrategia, en lo que se ha denominado la “carrera hacia el fondo”: ha desplegado medidas, fuertemente presionados por los gremios del sector, orientadas a generar un ambiente más propicio para sostener la inversión privada y llenar el vacío de rentas

mediante reformas tributarias que buscan reducir el déficit fiscal del Estado, sin sopesar de manera rigurosa las repercusiones de esas decisiones en los diferentes ámbitos de la vida nacional y territorial.

De algún modo logró su cometido. Según las cifras preliminares de la UPME (2016), entre el 2012 y 2015 la minería y los hidrocarburos aportaron el 7,3% del PIB; en el 2012 fue del 7,6% y en el 2015, el 7,0%. Además, los sectores petróleo y minas representaron el 42,8% de la IED para el periodo 2012-2015. En 2012, llegó a ser el 52,8% y en 2015 bajó al 29,7%. En ese último año, la caída en la recepción de flujos en el sector minero fue de del 66,28% y del 35,27% en el sector de petróleo, siendo la inversión más baja de los últimos doce años¹. La participación porcentual de las exportaciones minero energéticas para el periodo 2010-2015 fue de 68,44%, siendo el año 2015 el de menor participación, con el 57,85% (cálculo preliminar) y el 2012 más alto, con el 73,31%, año en el que se registró el pico del súper ciclo.

La adecuación de condiciones ha pasado sobre todo por ajustes al marco normativo a través de decretos y resoluciones expedidos por órganos ministeriales, evitando el paso por la rama legislativa y negando la posibilidad de una discusión más amplia y una



retroalimentación a las decisiones sectoriales. El Ministerio de Minas optó por este camino después de que la Corte Constitucional tumbara la reforma del Código de Minas, Ley 1382 de 2010 y diera un plazo al gobierno para la presentación de un nuevo proyecto, dictamen que el gobierno finalmente no cumplió y, más bien, decidió resolver los principales cuellos de botella del sector a través de decretos, de los cuales la mayoría de ellos ya fueron suspendidos o derogados por las altas Cortes por violar principios constitucionales y derechos individuales y colectivos (Peña y otros, 2017). Por su parte, el Ministerio de Ambiente, presionado por el gobierno nacional y por el sector privado, bajo el argumento de evitar demoras en los procesos que frenan el desarrollo de los sectores petrolero y minero, ha venido realizando modificaciones para flexibilizar los requisitos ambientales y reducir tiempos de los trámites para los proyectos.

¹ La drástica disminución de la IED para el sector minero-energético estuvo asociada con la baja de los precios internacionales, con la desaceleración de grandes economías como la de China, y con la alta conflictividad que se produjo a raíz de la materialización de las decisiones adoptadas por el gobierno central sin contar con la participación de los demás actores afectados ni considerar las restricciones ambientales, amén de un sinnúmero de Sentencias de las altas Cortes que comenzaron a poner el freno a la estrategia gubernamental exigiendo el cumplimiento de los mandatos constitucionales y la garantía de los derechos de la ciudadanía.



Como parte de esta estrategia, pero en la coyuntura de bajos precios, el gobierno ha pensado en el uso de la fractura hidráulica en yacimientos no convencionales; la ANH ha dispuesto zonas para este propósito (en 2012, ofreció en 13 de los 32 departamentos) pues manifestó públicamente la necesidad de implementar esta técnica en razón del agotamiento de las reservas de petróleo, estimadas para unos seis años en 2015. Así, los ministerios de Minas y Ambiente expedieron las resoluciones para reglamentar el *fracking* y posteriormente se realizó la Ronda 2014, en la que ofrecieron 95 bloques para explotación, de los cuales se otorgaron 26.

El gobierno nacional reconoció el fracaso de esta Ronda, situación que se puede explicar por tres razones: i) la caída global de los precios del petróleo, ii) la función de advertencia realizada por la Contraloría General, según la cual debía ser aplicado el derecho de precaución -del que el gobierno hizo caso omiso; y iii) el aumento del

descontento y la conflictividad social. Fueron factores que frenaron el impulso al *fracking*. El uso de esta técnica pasó a un segundo plano hasta que fue revivida en los escenarios de debate de la contienda electoral para las elecciones presidenciales, cuando dos de los candidatos afirmaron respaldarla.

Como muestra de este esquema de centralización de decisiones, son analizados a continuación tres casos concretos en los que la participación de los gobiernos subnacionales y de la ciudadanía en las decisiones finales brilla por su ausencia.

1.1. La transformación del mapa minero: otorgamiento de títulos sin el consentimiento de los territorios

Un primer elemento que demuestra la centralización de las decisiones se refiere al otorgamiento de títulos mineros consignado en el Código de Minas (Ley 685 de 2001). A pesar de que este incluye tres formas de concederlos (procedimiento ordinario, áreas estratégicas y formalización minera) el único procedimiento que ha prevalecido en la práctica es el de “primero en el tiempo, primero en el derecho” (artículo 16). Esta forma de conceder los contratos de concesión estaba exclusivamente en cabeza de la autoridad minera, la cual evaluaba unos pocos requisitos del solicitante, indagaba si había superposición con otros títulos y, en teoría, consultaba con otras entidades del nivel nacional sobre áreas protegidas. La norma no obligaba a la autoridad minera a realizar una articulación vertical –con las entidades territoriales- para realizar un proceso concertado sobre esta función, omitiendo de entrada la competencia

que tenía la entidad territorial sobre el uso del suelo, lo que le brindaría una visión más acertada de las apuestas de desarrollo de los territorios, sus dinámicas y vocaciones.

Cabe mencionar que la ley 685 entregó a la autoridad minera la facultad de delegar sus funciones de celebración de contratos de concesión, así como la vigilancia y el control de su ejecución, a gobernadores de departamentos y alcaldes de las ciudades capitales. De esta forma, las Gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander ejercieron este rol dado por el Ministerio de Minas hasta hace unos seis años. Con la creación de la Agencia Nacional de Minería (ANM), que asumió la función de autoridad minera, se suprimió a las gobernaciones mencionadas esta función. La fiscalización fue asumida por el Ministerio y delegada también a la ANM, por lo que en 2013 las gobernaciones perdieron del todo la competencia para el otorgamiento de títulos y la vigilancia del cumplimiento de los términos². En la actualidad la Gobernación de Antioquia es la única autoridad regional que aún tiene esas competencias³.

De otra parte, a pesar de que las entidades territoriales deben formular sus planes de ordenamiento territorial, el artículo 37 del Código de Minas –que fue declarado inexecutable por la Sentencia C-273 de 2016– establecía que ninguna autoridad local o regional podía definir zonas que quedaran transitoria o permanentemente excluidas de

2 Resoluciones 217, 219, 218 y 253 de abril de 2013.

3 Resoluciones 18 1492 de agosto 30 de 2012; prorrogada a través de la Resolución 9 0692 del 28 de agosto de 2013, Resolución No. 9 0400 del 14 de abril de 2014; Resolución 4 052 del 15 de abril de 2015

la explotación de recursos naturales, lo cual acentuó el monopolio de las decisiones en el gobierno central.

Todo lo anterior se tradujo en un incremento acelerado en los títulos otorgados, que pasaron de 2.711 en 2004 a 9.602 en 2015. Según la ANM, la minería se desarrolla en la mayor parte del territorio colombiano, en 30 de los 32 departamentos y en el Distrito Capital. En 2015, el mineral más explotado era materiales de construcción (57%), seguido por carbón, que representaba un 17%, metales preciosos, 11%, calizas, 5%, minerales industriales, 4%, piedras preciosas, 4% y otros metales, 2%⁴. En 2017, la ANM reportó 8.866 títulos⁵.

Este proceso sucedió de manera silenciosa, poco transparente y nada democrática. Incluso hubo adjudicación de títulos en zonas de páramo, áreas protegidas y en territorios colectivos, violando sus derechos a la consulta previa y de prelación. Según la ANM, a 2016 existían 451 títulos mineros vigentes dentro de los ecosistemas de páramos, esto sin contabilizar cuántas minas informales existen en ellos y los degradan diariamente⁶. Para el caso de Boyacá, había 222 títulos mineros vigentes en páramos, de los cuales el 52% tenían la licencia ambiental. El Código de Minas incorporó su propia legislación ambiental y no estableció

4 ANM (2015). Así es nuestra Colombia Minera. Disponible en: <https://www.anm.gov.co/?q=Asi-es-Colombia-minera>

5 Caracol Radio (27 marzo 2017). "Cerca de 9.000 títulos mineros hay en el país y de estos más 7.000 son vigentes". Disponible en: http://caracol.com.co/radio/2017/03/27/nacional/1490641058_968552.html

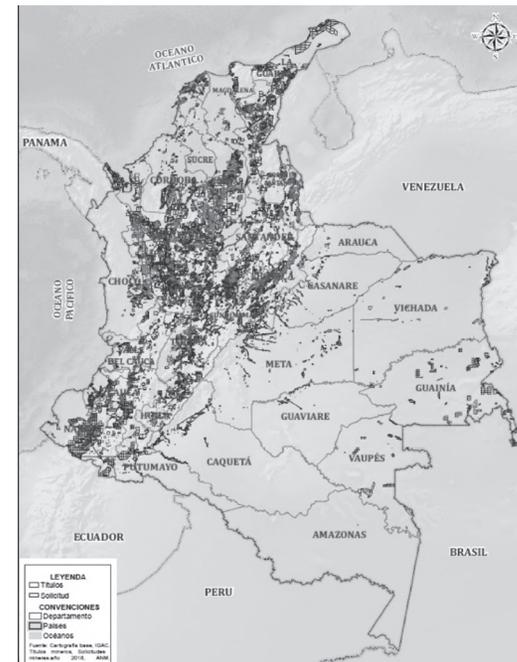
6 Semana Sostenible (20 octubre 2016). ¿Es posible sacar la minería de los páramos? Disponible en: <http://sostenibilidad.semmana.com/medio-ambiente/articulo/mineria-de-los-paramos-es-posible-sacar-a-esta-actividad-de-estos-ecosistemas/36329>

explícitamente esta prohibición, por lo que pasó por alto las limitaciones incluidas en la legislación ambiental. Además, el desarrollo de la actividad minera se hizo prácticamente a espaldas del sector ambiental hasta llegar a una delicada situación. Tuvo que ser la Corte Constitucional la que subsanara ese problema al exigir que se cerraran las explotaciones y se cancelaran los títulos ubicados en zonas protegidas.

De igual forma, la declaración de las *Áreas Estratégicas Mineras* en 2012, que cubrían más de 20 millones de hectáreas, lo que equivalía al 20,3% del territorio nacional, fue realizada sin consultar a los habitantes de los territorios comprometidos, ni considerar los territorios colectivos, ni sustentar la delimitación en estudios sociales y ambientales –se basó principalmente en estudios geológicos-. Así, la selección de estas áreas fue declarada inexecutable por la violación al derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas (Sentencia T-766 de 2015).

La transformación del mapa minero y la difusión de la información sobre las solicitudes hizo que comunidades, organizaciones sociales, entidades territoriales, concejos municipales, asambleas departamentales y algunos actores políticos encendieran sus alarmas pues vieron la amenaza por un cambio drástico en el uso del suelo de sus territorios sin haber tenido en cuenta la opinión de sus habitantes, sus formas productivas, la riqueza ecológica y su relación con las prácticas culturales. Esto incrementó la conflictividad social y la desconfianza en el gobierno nacional, y activó repertorios de actuación como las consultas populares y

Mapa 1. Solicitudes y títulos mineros (2017)



Fuente: WWF

las movilizaciones sociales para manifestar descontento, así como el uso del litigio estratégico para exigir la garantía de los derechos que estaban siendo vulnerados.

1.2. La toma de decisiones en el desarrollo de un proyecto minero

El sistema de toma de las decisiones a lo largo de la cadena de valor de los proyectos mineros está estructurado con el mismo patrón: concentrando las más importantes decisiones en el nivel central, dando un carácter residual a los territorios y la ciudadanía. En efecto, el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades

adscritas y vinculadas son los encargados de formular, adoptar y coordinar las políticas, planes y programas para el sector, mientras el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) define las políticas de ordenamiento ambiental, de uso del territorio, de protección de áreas estratégicas e implementa los instrumentos de planificación ambiental. El Ministerio del Interior tiene a su cargo la consulta previa; el de Hacienda y Crédito Público incorpora las rentas originadas en el sector y establece los mecanismos para su distribución, y el de Defensa desarrolla las acciones en contra de la minería ilegal y criminal.

En el ejercicio de estas funciones, de gran peso por su carácter estratégico y determinante, las entidades territoriales están ausentes y se las asume como simples implementadoras de las decisiones que ha tomado el nivel central, por lo que deben acatar las directrices enviadas por los distintos sectores del gobierno central y, además, lidiar con las consecuencias de las mismas en sus jurisdicciones. En el desarrollo de un proyecto minero, los alcaldes tienen asignadas en su mayoría competencias relacionadas con la vigilancia y el control. Estas funciones son las más complejas y conflictivas, sobre todo para el caso de la minería ilegal, puesto que tienen muy pocos recursos económicos y humanos para llevarlas a cabo, y en algunos casos tienen relación directa con los actores de la minería en el territorio cuando son elegidos por los grupos de mineros con los que hacen alianzas para evitar controles y sanciones, o cuando los mandatarios tienen un título minero u una relación directa con la actividad. Además, la vigilancia y la sanción pueden generarles altos costos políticos y de

gobernabilidad para sus administraciones por lo que en muchos casos optan por ignorar o minimizar su rol en esta materia.

Según la Ley 685 de 2001 las competencias que tienen las entidades locales son: certificación de la procedencia lícita producto del barequeo (artículo 30); decomiso provisional de transporte de minerales cuando no se muestre la factura (artículo 161); elaboración de la multa producto del decomiso (Decreto 276 de 2015, artículo 13: Decomiso y multa); aprovechamiento ilícito: información a la autoridad minera y decomiso (artículo 164); suspensión de actividad cuando no tenga título registrado –amparo administrativo (artículo 306); amparo provisional para suspender ocupación, perturbación o despojo de terceros (artículo 310); fijación de la caución –a través de un perito- al minero cuando haya establecimiento y uso de servidumbres (artículo 285); y censo de plantas de beneficio de oro que usan mercurio (artículo 9, Ley 1658 de 2013).

Del lado ambiental, las Corporaciones Autónomas Regionales⁷ tienen un rol más notorio; estas entidades deben expedir licencias ambientales, hacer seguimiento al cumplimiento de los Planes de Manejo Ambiental, realizar el cobro de tasas por

7 Las CAR fueron creadas por la Ley 99 del 1993. Título VI, artículo 23°. "Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente."

utilización de agua, por vertimientos y otras acciones de monitoreo. Sin embargo, tienen una serie de dificultades en términos institucionales (recurso humano, técnico y económico) y de vigilancia y control interno pues adolecen de sistemas de control disciplinario y fiscal eficientes⁸. La Contraloría General de la República realizó una auditoría a las CAR y concluyó que un gran porcentaje de ellas no cumple con sus funciones de control ambiental. Encontró, por ejemplo, que hay debilidades en los procesos de liquidación, facturación y cobro por concepto de las licencias ambientales; e identificó fallas en el cobro de multas por incumplimientos y en el seguimiento a los permisos en aguas y de vertimientos (El Tiempo.com, 26 mayo 2017).

Este sistema jerárquico y cerrado, sumado a las evidentes dificultades que han mostrado las entidades territoriales para cumplir sus funciones, ha traído consigo una fuerte tensión en el sector, situación que se traduce en serios retrocesos en términos de su gobernanza. El escenario prácticamente se ha dividido en dos bandos: de un lado, el gobierno nacional y los gremios del sector, quienes apuestan a la centralización de las decisiones bajo el argumento del beneficio fiscal que trae el sector, y la interpretación del artículo 332 de la Constitución en el sentido de que la gestión de la actividad extractiva es atribución exclusiva del nivel central del Estado. De otro, las *colectividades territoriales*⁹ que han coincidido en demandar

8 El País.com (19 diciembre 2010). "Las Corporaciones Autónomas Regionales están inundadas por la politiquería". Disponible en: <http://www.elpais.com.co/valle/las-corporaciones-autonomas-regionales-estan-inundadas-por-la-politiqueria-1.html>

9 Según Fabio Velásquez, las "colectividades territoriales" son las comunidades económicas, sociales, culturales y políticas

un rol activo de la ciudadanía y de los gobiernos municipales en esas decisiones ante la evidente ausencia de dispositivos de participación e interacción de estos últimos con el gobierno nacional, básicamente por los efectos de esta actividad en la dinámica territorial, económica, social y ambiental.

La incapacidad del gobierno nacional de abrir sus instituciones a un sistema de decisiones más equilibrado y al diálogo con las colectividades territoriales le ha obligado a optar por una estrategia reactiva a las expresiones de estas últimas, con medidas desacertadas como es el desconocimiento de las movilizaciones y protestas y la deslegitimación del uso de mecanismos de participación ciudadana como la consulta popular¹⁰, o acciones paliativas de último momento del periodo de gobierno, como el diseño de una estrategia de política de relacionamiento con la comunidad desde el Ministerio de Minas, que de todas formas sólo incorpora un diálogo para cuando las grandes decisiones de si se otorga o no un contrato de concesión ya se ha dado por parte de los organismos nacionales.

ligadas a un territorio específico, de escala sub-nacional. Incluyen, por tanto, la diversidad de actores sociales y económicos, así como las autoridades públicas constituidas legítimamente como gobierno en dicho territorio. Las colectividades territoriales son altamente heterogéneas desde el punto de vista socioeconómico, cultural y político, pues se constituyen a partir del cruce de las racionalidades, intereses, recursos, proyectos políticos y discursos de los diferentes actores. Son, por tanto, entidades complejas en las que la interacción entre actores puede generar tensiones y conflictos que no solamente involucran relaciones entre la sociedad y el Estado, sino también dentro de la sociedad y dentro del Estado (Velásquez, 2018).

10 Cabe recordar que el presidente Santos pretendió desconocer el paro nacional agrario en 2013 (Semana.com, 23 agosto de 2013); igualmente, el intento de la Cartera de Minas de deslegitimar los resultados de las consultas populares en contra del desarrollo de proyectos mineros (Portafolio, marzo 27 de 2017).

1.3. El uso de la renta: apropiación y distribución de las regalías

La centralización de las decisiones opera también en el manejo de la renta proveniente del sector (impuestos, regalías, canon superficiario y otras contribuciones): su reglamentación es potestad del nivel nacional (ejecutivo y legislativo), así como su distribución a las entidades nacionales y territoriales, mientras que las decisiones sobre su y uso están en cabeza de las entidades municipales y departamentales.

La Constitución Política en su artículo 361, basado en el principio de descentralización, indica que los departamentos y municipios productores (incluye aquellos por donde se transporta lo extraído) tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos en campos específicos: promoción de la minería, preservación del ambiente y financiamiento de proyectos regionales definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. En suma, se trata de un esquema en el que la Nación funge como propietaria de los recursos –por ende, de todos los colombianos- y las entidades territoriales como destinatarias finales.

En 2011, luego de fuertes debates relacionados con el mal manejo de los recursos de las regalías –corrupción en las regiones- y su baja contribución para disminuir desigualdades sociales e interregionales, el Congreso de la República cambió el esquema de distribución (Acto Legislativo 05) y creó el Sistema General de Regalías, que contempló la redistribución



de dichos recursos en todos los municipios y departamentos del país, garantizando su control centralizado, en contravía del modelo de descentralización consignado en la Carta Magna¹¹. A partir de ese momento, la mayoría de los recursos fueron asignados a cuatro Fondos concursables¹². El nuevo sistema mantiene las regalías directas, pero disminuyó significativamente su porcentaje de asignación.

Uno de los principales criterios para llevar a cabo esta reforma fue la búsqueda de mayor

11 Después de 1991 se expidieron reformas constitucionales, normas legales y fallos jurisprudenciales orientados a restringir la autonomía territorial y a ejercer mayores controles sobre el gasto local/regional. Las reformas a los sistemas de participaciones y de regalías que modificaron los artículos 356, 357 y 360, transformaron la esencia misma de la voluntad constituyente al disminuir los recursos territoriales. Ver Trujillo y Pérez (2015).

12 La reforma liquidó el Fondo Nacional de Regalías y creó cuatro nuevos: Ahorro y Estabilización, Compensación, Desarrollo Regional y Ciencia y Tecnología e Innovación

equidad¹³ para que todos los departamentos pudieran ser partícipes de la bonanza que se avecinaba; por esa razón, las regalías no quedaron exclusivamente en manos de los productores, sino que se reparten entre todos los departamentos (antes apenas 80 municipios de los 1100 y 8 de los 32 departamentos recibían regalías; y siete departamentos con el 17% de la población recibían el 80% del total recaudado¹⁴).

El gobierno visibilizó además los grandes problemas de corrupción que traía el anterior Sistema y las fuertes debilidades institucionales de las entidades territoriales, lo cual había traído como resultado una atomización de los recursos y la ejecución de proyectos que no correspondían con las necesidades de cada territorio. Pensando en el aprovechamiento del súper-ciclo de las materias primas, el gobierno adoptó las medidas necesarias para concentrar la administración y distribución de las regalías como parte de su estrategia de sostenibilidad fiscal y como forma de cubrir el déficit fiscal de las cuentas nacionales. Ahora, el 81% de los recursos son administrados y direccionados por el gobierno nacional a través de su injerencia en el manejo de los Fondos.

Restrepo (2015) analiza el proceso de centralización que sufre el SGR señalando: “El control central sobre los recursos territoriales se ejerce a través de los OCAD, en los cuales participa el Departamento

13 *Equidad intergeneracional* para tener ahorros en épocas de escasez; *equidad regional* para favorecer el desarrollo en todos los departamentos y municipios; *equidad social* para priorizar la inversión hacia la población más pobre

14 Sistema General de Regalías. El sabor amargo y dulce de la mermelada. (2013). En Claves para el debate público, Número 59, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Nacional de Planeación. El DNP incide de manera protagónica en todo el andamiaje del sistema, desde establecer las prioridades de política, pasando por las decisiones de aprobación y el control de la ejecución. El Plan Nacional de Desarrollo del segundo mandato presidencial de Juan Manuel Santos, ‘Todos por un nuevo país’, radicalizó esta tendencia al permitir que el DNP formule proyectos propios con recursos del SGR (artículo 196)” (134). Así las cosas, el DNP es juez y parte del ciclo de las regalías. Además, las entidades territoriales fueron excluidas de la administración y destino de los recursos de los Fondos de Pensión Territorial y de Ahorro y Estabilización, ya que los excedentes pasan a una cuenta de ahorros manejada por el Banco de la República, y supeditada a los lineamientos del gobierno nacional¹⁵.

En suma, el diseño de la reforma terminó siendo re-centralizador, tal y como lo afirma Trujillo (2017): “El control en la asignación de recursos se concentró en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Plan de Desarrollo 2014–2018 reforzó esa línea. Si bien el presidente Santos respondió a los gobernadores diciendo que “los recursos son de las regiones”, la nación los maneja y los utiliza para decisiones que niega a las entidades territoriales como, por ejemplo, la de incrementar su burocracia”.

La reforma creó los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), instancia de gobernanza multinivel, pensada inicialmente de manera innovadora, que

15 A pesar de que hay una comisión encargada de definir las inversiones de los fondos en donde participan Gobernadores y Alcaldes, en la práctica la decisión final la tiene el Ministerio de Hacienda.

pretendía ser la herramienta para el buen gobierno de las regalías; en ellos participan el gobierno nacional, las gobernaciones y los municipios, y tienen como función discutir las iniciativas por financiar y establecer las prioridades, es decir viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos¹⁶. No obstante, el mecanismo generó polémica pues contrariaba la autonomía de las entidades territoriales en la toma de decisiones al incluir la participación del gobierno nacional. Por ello, la discusión se zanjó tal y como quedó plasmado en el parágrafo 2 del artículo 361 de la CP: "la representación de las entidades territoriales en los Órganos Colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno Nacional".

El SGR se ha caracterizado por su lentitud en la ejecución de los recursos. Los OCAD no han cumplido su función, pues no han sido un espacio de discusión sobre la orientación estratégica o de priorización de las inversiones. Al contrario, generaron tensiones entre los niveles de gobierno pues la ley no estableció las prioridades de inversión, sino que las dejó a juicio de las entidades territoriales, pero exigió que esas decisiones fueran sometidas a la aprobación de los OCAD. Para Restrepo (2015) en casos específicos municipales no es pertinente que funcionarios del orden nacional intervengan en la aprobación de proyectos locales de poca monta y complejidad técnica, pues va en contravía de la decisión constitucional

¹⁶ Se crearon seis tipos de OCAD: un OCAD Nacional, para aprobar los proyectos del FCTel; seis OCAD Regionales; 29 Departamentales; casi 900 OCAD municipales; nueve de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, y el de Corgmagdalena

de apoyar la descentralización de la administración y del gasto público, fortalecer las capacidades institucionales y los procesos autonómicos sobre asuntos netamente locales. No obstante, también hay que reconocer las debilidades en los territorios, pues los fenómenos de cooptación, clientelismo y corrupción están a la orden del día permanentemente.

En 2017, dentro del procedimiento legislativo especial para la paz, se expidió el Acto Legislativo 04 que modifica el SGR. Esta nueva reforma tiene la intención de financiar proyectos que tengan por objeto la implementación del Acuerdo Final y la reparación a las víctimas. Así, los cálculos apuntan a que la paz será financiada con \$400 mil millones anuales por veinte años; por rendimientos financieros se asignarán cerca de \$300 mil millones anuales y por excedentes de FONPET, cerca de \$150 mil millones. En síntesis, el SGR aportará una suma cercana a los 17 billones de pesos en los próximos 20 años para la financiación de la implementación -7% de los ingresos del SGR según el acto legislativo- (Sarmiento, Bula y Lagos, 2017).

Los recursos serán administrados por el OCAD Paz, que tendrán como invitados con voz y sin vot, a dos senadores y dos representantes. Serán distribuidos priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional, el conflicto armado y los municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables. Además, deberán contribuir a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en esas entidades territoriales.

Así, para el primer corte se inscribieron 654 proyectos, la mayoría relacionados con infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico¹⁷. Esta reforma plantea nuevos retos trascendentales, sobre todo porque es fundamental que se incorpore la participación de los directamente afectados en la orientación general de las inversiones, una de las principales falencias identificadas recientemente en los OCAD. Este será un elemento clave para la construcción de la paz territorial; además debe abrirse la puerta para destinar recursos que fortalezcan las capacidades locales (institucionales y sociales) para la formulación, asertividad en las decisiones y la implementación de dichos proyectos.

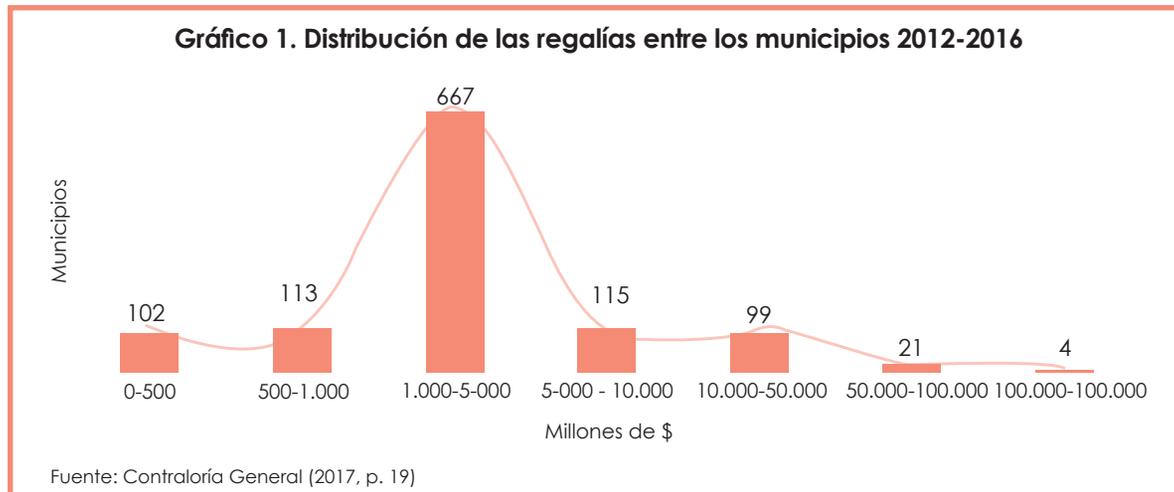
Desde el punto de vista de los resultados, en estos i seis años de implementación del SGR se ha evidenciado que la intención de repartir mejor la “mermelada en la tostada” produjo mayor dispersión y fragmentación de los recursos, situación contraria a una apuesta por el desarrollo de proyectos de impacto. Es decir, el nuevo sistema no logró subsanar las debilidades del anterior en lo que tiene que ver con la “cultura de la proyectitis”. Los cálculos de la Contraloría General de la República (2017) lo muestran con claridad: entre 2012 y 2016, un poco más de cien municipios recibieron menos de \$100 millones de pesos en promedio anual. Hoy en día existen más de cien sectores distintos de inversión, y entre 2012 y 2017 se han aprobado más de 12 mil proyectos por un valor total de \$30,5 billones, es decir un promedio por proyecto de \$2,5 millones. Cerca del 65%

17 Portafolio.co. (7 mayo 2018). “Proyectos de OCAD Paz suman \$2,2 billones “. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/proyectos-de-ocad-paz-suman-2-2-billones-516910>

del total de proyectos fueron aprobados por OCAD municipales (gráfico 1).

De otro lado, los departamentos sí han recibido montos importantes. Las gobernaciones tienen bajo su control los recursos de tres Fondos, además de las asignaciones directas. Así, los grandes productores como Meta, Casanare, Cesar y la Guajira recibieron entre 2012 y 2016 entre 1 billón y 2,5 billones de pesos; otros con menores volúmenes de producción como Antioquia, Bolívar, Córdoba y Nariño recibieron entre 750 mil millones y 1 billón de pesos. Aquí se puede apreciar la diferencia entre los municipios y los departamentos, y el margen de maniobra que tiene cada uno: los primeros, a diferencia de los segundos no logran estructurar proyectos de envergadura. Así, los departamentos fueron finalmente los grandes ganadores de la reforma, ya que a través de los tres Fondos recibieron entre 2012 y 2016 el 75% del total de los recursos de inversión; sin embargo, los proyectos estratégicos de alcance regional, que deberían ser concebidos por varios departamentos, han sido los más criticados por su ausencia y baja ejecución (34% de la inversión total aprobada)¹⁸. Hay un alto grado de dependencia en la voluntad política de los gobernadores para la formulación y aprobación de proyectos interdepartamentales.

18 Según la Contraloría (2018) no hay proyectos regionales por dos razones fundamentales: la primera es que los recursos fueron entregados a los departamentos, la mayoría de los cuales, frente a su débil capacidad fiscal, encontraron en los recursos de regalías la fuente para financiar obras en sus respectivos territorios. La segunda, es que el SGR no tiene una clara visión de lo regional; la ley 1530 de 2012 definió proyecto regional como aquel que beneficia un número significativo de municipios, que pueden ser dos o más.



Otro hallazgo importante de la Contraloría es el alto riesgo de corrupción que aún impera en el Sistema, pues entre 2012 y 2017 registró pérdidas superiores a los 840.000 millones de pesos, de las cuales un 40% corresponde a obras sin terminar. También se refirió a los recursos sin ejecutar calculados en 12,4 billones de pesos a diciembre de 2017, de los cuales 4,2 billones se encuentran en las cuentas bancarias de las alcaldías y los departamentos. Parte de la razón de que estos recursos estén estancados radica en las fallas cruciales que tienen las entidades territoriales en la estructuración de los proyectos y la complejidad del proceso del SGR para su aprobación.

De todas formas, las entidades territoriales sí han jugado un rol en este esquema. Han ejercido un papel visible en las decisiones sobre el uso de las regalías y, a pesar de las quejas sobre los innumerables trámites que se deben realizar¹⁹

¹⁹ El gobierno nacional ha expedido alrededor de 287 normas de carácter procedimental que a su vez han tenido ajustes y actualizaciones

y los tiempos²⁰ para acceder a los recursos a través de la formulación de proyectos a los OCAD, se puede decir que han ganado la línea directa para la ejecución. Así, de la evaluación hecha por la Contraloría se plantea que el SGR deja las decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos en cabeza de las entidades territoriales y el Gobierno Nacional redujo su papel a una función técnica en estas discusiones.

¿Es entonces una forma de compensar el hecho de que el gobierno nacional tome las decisiones de política y normativa y las entidades territoriales, en especial los departamentos, entren a jugar un rol más activo una vez la actividad da sus frutos? Podría ser una dosis de equilibrio en el esquema, pues en la realidad los OCAD no han orientado la parte estratégica de los proyectos y las inversiones y han sido las entidades territoriales las que han tomado

²⁰ La aprobación de proyectos ha pasado por devoluciones que los actores califican como injustas, rotación de personal en particular del DNP que trae consigo el cambio de criterios; y subjetividad en la aplicación de los mismos, a pesar de la detallada normatividad.



esas decisiones. En este sentido, el diseño institucional del SGR otorga autonomía a las entidades territoriales para decidir las inversiones y hasta el momento no existen mecanismos de rendición de cuentas para verificar que los recursos ejecutados hayan servido para los propósitos concebidos.

La Contraloría lo ha planteado así: "... el SGR entregó en la práctica una chequera en blanco a las entidades territoriales, permitiendo que los recursos deriven fácilmente hacia la esfera del clientelismo y la corrupción... Ni la instancia de los OCAD, ni el Gobierno Nacional, tienen la capacidad para oponerse a una decisión equivocada de una entidad territorial, ni aún en los casos en que los riesgos son evidentes. Haber entregado una chequera en blanco ha conducido a la fragmentación, y, en muchos casos, a la pérdida y dilapidación de los recursos..." (2017, p.11).

Otra discusión se refiere a la eficiencia y la pertinencia de los resultados obtenidos

derivados de esas decisiones. El nuevo sistema no ha funcionado en materia de impacto para mejorar la calidad de vida de los habitantes y reducir las brechas entre las regiones. La Contraloría mostró que los departamentos no priorizan proyectos dirigidos a los municipios más atrasados en indicadores sociales, especialmente el de pobreza. Además, la gran mayoría de estos recibe pequeños montos, por lo que no han logrado acceder a los recursos con base en proyectos de gran alcance: además del *lobbying* que deben hacer ante las gobernaciones, hay serias debilidades en las capacidades técnicas para la formulación de los proyectos y el cumplimiento de los estándares establecidos por el DNP.

Queda claro, entonces, que la intención de descentralizar termina produciendo mayor concentración del poder en los departamentos, situación que se refuerza al no existir una jerarquización del gasto, lo que deja el camino despejado para que los gobernadores definan los proyectos a dedo. Las brechas interregionales profundizan esta tendencia al ser las entidades con mayores capacidades las que terminan acaparando las regalías.

En síntesis, los tres aspectos analizados permiten concluir que se ha configurado un modelo de gobernanza jerárquica, en el que –a excepción del uso de las regalías que ha beneficiado la discrecionalidad de las autoridades departamentales - las entidades del gobierno nacional tienen el poder dominante en materia normativa, de políticas y de uso de los instrumentos diseñados para la gestión del sector extractivo. Para Hernández (2018) en la gobernanza jerárquica el poder

del Gobierno y de las entidades centrales se basa en la autoridad legal y formal, en la coerción y en la legitimidad de la supuesta representación democrática en cabeza del Gobierno central.

2. Las relaciones de poder desiguales en el sistema de decisiones

Uno de los aspectos fundamentales para considerar en un esquema de gobernanza es el de las relaciones desiguales de poder entre los distintos actores, que se derivan de una interacción esencialmente sociopolítica, en un espacio de negociación, y que se organizan según las afinidades –proyectos políticos. En dicho espacio entran en juego elementos como la confianza, la reputación, la reciprocidad y la mutua interdependencia (Hernández, 2018). Se configuran así asimetrías, ya que cada grupo, sean funcionarios, empresarios, o subgrupos de las colectividades territoriales, tiene muy variados recursos (económicos, técnicos, humanos) y distintos niveles de acceso a la información. La configuración de esos recursos determina quiénes logran entrar a ese espacio de negociación y quiénes quedan marginados. La distribución desigual del poder genera exclusión²¹, captura y hasta clientelismo, y esto termina minando la legitimidad y la gobernabilidad del sistema en cuanto a las decisiones adoptadas.

Según el Banco Mundial (2017) no siempre es indeseable que existan estas asimetrías, pues pueden contribuir al logro de eficacia, por ejemplo, a través de las facultades

21 La exclusión de grupos poderosos de los espacios de negociación puede producir que la violencia se convierta en su estrategia para defender sus intereses (Banco Mundial, 2017).

delegadas; sin embargo, lo que realmente sucede es que los actores poderosos temen que se reduzcan sus privilegios, por lo que pueden terminar impidiendo la adopción de decisiones que incrementen el bienestar colectivo. Sin embargo, para el Banco la consolidación de la gobernanza puede contribuir a mitigar e incluso eliminar las asimetrías de poder y generar intervenciones más eficaces que promuevan seguridad, crecimiento y equidad en un país. Para lograrlo es preciso modificar los incentivos de quienes ocupan el poder al reconfigurar sus preferencias, expectativas y creencias en favor de los resultados positivos. Además, tener en cuenta los intereses de los excluidos. Este nuevo escenario puede ser resultado de negociaciones entre élites, de una mayor participación ciudadana, y de la intervención de actores internacionales para influir en la capacidad relativa de las coaliciones nacionales para impulsar reformas.

2.1. El acceso a la información y la transparencia

Uno de los principales factores que puede estar manteniendo y/o profundizando las asimetrías entre actores es la disponibilidad y el acceso a la información, este último entendido no sólo como un derecho²² sino también como un principio democrático que sirve como medio para mejorar la capacidad de agencia de los actores y como forma de combatir la corrupción. Las restricciones en el acceso a la información tienen un efecto directo sobre la toma de decisiones y su legitimidad, debilitan las condiciones para la coordinación y colaboración entre

22 Ley 1712 de 2014.

actores, limitan las herramientas de control y vigilancia, y constriñen las oportunidades para el mejoramiento continuo, las buenas prácticas y la innovación (BID, 2017; 16).

Aún existen grupos poblacionales con grandes dificultades de acceso a la información y de uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Es evidente, además, la brecha de capacidades para interpretar dicha información; ambas circunstancias se convierten en una desventaja crucial para esos grupos en el momento de entrar al espacio de negociación e influir de manera argumentada en las decisiones. Según Ramos (2015), estos grupos excluidos terminan formando su opinión y criterio a partir de la información de los medios masivos de comunicación, principalmente la televisión, lo cual pone sobre la mesa otro factor determinante de las relaciones de poder: la calidad de la información que cada sector maneja (imparcialidad). Los medios masivos han adquirido gran relevancia en la esfera pública por lo que son actualmente un actor y importante cuyos mensajes influyen y moldean la opinión de un gran sector del país.

Un estudio realizado por Suescún (2015) analizó la visibilidad mediática de las noticias sobre minería en seis diarios online (El Diario, El Colombiano, El Universal, Vanguardia, El Espectador y El Tiempo) y dos diarios de información económica (La República y Portafolio) cubriendo los cinco primeros departamentos con mayor número de Unidades de Producción Minera (Boyacá, Antioquia, Bolívar, Cundinamarca y Santander) durante los dos primeros meses

del año 2013. La autora encontró que el 74,9% de la exposición total de noticias alrededor de minería fue valorada como negativa. Casi la mitad de ese porcentaje correspondió a las empresas. Para el sector en general la mayoría de la exposición (número de noticias) fue negativa (40,7%). Respecto a los atributos (temas concretos), los de impacto económico (59,1%) y social (40,9%) fueron calificados de manera negativa. Así, considera que la industria minera tuvo una visibilidad muy alta en los medios virtuales para el periodo estudiado, pero con una primacía de la favorabilidad negativa.

En años recientes, fue evidente el distanciamiento que tomaron los medios de comunicación privados de los alternativos. Los primeros (Semana, El Tiempo), hicieron eco y divulgaron mayoritariamente temas relacionados con la "inestabilidad jurídica" y cambios en las normas que produjeron dificultades al sector privado, generados según ellos por los fallos de la Corte Constitucional. De otro lado, los medios alternativos (La Silla Vacía, Razón Pública, Las 2 Orillas) plasmaron información más enfocada a la vulneración de los derechos y la defensa del territorio y el ambiente desde las comunidades. De esta forma, es posible hacer conjeturas sobre el impacto que los medios ha tenido en la reputación del sector y las reacciones que han desencadenado en los territorios (movilizaciones, protestas, etc.).

Por otra parte, la información que se produce y a la que se puede acceder, no sin dificultades, posee generalmente un alto contenido técnico que impide su uso y comprensión por amplios sectores de la sociedad. Por ello, no sólo basta con la

implementación de estándares mínimos de transparencia²³ sino que es preciso impulsar acciones para realizar una labor pedagógica que logre que la información trascienda a grupos territoriales, sea utilizada para el seguimiento y el control social a los recursos que se captan e invierten y sirva como elemento para participar en la toma de decisiones.

Las comunidades y organizaciones de base han reconocido la importancia de contar con información relativa a su territorio, lo que se ha convertido en una de sus mayores demandas a nivel local. Han empezado a establecer alianzas con universidades y organizaciones sociales que manejan los temas técnicos para adelantar procesos formativos. El caso de San Lorenzo en Nariño es un ejemplo de ello: allí sus habitantes tienen pleno conocimiento sobre los títulos mineros otorgados, dónde están ubicados, las áreas afectadas, etc.²⁴. De allí partió el proceso organizativo para realizar la consulta popular en contra de actividades mineras en su territorio, que está suspendida por la decisión del Ministerio de Hacienda de no girar los recursos para su realización.

A pesar de que Colombia lleva algunos años en la Iniciativa de Transparencia de la IE (EITI), aún falta camino por recorrer, ya que las empresas, secundadas por el



San Lorenzo Nariño foto por Iván Daniel Santacruz

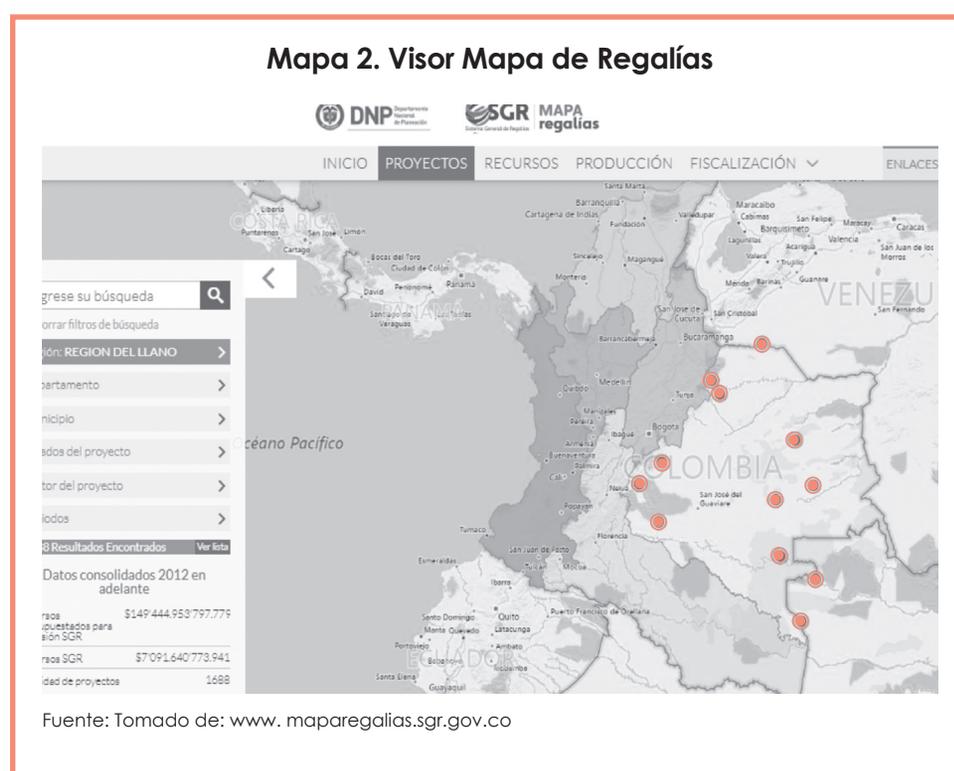
gobierno nacional, han apostado por un ejercicio de mínimos que no convence a los representantes de la sociedad civil. La apuesta de los primeros se basa en la aplicación del estándar básico internacional de EITI, en contraste con la apuesta de las organizaciones de la sociedad civil de avanzar en otras dimensiones como la ambiental y la sub-nacional. Adicionalmente, los tres informes publicados son desconocidos por una amplia base de la ciudadanía y requieren de una labor pedagógica de difusión y aprovechamiento de la información.

De todas formas, aún existen debilidades institucionales para generar, difundir y utilizar la información sobre la actividad extractiva, lo que limita la capacidad de las autoridades para planificar y controlar el sector y genera barreras para la rendición de cuentas y el control social. No obstante, es importante resaltar la implementación del “mapa de regalías”, herramienta de gestión de la información que georreferencia la ubicación y visualiza datos sobre el ciclo de

23 Información pública mínima que debe ser reportada por los diferentes actores involucrados en el sector y son estándares técnicos (frecuencia, fecha de medición, comparación temporal, unidad de medida en la que se expresa el indicador); de estilos (información principal, secundaria y particularidades del uso del lenguaje); de contenidos (principales usuarios, información principal) y de fuente (quien lo elabora). Ver Flórez (2016).

24 Entrevista realizada a Fernando Sarmiento del CINEP. Junio 6 de 2018.

vida de cada proyecto de inversión. El mapa integra la información de las entidades de orden nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional Minera) con los datos reportados por los ejecutores de los proyectos de inversión en el nivel subnacional.



La implementación de este sistema hizo aflorar dificultades en la producción de la información tanto en las entidades del nivel nacional como territorial; además reflejó la descoordinación institucional y la calidad de la información. Estas falencias fueron reconocidas por el gobierno, el cual diseñó un plan para mejorar su gestión de la información. Aunque esta herramienta ha

contribuido a que las organizaciones de la sociedad civil realicen actividades de control social, todavía es desconocida y de difícil comprensión para muchas organizaciones de base y colectividades en distintos territorios.

El acceso a la información ambiental²⁵ es otro de los temas que ha adquirido mayor relevancia recientemente con el pacto que se logró en Escazú (Costa Rica) en marzo de 2018, al que se suscribieron 25 países de América Latina. Se trata del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales que materializa el Principio 10 de Río 92, de carácter vinculante, firmado por Colombia. Este tratado tiene por objeto "luchar contra la desigualdad y la discriminación, y garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, dedicando especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y colocando la igualdad en el centro del desarrollo sostenible"²⁶. Se lo considera como un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental, y también como un tratado de derechos humanos.

La firma del Acuerdo implica que los Estados reconocen la importancia de la vinculación de la sociedad civil en los temas ambientales, lo que los obliga a brindar garantías a la participación de los

²⁵ Entendido como "la capacidad de los ciudadanos de obtener información ambiental" (calidad del aire, del agua, almacenamiento de sustancias químicas por parte de una empresa) que está en poder de las autoridades públicas (CEPAL, 2013, citado por Muñoz, 2016, 8).

²⁶ CEPAL. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

ciudadanos en temas ambientales, el libre acceso a los datos correspondientes y, sobre todo, un mayor acceso a la justicia. Este paso implicará la adopción de estándares más altos que contribuyan a la consolidación de la democracia. En términos de acceso a la información incluye la obligación de mantener los sistemas de información actualizados y ponerlos a disposición pública. En términos de la participación, la considera vital la de toma de decisiones ambientales en proyectos que tengan impactos negativos sobre el ambiente, en el ordenamiento territorial y en las políticas públicas. En materia de acceso a la justicia, promueve el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir decisiones u omisiones (Roa, 2018).

2.2. La ausencia de participación ciudadana

La gobernanza de la actividad extractiva en Colombia muestra una situación que dista del ideal democrático. Los actores gubernamentales del nivel central monopolizan las decisiones, por lo que los arreglos institucionales y normativos –como se vio con algunos ejemplos en el punto anterior- terminan consolidando esquemas jerárquicos y excluyentes de centralización del poder, en el que otros actores quedan relegados a un segundo plano. No es ese, sin embargo, el caso de los gremios empresariales. Usualmente ellos interactúan de manera directa con el gobierno nacional a través del cabildeo o, cuando ven amenazado su *statu quo*, utilizan narrativas para infundir miedo (ej: invasión de la minería ilegal) y/o preocupación generalizada (disminución de la inversión por su posible

salida del país). Su poder económico los ubica en una posición de privilegio frente a los demás *stakeholders*, desde la cual abogan directamente por tratos preferenciales en materia legal e institucionales.

Otra cosa ocurre con la participación de las comunidades y las organizaciones sociales. Esta es la gran deuda en la gobernanza del sector. En efecto, la participación ciudadana en la gestión del sector ha sido precaria tanto desde el punto de la oferta estatal de escenarios y políticas como del uso de los dispositivos institucionales existentes por parte de la ciudadanía. Según los análisis de Foro²⁷, el sector extractivo cuenta con muy pocos dispositivos institucionales propios de participación. Esta ha operado a través de espacios y mecanismos que fueron creados con otros propósitos, entre los que cabe mencionar la consulta previa a las comunidades y pueblos étnicos (Convenio 169 de la OIT, acogido por Colombia mediante la ley 21 de 1991), las audiencias públicas ambientales (ley 99 de 1993), las consultas populares (Leyes 134, 136 y 1757) y las alianzas para la prosperidad (ley 1757) (Velásquez, 2018). Los dos primeros han sido utilizados por el gobierno más como requisitos y formalidades que es necesario llenar que como un mecanismo de práctica democrática para garantizar derechos de la ciudadanía; aunque las audiencias públicas ambientales han tenido serias dificultades en su implementación e incorporación de las discusiones en las decisiones, son probablemente el mecanismo de

27 Presentación realizada por el Presidente Ejecutivo de Foro Nacional por Colombia, Fabio Velásquez C, en la Audiencia Pública convocada por la Corte Constitucional sobre el tema de las consultas populares. Bogotá D.C, abril 19 de 2018.

participación que más ha sido utilizado para dirimir asuntos sobre el aprovechamiento de los recursos naturales.

Por su parte, la consulta popular es un mecanismo de participación directa, cuyo uso para tomar decisiones sobre el sector extractivo fue reglamentado por la ley de régimen municipal (ley 136 de 1994, artículo 33). Sin embargo, su uso frecuente en los tres últimos años por parte de la ciudadanía y/o de las autoridades locales (alcaldes y concejos municipales) llevó al propio gobierno nacional, respaldado por el sector privado, a querer desconocerla como mecanismo válido y legítimo para la toma de decisiones sobre proyectos extractivos, aduciendo que esa no es competencia de las autoridades locales ni el mecanismo fue creado para tomar decisiones sobre el uso del subsuelo. Es un debate abierto no resuelto, pues las colectividades territoriales en algunas zonas del país defienden su uso como derecho constitucional y legalmente aprobado, argumento que toma fuerza ante la inexistencia de otros espacios que permitan una incidencia efectiva de las comunidades y sus organizaciones en las decisiones sobre el sector, y de una voluntad del gobierno de dialogar al respecto. En lo que respecta a las alianzas para la prosperidad, un mecanismo de diálogo multi-actor en el territorio para definir el manejo de proyectos minero-energéticos de modo que beneficien a sus habitantes, no han sido aún reglamentadas y, en consecuencia, no han sido utilizadas como herramienta de participación ciudadana.

Existen otras instancias que, a pesar de que no fueron creadas específicamente para el sector extractivo, podrían ser aprovechadas

para este fin. Por ejemplo, los Consejos de Planeación (nacional, departamentales y municipales), los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y las Comisiones de Ordenamiento Territorial (nacional, departamentales y municipales); los espacios de vigilancia de la gestión pública, y los dispositivos de tipo jurisdiccional (acción de tutela, acción de cumplimiento, acción popular, acción de grupo, acción de nulidad y acción de inconstitucionalidad) (Velásquez, 2018). Sin embargo, esos espacios han sufrido un desgaste y la pérdida de confianza por parte de sus potenciales usuarios y no son reconocidos tampoco como canales para el diálogo y la negociación en torno a los asuntos del sector. En general, estos mecanismos han tenido más obstáculos que condiciones favorables para ser usados en el sector extractivo, por lo que tampoco han contribuido hasta ahora a democratizar las decisiones en materia extractiva.

2.3. Las debilidades institucionales

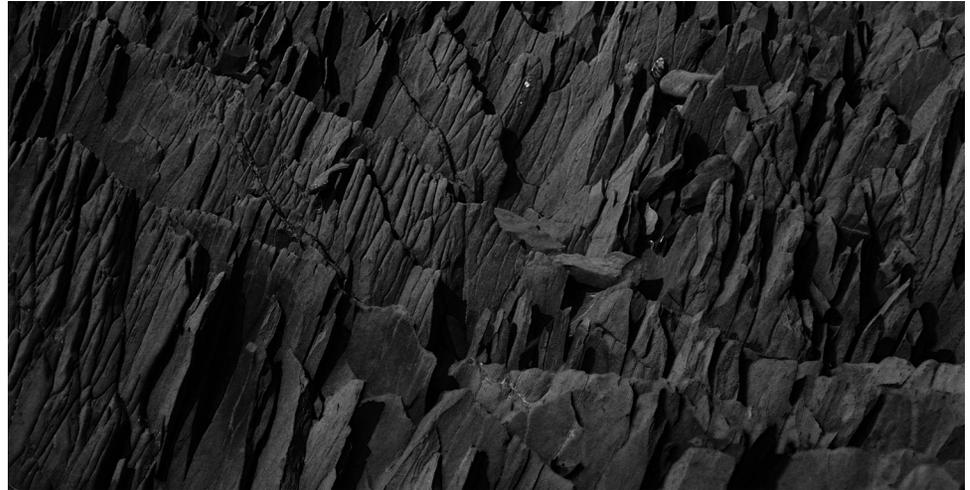
Otro factor crucial para el establecimiento de las relaciones de poder es la desigualdad en las capacidades institucionales de los distintos niveles del Estado. La política de locomotora minera a través del impulso dado a la inversión no estuvo acompañada por una estrategia de fortalecimiento de las instituciones para atender a las nuevas demandas. El BID (2017) lo expresó así: “Colombia presenta debilidades en lo que respecta a las capacidades del Estado para administrar los recursos extractivos, tanto a nivel nacional como subnacional, y para captar y redistribuir de manera eficiente los beneficios derivados de la explotación de minas e hidrocarburos”.

Para el BID las capacidades institucionales no solo hacen referencia a habilidades técnicas y/o logísticas, sino que combinan atributos, habilidades y relaciones que facultan a un sistema para existir, adaptarse, desempeñarse y establecer relaciones para lograr compromisos y apoyos, así como para renovarse y aprender. El fortalecimiento institucional requiere mejorar las relaciones institucionales, así como las que entabla con los demás actores (2017, xiii).

Estas debilidades se manifiestan claramente en el plano local y regional. Uno de los síntomas más visibles es el problema del acceso a los Fondos de Regalías, cuya causa principal es que las regiones y los municipios con menores capacidades institucionales -recursos humanos y técnicos- son las que tienen más baja probabilidad de obtenerlos. Esto, irónicamente, está provocando la concentración de esos recursos en las zonas más desarrolladas y con menores problemas socioeconómicos, las cuales, a su vez, cuentan con mayores capacidades instaladas²⁸. Así lo señaló Santiago Ángel, Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana e Minería (ACM): "...hay que hacer algo rápido en la operación actual, porque el alto número de OCAD y la debilidad institucional de varios de los municipios mineros han derivado en que el índice de gestión de proyectos de regalías sea bajo o crítico en la mayoría de los casos" (El Tiempo, Abril 15 de 2018).

Otro síntoma de bajas capacidades es el del manejo de la minería ilegal. La Contraloría General de la República (2017a) ha dicho

²⁸ Ver los informes sobre el Sector extractivo de 2015 y 2016, del Observatorio de las Industrias Extractivas, de Foro Nacional por Colombia, en el que se demuestra con cifras esta tendencia.



que su incremento se debe en parte a las bajas capacidades institucionales que tienen la mayoría de las CAR, las cuales mostraron bajas ejecuciones presupuestales, a la desarticulación que existe entre los sectores minero y ambiental, cada una actuando por vías divergentes, y a la propia norma minera que le entrega un sinnúmero de funciones de vigilancia a los Alcaldes, quienes no tienen los recursos económicos y humanos para desempeñarlas a cabalidad.

Además, es sabido que las personas más cualificadas en las regiones por lo general migran hacia las ciudades capitales, pues estas ofrecen mayores oportunidades para el desarrollo profesional. Esto implica que el capital humano mejor preparado se concentre en las entidades del nivel nacional, situación que va en detrimento de la institucionalidad de los territorios. No obstante, es importante reconocer los avances logrados, a través de incentivos como la oferta de becas de estudio, para que los profesionales retornen a las regiones y desde allí contribuyan al



desarrollo territorial y al fortalecimiento de la institucionalidad.

Estos factores marcan de entrada las deficiencias en la coordinación institucional a nivel vertical (nación-entidad territorial) y probablemente también en el plano horizontal. En las regiones, las debilidades institucionales, sumadas a las deficiencias de articulación-coordinación, afectan definitivamente su estrategia de relacionamiento hacia afuera. Este es otro talón de Aquiles para la consolidación de la gobernanza en el sector extractivo.

3. Las narrativas y los repertorios de actuación de los actores

Para el análisis de la gobernanza es fundamental examinar el comportamiento y las narrativas de los distintos actores -gobierno nacional, gobiernos subnacionales, sector privado, sociedad civil, grupos étnicos, actores políticos- ya que cada uno de

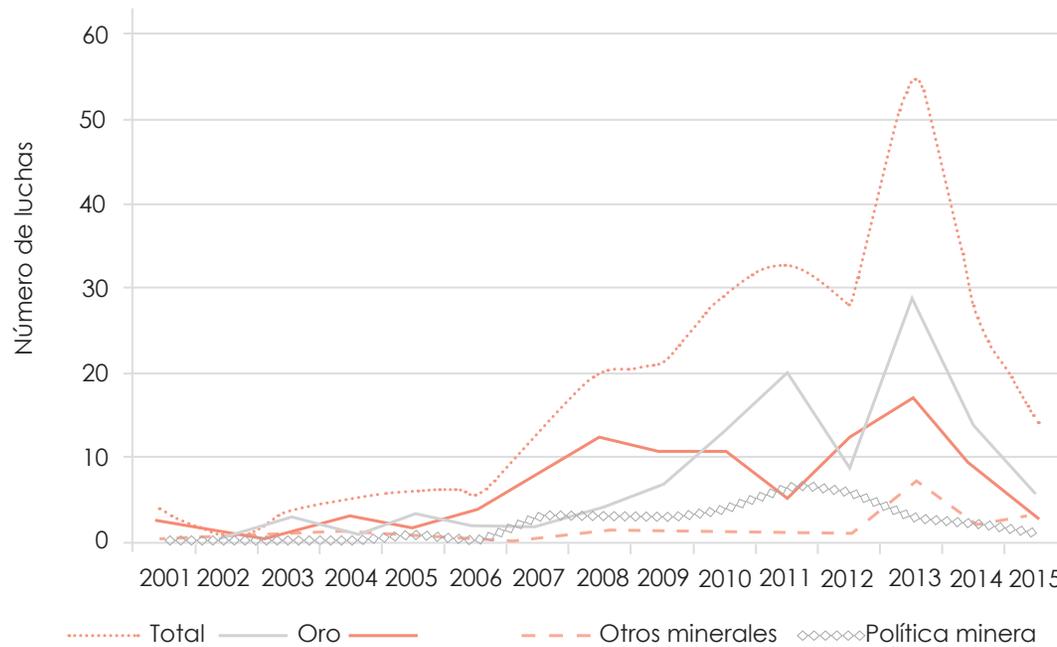
ellos son fuertemente influenciados por las dinámicas externas e internas que marcan la evolución del sector en el país. En tal sentido, es preciso comprender los motivos de actuación de los actores, la correlación de fuerzas y las implicaciones de sus acciones en los diferentes ámbitos (económico, social, político, ambiental) en las diferentes coyunturas de la actividad extractiva.

3.1. Las movilizaciones sociales

La imposición del esquema cerrado y jerárquico de decisiones, analizado en las páginas anteriores, la ausencia de canales institucionales de participación y la mínima voluntad de diálogo y negociación del gobierno nacional produjeron como uno de sus principales efectos el incremento de la movilización de las colectividades territoriales y de ONG nacionales e internacionales para hacerle contrapeso al impulso forzado del sector, para hacerse oír, visibilizar sus intereses y presionar un diálogo y la concertación de acuerdos sobre la explotación de los recursos naturales. Esta es una de las formas de *participación ciudadana no institucional* que encontraron los actores directa o indirectamente afectados para expresar sus demandas, inconformidades, preocupaciones y exigir la atención de las entidades públicas por un redireccionamiento del manejo del sector.

Según la Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP/PPP, "entre los años 2000 y 2015 se han registrado, 11.567 protestas, de las cuales 267 (que equivalen al 2,3 %) están relacionadas con exploración, explotación y transporte de minerales, y con políticas referidas al sector de la minería (como

Gráfico 2. Trayectoria de las luchas sociales relacionadas con minería 2000-2015



Fuente: CINEP/PPP

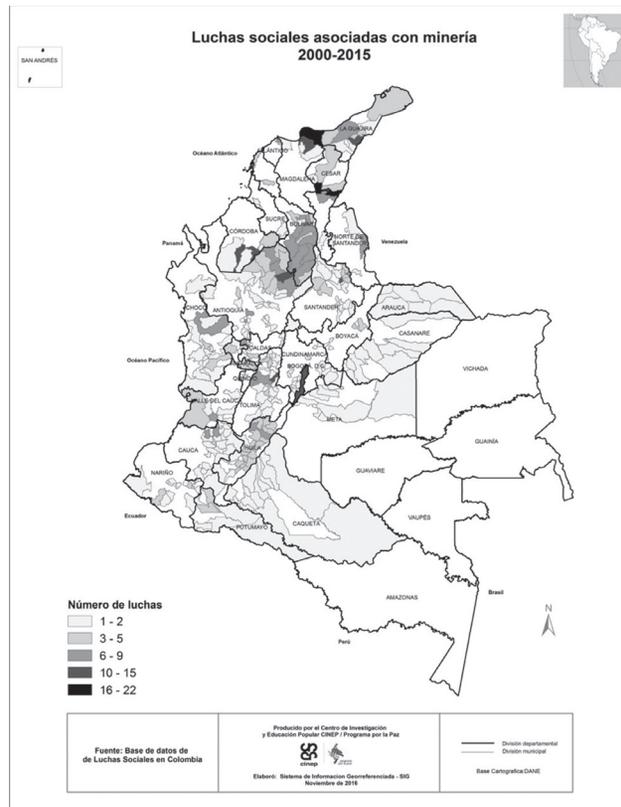
distribución de regalías, determinación de regiones como distritos mineros, licenciamientos ambientales, consulta previa, y supremacía del orden nacional sobre la autonomía local)" (García, 2017, p. 4).

Desde el 2006 las protestas aumentan de manera casi sostenida y llegan al pico máximo en 2013, año en que se llegó a los topes en los precios internacionales de varios minerales. Para el periodo, las protestas relacionadas con la minería se han realizado en 328 municipios de los 1.101 -29,7%-localizados en 26 de los 32 departamentos del país, con una intensidad alta en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar, Santander, la Guajira, Chocó y Huila (ver mapa 3). Los protagonistas de las protestas han sido campesinos, asalariados, mineros

artesanales/informales, pobladores urbanos y, en menor medida, los grupos étnicos.

Los motivos por los cuales esos sectores protestaron son agrupados por el CINEP en siete categorías: ambientales, violación de derechos, incumplimiento de pactos, pliegos laborales, políticas gubernamentales, infraestructura física y expresiones de solidaridad por indígenas, asalariados y pobladores urbanos. Las protestas fueron dirigidas en un 60% a las empresas y en un 40% al gobierno nacional.

La actitud inicial del gobierno ante estas movilizaciones fue reactiva; tuvo que volcarse a los territorios para negociar con las comunidades y llegar a acuerdos con tal de desactivar los conflictos. Sin embargo,

Mapa 3. Luchas sociales asociadas con minería 2000-2015

Fuente: CINEP/PPP

los puntos pactados fueron en general más promesas que hechos cumplidos, lo que generó nuevos conflictos. Esta situación se ha agravado con el paso del tiempo, pues los escenarios son cada vez más complejos, especialmente por la salida de las FARC de algunos territorios en los que se practicaba la minería ilegal y la consecuente ocupación de estos últimos por otros actores armados.

Las altas tasas de conflictos socio-ambientales ha desencadenado el incremento preocupante de asesinatos de defensores ambientales. Según el informe de Global Witness en 2017, América Latina ocupa el

primer lugar en el ranking de asesinatos y, dentro de la región, Colombia es el segundo después de Brasil con 32 personas. Entre las principales causas detrás de estos homicidios figuran intereses ligados a la expansión de la agroindustria, la minería, la caza furtiva y la explotación forestal, señala en reporte²⁹. Es importante mencionar que con la firma del Acuerdo Escazú se logró un instrumento inédito para reforzar la protección de los defensores de los derechos ambientales. El artículo 9 especifica que los Estados deberán garantizar un entorno seguro para que la ciudadanía pueda actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad; además, debe tomar las medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones a los defensores.

Este diagnóstico permite constatar uno de los puntos de quiebre de la gobernanza en el sector extractivo: la ausencia de dispositivos institucionales de participación ciudadana que propicien la interlocución entre el gobierno y las colectividades territoriales para la toma de decisiones relacionadas con la explotación de los recursos del subsuelo. Pero, además, la intensificación de los ataques a los líderes sociales en la coyuntura de baja de precios permite concluir no solo que permanece el descontento de la población frente a la política del gobierno de profundizar el modelo extractivista para compensar la reducción de las rentas, sino, además, que los sectores que promueven las amenazas y la muerte de los activistas sociales y ambientales están dispuestos a defender ese modelo recurriendo a actos de esa naturaleza. Otra cosa ocurriría

²⁹<http://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/america-latina-la-region-con-mas-ambientalistas-asesinados-en-el-2017/39486>

probablemente si las decisiones fueran el fruto de un diálogo nacional y territorial que llevara a consensos de mutuo beneficio entre los diferentes actores.

Según Quiñones, Méndez y Herrera (2017) estas movilizaciones han articulado tejidos comunicativos a través del uso de plataformas colaborativas de comunicación conexas a la web social (facebook, twitter, blogs), que transmiten lo que otros medios opacan, procurando de este modo una transparencia informativa que alimenta la resistencia anti-minera y difunde los impactos de la actividad extractiva en los territorios. Así, para los autores, el inconformismo manifiesto en redes sociales, micro-blogs, foros y demás comunidades sirve como voz de oposición y transformación para detener las dinámicas de la hegemonía corporativa y configurar acciones de resistencia colectiva en el escenario *offline*.

La interacción de las personas por estas vías ha incidido en el crecimiento de la participación en actividades contra-hegemónicas y han servido para posibilitar otra forma de lucha, al informar y generar conocimiento de manera independiente a lo transmitido por los medios de comunicación comerciales, que se perciben estar más alineados con los gobiernos de turno.

3.2. Las consultas populares y los Acuerdos Municipales como mecanismo de refrendación de la voz de las colectividades territoriales

Las consultas populares han desatado un fuerte debate en el país, pues el gobierno

nacional y el sector empresarial han intentado deslegitimar su uso, argumentando que los municipios no tienen la competencia para tomar la decisión de extraer los recursos del subsuelo, dado que esa es una facultad exclusiva del nivel nacional. Incluso, el gobierno ha desarrollado una estrategia para deslegitimarla y para impedir su uso mediante la suspensión de los recursos necesarios para su realización. El alcance de las consultas está siendo puesto en duda a pesar de que, en mayo de 2016, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional se pronunció al respecto mediante la Sentencia T-445 en la que precisó: “los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”.

Los empresarios señalan que las consultas realizadas no se han basado en un debate previo e informado y que sus impulsores son actores que por principio rechazan la explotación del subsuelo y han acudido a la consulta para manipular a las comunidades y lograr que éstas se pronuncien en contra. Para Francisco José Lloreda, presidente de la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP), “hay que darle una solución al uso indebido de este mecanismo de participación, porque está utilizándose para modificar la política pública de hidrocarburos y afecta contratos vigentes entre las empresas y el Estado” (El tiempo, abril 15 de 2018).

Lo que sí es cierto es que el uso de este mecanismo de participación ha marcado un hito trascendental para la historia de la participación ciudadana y del sector, ya que se logró su reconocimiento y apropiación

como instrumento útil –y casi único y viable– para la toma de decisiones por parte de la ciudadanía. Estas manifestaciones han obligado a abrir la discusión y democratizar un debate que anteriormente estaba exclusivamente en manos del sector privado y del gobierno nacional.

A mayo de 2018, se han realizado nueve (9) consultas para el sector extractivo: Sucre y Jesús María, en Santander; Arbeláez y Cabrera, en Cundinamarca; Pijao, en Quindío; Cumaral, en Meta; Cajamarca y Piedras, en Tolima, y Tauramena, en Casanare. El 2017 fue el año de explosión de las consultas. Se hicieron en solo ese año siete, que equivalen al 17% del total de las consultas (40) realizadas desde 1995 sobre diferentes temas. De las nueve consultas, siete fueron de iniciativa ciudadana³⁰. En 2013, Piedras abrió este camino, y dio el ejemplo a municipios vecinos –potencialmente afectados por el mismo proyecto de Anglo Gold Ashanti de La Colosa– y al resto del país. Así, a pesar del bloqueo que intentó interponer la Procuraduría bajo argumentos de extralimitación de competencias, según datos de la Registraduría Nacional³¹ desde 2016 se inscribieron 39 consultas populares en temas relacionados con minería, hidrocarburos, defensa del agua, ambiente y territorio, *todas de origen ciudadano*. De éstas, 10 no allegaron las firmas o fueron retiradas por los promotores, lo que indica que las (29) veintinueve restantes están en trámite o suspendidas. Las autoridades y las organizaciones que las han promovido no

30 En el caso de Cumaral, a pesar de que quedó suscrita como iniciativa del alcalde, fue gestada en conjunto con la ciudadanía.

31 Respuesta a derecho de petición realizado por Foro Nacional por Colombia. Radicado N 101856/2018

solo aducen la legalidad de su uso, basada en la Constitución y las leyes señaladas, sino también su legitimidad como instrumento por medio del cual los actores territoriales se vuelven visibles ante la opinión pública y se convierten en tomadores de decisión sobre asuntos que afectan sus vidas en el territorio.

La única salida que ha encontrado el gobierno nacional para frenar esta “ola” de movilización social ha sido la utilizada por el Ministerio de Hacienda, en el sentido de asfixiar presupuestalmente los procesos bajo el argumento de que no posee los recursos para la organización logística. Según la Registraduría, a mayo de 2018 estaban suspendidas 11 consultas:

Cuadro 1. Consultas populares suspendidas

| Municipio | Departamento |
|----------------------|--------------|
| Titiribí | Antioquia |
| Concordia | Antioquia |
| Gachantivá | Boyacá |
| El Doncello | Caquetá |
| Mercaderes | Cauca |
| Cubarral | Meta |
| El Castillo | Meta |
| San Lorenzo | Nariño |
| Salento | Quindío |
| Onzaga | Santander |
| El Carmen de Chucurí | Santander |

Fuente: Registraduría Nacional (2018)

En abril de 2018 la Corte Constitucional convocó a una audiencia pública³² a raíz de que la Empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda. presentó una acción de tutela contra el resultado de la consulta popular realizada en el municipio de Cumaral (departamento del Meta), en la que los habitantes decidieron por una amplia mayoría (más del 90% de los votos) no aceptar la explotación de petróleo en ese municipio; el argumento de la demanda de la empresa se basó en que dicho resultado violaba derechos adquiridos, otorgados por el Estado. Una de las razones que llevó a la Corte Constitucional a convocar dicha audiencia es la necesidad de unificar la jurisprudencia que ha venido elaborando desde hace cerca de cinco años a través de varias sentencias relacionadas con el rol de los gobiernos locales y de la participación ciudadana en la gestión del sector extractivo. Por tanto, será la Corte Constitucional la que a través de su sentencia de unificación sienta jurisprudencia sobre este asunto y dé salida a este debate.

Otro mecanismo para negar la implantación de proyectos extractivos en territorios específicos ha sido el utilizado por los Concejos Municipales mediante la aprobación de Acuerdos Municipales que prohíben ese tipo de actividad en sus respectivas jurisdicciones. El Suroeste antioqueño fue la región que sentó un precedente en el departamento y el país al ser la primera región en la que sus municipios, que comparten características de orden ecológico, cultural y económico, decidieron emprender acciones conjuntas para frenar las actividades extractivas en sus

territorios. Así, Jardín, mediante el Acuerdo municipal 009 de noviembre de 2012, fue el primer municipio del Suroeste en declarar su territorio libre de actividades mineras.

El acuerdo fue demandado por el Ministerio de Minas y Energía y por la Gobernación de Antioquia, argumentando que el Concejo Municipal se había extralimitado en sus funciones al tomar decisiones sobre esta materia. El Tribunal Administrativo de Antioquia lo declaró inválido, dándole la razón al Ministerio y la Gobernación, y encontró, además, vacíos jurídicos en la relación entre los principios de autonomía territorial y de Estado unitario en la reglamentación del uso del subsuelo, así como con respecto a las competencias de las autoridades locales y la participación de los actores sociales en la decisión sobre la explotación de los recursos en sus territorios.

Sin embargo, la Sentencia T-445/2016 ratificó los mecanismos mediante los cuales las entidades territoriales pueden pronunciarse sobre la regulación del suelo: los planes y esquemas de ordenamiento territorial, los acuerdos municipales y las consultas populares (cuadro 2). Luego de este fallo, once municipios de Antioquia sancionaron Acuerdos para prohibir la exploración y explotación minera: Támesis, Jericó, Urrao, Titiribí, Tarso, Pueblorrico, Jardín, Salgar, Concordia, Betulia y Caicedo -primer municipio del Occidente antioqueño en aprobar un proyecto de acuerdo de este tipo. Es importante mencionar que varios de estos municipios optaron también por convocar consultas populares para una "doble" refrendación de la decisión tomada (Titiribí, Pueblorrico, Salgar, Betulia,

³² La audiencia fue convocada por la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, en referencia al expediente T-6.298.958, Acción de tutela instaurada por Mansarovar Energy Colombia Ltda. contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta.

Concordia), procesos que se encuentran en trámite actualmente (Conciudadanía, 2018).

Todos estos Acuerdos fueron demandados por la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia. A la fecha dos han sido invalidados, los de Jericó y Urrao. Los nueve restantes están pendientes del pronunciamiento del Alto Tribunal. Aquí la relación de pesos y contrapesos ha sido muy interesante. Antioquia ha mostrado fuerte cohesión de sus colectividades territoriales, unidas e identificadas a partir de la riqueza natural y ecosistémica, y de una narrativa en torno a “la defensa del agua y el territorio”.

Cuadro 2. Recursos legales de municipios del Departamento de Antioquia para la exclusión de actividades mineras en su territorio

| Municipio | Acuerdo Municipal | Consulta Popular | Actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial |
|--------------|-------------------|------------------|---|
| Támesis | X | | X |
| Jericó | X | | |
| Urrao | X | | |
| Titiribí | X | X | |
| Tarso | X | | |
| Pueblorrico | X | X | |
| Jardín | X | | |
| Salgar | X | X | |
| Betulia | X | X | |
| Concordia | X | X | |
| Caicedo | X | | |
| Total | 11 | 5 | 1 |

Fuente: Conciudadanía (2018)

3.3. Los fallos de la Corte Constitucional

Principios fundamentales de la Constitución, como el de *descentralización y autonomía territorial*, chocaron tajantemente con el esquema de toma de las decisiones en el sector y generaron posturas encontradas: de un lado, el gobierno nacional –secundado por el sector privado– asumió que las entidades territoriales no tienen competencia para la toma de decisiones; de otro, las colectividades territoriales reivindicaron la presencia activa de la ciudadanía y de los gobiernos municipales a participar en esas decisiones, y exigieron la garantía de los derechos individuales y colectivos, vulnerados por los efectos de la actividad extractiva en sus entornos y medios de vida.

A raíz de esta situación, algunas organizaciones sociales y sectores de la sociedad pusieron en marcha la estrategia de “lucha judicial” mediante la demanda ante las Cortes de normas y decretos expedidos por el gobierno nacional, entre ellos varios artículos del Código de Minas y del Plan Nacional de Desarrollo. La Corte Constitucional, atendiendo las demandas interpuestas, analizó el esquema jerárquico y las consecuencias de la actividad extractiva en los territorios reiterando la necesidad de recuperar y poner en el centro de la discusión el principio de autonomía territorial y la garantía de los derechos. En particular, ha reivindicado la defensa de la Constitución Verde, del desarrollo sostenible y la prioridad que debe ser otorgada al interés colectivo sobre el de los particulares.

La jurisprudencia de la Corte ha apuntado a dos asuntos fundamentales: de un

lado, cuestiones de fondo, referidas a la falta de congruencia normativa entre los aspectos mineros y ambientales, y a la ausencia de coordinación sectorial para promover la actividad; de otro, el esquema centralizado de las decisiones impuesto por gobierno nacional para sacar el mayor provecho rentístico del auge de los precios internacionales y, en la coyuntura posterior de baja de precios, para acelerar la actividad y compensar las pérdidas con mayor producción, lo que desbordó rápidamente la capacidad institucional para la gestión y control del sector (Peña, y otros 2017).

A pesar de los argumentos planteados en las numerosas demandas, los pronunciamientos de la Corte (cuadro 3) han concentrado sus análisis en la necesidad de cambiar el actual sistema de toma de decisiones para incorporar en él a la ciudadanía, a través de la participación ciudadana y la consulta previa, como a las entidades territoriales retomando los principios de la estructura descentralizada y de las competencias como autoridad para regular y ordenar el suelo.

Así, sobre la garantía de la consulta previa la Corte emitió la Sentencia T-766 de 2015 que dejó sin efecto jurídico las Resoluciones que definieron las Áreas Estratégicas Mineras al estimar que la delimitación de dichas zonas requería del consentimiento previo, libre e informado de las comunidades étnicas, pues se trataba de una decisión que las afectaba directamente; adicionalmente consideró que no se tuvo en cuenta la participación de las entidades territoriales y de las poblaciones rurales que serían afectadas directamente por la delimitación. La sentencia C-389 de 2016 analizó la constitucionalidad de cerca de 14 artículos del Código de Minas y ordenó que se establezca un procedimiento que asegure la participación ciudadana real, representativa, libre, informada y efectiva, previa a la concesión del título minero – distinto de la consulta previa previsto para comunidades étnicas; además, estipuló que la autoridad minera debe adoptar medidas especiales para la protección al ambiente y el adecuado manejo de los recursos naturales en la entrega de los contratos,

Cuadro 3. Jurisprudencia para el cambio en el actual sistema de toma de decisiones

| Sentencia | Reivindicación |
|---------------|---|
| T-766 de 2016 | Consulta previa Participación de las entidades territoriales Participación de las poblaciones rurales |
| C-389 de 2016 | Procedimiento para asegurar la participación ciudadana antes de entregar un título minero |
| C-123 de 2014 | Acuerdos con las autoridades territoriales las medidas para la protección al ambiente sano |
| C-035 de 2016 | Concertación entre gobierno nacional y autoridades locales para la definición de Áreas de Reserva Minera |
| C-273 de 2016 | Inconstitucional Artículo 37 del Código de Minas. La prohibición a las entidades territoriales prohibir la minería debe hacerse mediante una Ley orgánica |
| T-445 de 2016 | Entidades territoriales pueden prohibir la minería para proteger el medio ambiente y ordenar los usos del suelo |

Fuente: elaboración propia

así como en materia de derechos laborales según la escala de los proyectos.

En cuanto a la participación de las entidades territoriales, la sentencia C-123 de 2014 aceptó la constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas, el cual prohibía a las entidades territoriales prohibir la minería en sus jurisdicciones, pero ordenó al gobierno nacional acordar con las autoridades municipales, antes de conceder títulos de exploración o explotación, las medidas necesarias para contrarrestar los impactos sociales y ambientales de los proyectos mineros. Este mandato fue retomado y revalidado en la sentencia C-035 de 2016, que declaró exequible el artículo 20 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, relacionado con las Áreas de Reserva Minera, pero condicionó nuevamente al gobierno a la concertación con las autoridades locales antes del inicio del proceso de selección objetiva, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Sobre las tensiones entre los principios de autonomía territorial y Estado Unitario planteó que el segundo no constituye un fundamento suficiente para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales; y, en la otra vía, la autonomía no puede asumirse como absoluta por lo que no puede pasar por encima de las competencias de las autoridades nacionales. Aquí reconoció la potestad de la entidad territorial para regular los usos del suelo por lo que ordenó tener en cuenta los planes y esquemas de ordenamiento territorial.

Luego, la sentencia C-273 de 2016 declaró la inconstitucionalidad del polémico artículo 37 del Código de Minas, demandado varias

veces en el pasado y sobre el cual la Corte ya se había pronunciado (Sentencias C-891 de 2002, C-395 de 2012 y C-123 de 2014). En esa ocasión el artículo fue demandado por vicios de forma, por cuanto la definición de competencias de las entidades territoriales debía realizarse por la vía de una ley orgánica y no de una ley ordinaria, como la ley 685. Además, el artículo 37 desconoció lo previsto en la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que claramente daba a las entidades territoriales la competencia para regular los usos del suelo.

Por último, la sentencia T-445 de 2016, que estudió la validez de la consulta popular realizada en Pijao (Tolima), ratificó la competencia de los entes territoriales en la regulación del uso del suelo garantizando la protección del medio ambiente, incluso cuando ello conlleve prohibir de manera absoluta la actividad minera en el territorio. Además, debido a las recurrentes denuncias y conflictos alrededor de la actividad extractiva, instó al gobierno nacional a conformar una mesa de trabajo interinstitucional con el objeto de llevar a cabo una investigación científica y sociológica sobre los impactos de la actividad extractiva, especialmente minera, en los ecosistemas del territorio colombiano.

El papel que ha jugado la Corte ha sido determinante para la reconfiguración de un esquema de gobernanza más equilibrado e incluyente. Sin embargo, el sector privado y el gobierno han expresado su inconformidad y descontento frente a los precedentes que está dejando el alto tribunal. El primero la ha tildado de estar haciendo activismo judicial, excediendo sus propias facultades

constitucionales al ordenar, por ejemplo, a la autoridad minera modificar normas que son ambientales o de carácter procedimental; esta facultad es exclusiva del legislativo. Además, los gremios han adoptado la narrativa de la “inseguridad jurídica” para el sector, al considerar que el sistema judicial no protege a la empresa privada, lo que se traduce en pérdida de confianza y reducción de la inversión. La Agencia Nacional de Minería, por su parte, ha señalado, en la misma dirección que los empresarios del sector, que la Corte ha introducido sub-normas a la legislación minera con la inclusión de nuevos requisitos no contemplados en la ley 685 de 2001³³.

En suma, el país está viviendo un momento crucial que puede aprovechar o desperdiciar. La jurisprudencia en el sector se convierte en la hoja de ruta para avanzar hacia una gobernanza garante de derechos y respetuosa de la Constitución. Es además la oportunidad para concertar un cambio de enfoque en el modelo de desarrollo, dándole un lugar a las actividades extractivas ajustadas a nuevos marcos institucionales y normativos para que sean social y ambientalmente amigables, sin desconocer las particularidades territoriales y poblacionales. Sin embargo, las demoras en acatar las sentencias o la adopción de medidas temporales –que terminan no siéndolo- bajo el argumento de desbloquear normativamente el sector pueden intensificar la conflictividad en los territorios y profundizar narrativas que satanizan la actividad extractiva.

³³ Respuesta a derecho de petición realizado a la ANM por la Representante a la Cámara Angélica Lozano. Radicación: 20181000288881. 27 febrero de 2018



4. Las modificaciones para sacar a flote el sector

El gobierno nacional se ha visto obligado a modificar algunas partes de su esquema de decisiones por los dictámenes de la Corte Constitucional. Estas acciones también responden al deber de cumplir con su función de gestor para asegurar las rentas provenientes de este último. A continuación, se mencionan algunas estrategias adoptadas para superar las dificultades y continuar promoviendo el sector.

4.1. El nuevo procedimiento para el otorgamiento de títulos mineros: los parámetros de idoneidad y las audiencias públicas

Para cumplir los mandatos de la sentencia C-389 de 2016, relacionados con la adopción de medidas especiales para asegurar la protección al ambiente y el adecuado manejo de los recursos naturales en la entrega de los contratos de concesión, la ANM ajustó el procedimiento para dar trámite

al otorgamiento de los títulos mineros en dos aspectos fundamentales: i) la verificación de unos requisitos mínimos de idoneidad laboral y ambiental, y ii) la garantía de participación ciudadana. Para la autoridad minera estas medidas eran necesarias mientras el Congreso de la República establecía el protocolo de concertación entre el gobierno nacional y los subnacionales. A su juicio, el carácter especial y la aplicación preferente del código de minas implica que la autoridad minera no puede dejar de resolver, por deficiencias en la ley, los asuntos de su competencia, caso en el cual deberá acudir a las normas de integración del derecho y a la Constitución Política.

La ANM explica que para la adopción de los dos puntos anteriores verificó el marco de sus funciones y competencias, respetando las atribuciones de las autoridades ambientales y del Ministerio de Trabajo, y prestando atención al ordenamiento jurídico vigente. Así, adoptó métodos e instrumentos de control ambiental del Ministerio de Ambiente, sin vulnerar las disposiciones consignadas en el Código de minas, a sabiendas de que esta ley es preferente.

Las acciones para cumplir con los mínimos de idoneidad ambiental y laboral

La verificación de los requisitos o condiciones mínimas previas para la entrega de un título minero solicitadas por la Corte no están incluidas en la Ley 685 de 2001. Por lo tanto, en marzo de 2017, la ANM expidió la Resolución 143 que modificó el formato A y las guías minero ambientales. La Resolución incluyó:

Mínimos de idoneidad ambiental: La Resolución establece que en el artículo 198 del Código de Minas se incluyen los instrumentos para vigilar labores mineras en el aspecto ambiental: Planes de Manejo Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental, Licencia Ambiental, permisos o concesiones para la utilización de los recursos naturales renovables, Guías Ambientales y autorizaciones en los casos en que tales instrumentos sean exigibles. Las guías minero ambientales habían sido adoptadas por los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 18-0861 del 20 de agosto de 2002, que establece los mínimos ambientales. Incluye además en el Programa Mínimo Exploratorio los elementos que aparecen en el cuadro 4:

Cuadro 4 – Mínimos de idoneidad ambiental

| | |
|---|---|
| Selección óptima de sitios de campamentos y helipuertos | Manejo de accesos Manejo de hundimientos |
| Manejo de aguas lluvias | Manejo de residuos sólidos |
| Manejo de aguas residuales domésticas | Adecuación y recuperación de sitios de uso temporal |
| Manejo de cuerpos de agua | Manejo de fauna y flora |
| Manejo de material particulado y gases | Plan de Gestión Social |
| Manejo del ruido | Capacitación de personal |
| Manejo de combustibles | Contratación de mano de obra no calificada |
| Manejo de Taludes | Rescate arqueológico |

Fuente: Resolución 143 de 2017

Mínimos de idoneidad laboral: La ANM establece que en el Programa Mínimo Exploratorio formato A, deben ser incluidos los profesionales competentes necesarios para el desarrollo de cada proyecto minero, de acuerdo con la clasificación de la minería consignada en el Decreto 1666 de 2016, encargando un profesional idóneo y conocedor de los impactos derivados de la actividad minera cuya formación y experiencia profesional debe estar armonizada con las normas vigentes. La Resolución adopta en el artículo 2 un instrumento de consulta obligatoria y de orientación conceptual, metodológico y procedimental. El interesado deberá señalar los términos de referencia que aplicará a los trabajos de exploración, teniendo en cuenta el tipo de mineral y el número de hectáreas solicitadas, así como el estimativo de inversión económica (de conformidad con el literal 7 del artículo 271 del CM), los mínimos de idoneidad ambiental y laboral y la Resolución 831 de 2015 que establece los criterios para acreditar la capacidad económica en el marco de las nuevas solicitudes de contratos de concesión minera.

Dependiendo de si se trata de una persona natural independiente, comerciante o no comerciante, persona natural dependiente o persona jurídica, deberá presentar la documentación contenida en el cuadro 5.

Además, junto con la propuesta de contrato de concesión y la información anterior, deberá presentar los estimativos de inversión para la fase de exploración, de construcción y montaje, explotación³⁴, endeudamiento

³⁴ Hace referencia a terrenos, construcciones, instalaciones de servicios, maquinaria y equipo, vehículos, capital de trabajo,

Cuadro 5 – Documentación para idoneidad laboral

| Persona natural independiente no comerciante | Persona natural independiente comerciante | Persona natural dependiente | Persona jurídica |
|--|---|---------------------------------------|---|
| Declaración de renta (si aplica) | Estados financieros | Certificado de ingresos y retenciones | Estados financieros |
| Certificado de ingresos | Extractos bancarios | Extractos bancarios | Certificado de existencia y representación legal de la sociedad |
| Extractos bancarios | RUT | RUT | * Podrá soportar la capacidad económica con un aval financiero dado por un establecimiento de crédito |
| RUT | Matrícula mercantil | Declaración de renta (si aplica) | |

Fuente: Resolución 831 de 2015

y costos de financiación estimados para las mismas fases.

Diseño e implementación del Programa de Relacionamento en el Territorio

Según la ANM este programa inició en 2017 como respuesta a las diferentes órdenes de la Corte Constitucional (sentencias C-123 de 2014, C-273 de 2016, C-035 de 2016 y C-389 de 2016), y tiene como objetivo principal

costos laborales, insumos, costos de administración, y otros,

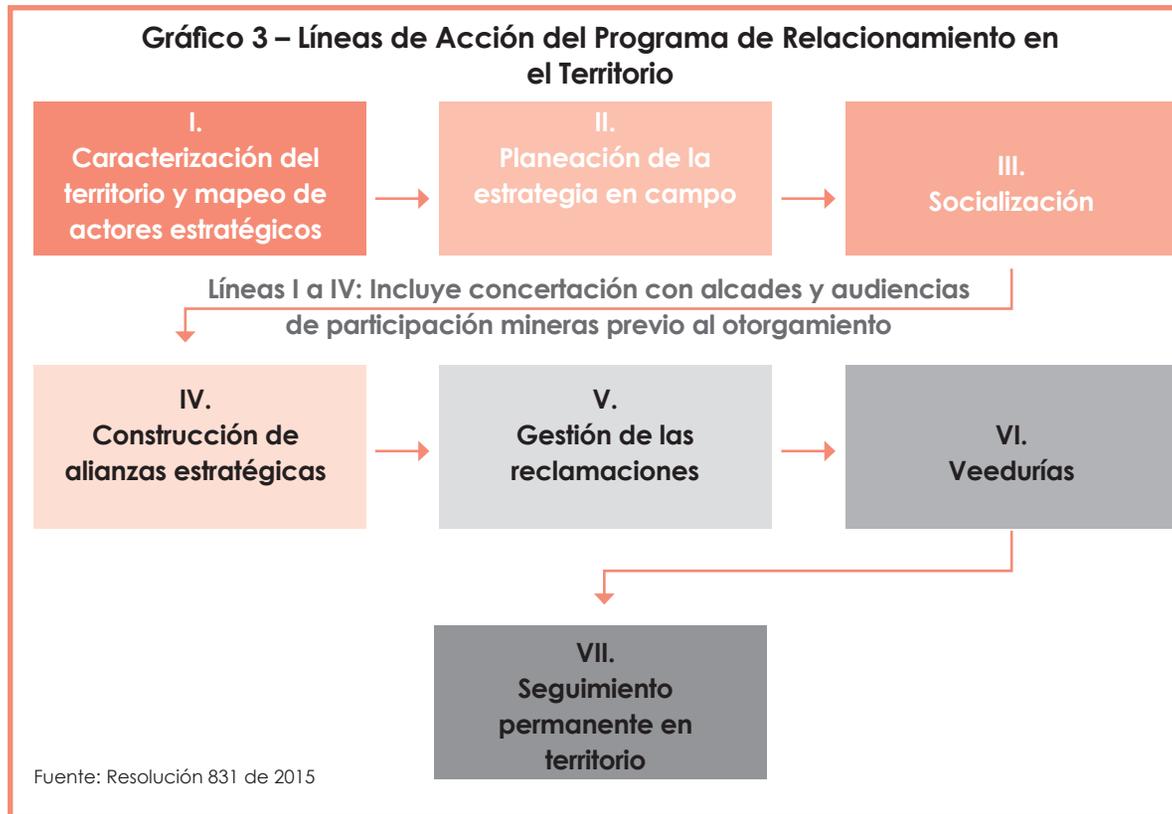
lograr una participación efectiva, oportuna y permanente de los actores involucrados en el desarrollo de un proyecto minero, previo al otorgamiento del título. El programa contempla siete líneas de acción (gráfico 3):

- **Línea I. Caracterización:** incluye información geológica minera del municipio, las restricciones ambientales, propuestas en trámite, las áreas excluidas y restringidas para minería y la presencia de grupos étnicos.
- **Línea II. Planeación:** revisión de las particularidades del territorio, ubicación, identificación de las propuestas de contratos de concesión en trámite y otros factores para determinar la forma y lugar de acercamiento.
- **Línea III. Socialización:** divulgación de la información y consulta a los actores estratégicos. Creación de espacios de concertación, socialización de la actividad minera y participación de la ciudadanía.
- **Línea IV. Construcción de alianzas estratégicas:** revisión de la oferta institucional en el territorio y construcción de estrategias con entidades del Estado o titulares de concesiones mineras en ejecución.
- **Línea V. Gestión de las reclamaciones:** revisión y gestión de reclamaciones e inconformidades presentadas en los diferentes espacios de participación y concertación
- **Línea VI. Veedurías:** participación de las personas o grupos directamente afectados por el proyecto en el seguimiento de sus impactos y

beneficios, así como actividades de mitigación y apoyo de expertos externos en los casos en que se considere que estos puedan aumentar la transparencia y la credibilidad.

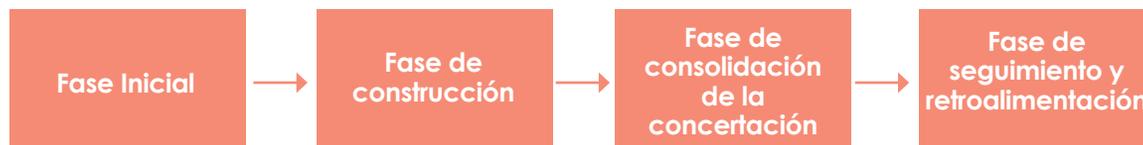
- **Línea VII. Seguimiento permanente en territorio:** análisis de las actividades realizadas y propuestas de mejora a través de un comité mensual de seguimiento.

Este procedimiento fue ideado por la ANM para conciliar las competencias del orden territorial respecto a la regulación del uso del suelo y las del orden nacional sobre titulación minera y formulación de la política pública. Es la fórmula que ha encontrado para la "articulación de la acción estatal" aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La concertación con las entidades territoriales (líneas de acción I a IV) tiene como objeto armonizar las políticas de ordenación del suelo con el desarrollo de proyectos mineros, a fin de "incorporar el componente minero en los instrumentos de ordenamiento territorial de los entes territoriales de manera concertada y en cumplimiento con los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad". De esta forma, se garantiza, según la ANM, una minería bien hecha, acorde con los usos del suelo y las necesidades de las comunidades y la Nación. El cuadro 4 presenta los 132 municipios en 24 departamentos con los que la ANM ha implementado esta estrategia de concertación hasta febrero de 2018. La totalidad de ellos han suscrito un acta de concertación, a solicitud de los propios alcaldes.



La ANM realiza, en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, concertaciones con los

alcaldes de las entidades territoriales en cuya jurisdicción recae el área de interés de la solicitud minera, en cuatro fases:



En la fase inicial la ANM solicita el instrumento de ordenamiento territorial para cotejarlo con la información del Catastro Minero y del Sistema de Información Geográfica e identificar las áreas susceptibles para el desarrollo de actividades mineras; una vez realizado este proceso, se entrega a la entidad territorial la información relacionada con los recursos mineros con la

que cuenta la ANM para que el Alcalde la tenga disponible y actualizada.

En la fase de construcción se busca la coordinación entre la ANM y la entidad territorial, con el apoyo, si es el caso, de las Corporaciones Autónomas Regionales correspondientes. Se crea un espacio de

Cuadro 6. Municipios aplicados a la concertación

| Departamento | # | Municipios |
|--------------------|----|---|
| Arauca | 2 | Tame, Saravena |
| Atlántico | 3 | Baranoa, Palmar de Varela |
| Bolívar | 10 | Santa Catalina, Turbana, Turbaco, Santa Rosa del Sur, Arjona, Simití, San Martín de Loba, Altos del Rosario, Río Viejo, Tiquisio, |
| Boyacá | 26 | Quípama, Socha, Sativa Sur, Chivata, Muzo, San Pablo de Borbur, Macanal, Chivor, San Luis de Gaceno, Sáchica, Pesca, Sotará, Toca, Ventaquemada, Cómbita, Betéitiva, Mongua, Ráquira, Siachoque, Socotá, Sora, Tasco, Topaga, Tutazá, Otanche, Chitaraque |
| Caldas | 4 | La Dorada, Aguadas, Neira, Filadelfia |
| Casanare | 3 | Nunchia, Aguazul, Villanueva |
| Cauca | 1 | López de Micay |
| Cesar | 11 | El Copey, Valledupar, Bosconia, San Diego, Curumaní, Astrea, La Jagua de Ibirico, Chiriguana, Codazzi, Gamarra, Chimichagua |
| Chocó | 5 | Unión Panamericana, Medio Atrato, Nóvita, Condoto, Tadó |
| Córdoba | 4 | Planeta Rica, Los Córdoba, Montelíbano, Valencia, |
| Cundinamarca | 5 | Cucunubá, Lenguazaque, Ubaque, Guataquí, Fusagasugá |
| Guajira | 8 | La Jagua del Pilar, Manaure, San Juan del Cesar, Urumita, Barrancas, El Molino, Villanueva, Fonseca |
| Guainía | 1 | Guainía-Inírida |
| Huila | 6 | Tesalia, Acevedo, Campoalegre, Yaguará, Altamira, Rivera |
| Magdalena | 2 | Fundación, Ciénaga |
| Meta | 1 | San Juanito |
| Nariño | 12 | Samaniego, San Bernardo, Cumbitará, Taminango, Ancuya, Albán, Yacuanquer, La Llanada, Andes, Sapuyes, Santacruz, Chachagüí, |
| Norte de Santander | 6 | Bochalema, El Zulia, Sardinata, Abrego, Chinácota, San Cayetano |
| Putumayo | 1 | Puerto Asís |
| Quindío | 1 | La Tebaida |
| Santander | 7 | Vetas, California, Tona, Matanza, Charta, Suratá, Cimitarra |
| Sucre | 3 | Toluviejo, El Roble, Morroa |
| Tolima | 2 | Ambalema, Ortega |
| Valle del Cauca | 7 | Ansermanuevo, Cartago, Jamundí, Obando, Sevilla, La Cumbre, Vijes |
| Vichada | 1 | Santa Rosalía |

Fuente: ANM (2018)

diálogo y concertación sobre las áreas susceptibles de desarrollo de actividades mineras. En este espacio la autoridad minera presenta cómo se desarrolla el proceso de titulación; información geológica, ambiental y minera del municipio (títulos, solicitudes, potencial); y análisis del instrumento de ordenamiento territorial con la información del Catastro.

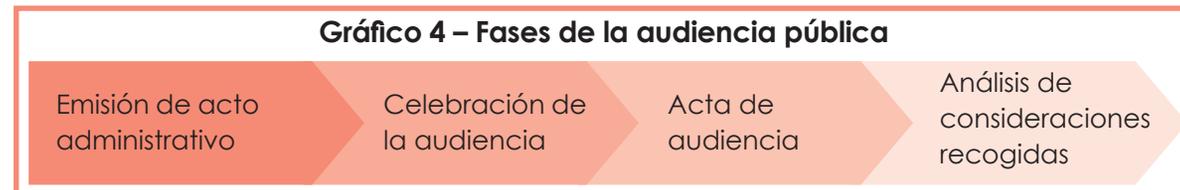
En la fase de consolidación de la concertación las partes suscriben un acta de concertación que adopta las áreas susceptibles de minería sin perjuicio de los trámites ambientales respectivos y de las demás actividades productivas y del ordenamiento del suelo que el alcalde disponga en su instrumento de planificación. En la fase de seguimiento y retroalimentación se busca un diálogo permanente entre la entidad territorial y la autoridad minera con el fin de armonizar el ejercicio de las competencias entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales.

Otro dispositivo es el de las audiencias públicas y la participación de terceros. La ANM plantea que, en aras de asegurar la participación de las comunidades, organizaciones sociales, entidades públicas y privadas, ubicadas en los territorios que involucran un proyecto minero, se adelanten las audiencias públicas en el proceso previo a la titulación minera. El gráfico 4 describe las fases que se estructuran para el desarrollo de la audiencia:

La ANM elabora el acto administrativo basada en los términos del artículo 259 de la Ley 685 de 2001 y en el artículo 35 del Código de Procedimiento Contencioso Administrativo. Allí, señala las reglas de la audiencia y se ordena la comunicación a los invitados; se da información sobre fecha, lugar, las solicitudes de los contratos y los datos de quienes las están solicitando, lugar para inscripción de ponentes y lugar en donde la ANM dispondrá la información relacionada, entre otros. Esta información estará disponible por lo menos durante quince días calendario antes de la audiencia en los sitios web, las alcaldías y las personerías correspondientes. La ANM también envía comunicación escrita a las entidades en el territorio y un edicto en las zonas donde se encuentran las solicitudes, en la página web de la ANM y en la alcaldía. Además, debe publicarlo en un periódico de alta circulación municipal o regional, y a través de emisoras locales o de perifoneo. Las personas interesadas en intervenir pueden inscribirse hasta diez días hábiles antes en la alcaldía, en página web de la ANM, o en la personería.

La celebración de la audiencia pública es presidida por la ANM, la cual señala el objeto, las reglas y el alcance del mecanismo, e informa sobre los solicitantes de proyectos. Los intervinientes podrán aportar documentos y pruebas que serán entregadas al secretario de la audiencia. Las personas que no puedan asistir podrán

Gráfico 4 – Fases de la audiencia pública



enviar sus inquietudes por escrito. El acta de audiencia debe ser elaborada durante los cinco días hábiles siguientes. Debe recoger los aspectos más relevantes, y aquellos que no pueden ser respondidos por la autoridad minera se trasladan a las entidades correspondientes. Sobre la fase de análisis de las consideraciones recogidas no hay claridad acerca de su trámite interno ni de la respuesta a las inquietudes ciudadanas. Bajo este procedimiento la ANM reportó haber realizado 26 audiencias públicas en 2017 (cuadro 7).

La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) también ha avanzado en un la concertación, que entiende como un proceso permanente de acercamiento técnico y pedagógico con las entidades territoriales (Alcaldes y Secretarios de Planeación, con base en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997) para que se incluya en sus instrumentos de planificación territorial la variable de hidrocarburos y de esta forma, sea posible armonizar los usos del suelo con los potenciales aprovechamientos de los recursos del subsuelo³⁵. Para la ANH el acercamiento deberá avanzar a instancias tales como el Concejo Municipal y el Consejo Territorial de Planeación. De esta forma, la ANH hace visible las actividades de hidrocarburos en el territorio y su importancia para cumplir los objetivos económicos, sociales y ambientales del municipio, así como su grado de compatibilidad con los distintos tipos de uso del suelo definidos en la Ley.

35 Respuesta de la ANH a derecho de petición realizado por la Representante a la Cámara Angélica Lozano. Radicado: 20184010149151 Id: 282289

Este procedimiento se basa en el artículo 6 de la Ley 388 de 1997, el cual estipula que “El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible”. Para ello define “las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales”. No es un procedimiento administrativo, sino una forma de incluir el tema de hidrocarburos dentro de los instrumentos de ordenamiento del suelo aprovechando, según la ANH, los espacios de participación que operan en ese proceso.

La ANH ha priorizado 120 municipios, de los cuales 51 que forman parte de la oferta de áreas “Oportunidades exploratorias Sinú–San Jacinto”; 54 son parte del “Proceso Competitivo permanente”, y 15 fueron seleccionadas a partir de la Sentencia STC 4360 de 2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia, que reconoció a la Amazonia colombiana como entidad sujeto de derechos, titular de la protección, mantenimiento y restauración a cargo del estado y las entidades territoriales que la integran³⁶. Este no es un procedimiento que tenga como resultado un acto o acuerdo con los municipios, tal y como lo hace la autoridad minera, sino un proceso que nace asociado a las revisiones y ajustes de

36 En este proceso varias de las Alcaldías han solicitado a la ANH ejercicios técnicos con los consultores locales que están a cargo de la actualización de los instrumentos de ordenamiento para los casos de Pueblo Nuevo, Sahagún y Lorica (Córdoba); San Juan Nepomuceno, Turbaco, Arjona y Santa Rosa (Bolívar); Tolviejo (Sucre), Ariguani (Magdalena).

Cuadro 7. Audiencias públicas mineras realizadas por la ANM en 2017

| Departamento | Municipio | Número de propuestas de contratos de concesión socializadas |
|--------------------|---------------------|---|
| Bolívar | Santa Rosa del Sur | 1 |
| | Simití | 7 |
| | Turbaco | 9 |
| | Turbana | 2 |
| | Santa Catalina | 2 |
| Boyacá | Quípama | 6 |
| | San Pablo de Borbur | 4 |
| Chocó | Condoto | 9 |
| | Unión Panamericana | 1 |
| | Tadó | 1 |
| | Nóvita | 2 |
| | Istmina | 4 |
| Caldas | Neira | 5 |
| | La Dorada | 4 |
| Cundinamarca | Guataqui | 9 |
| Magdalena | Fundación | 2 |
| Norte de Santander | Bochalema | 3 |
| | El Zulia | 2 |
| | Ábrego | 2 |
| | Sardinata | 3 |
| | Chinácota | 4 |
| Valle del Cauca | Obando | 1 |
| | Sevilla | 1 |
| | Cartago | 3 |
| | Anserma Nuevo | 3 |
| | Jamundí | 7 |

Fuente: ANM (2018)



los planes y esquemas de ordenamiento territorial con el propósito de visibilizar la actividad de hidrocarburos en ellos e incluirla dentro de sus estrategias de uso, ocupación y manejo del suelo.

4.2. Análisis de los nuevos procedimientos de cara a las realidades

Es necesario reiterar el papel trascendental que ha desempeñado la Corte al dar las orientaciones y pautas mínimas que debe incorporar el sector para que su manejo y gestión se haga de acuerdo con los principios de la Carta Magna, y en concordancia con las necesidades, medios de vida y diversidad de proyectos políticos de las colectividades territoriales. Las directrices dadas por la Corte son sin duda avances para la reconstrucción de la gobernanza y la democratización del sector en la mira de armonizar dos principios que se mantienen en constante tensión por las interpretaciones sesgadas de cada actor: el estado unitario versus la autonomía territorial.

Como se vio en la sección anterior, los primeros pasos tuvieron que ser dados por el saliente gobierno nacional, en lo que tiene que ver con los procedimientos para la promoción del sector, en un camino que ha estado lleno de dificultades y choques entre los distintos actores. La Autoridad Minera además ha abogado por su responsabilidad de cumplir con sus funciones –además de haber sido presionada por la Procuraduría al no estar cumpliendo con sus obligaciones, por lo que no pudo quedarse de brazos cruzados ante los vacíos jurídicos que se fueron generando y que el legislativo no ha logrado resolver en un tiempo prudente.

En su momento el Ministerio de Minas trató de salir al paso reglamentando el decreto 2691 de 2014 (el llamado “decreto navideño”) como alternativa a la Sentencia C-134 de 2014, decreto que hoy en día está suspendido por imponer una serie de cargas a las entidades territoriales que no correspondían. Era nuevamente la imposición desde el centro de una serie de requisitos que para nada se acercaban a una concertación donde rigieran los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Esta circunstancia, sumadas al desprestigio del sector ante diferentes sectores de opinión, llevaron al gobierno a cambiar su narrativa y su estrategia, si quería destrabar la situación y promover la actividad minera en el país. Es cuando la ANM comienza a hablar de la minería bien hecha y consolida el programa de relacionamiento territorial atendiendo a las providencias mencionadas y argumentando que si se puede conciliar los intereses de las partes involucradas. El problema es que este procedimiento está diseñado precisamente para hacer alianzas con las entidades

territoriales donde hay actividades mineras. En efecto, la ANM priorizó los municipios de acuerdo a las solicitudes hechas por los alcaldes, lo que indica su interés por dar continuidad y vía libre a la explotación de recursos en sus respectivas jurisdicciones. El procedimiento establecido hasta el momento no ha tenido en cuenta contextos de municipios no mineros, ni tampoco hay claridad sobre cómo se resuelve una situación en la que no se llega a un acuerdo entre las partes. ¿Cuál es la decisión final? ¿Pesa más el interés local o el nacional?

En la fase inicial de la concertación la autoridad minera solicita el instrumento de ordenamiento territorial para cotejar la información correspondiente; los planes y esquemas de ordenamiento territorial de primera generación, formulados en 1998-2000 tienen serias debilidades al definir inadecuadamente el perímetro urbano, delimitar erróneamente los suelos de protección y no incluir usos agrícolas, ganaderos, forestales y de explotación de recursos no renovables. Eso puede generar serias fallas, por lo que sería preciso buscar alternativas para apoyar a los municipios en la reformulación de esos instrumentos antes de proseguir con la concertación.

Al revisar las actas de las audiencias públicas realizadas, se observa baja asistencia, intervenciones de personas afines a la actividad minera y discusiones de un máximo de nueve solicitudes. Esto indica que no se han generado espacios que realmente permitan construir un proceso democrático de deliberación entre los actores locales y nacionales, tal y como lo sugiere la Corte; por el contrario, se realiza un



procedimiento a cuenta gotas para resolver las solicitudes en trámite en ese momento. Sin embargo, la ANM planteó que con todos los municipios ha logrado suscribir un acta de concertación, lo que indica que, así no haya una buena representatividad de los habitantes del municipio, el proceso continúa. ¿Ello implica entonces que de ahí en adelante el camino quedó despejado para el otorgamiento de títulos en ese municipio? Sería muy importante determinar con claridad la duración de esos acuerdos y la necesidad de revisarlos cada cierto periodo para atender a nuevos contextos y realidades.

El procedimiento repite además patrones de comportamiento sectorial según los cuales la ANM desde el nivel nacional lidera y coordina el proceso; la coordinación sectorial nuevamente queda en veremos pues, por ejemplo, en estas sesiones debería estar presente por lo menos un delegado de la autoridad ambiental para brindar la información correspondiente y participar en la discusión desde ese campo, lo que no está claro en el procedimiento. Parece más

sensata la estrategia de la ANH de entrar vía instrumentos de planificación del suelo para subsanar la deuda de los anteriores, e incluir las actividades extractivas –y la información ambiental- dentro de los mismos. Esta es una alternativa más respetuosa con los procesos territoriales. Si la actualización de esos instrumentos es adecuada, serán piezas idóneas para zanjar estas discusiones en el mediano plazo. Se requerirá, por tanto, una acción de fortalecimiento de los actores locales para la participación y estructuración de esos instrumentos.

Reflexión final a la luz de la gobernanza

La correlación de fuerzas de los distintos actores y sus actuaciones/reacciones han producido un vuelco en el sector que, en primera instancia, parecería encaminarse hacia formas de gobernanza que transformen el esquema de toma de decisiones, sobre todo en la vinculación de las colectividades territoriales. Se trata entonces de una gobernanza amplia, incluyente y descentralizada que implica indudablemente grandes retos por parte de todos los actores involucrados.

Como se vio, en un primer momento se reconoció un Estado central en el que el ejecutivo trata de imponer sus intereses cortoplacistas-, presionado por los gremios, y la rama judicial busca “atajar” las decisiones y sus repercusiones. En el interior del gobierno nacional eran evidentes las desarticulaciones entre, por ejemplo, las apuestas del Ministerio de Minas y el rezago del sector ambiental. En lo local el Estado se desdibujó, pues, por un lado, la institucionalidad minero ambiental se desbordó, y por otro, las entidades territoriales

en cabeza de sus Alcaldes y Concejos Municipales se desligaron del gobierno nacional, ya que encontraron eco y afinidad con las comunidades y demás actores para velar por intereses que les resultaron comunes: el reclamo de la autonomía para la toma de decisiones y la defensa de sus procesos de desarrollo territorial. Los departamentos productores, que en un primer momento fueron invisibilizados con la pérdida de funciones en el otorgamiento de títulos, seguimiento y control de la actividad, retomaron protagonismo en las decisiones sobre inversiones y ejecución de las regalías. La conflictividad social alcanzó su pico debido a las movilizaciones y a las estrategias de las colectividades ante la ausencia de canales de diálogo y comunicación para tramitar las inquietudes e inconformidades.

La Corte Constitucional enfrenta ese modelo y obliga al gobierno a dar un viraje en su esquema jerárquico de gobernanza del sector. Sin embargo, ese viraje está mediado por condiciones adversas que, de no ser abordadas en el corto plazo, podrán tirar por la borda las posibilidades abiertas por la jurisprudencia de los altos tribunales. Para cambiar el esquema jerárquico de decisiones y construir una gobernanza territorial es fundamental trabajar en la generación de capacidades de las autoridades departamentales y locales. Los actores locales también deben fortalecerse (conocimiento, información, recursos, capacidades técnicas y de negociación...) para ganar espacio en los escenarios de negociación y discusión, hacer control social a los recursos que se invierten y a las decisiones que se toman. Se debe avanzar en la instauración y fortalecimiento de espacios de participación



y dispositivos de diálogo entre el gobierno nacional y las colectividades territoriales, con reglas de juego más equilibradas que las que han adoptado recientemente. Las decisiones que se tomen deben necesariamente estar articuladas a las políticas locales y regionales, y responder a esas necesidades.

Un reto crucial será la consolidación de los imaginarios de las colectividades territoriales para construir apuestas estratégicas regionales. Al ir conformándose nuevas

identidades, será preciso trabajar de manera coordinada para que el gobierno nacional encuentre en los territorios interlocutores que hagan contrapeso y tengan argumentos sólidos en bien de las comunidades que sufren el impacto de la actividad extractiva. Es un imperativo conseguir que la explotación de los recursos les traiga beneficios. De lo contrario no se podrá hablar de gobernanza y, mucho menos, de gobernanza democrática.

Bibliografía

Arisi, Diego., Cortés, Alix., Vieira, Juan. (2017). "Colombia 2030: Mejorando la gestión del sector minero energético, Banco Interamericano de Desarrollo BID, División de Innovación para servir al ciudadano, Nota técnica N° IDB-TN-1321.

Banco Mundial (2017). "Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes, cuadernillo del "Panorama general", Banco Mundial, Washington DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

Conciudadanía. (2018). "Participación ciudadana en los procesos relacionados con la minería en Antioquia, focalizado en las subregiones Occidente, Oriente y Suroeste", Informe preliminar. Medellín.

Contraloría General de la República. (2017). "Los OCAD y la gestión por proyectos". En: Evaluación del Sistema General de Regalías, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.

Contraloría General de la República. (2017a). "Minería ilegal sigue arrasando regiones y la debilidad institucional del Estado colombiano se dejó ganar esta batalla, dice el Contralor", Comunicado de Prensa N° 167, Medellín. Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2017/-/asset_publisher/y0hcpbxJNnDG/content/mineria-ilegal-sigue-arrasando-regiones-y-la-debilidad-institucional-del-estado-colombiano-se-dejo-ganar-esta-batalla-dice-el-contralor/pop_up?_101_INSTANCE_y0hcpbxJNnDG_viewMode=print

Dagnino, E., Olivera, A., Panfichi, A. (2006). La disputa por la construcción democrática de América Latina. Fondo de Cultura Económica, México.

El Tiempo.com (12 mayo 2017). "El duro llamado de los gobernadores a Santos", Política. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/regiones-critican-centralizacion-de-las-regalias-de-colombia-87164>

El Tiempo.com (27 mayo 2016). "Corporaciones Autónomas Regionales no cumplen con control ambiental", Sección Justicia. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16604680>

El Tiempo.com (15 abril 2018). "Consultas populares y regalías, retos del próximo gobierno", Política. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/los-retos-en-el-sector-minero-energetico-para-el-proximo-gobierno-205598>

Flórez D' La Hoz (2016). "Extrayendo Transparencia", Grupo FARO. Disponible en: <http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/10/7-Ficha-Extrayendo-Transparencia-Ecuador.pdf>

Hernández Q., Andrés (Compilador). (2018). "Modos de gobernanza del agua y sostenibilidad", En: Modos de gobernanza y gobernanza del agua. Aproximaciones conceptuales, Universidad de Los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider). Ediciones Uniandes. Bogotá.

Muñoz A, Lina. (2016). "Derechos de acceso en asuntos ambientales en Colombia", Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 164, CEPAL y GIZ. ISSN 1564-4189, Santiago.

Peña, Juliana; Martínez, Mario; Jiménez, Felipe, Pardo, Álvaro, Velásquez Fabio (Coordinador) (2017). El sector extractivo en Colombia 2016. Foro Nacional por Colombia. Bogotá.

Quiñones, Aída., Menéndez-Echavarría, Alfredo., Herrera-Santoyo, Héctor. (2016). "Resistencias 2:0 Nuevas prácticas comunicativas e informacionales para confrontar el extractivismo minero en Colombia". En: Revista Anagramas. Volumen 15. N° 29. julio-diciembre. Medellín. pp. 51-70.

Ramos Ch, Héctor A. (2015). "Información y ciudadanía, una propuesta desde la gobernanza". En: Investigación Bibliotecológica. Volumen 29. Número 67. septiembre/diciembre. México. pp. 113-14.

Restrepo, Darío. (2015). "De la Cultura del reparto a la descentralización de las oportunidades de desarrollo en el posconflicto". En: Barberena, V y Restrepo, D. (ed.). Diseños Institucionales para la gestión territorial de la paz. Serie Rutas para la Paz, Fundación Konrad Adenauer Colombia y RINDE. Bogotá.

Roa G, Cecilia. (2018). "Tratado de Escazú: la esperanza de avanzar hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe", Noticias CIDER. Universidad de Los Andes. Disponible en: <https://cider.uniandes.edu.co/Paginas/Noticias.aspx?nid=151>

Sarmiento, Juan Pablo; Bula, Enith y Lagos, Esteban. (2 octubre 2017). "Acto Legislativo 04 de 2017: regalías para la paz", El Heraldo. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/politica/acto-legislativo-04-de-2017-regalias-para-la-paz-408119>

Suescún, Verónica. (2015). "El Estudio de los medios de comunicación para evaluar la reputación de los sujetos y las organizaciones". En: Colección Académica de Ciencias Sociales. Volumen 2. Número 1. Enero-junio.

Trujillo, Augusto. (18 mayo 2017). "La recentralización". En: El Espectador.com, Opinión. Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/la-recentralizacion-columna-694465>

Trujillo, A. y Pérez, G. (2015). "El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de la Habana". En: Barberena, V. y Restrepo, D. (ed.), Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz, Serie Rutas para la Paz, Fundación Konrad Adenauer Colombia. RINDE. Bogotá.

UPME (2016). "Boletín Estadístico de Minas y Energía 2012-2016". Bogotá. Octubre.

Velásquez, Fabio. (2018). "Colombia: La participación ciudadana en la gestión de las industrias extractivas", Informe Nacional. Versión preliminar. Foro Nacional por Colombia. Bogotá.

02

**La delimitación del
páramo de Santurbán:
multiplicación de
conflictos y crisis de
gobernanza a escala
micro-regional**

La delimitación del páramo de Santurbán y las posibilidades de realizar actividades de minería en sus inmediaciones es uno de los conflictos socio-ambientales que mayor repercusión ha tenido en los últimos ocho años en los medios de comunicación, la gestión gubernamental del ambiente, el trabajo jurídico de las Altas Cortes, el activismo social diversos grupos ciudadanos y las estrategias corporativas de las empresas mineras. Desde el día en que la empresa canadiense Greystar Resources presentó su solicitud de licenciamiento ambiental y su intención de realizar un mega-proyecto de extracción aurífera a cielo abierto en el área del páramo, la zona santandereana del ecosistema no ha dejado de ser un permanente lugar de incertidumbres productivas y conservacionistas, en el marco de complejas tensiones sociales, ambientales, gubernamentales y económicas.

El Páramo de Santurbán posee una extensión territorial de aproximadamente 130 mil hectáreas, de las cuales, 99 mil fueron consideradas como áreas de estricta conservación por la Resolución 2090 de 2014, que delimitó el ecosistema en ese momento. Se ubica entre los departamentos de Santander y de Norte de Santander, en un rango de altitud de entre los 3000 y los 4290 metros sobre el nivel del mar; sin embargo, la mayor parte de su territorio se encuentra en Norte de Santander. De acuerdo con la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), el páramo posee un alto valor ambiental y biológico, pues registra 457 especies de plantas vasculares y helechos, así como 293 especies de fauna vertebrada. Este ecosistema es estratégico para la vida humana y animal, por su papel

en la regulación de la oferta de agua de la que se abastecen más de 2.2 millones de personas en 24 municipios, entre los cuales hay dos ciudades capitales –Bucaramanga y Cúcuta.

A pesar de la extensión que se ubica en el departamento norte santandereano, la problemática en torno al páramo se ha expresado con algidez en el departamento de Santander, especialmente en los municipios de Vetas y California, y la ciudad de Bucaramanga: los dos primeros han subsistido tradicionalmente de la minería, mientras que los habitantes de la capital santandereana se han movilizadado en contra de las actividades mineras a gran escala en el páramo, por el riesgo que representan para la disponibilidad y calidad del agua que consumen.

En ese sentido, la hipótesis de la que se parte para desarrollar este capítulo es que, debido a las intenciones multinacionales y gubernamentales de extraer una gran reserva de oro ubicada en algunas áreas del páramo, se ha frenado la realización de procesos efectivos de gobernanza que reduzcan la conflictividad entre los actores a partir del cumplimiento de las normas existentes, el reconocimiento de los contextos territoriales y el planteamiento de alternativas y apoyos gubernamentales que logren beneficiar a los actores públicos y sociales del nivel local y regional, involucrados en la problemática en torno al páramo.

Con lo anterior, se hará un esbozo de los factores que han contribuido a fortalecer la compleja conflictividad y el relacionamiento que se experimenta entre la variedad de actores sociales locales y regionales, públicos

nacionales y municipales, y los privados mineros, por la posibilidad de realizar actividades mineras artesanales pequeñas, medianas y de gran escala en Santurbán. De igual manera, se esclarecerá cuáles han sido las estrategias de relacionamiento y los apoyos que se han gestado entre los actores en el marco de la influencia que ejerce la delimitación actual que definió la Resolución 2090 de 2014 y el nuevo proceso de re-delimitación ordenado por la Corte Constitucional con la Sentencia T-361 de 2017, que configuran un escenario de contraposiciones de acción en las estructuras estatales frente al páramo, y de preocupantes asimetrías de poder entre los intereses corporativos y gubernamentales, de un lado, y los ciudadanos, de otro.

El capítulo menciona, en su orden, las principales características del primer proceso de delimitación que formuló la Resolución 2090 de 2014; la problemática social y económica de la región derivada de la baja gobernanza y las decisiones parcializadas; las asimetrías de poder y equilibrios de negociación; el proceso de demanda, sentencia y el ejercicio de re delimitación; los principales factores y las características que podrán influir en los ejercicios de participación y de elaboración de la nueva delimitación; y finalmente, unas conclusiones al respecto.

1. Antecedentes y Resolución 2090 de 2014

Las preocupaciones en torno al Páramo de Santurbán empezaron a ocupar un espacio importante en la opinión pública debido a la intención de la empresa canadiense Greystar



de extraer aproximadamente 45 millones de onzas de oro y plata abriendo un hueco de 218 hectáreas a cielo abierto en la vereda Angosturas, del municipio de California, en Santander. La magnitud del proyecto generó la suficiente preocupación para que muchos habitantes de Bucaramanga se manifestaran en contra de los impactos ambientales que generaría el proyecto¹.

De acuerdo con el Estudio de Impacto Ambiental presentado por Greystar en el 2009, tras 12 años de actividades de exploración en la zona y en el marco de su proceso de licenciamiento ambiental, el proyecto que ejecutaría la compañía iniciaría en “un banco ubicado en la cota 3.268 metros sobre el nivel del mar, y en la fase cuatro empezaría desde el banco ubicado en la cota 3.525 msnm”. Asimismo, el proyecto Angostura implicaba disponer los escombros en un sitio ubicado a 3.630

¹ <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/santurban-el-fracaso-de-la-delimitacion/34878>

msnm. La Greystar preveía que para el año 2020 iniciaría con sus operaciones en el silo Páez a 3.890 msnm, con piscinas de lixiviación situadas a 4.042 msnm².

Las movilizaciones y comités cívicos que se organizaron en contra de la otorgación de la licencia ambiental al proyecto Angosturas en defensa del páramo tenían como principal preocupación el riesgo que suponía la ejecución de las obras en las dimensiones mencionadas para la oferta de agua proveniente del páramo, que abastece el 30% del acueducto de la ciudad y su área metropolitana. No obstante, es importante mencionar que del páramo se benefician en materia de abastecimiento hídrico más de 2 millones 200 mil habitantes de 24 municipios.

Tras diferentes pronunciamientos públicos de funcionarios de la nación y multitudinarias marchas ciudadanas en Bucaramanga rechazando el proyecto, en marzo de 2011 fue denegada la solicitud de licenciamiento de la empresa Greystar. A pesar de que la compañía intentó convencer a la población de la ciudad de Bucaramanga y a las autoridades ambientales y mineras de la nación, proponiendo realizar el proyecto de forma subterránea y no a cielo abierto como originalmente lo había planteado, el ministro de Minas Carlos Rodado Noriega comunicó que “la riqueza minera del país sólo se puede convertir en prosperidad para todos los colombianos si las actividades mineras se realizan respetando la normatividad ambiental y desarrollando

² <https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1717-mineria-en-el-paramo-de-santurban-ino-viable.html>

las mejores prácticas de minería sostenible internacionalmente reconocidas”³.

El gobierno de Juan Manuel Santos heredó de su antecesor, Álvaro Uribe, una gran cantidad de títulos mineros otorgados sin tener en cuenta la delimitación e integridad de los ecosistemas estratégicos. La Revista Semana señala, citando a Guillermo Rudas, que entre 2002 y 2010 la superficie titulada para estas actividades pasó de 1,13 a 8,53 millones de hectáreas, incluidos territorios de páramos⁴. Ante esa situación, que se expresó en una creciente conflictividad socio-ambiental frente a las iniciativas y proyectos de extracción de recursos naturales, como ha sido el caso del páramo de Santurbán, el gobierno de Santos promovió la delimitación de los 36 ecosistemas de páramo que hay en el país, a una escala 1:25.000.

El nivel del conflicto alcanzado en Santurbán fue el principal motivo para que éste fuera el primer páramo en ser objeto de delimitación, de modo que fuera un caso exitoso que pudiera ser replicado en los demás páramos del país. La declaratoria de delimitación se demoró tres años en ser oficializada, ya que, según Brigitte Baptiste, directora del Instituto Alexander von Humboldt, había que analizar en detalle cada decisión y sus respectivas implicaciones.⁵

Luego de tres años de trabajo, el 14 de diciembre se publicó de manera definitiva

³ <https://gol.caracol.com/noticias/economia/articulo-211731-se-descarta-completo-proyecto-para-explotacion-minera-paramo-de-santurban>

⁴ <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/santurban-el-fracaso-de-la-delimitacion/34878>

⁵ *Ibid.*

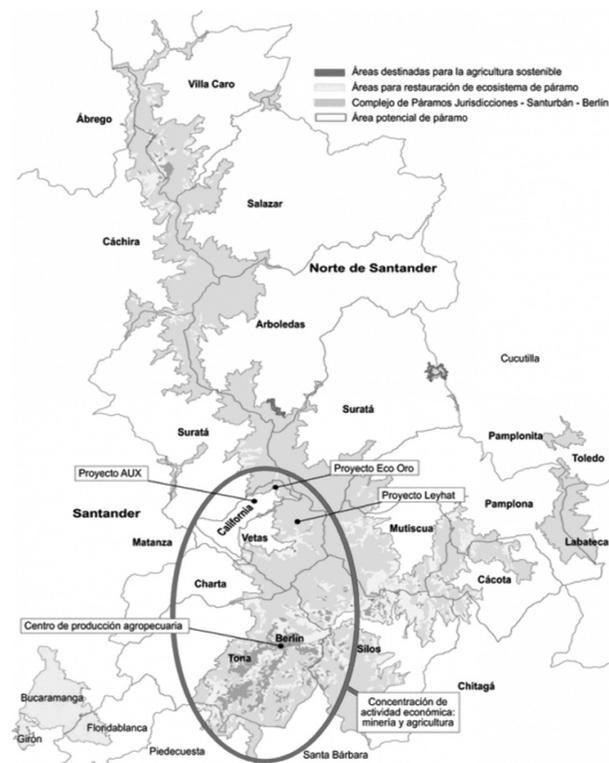
la Resolución 2090 del año 2014, en la que se delimita el Páramo en sus Jurisdicciones Santurbán – Berlín con un área de 98.954 hectáreas, un 24% menos del área total -135.000 hectáreas- que había señalado el Instituto Humboldt como área para la conservación. De acuerdo con el funcionario encargado del proceso de delimitación en ese momento, la cartografía estaba basada en las condiciones biológicas y físicas del área, pero no tenía en cuenta los factores sociales y económicos del lugar. Por ese motivo, iniciaron un proceso de acercamiento con la comunidad, con el objetivo de conocer cuáles eran las características y condiciones socio-económicas de los habitantes del lugar. Esto terminaría por reducir el área disponible para la conservación, ya que se establecieron áreas de transicionalidad, en las que los títulos mineros o licencias ambientales otorgadas con anterioridad al 9 de febrero del 2010, podrían continuar con su ejecución hasta su vencimiento, sin opción de prórroga⁶.

En la delimitación y la cartografía de la Resolución 2090, se plantearon tres tipos de áreas (mapa 1). Las áreas en color verde (99 mil hectáreas) fueron las que se decidió dejar como zonas de preservación; de las cerca de 35 mil restantes, las de color amarillo fueron definidas como de restauración para mejorar el flujo de los servicios ecosistémicos del páramo; y las de color naranja, fueron definidas para el uso sostenible, con el objetivo de que las actividades productivas aporten al flujo de servicios ecosistémicos⁷.

⁶ Artículo 3. Ley 1382 de 2010.

⁷ Resolución 2090 de 2014.

Mapa 1 - Delimitación del páramo planteada por la Resolución 2090 de 2014



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Estadísticas Anual 2017.

Con base en esas directrices, el funcionario del Ministerio de Ambiente encargado de esta primera delimitación afirmó en diversos medios de comunicación y en Audiencias Públicas de control político del Congreso, citadas por el Partido Verde y el Polo Democrático, que el proceso se consideraba positivo por el hecho de que nadie había quedado satisfecho con la delimitación. Las empresas extranjeras habían perdido parte de la superficie prevista para la explotación y a otras la actividad quedaría condicionada a la imposibilidad de una prórroga; los



mineros pequeños también tendrían que finalizar sus operaciones cuando venciera su título, y los comités creados en defensa del agua en Bucaramanga tendrían que aceptar la presencia de estas actividades en las áreas de transición del páramo.

Sin embargo, la delimitación inicial, que en principio se esperaba que lograra menguar la conflictividad en torno al páramo, tuvo el efecto inverso y exaltó diferentes puntos de desencuentro entre los diferentes actores involucrados. Resultó que la línea no fue bien recibida por la mayoría de los actores y que varias de las zonas demarcadas en la tipología de colores mencionada no brindaban solución a la incertidumbre productiva de la región, así como tampoco tenía concordancia con la ubicación de los predios y de títulos en el territorio. Un caso ejemplarizante es el de los predios de la Mina La Elsy-Trompetero, en el municipio de Vetas, cuya bocamina y red de túneles quedaron en una zona verde y su planta de beneficios en una zona amarilla. La siguiente fue la

reacción de los diferentes actores sobre la Resolución 2090:

- *Empresas mineras extranjeras:* Quizás los actores de mayor beneficio con la delimitación de la Resolución 2090 de 2014 fueron las empresas mineras extranjeras: de un lado, Greystar, quien hizo una transformación de su nombre a Eco-Oro para hacer una nueva solicitud de extracción por medio de trabajos de minería subterránea, y que bajo las condiciones que brindaba la Resolución podría ejecutar un proyecto viable económicamente para sus intereses. De otro, la antigua compañía AUX, del grupo económico EBX del empresario brasileño Eike Batista, quienes no tendrían problemas mayores de afectación a sus títulos mineros con la delimitación. El proyecto fue vendido en su totalidad por Batista al grupo inversor Mubadala, de los Emiratos Árabes Unidos, el cual creó la empresa Mlnesa, que opera actualmente en la zona.
- *Pequeños mineros de Vetas y California:* En un segundo orden de satisfacción con la delimitación del 2014, se encontraban estos mineros, quienes con las disposiciones iniciales de la Resolución y la Ley 1382 de 2010, podrían continuar con la extracción aurífera en sus títulos formalmente definidos hasta que caducara su vigencia. Este era el caso de algunas empresas como La Elsy, Trompetero y Reina de Oro, las cuales han hecho presencia en

Vetas por muchos años, aunque tuviesen inconvenientes con algunos de sus títulos, cuya área coincidía con zonas de estricta conservación, de transición o reconversión. Su nivel de conformismo y satisfacción se vería perjudicado por la expedición de la Sentencia C-035 de 2016, la cual prohibió realizar actividades de minería en las zonas y áreas delimitadas de páramo y dejó sin efecto las disposiciones transicionales de la Resolución 2090.

- *Actores sociales de Vetas:* Teniendo en cuenta la dependencia económica del municipio con respecto a las actividades mineras, y que el 76% del territorio municipal quedó cobijado por la delimitación del páramo, la perspectiva general de sus habitantes - producto de la desinformación y la falta de socialización de la Resolución 2090- era que no podrían realizar ningún tipo de actividad productiva en el territorio y que tendrían que desplazarse de su municipio. En ese sentido, había inconvenientes con personas que tenían dificultades similares a las de los mineros, cuyos predios aparecían parte en zona verde y parte en zona amarilla. Al igual que en el caso anterior, las disposiciones de la Sentencia C-035, cambiaron el panorama, ya que la sentencia prohibía todo tipo de actividades agropecuarias en todas las zonas de páramo.
- *Autoridades públicas regionales:* La Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB),

entidad encargada, por disposición del Ministerio del Medio Ambiente, de implementar las medidas complementarias a la delimitación del Páramo y efectuar el control sobre su protección y conservación, se quedó sola. Tanto, las organizaciones de Bucaramanga, como las autoridades y las comunidades de California y Vetas plantearon que el Ministerio había desconocido su obligación constitucional sobre el manejo del territorio al delegar las acciones de mayor impacto en la CDMB, la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR), habida cuenta de que las corporaciones no cuentan con las capacidades técnicas y financieras para adelantar la puesta en marcha de una política ambiental, social y económica para Santurbán. Incluso, entidades de control llamaron la atención sobre los problemas de crisis institucional y las denuncias por malos manejos presupuestales, como sucedió con el gerente de la CDMB, a quién 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 determinado.

- *Comité por la Defensa del Agua del Páramo de Santurbán y organizaciones de Bucaramanga:* Fue el actor que quedó menos satisfecho con la delimitación



de la Resolución 2090, debido a dos elementos principales: i) el procedimiento participativo con el cual se definió la delimitación por parte del Ministerio de Ambiente; y ii) las zonas de transicionalidad o reconversión, que permitían realizar proyectos mineros en el área de páramo, especialmente los de gran escala de las empresas extranjeras, que pondrían en peligro la disponibilidad del agua para la ciudad de Bucaramanga y su área metropolitana.

2. Tutela a la Resolución 2090 de 2014

Para el Comité de Defensa del Agua del Páramo de Santurbán, algunos sectores políticos y de la academia, la delimitación establecida por el gobierno nacional era una licencia oficial para la implementación de macroproyectos mineros en las principales zonas productoras de agua, teniendo en cuenta que, en el caso de Santurbán, el

páramo pasó de tener 129.743 a solo 98.954 hectáreas protegidas, lo que significó 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 Ministerio de Ambiente. En las casi 30.000 hectáreas donde se eliminó la protección, en la práctica se podría hacer minería (Andes; 2014).

Como se mencionó, ese era el caso de Eco Oro que en esas condiciones podía explotar más del 60% de los títulos que posee, paradójicamente los más rentables, bajo el pretexto del respeto a los derechos adquiridos por los privados en el marco de la Ley 1382 de 2010. Esta situación, favorable de acuerdo a lo estipulado en la Resolución 2090 de 2014, fue el principal impulsor del descontento e insatisfacción del Comité por la Defensa del Agua del Páramo de Santurbán (CDAPS), el cual decidió instaurar una acción de tutela contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en compañía del Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez (CALCP), por vulnerar sus derechos fundamentales al debido proceso, a la participación, la igualdad y la petición de información, e incurrir en omisiones en el proceso de delimitación del Páramo de Santurbán que concluyó con la expedición de la mencionada Resolución⁸.

Los argumentos planteados por el Comité y el Colectivo para entutelar el proceso de delimitación liderado por el MADS, obligan a referirse a los siguientes sucesos, que a juicio de la Corte Constitucional afectaron las posibilidades de participación de diversos

⁸ Sentencia T-361 de 2017, p. 5.

actores, no solo de Bucaramanga, sino también de los municipios y la región:

- En el proceso de delimitación, el CALCP y el CDAPS solicitaron en noviembre de 2013 por medio de derechos de petición al Ministerio de Ambiente que se practicaran audiencias públicas con el fin de que participaran los sujetos afectados con la regulación del páramo. A esta solicitud el MADS no respondió hasta que Tribunal Administrativo de Cundinamarca falló una tutela en contra del Ministerio, obligándolo a responder. Su respuesta fue mencionar que esas acciones no eran procedentes, ya que la delimitación era una regulación específica que excluía esas diligencias.
- El 30 de noviembre de 2013, el MADS manifestó que la delimitación estaba concluida, pero que, antes de oficializarla, haría unas mesas de concertación con los sectores involucrados para que conocieran la decisión y su alcance. El 12 de diciembre de ese año, y el 17 y 27 de enero de 2014 el ministerio realizó las mesas, una en el municipio de Tona, y las otras dos en Bucaramanga, con el propósito de discutir sobre la oferta y la calidad del agua, así como del financiamiento y la sostenibilidad. A ese proceso deseó asistir y participar el CALCP y el CDAPS, formulando un derecho de petición a la autoridad ambiental para conocer las fases del proceso de las mesas y de la delimitación, así como de las áreas

reconocidas y la situación de los títulos mineros en la zona.

- Ante la poca receptividad del MADS, el Comité y el Colectivo comunicaron por documento escrito su desacuerdo con el proceso de concertación para la delimitación, pues consideraban que había sido un trámite impuesto por la autoridad para legitimar la participación inexistente de la comunidad, teniendo presente que la ministra de turno había declarado que la decisión frente a Santurbán “ya había sido tomada” antes de efectuar el diálogo con la comunidad. Ante esa circunstancia solicitaron que se hiciera un proceso amplio participativo para la delimitación. El MADS solo dio respuesta a ese pedido cuando el CALPC y el CDAPS instauraron otra tutela que generó la respuesta ministerial en abril del 2014, en la que señala: i) que el proceso de delimitación de Santurbán había finalizado; ii) que las mesas de concertación no eran instancias decisorias, ni vinculantes; y iii) que la convocatoria la realizaba la Gobernación de Santander, a lo que se puede añadir que tampoco suministraron copia del proyecto de Resolución.

Con base en estos elementos, ambas organizaciones de Bucaramanga presentaron la tutela que fue admitida el 3 de julio de 2015 por el Tribunal Administrativo de Santander, pero adicionando las repercusiones ambientales que tendrían los

proyectos auríferos de gran escala de las empresas Eco-Oro y AUX para la disponibilidad y la calidad del agua de la capital santandereana. No obstante, el Tribunal consideró improcedente la demanda de tutela debido a que desconocía el principio de subsidiaridad. A pesar de que impugnaron la decisión en primera instancia, el Consejo de Estado confirmó la decisión del Tribunal, argumentando que tanto el Comité como el Colectivo podrían hacer uso de mecanismos ordinarios de defensa judicial para cuestionar la Resolución 2090, tales como los controles de nulidad simple y los de protección de derechos e intereses colectivos.

A pesar de que la Resolución por esa época ya tomaba un rumbo de acato y cierta aceptación por parte de algunos actores, especialmente los de mayor satisfacción frente a sus directrices, el proceso judicial que emprendían los actores que ponían en cuestión el procedimiento y el resultado de la delimitación, avanzó paralelamente y de forma más rápida que las labores de definición de las medidas complementarias y de manejo del área delimitada del páramo de Santurbán. En gran medida, también por las nuevas reglas de juego que expediría la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-035, que prohibía tajantemente las actividades de minería y agricultura en las zonas de páramo, sin importar que el título o licencia ambiental hubiese sido entregada antes de la fecha estipulada por la Ley 1382 de 2010.

En general, es claro que la Sentencia T-361 de 2017, en la que se obliga a rehacer la delimitación del páramo para garantizar la participación, parte del reconocimiento de una ausencia de apertura gubernamental

hacia la concertación y definición de un instrumento de delimitación que no atente latentemente contra los derechos participativos y ambientales de los habitantes de Bucaramanga y de los municipios de la provincia de Soto. En la delimitación que profería la Resolución, se identificaba una legislación proclive a los intereses de las empresas extranjeras –especialmente Eco-Oro- al permitir sus operaciones bajo la figura de las zonas de reconversión o transicionalidad, en áreas de páramo y vulnerabilidad ecosistémica.

Ante este tipo de decisiones, impulsadas por las expectativas en regalías que suponía el proyecto, tuvieron lugar ejercicios vacíos de concertación, en los que no fueron invitados los actores afectados, ni se hizo un proceso real de gobernanza que menguara el conflicto en torno al páramo, ni mucho menos que planteara soluciones tangibles y equitativas para los habitantes de la parte alta del páramo y de Bucaramanga. Este camino de malas decisiones llevó a que las discrepancias entre comunidades y organizaciones de los municipios del páramo y la capital santandereana empezaran a crecer, ya que el proceso de tutela del Comité y el Colectivo generó nuevos procesos declaratorios cuando la Corte Constitucional decidió revisar en el 2016 los fallos del Tribunal Administrativo de Santander y del Consejo de Estado para este caso.

3. Pugna entre actores y problemática en torno a la delimitación del Páramo y sus oportunidades económicas

En el periodo en que se definió la delimitación por medio de la Resolución 2090 y los años

posteriores las pugnas entre los distintos actores se fueron haciendo cada vez más evidentes. El proceso de demanda de tutela al MADS y a la Resolución por parte del Comité y el Colectivo fue uno de sus máximos indicadores y uno de los principales factores que empezaron a producir alianzas y lazos de cooperación. A continuación, se mencionan los actores más importantes que se verían involucrados por grupos (cuadro 1), para luego hacer una revisión de las relaciones entre los actores dentro de cada grupo y entre los actores particulares de uno y otro grupo.

3.1. Las directrices Ministeriales versus las sentencias de la Corte

El Ministerio de Ambiente, líder del proceso de delimitación, ha condicionado la forma como se han desarrollado las relaciones con los demás actores públicos de los distintos niveles. Durante el periodo de post-delimitación (Resolución 2090), la CDMB quedó encargada de definir las medidas complementarias y los planes de manejo sobre el área de delimitación. En ese mismo sentido, la intentó adelantar el trabajo de elaboración del Plan de Manejo del Parque

Cuadro 1. Páramo de Santurbán: actores

| Grupos de actores | Multinacionales | Nacionales | Regionales | Locales |
|-------------------------|-------------------|------------------------|---|--|
| Actores gubernamentales | N/A | Ministerio de Ambiente | CDMB | Alcaldías de Vetas |
| | | Corte Constitucional | Gobernación de Santander | Alcaldía de California |
| Actores sociales | N/A | N/A | Comité de Defensa del Agua | Asociaciones mineras de California y Vetas |
| | | | Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez | Comunidad de California y Vetas |
| Actores Privados | Greystar/ Eco-Oro | N/A | N/A | Empresa La Elsy-Trompetero |
| | AUX/Minesa | | | Minera Reina de Oro |
| | Leyhat | | | |

Fuente: Elaboración propia.

Regional Santurbán⁹ –un área distinta de conservación- con base en las áreas estipuladas por la delimitación ministerial, pero sus bajas capacidades financieras y de personal dificultaron llevar el proceso de formulación participativa en los diferentes municipios del área. Al final, este proceso se detuvo definitivamente con la expedición de la Sentencia T-361, con la que se ordenó el nuevo proceso de delimitación.

Tanto la Corporación como la Gobernación han estado coordinadas con las actividades administrativas del MADS. En el caso de la Gobernación, en el proceso de declaración que realizó la Corte Constitucional para dictar la Sentencia de re-delimitación, fue enfática en considerar improcedente la acción de tutela promovida por el Comité por la Defensa del Agua y el Colectivo Luis Carlos Pérez, argumentando el incumplimiento del requisito de subsidiaridad. No obstante, también manifestó no haber tenido responsabilidad alguna en la convocatoria y organización de las mesas de concertación que promovió el MADS, señalando que se limitó a participar^{10 11}. Más allá de eso, en diferentes reuniones con Secretarías de la Gobernación pudo comprobarse que no han intentado asumir ninguna postura o esfuerzo gubernamental al respecto, aparte de un programa del actual Plan de Desarrollo Departamental, denominado Gobernanza del Agua. Este quiso involucrarse en el proceso de la CDMB de formulación del Plan

⁹ Resolución 1236 de 2013.

¹⁰ Sentencia T-361 de 2017. Página 35.

¹¹ De estas mesas no hay actas disponibles que permitan verificar las intervenciones de los actores convocados, ni la asistencia de organizaciones, ya que el mismo MADS confirmó que no se levantaron actas. (Sentencia T-361, p. 30.).

de Manejo del páramo, pero al final no se materializó, ni logró ningún resultado.

En cuanto a las administraciones municipales de California y Vetás, los municipios de mayor relevancia con respecto a las disputas por la minería en el páramo, en un principio mostraron fuerte rechazo a la Resolución 2090 por temor a que afectara la actividad tradicional minera que han realizado por más de 300 años. A pesar de las zonas de transición establecidas, el temor y el rechazo no disminuyó, pero fueron interiorizando la idea de que en unos años tendrían que abandonar la minería como actividad principal. En ese sentido había cierto entendimiento con las autoridades ambientales del MADS y de la CDMB para la formulación del plan de manejo, actores con los que anteriormente se habían rehusado a dialogar y a recibirlos en sus municipios públicamente. En ocasiones –cuentan los habitantes y atestiguan algunos funcionarios de la CDMB- fueron expulsados del municipio por medio de vías de hecho de parte de los habitantes.

En ese escenario, la Corte Constitucional ha sido el contrapeso público del gobierno en el marco de la delimitación y de las intenciones de este último de facilitar la ejecución de proyectos de minería a gran escala en zonas de páramo y en áreas contiguas. El activismo judicial de las organizaciones de Bucaramanga y de algunos Senadores de la República ha sido relevante en el accionar de la Corte. Por ello, esta última ha sido blanco de fuertes críticas por parte de las administraciones municipales y de los habitantes de Vetás y California, por considerar que su jurisprudencia (Sentencias

C-035 y T-361) ha ido en detrimento de sus tradiciones, su identidad y su sostenibilidad económica basada en la minería.

3.2. Polarización y discrepancias entre la parte alta y la parte baja

De manera paralela a las relaciones gubernamentales, una de las diferencias más importantes y de mayor preocupación en este conflicto ha sido la pugna entre los habitantes de la parte alta –California, Vetas y Suratá– y los habitantes y organizaciones de Bucaramanga. Los primeros defienden la actividad minera tradicional en el páramo que han realizado por más de tres siglos, mientras un sector importante ha defendido y apoyado la actividad a gran escala. Los segundos, defienden la integridad del ecosistema y la disponibilidad de agua para la ciudad, por la amenaza que representa la gran minería.

Desde el momento en que fueron evidentes las intenciones de la Greystar, ambas poblaciones se han relacionado de forma antagónica. La demanda de tutela en contra de la delimitación inicial profundizó las diferencias entre ambas poblaciones, algunos de cuyos sectores son menos radicales en cuanto a la dicotomía planteada entre el oro y el agua. Sin embargo, las posibilidades de diálogo entre ambos grupos han sido mínimas.

Por su parte, el Comité por la Defensa del Agua ha propendido por el activismo jurídico en aras de prohibir, en especial, la minería a gran escala, es decir, los proyectos de Greystar/Eco Oro y de AUX/Minesa, pero no ha tenido una posición clara frente a la



minería tradicional y pequeña realizada en los municipios, ya que algunos la ven como viable, mientras otros consideran que cualquier tipo de minería es inviable en el área del páramo. Por su parte, las organizaciones y asociaciones mineras de la parte alta acusan a los de Bucaramanga de “ambientalistas extremos” y de querer apoyar el desplazamiento de la población, sin proponer alternativas para su subsistencia.

En ese aspecto, los habitantes y organizaciones de California y Vetas han sostenido relaciones de cooperación y de apoyo argumentativo, aduciendo ante la Corte en el proceso de revisión de la tutela de la Resolución 2090 que el derecho a la participación no podía ser ejercido de forma abusiva por los actores de la capital santandereana, ya que torpedeaba la aplicación de las decisiones tomadas por el Consejo de Estado y el Tribunal de Santander. El temor específico era que la tutela cambiara las condiciones parcialmente aceptables que tenían, para cumplir con la vigencia de

los títulos mineros. Ello motivó un respaldo parcial de varias organizaciones de Vetas, Suratá y California, sus administraciones públicas, la Gobernación y la CDMB a la delimitación que estableció la Resolución, a pesar de los inconformismos.

En el conjunto de actores identificados, la Corte Constitucional ha sido la que mayor respaldo ha brindado al Comité y el Colectivo, en la medida que ha salvaguardado sus intereses en torno a los procesos participativos de la delimitación del páramo (Sentencia T-361 de 2017) y a las restricciones económicas que introdujo la Sentencia C-035 de 2016. Esta última fue respuesta a una demanda de inconstitucionalidad promovida por el Senador Alberto Catilla, especialmente sobre unos artículos de los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2018 que permitían la creación y ampliación de Áreas de Reserva Estratégica Minera por encima de las vocaciones productivas de las áreas, sin considerar el valor biológico y ecológico de las mismas. La revisión de la Corte tuvo como resultado, entre otros aspectos, la prohibición de las actividades mineras, de hidrocarburos y agropecuarias en las zonas delimitadas como páramos y humedales, sin importar las disposiciones de la Ley 1382 de 2010, que permitía finiquitar los proyectos mineros que tuvieran licenciamiento ambiental emitido antes del 10 de febrero de ese mismo año en zonas de páramo.

3.3. El poder económico y el amplio margen de acción de las multinacionales mineras

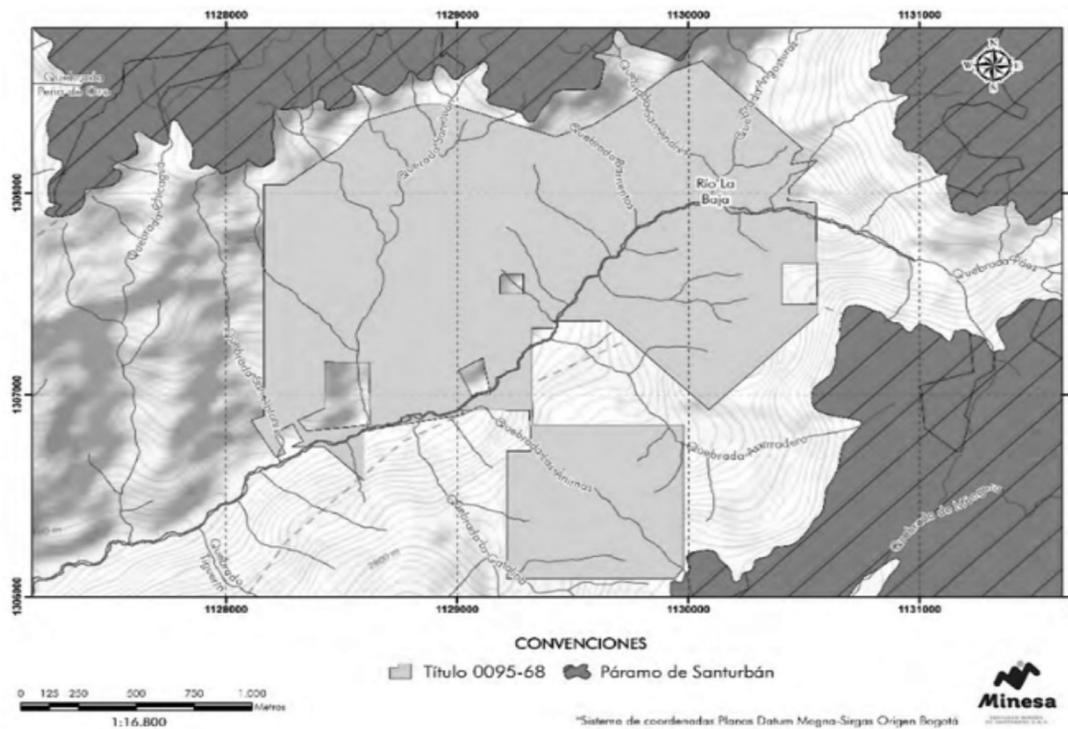
Como se mencionó anteriormente, el conflicto en los medios de comunicación

empezó a generar controversia al conocerse las intenciones de la Greystar y la evidente inviabilidad de su proyecto a cielo abierto. Posteriormente, la empresa cambió su razón social y su logo corporativo de Greystar a Eco Oro, con la finalidad de presentar un nuevo proyecto de extracción subterránea, el cual era viable y rentable en el marco de las disposiciones de la Resolución 2090, al poder sacar provecho de las zonas de reconversión. En el momento en que la Corte profiere la Sentencia C-035, Eco Oro desiste del proyecto, argumentando que ya no es viable, en la medida que se prohíbe la actividad en estas zonas. Esta empresa inició un proceso de arbitramento, pues consideraba que la Sentencia C-035 violó las disposiciones del Capítulo VIII del Acuerdo de Libre Comercio entre Colombia y Canadá en 2008.

Por parte de AUX, convertida en Minesa (Sociedad Minera de Santander) luego de ser adquirida por el fondo inversor MUBADALA de los Emiratos Árabes Unidos, la ubicación de sus títulos fue favorable frente al trazado de la delimitación de la Resolución 2090, ya que quedaron aproximadamente a 200 y 400 metros de distancia del páramo, tal como se puede ver en el mapa 2. Es esta empresa la que mayor influencia ha tenido recientemente, aunque no se desconoce que Eco Oro también jugó un papel estratégico en el territorio mientras hizo presencia.

En Santurbán, la decisión que oficializó la resolución 2090 permitía a las empresas continuar con algunas restricciones para su operación. En ese mismo sentido, los artículos del Plan Nacional de Desarrollo que fueron demandados pretendían

Mapa 2 – Los títulos de Minesa y el Páramo de Santurbán



Fuente: León, 2017. <http://lasillavacia.com/historia/minesa-prende-motores-en-la-vecindad-de-santurban-60310>

revivir la oportunidad de efectuar ese tipo de actividades en el ecosistema. El empoderamiento de las organizaciones de Bucaramanga y el equilibrio de poderes, fruto de su movilización ha sido el principal factor que ha evitado el triunfo irrestricto de las empresas. Aunque Minesa posee sus títulos por fuera del área de páramo de la Resolución, su proceso de licenciamiento ambiental solicitado a mediados del 2017, que parecía seguir un camino rápido hacia la aprobación, finalmente se ha visto afectado por la orden de re-delimitar el área del páramo.

En ese aspecto, vale la pena aclarar cuál ha sido la estrategia de Minesa en su relación con los demás actores. En primera instancia, es claro que desde el gobierno nacional se ha intentado viabilizar el proyecto de extracción aurífera, por las expectativas que este genera en términos de regalías e impuestos. Esto es evidente no solo por las decisiones legislativas que se habían expedido sino también por las negociaciones y acuerdos comerciales que Juan Manuel Santos realizó en noviembre de 2017 con el príncipe heredero de los Emiratos Árabes Unidos, entre los que se encuentran

los proyectos mineros. En ese sentido hay una clara relación de cooperación entre la empresa y el gobierno nacional.

La estrategia de relacionamiento con los actores públicos locales también es de cooperación, en la medida en que los alcaldes municipales de la provincia de Soto, en particular los de California, Vetás y Suratá, también han mostrado públicamente su respaldo a la intención de Minesa de extraer el oro, como ocurrió en el Congreso Nacional de Minería del 2017 en Cartagena. En parte, el apoyo de las administraciones locales al proyecto de Minesa revela una actitud de reciprocidad a los respaldos económicos que la empresa les ha dado para cumplir algunos programas, obras y metas de sus planes de desarrollo. La capacidad económica de la empresa ha sido un factor determinante a su favor para afianzar su protagonismo y su influencia en la región, resolviendo parcialmente las debilidades presupuestales y de recurso humano de los municipios en aspectos como pavimentación de vías urbanas, compra de predios y hasta elaboración de esquemas de ordenamiento territorial, en el caso del municipio de California.

El argumento al unísono de los alcaldes de la provincia de Soto, quienes se agrupan en la Asociación de Municipios de Santurbán (Asomusanturbán), es que desean que se desarrolle una minería responsable que lleve desarrollo a la región, lo que, a su juicio, Minesa va a hacer con la tecnología que implementarán en el proceso de explotación del subsuelo¹². Vale la pena aclarar que

¹² <http://lasillavacia.com/historia/los-alcaldes-la-palanca-de-minesa-en-santurban-61298>

Asomusanturbán posee unos convenios con Minesa para el fortalecimiento institucional de la Asociación, los cuales han sido ratificados por la representante legal de la misma, argumentando la necesidad de que la empresa genere buenos procesos y beneficios en el marco de su proyecto.

De una forma similar, la empresa, en un intento por colocar la mayor cantidad de actores a su favor, suscribió unos convenios de apoyo con la CDMB y con la Universidad Industrial de Santander (UIS). Con la Corporación los firmó en marzo del 2017 para formular un modelo de “desarrollo sostenible para la región” junto con los alcaldes de la provincia, lo cual fue blanco de críticas por parte de la comunidad bumanguesa que manifestó su inconformidad, argumentando que la Corporación no debía ser juez y parte en las operaciones de la empresa. Aunque la CDMB no es la encargada de otorgarle la licencia ambiental a Minesa, debe emitir un concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto¹³.

Con la UIS, los convenios fueron firmados a través de la Escuela de Biología para realizar una cooperación científica y de desarrollo tecnológico con la multinacional minera para la generación de conocimiento. Según el rector de la Universidad, Hernán Porras, mediante los convenios esperaban desarrollar conocimiento, pero no avalar institucionalmente las actividades de Minesa. Ante la polémica que suscitaron esos acuerdos, los estudiantes de la UIS solicitaron en una asamblea extraordinaria a las directivas universitarias anularlos, aduciendo

¹³ <http://lasillavacia.com/historia/minesa-prende-motores-en-la-vecindad-de-santurban-60310>

que iban en contravía de la postura universitaria sobre ese tipo de proyectos mineros en la región, especialmente en Santurbán. Asimismo, consideraban que Minesa estaría utilizando el nombre de la universidad para hacer un lavado de imagen de su proyecto¹⁴.

En vista de esa situación, la universidad decidió cancelar los tres convenios que tenía con la empresa, a lo que Minesa respondió lamentando y respetando la decisión, la que, a su juicio, fue provocada por la reacción de un grupo minoritario de estudiantes, impidiendo de esa forma un beneficio para 4900 personas de Soto Norte y Santander. Para varios sectores ambientalistas y académicos, los convenios hacían parte de una estrategia corporativa para generar una imagen positiva del proyecto en la población bumanguesa en el marco de sus actividades de Responsabilidad Social Empresarial, y así restarle contradictores a la propuesta de extracción¹⁵.

Entre el año 2016 y el 2017, la empresa invirtió, según sus propias cifras, 14.596 millones de pesos en el desarrollo de su Plan de Responsabilidad Empresarial. Varias de esas inversiones han sido realizadas de la mano de las administraciones municipales, mientras otras han atendido de forma individual algunas solicitudes ciudadanas y de las organizaciones que tienen sede en la región, en apoyos específicos, como cursos, pago de profesores de música o algunos insumos. La empresa ha logrado cubrir varias

verdeas de los municipios de la provincia y en algunos sectores ha logrado afianzar un discurso de defensa y de respaldo hacia el proyecto.

En algunas organizaciones ha sido posible identificar fisuras internas de opinión sobre el proyecto de Minesa, puesto que algunos de sus integrantes son renuentes a recibir apoyos de la empresa, mientras que otros, a pesar de no estar totalmente de acuerdo con el proyecto, se muestran a favor de recibir ciertos beneficios. La justificación de estos últimos tiene que ver con la falta de apoyo y de atención por parte de las alcaldías y de la gobernación durante muchos años, entendiendo las ofertas de la empresa como oportunidades que no se pueden desaprovechar, ya que puede que no se vuelvan a presentar.

Así, Minesa ha logrado forjar relaciones de cooperación y respaldo de un sector importante de personas y asociaciones de los municipios de la provincia. El principal factor ha sido la oferta de ayudas en las diversas veredas y municipios, así como las promesas o expectativas de inversión que realizarían en un futuro escenario de explotación del oro. En últimas, esta situación se ha visto favorecida por la baja capacidad de los municipios para atender demandas sociales rurales y urbanas que por años han sido relegadas a un segundo plano de las decisiones públicas. Por esto, a pesar de que muchas organizaciones, asociaciones y Juntas de Acción Comunal no sienten un pleno convencimiento y, por el contrario, albergan incertidumbres frente a los impactos sociales y ambientales del proyecto, intentan no perder la oportunidad

14 <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/la-polemica-por-convenio-entre-la-uis-y-minesa-101900>

15 <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/uis-cancelo-convenios-con-multinacional-minera-123660>

de recibir ciertos beneficios que terminan por afianzar la estrategia de Minesa de poner a su favor las comunidades y las alcaldías de la provincia.

Sin duda alguna, los principales opositores a los intereses de la compañía han sido las organizaciones de Bucaramanga y, actualmente, la alcaldía de la ciudad en cabeza de Rodolfo Hernández, quien ha promovido marchas en contra del proyecto de Minesa para reclamar la protección del páramo. De la misma manera, otras organizaciones ambientalistas, que desde su trabajo consideran lesivo el proyecto, y algunos sectores políticos del Congreso de la República han brindado un respaldo al Comité y el Colectivo.

En medio de estos cruces de relación entre los actores, una palabra que resume la problemática es “incertidumbre”. La oficialización de una delimitación que tuvo deficiencias en el proceso de participación ciudadana y de socialización de las decisiones ha sido el punto de quiebre en la constante pugna y el desarrollo de las estrategias de cada actor. Las organizaciones de Bucaramanga han logrado exitosas conquistas para retrasar la puesta en marcha de los diferentes mega proyectos de las multinacionales, pero eso ha repercutido en las comunidades de los municipios de California y Vetás, puesto que su principal fuente de empleo ha sido y es la minería, que ha tenido afectaciones por las restricciones de delimitación que impuso la Resolución y la Sentencia C-035 de 2016. Entre la intención de evitar afectaciones al páramo y a la disponibilidad del agua, y las oportunidades laborales y productivas

de los habitantes de las zonas de páramo dedicadas a la minería o a la agricultura, no ha sido posible vislumbrar soluciones y alternativas viables para la región, ya que la CDMB como entidad encargada de hacerlo no ha contado con las capacidades financieras, técnicas y de personal para hacerlo correctamente y a tiempo, a lo que se suma que el Ministerio de Ambiente también se desentendió del tem, y poco o nada le colaboró a la autoridad regional.

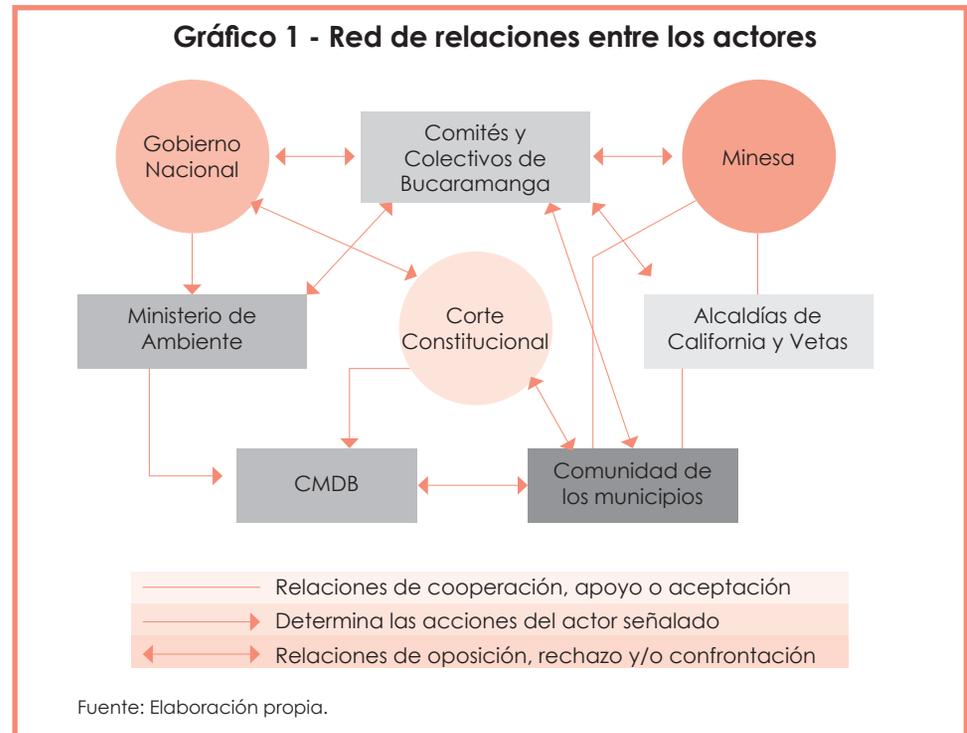
En ese orden de ideas, desde el 2014 el tiempo ha pasado sin que se vean soluciones pertinentes que planteen alternativas a la incertidumbre productiva en el que se han venido estancando agricultores y pequeños mineros de la región. De acuerdo con varios de ellos, no pueden acceder a créditos para sacar adelante una iniciativa productiva, debido a la poca certeza sobre la ubicación de sus predios y las restricciones que les cobijan. Esta situación ha sido uno de los factores fundamentales que alimenta la pugna y polarización entre las personas de la parte “alta” y la parte “baja”, los habitantes de los municipios altos de Soto Norte sienten que quienes viven en la ciudad tampoco plantean soluciones para garantizar su subsistencia, de forma que puedan abandonar sus labores agrarias y mineras con tranquilidad.

De esa forma se entiende por qué varias de las comunidades de la parte “alta”, sin estar convencidos del proyecto de Minesa, han optado por recibir beneficios del proyecto y en cierta medida respaldarlo. Asimismo, ven en la Corte Constitucional un actor transgresor de sus derechos económicos, especialmente al proferir la Sentencia C-035. Las sentencias

de la Corte pueden considerarse progresivas en el objetivo de defender los derechos ambientales y en su firme intención de evitar la expansión de la frontera extractiva en zonas de alto valor ecológico, pero para el caso de la Sentencia C-035 también se debe reconocer que es bastante rigurosa e inflexible en el momento de analizar la situación de los habitantes del páramo.

En ese contexto, los actores que más éxito han logrado en su respectivo empeño han sido los Comités y colectivos de Bucaramanga, y la empresa Minesa. Los primeros, por medio de su activismo jurídico y su dedicado trabajo de tocar puertas y hacer contactos, han logrado que algunos sectores políticos los apoyen en sus demandas, lo que se materializó en la sanción de la Sentencia T-361 de 2017 para reformular la delimitación actual. En cuanto a la empresa, ha sacado provecho estratégico de las debilidades y las carencias locales de las comunidades y las administraciones municipales para ganarse un respaldo local y el apoyo del gobierno nacional.

Los actores más perjudicados en este escenario han los habitantes de California y Vetas, quienes sienten cada vez más el abandono y las dificultades para emprender iniciativas que les brinden un sustento, en medio de una trama de factores que cruzan sus intereses, como son el rol constitucional de la Corte, el oportunismo corporativo de la empresa, el irresponsable desentendimiento de los ministerios de la nación frente a la problemática del páramo, la polarización y la falta de diálogo con las organizaciones bumanguesas y, en algunos casos, la poca imaginación para contemplar alternativas productivas de diversificación en la zona.



Se puede decir entonces que el páramo de Santurbán es un verdadero escenario de desgobierno, en donde los ministerios -no solo el ambiental-, han minimizado la problemática y no han tenido la voluntad de promover acciones encaminadas a mejorarla. Existe una evidente carencia de gobernanza al respecto, partiendo de la omisión de responsabilidades del gobierno central, quien resultó abandonando a la CDMB en el deber de definir estrategias y apoyos para la protección del ecosistema y para subsistencia de sus habitantes. Su distanciamiento y ausencia, lo único que ha generado es incertidumbre social y una legitimación de la empresa Minesa en la región por medio de sus ofertas e inversiones sociales. De esa manera, ha sido realmente la Corte Constitucional la que ha tenido

que dar directrices jurídicas que obliguen a los verdaderos responsables de gobernar a cumplir con los principios constitucionales y a que el mismo Ministerio de Ambiente asuma su papel como parte del Ejecutivo.

En el desempeño de su rol a través del MADS, el gobierno ha carecido de predisposición para encarar la alta complejidad de la problemática. Ha tenido una presencia intermitente y ocasional por medio de funcionarios sin la facultad para asumir compromisos, ni para ejecutar o comprometer recursos. Nada de lo anterior ha contribuido efectivamente a reducir la conflictividad en torno al páramo, y la poca cercanía institucional del Ministerio con las comunidades y las administraciones locales ha profundizado el descontento y el inconformismo de la región con el gobierno nacional.

De la misma forma, la ausencia de canales efectivos para la concertación, el encuentro y el diálogo permitió que las organizaciones de Bucaramanga optaran por los recursos jurídicos de defensa de derechos y por manifestaciones públicas para demostrar su insatisfacción y desacuerdo con las decisiones tomadas por el gobierno. En ambos lugares, la parte "alta" y la "baja", la constante es una incapacidad de generar escenarios de encuentro para la producir acuerdos colectivos que permitan llegar un escenario equilibrado de soluciones y alternativas que des-escalen el conflicto y brinden una garantía ambiental, económica y social a ambas comunidades. En otras palabras, un proceso de gobernanza que se materialice en decisiones políticas, técnicas y normativas legítimas.

Ante ese déficit, experimentado antes y después del 2014, y todas sus consecuencias, la Corte Constitucional se pronunció con base en la acción de tutela de los Comités y del Colectivo, y profirió la Sentencia T-361 para remediar los errores en la concepción de la delimitación y facilitar espacios de concertación y participación para todos los actores inmersos en la problemática de Santurbán.

4. Sentencia de re-delimitación

El 30 de mayo de 2017 la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-361, dejando sin efecto la Resolución 2090 de 2014, en respuesta a una revisión que realizó de la acción de tutela interpuesta al MADS por la Corporación Colectiva de Abogados Luis Carlos Pérez y cuatro integrantes del Comité para la Defensa del Agua del Páramo de Santurbán, argumentando la vulneración a los derechos de participación ambiental, de acceso a la información pública, al debido proceso y al derecho de petición en el procedimiento de expedición de la Resolución.

Aunque la Sentencia es clara señalando la pérdida ejecutoria de la delimitación, aclara que ésta solamente se efectuará un año después del día en que se notifique la misma al MADS. Es decir, la delimitación de la Resolución 2090 de 2014 al día de hoy aún se encuentra vigente, pero tiene un año para ser modificada bajo un proceso que garantice la participación y la concertación de los diversos actores sociales involucrados¹⁶. De acuerdo con

¹⁶ La notificación de la Sentencia T-361 fue enviada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el 16 de noviembre de 2017.

eso, la Corte se abstuvo de decretar una nueva delimitación, reconociendo que no hace parte de sus facultades, ni tampoco de sus capacidades. Por tanto, obligó al MADS a que emita la nueva delimitación en el marco de un procedimiento amplio, participativo, eficaz y deliberativo. Para ese objetivo la Corte indicó que el MADS debe seguir siete pasos generales, mencionados a continuación:

- a. El procedimiento de la nueva delimitación deberá contar con una convocatoria amplia, pública y abierta, liderada por el MADS, a la comunidad que habita en el páramo de Santurbán, y a los actores relevantes para favorecer la deliberación y el diálogo en torno a la delimitación. Deberán ser invitadas autoridades, personas jurídicas y naturales, y las organizaciones sociales que tengan la finalidad de defender intereses convergentes en la gestión ambiental del páramo, tales como: i) El Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez, el Comité para la Defensa del Agua del Páramo de Santurbán, etc; ii) el sector académico de la región; iii) las asociaciones y cooperativas mineras; iv) agremiaciones de productores agrícolas; y v) las autoridades locales –alcaldía de Vetás, California, Suratá y demás.
- b. El MADS deberá realizar una fase de información que permita a los diferentes actores conocer los estudios sobre la delimitación del páramo. El Ministerio tiene la obligación de informar sobre cómo se desarrollara el procedimiento, como mínimo en los vínculos web. Igualmente debe facilitar la información de los estudios existentes al respecto y evaluar si requieren ser actualizados.
- c. La autoridad ambiental abrirá espacios de consulta e iniciativa para que los participantes puedan manifestar sus opiniones, juicios, análisis y alternativas de delimitación a través de las sesiones, audiencias o reuniones. El MADS debe garantizar las condiciones para que el procedimiento sea público, de forma que todos los participantes puedan conocer las posiciones de los demás. Para ello, hay que deberá elaborar actas de las intervenciones, las que deberán ser publicadas en el vínculo para informar a la comunidad.
- d. Posteriormente, se debe realizar una fase de concertación entre las autoridades y las comunidades. El MADS debe garantizar espacios de participación que permitan un proceso de diálogo deliberativo que busque la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos, fundados en el interés público. Las deliberaciones estarán orientadas a garantizar una ponderación de los derechos cuya efectividad está en juego. El Ministerio debe garantizar que esta fase sea pública, elaborar actas y publicarlas. De la misma manera, evitar que los espacios sean acaparados por sectores que no reflejen los intereses ciudadanos. La Corte es enfática en



reiterar que la participación no se agota en ejercicios de socialización e información. Debe ser un proceso de construcción de consensos razonados para superar el conflicto. Por tanto, no es participación una sesión para socializar una decisión ya adoptada, tal como sucedió con la Resolución 2090.

- e. En el momento en que el MADS elabore el proyecto de acto administrativo que delimite el páramo en sus Jurisdicciones Santurbán-Berlín, debe establecer un plazo razonable para que la colectividad formule observaciones contra la reglamentación.
- f. En el momento de proferir la nueva resolución de delimitación, el Ministerio deberá tener en cuenta los argumentos planteados en los procesos de deliberación, por lo que debe evidenciar que evaluaron las razones de la comunidad y justificar los puntos no involucrados.
- g. Las autoridades nacionales y locales deberán construir y facilitar espacios

de participación que permitan a la comunidad intervenir en la implementación de los acuerdos y la verificación de su cumplimiento.

Junto a estas fases del procedimiento, la Corte también señala un conjunto de temáticas que deberían ser abordadas en el procedimiento de diálogo, con el objetivo de garantizar los contenidos mínimos de la participación ambiental y la materialización de una intervención ciudadana acorde con la Constitución. Las temáticas indicadas por la Sentencia responden a los tópicos ineludibles que deben ser tratados por la comunidad, no tanto con decisiones que impidan la participación y deliberación de los actores sociales e institucionales de los diferentes niveles. Adicionalmente, de acuerdo con las directrices de la Sentencia, son temas prioritarios por el estado en que se encuentra la política y el conflicto en torno al páramo de Santurbán, ya que la Contraloría General de la República señala en un informe presentado al Congreso las deficiencias administrativas, de gestión, implementación, formulación y de indicadores para el seguimiento y monitoreo de las regulaciones, así como de manejo de disponibilidad de recursos para atender la problemática, comprar predios o terrenos, y para el desmantelamiento, reconversión y eliminación de actividades económicas y productivas.

En ese orden de ideas, la Corte ordena tener en cuenta los siguientes aspectos, deberes y temáticas para abordar en el procedimiento de diálogo:

- La nueva versión de la delimitación elaborada por el MADS en el

marco del ejercicio participativo no podrá ser inferior a la ya fijada por la Resolución 2090, en términos de protección del ambiente. En ese sentido, la delimitación puede incrementarse, en cuanto a sus áreas de protección, pero jamás reducirse, con base en la Resolución aún vigente. Por otra parte, está absolutamente vedado autorizar actividades mineras en zonas de páramo, de acuerdo con las prohibiciones legales de la Sentencia C-035 de 2016.

- La Sentencia menciona que el MADS, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Minas deberán diseñar un plan o programa de reconversión o sustitución de las labores agropecuarias y mineras que sean prohibidas a causa de la nueva resolución de delimitación. Este plan o programa, según propone la Corte por medio de la sentencia, deberá iniciar prioritariamente en los municipios de Vetás, California y Suratá en relación con las actividades mineras. Esta disposición figura como un reconocimiento de la Corte frente al conflicto que hay en torno a Santurbán entre la conservación y el progreso económico. Sin embargo, también es clara en decantarse por la protección del ambiente, planteando tres tipos de alternativas para los habitantes del páramo afectados por las prohibiciones como: a) el diseño

de programas de reubicación laboral; b) la creación de planes de formación para que las personas afectadas con la proscripción puedan desempeñarse en otra actividad económica; y c) el acceso a créditos blandos e insumos productivos.

- El MADS deberá crear un sistema de fiscalización de la gestión de la resolución, especialmente para el control de las actividades prohibidas o vedadas en la zona de páramo, como la minería ilegal. No obstante, se debe permitir la participación ciudadana de las organizaciones interesadas.
- El MADS deberá incluir en la resolución, parámetros de protección de las fuentes hídricas que se encuentren en la estrella fluvial de Santurbán, ya que la gestión de páramos comprende la regulación de los afluentes, debido a la importancia del ecosistema para la producción de líquido. Nuevamente, debe permitirse la participación de la ciudadanía interesada en esos aspectos.
- En el contenido de la nueva resolución, el MADS debe crear una instancia de coordinación permanente entre autoridades públicas y asociaciones que poseen intereses afines en torno al páramo. Dicho espacio debe promover la articulación de los actores institucionales y las autoridades públicas para ejercer una gobernanza eficiente. En esta

temática, la Corte exige evitar la omisión de responsabilidades de las diversas entidades de gobierno frente a la complejidad administrativa del páramo, ya que el avance en la implementación de medidas de control y adecuación de alternativas ha sido precario.

- Por último, se deberá configurar un modelo de financiación que facilite la articulación de aportes y obtención de recursos que provengan de diferentes agentes públicos y privados para lograr la sostenibilidad económica de la gestión ambiental del páramo. De esa manera, se señala que se podrán adoptar incentivos para la conservación como la promoción del ecoturismo, sistemas productivos sostenibles –biocomercio- o el pago por servicios ambientales.
- Para todas estas indicaciones a las que obliga realizar y tener en cuenta la Corte en el nuevo proceso de delimitación que inició su cuenta regresiva de cumplimiento en noviembre de 2017 también se le solicita a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación el acompañamiento a la comunidad en el procedimiento de delimitación y en el seguimiento al acto administrativo. Por tanto, deberán realizar informes cada cuatro meses sobre el cumplimiento de las directrices de la Sentencia T-361 al Tribunal

Administrativo de Santander, sin olvidar que la Corte se reserva la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes de la misma.

5. Estado de la re-delimitación

El nuevo proceso que la Corte ordena realizar con el ánimo de generar una delimitación que tenga en cuenta los factores sociales, económicos y ambientales, plantea un escenario que afianza y modifica las estrategias de los actores en el área del páramo. Como se mencionó, la Sentencia T-361 de 2017 ordena rehacer el proceso y da la posibilidad de definir nuevas áreas de la delimitación, que podrían ser mucho más amplias, si se tiene en cuenta las zonas de amortiguación del páramo y las de recarga hídrica y fluvial.

En ese sentido, el conjunto de expectativas y temores de los actores involucrados nuevamente entra en pugna y plantea inmediatamente futuros escenarios –como lo plantea la Corte- de deliberación de alta complejidad y posible confrontación entre los actores de Bucaramanga y los de los municipios de California, Vetás y Suratá, por la viabilidad o no de la minería en la zona. Sin embargo, también es la oportunidad de generar procesos de gobernanza que produzcan soluciones colectivamente compartidas. El optimismo no puede ser desmedido y debe reconocerse que habrá más obstáculos que coincidencias por la contraposición de sus intereses.

Retomando el apartado donde se mencionan las relaciones entre los actores,

el punto de partida es que las autoridades públicas ambientales, nacionales y regionales tienen la obligación de acatar el fallo de la Sentencia T-361, realizarlo y oficializarlo en noviembre del año 2018. El Ministerio de Ambiente, la CDMB, Corponor y la CAS no tienen margen de acción y deben emprender el proceso bajo las fases mencionadas y con las temáticas planteadas, pero existen dos inconvenientes que permiten dudar sobre la efectividad de sus acciones y del cumplimiento de los tiempos establecidos por la Corte.

En primera instancia, por medio de un derecho de petición que envió el Senador Víctor Correa al Ministerio de Ambiente solicitando aclarar y detallar las actividades que se han realizado por parte del Ministerio para cumplir con las directrices de la Sentencia, se observan algunos avances en términos de planeación de las fases ordenadas por la Corte y de socialización del contenido de la Sentencia por medio de nodos regionales; la publicación de la información en los sitios web de las Corporaciones Autónomas Regionales y del MADS; la definición de un Plan de Trabajo sin detalles de actividades, pero con equipos de trabajo de los Ministerios de Minas y Agricultura; la programación de algunas reuniones con entidades gubernamentales y administrativas regionales y locales para la revisión de la metodología de diálogo; y la definición de los componentes de la estrategia de participación, así como la convocatoria a la primera sesión de la fase informativa.

En el marco de la fase de información, el Ministerio de Ambiente realizó nueve

reuniones en los nodos definidos y concertados con las autoridades regionales y locales para socializar las fases del procedimiento y la metodología que será utilizada. Realmente las reuniones se pudieron efectuar satisfactoriamente exceptuando la de la ciudad de Bucaramanga, donde el ministro Luis Gilberto Murillo, fue rechiflado y abucheado al punto en que se tuvo que levantar el escenario de participación por la falta de garantías para el diálogo. Ante esa situación, el mismo alcalde de la ciudad, Rodolfo Hernández, manifestó su descontento por la oportunidad perdida que tenía un propósito informativo sobre un proceso administrativo que les afecta¹⁷.

En el cuadro 2, elaborado por el Ministerio y disponible en el link de información para el procedimiento de delimitación de Santurbán¹⁸, se muestran los nodos regionales y las fechas en que se realizaron las sesiones informativas.

A la fecha en que el MADS respondió el derecho de petición del Senador Correa -7 de mayo de 2018, la autoridad ambiental estaba organizando la información acopiada en el proceso para publicarla en la página web. Por otra parte, el MADS, a través de la respuesta al derecho de petición, adjuntó un cronograma general para ejecutar las fases señaladas por la

¹⁷ Rechiflas a MinAmbiente en reunión sobre nuevos límites de Santurbán (marzo 18 de 2018). *El Tiempo*, disponible en línea.

¹⁸ En este link, obedeciendo las disposiciones de la Sentencia T-361 de 2017, el Ministerio deberá publicar la información, documentos, actas y demás elementos que orienten el proceso: <http://santurban.minambiente.gov.co/index.php/fase-informativa-1/convocatoria>

Cuadro 2. Páramo de Santurbán: Sesiones informativas

| LUGARES Y FECHAS DEL PRIMER ENCUENTRO "FASE DE INFORMACIÓN" SENTENCIA T-361/17 | | | | | | | |
|--|---------------|--|---------------------------|--|-------------------|--|-----------|
| DOMINGO 18 DE MARZO Hora: 9:00 am | NODO | VIERNES 6 DE ABRIL Hora: 9:00 am | | SÁBADO 7 DE ABRIL Hora: 9:00 am | NODO | DOMINGO 8 DE ABRIL Hora: 9:00 am | NODO |
| BUCARAMANGA COLISEO DE LA CIUDADELA REAL DE MINAS 'EDMUNDO LUNDA SANTOS' | BUCARAMANGA | ÁBREGO CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA | ÁBREGO | SAN JOSÉ DE CÚCUTA COLISE DE LA UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER | VILLA DEL ROSARIO | MUTÍSCUA POLIDEPORTIVO MUNICIPAL | MUTISCUA |
| | GIRON | | BUCARASICA | | | | CÁCOTA |
| | PIEDRECUESTA | | VILLA CARO | | | | CHITAGÁ |
| | FLORIDABLANCA | | | | | | SILOS |
| CALIFORNIA COLISEO MUNICIPAL | VETAS | CÁCHIRA INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA | LA ESPERANZA | | SAN CAYETANO | HOTEL JUANA NARANJA | LOURDES |
| | SURATÁ | | | | | | GRAMALOTE |
| | CALIFORNIA | | | | | | SALAZAR |
| | MATANZA | | | | | | CUCUTILLA |
| | TONA | | | | | | ARBOLEDAS |
| | CHARTA | | | | | | |
| EL PLAYÓN | | | | | | | |
| GUACA Corregimiento de Baraya SALÓN COMUNAL | SANTA BÁRBARA | CÁCHIRA | | | PATIOS | PAMPLONA COLISEO CHEPE ACERO | CHINACOTÁ |
| | GUACA | | | TOLEDO | | | |
| | | | | EL ZULIA | | BOCHALEMA | |
| | | | | CÚCUTA | | PAMPLONA | |
| | | | | | | PAMPLONITA | |
| | | | | | | LABATECA | |
| SANTANDER | | | NORTE DE SANTANDER | | | | |

Fuente: Respuesta del Ministerio de Ambiente D8D-8201, 2018.

Corte. Se argumenta a través de la respuesta que no hay fechas específicas por tratarse de un proceso participativo que requerirá de flexibilidad. De acuerdo con el cuadro 3, la fase de información finalizó el 30 de mayo de 2018, pero la sesión en Bucaramanga no se ha vuelto a realizar.

Con estos elementos, y teniendo en cuenta la complejidad del procedimiento y la

proclividad al diálogo que puede llegar a surgir entre los actores, o el tiempo que requieran las discusiones en los espacios de participación, se pone en duda el cumplimiento de los plazos otorgados por la Corte para expedir la nueva resolución de delimitación con todos los requerimientos ordenados.

En segunda instancia, y en relación con el cumplimiento de los tiempos, la coyuntura

Cuadro 3. Fases para la delimitación

| Tarea | Duración (días) | Comienzo | Fin |
|---|-----------------|-------------------|-------------------|
| PROYECTO: Sentencia T 361 de 2017 | 364 | 17/11/2017 | 16/11/2018 |
| Preliminares | 163 | 18/11/2017 | 30/04/2018 |
| Ruta metodológica | 409 | 17/11/2017 | 31/12/2018 |
| Fase 0: Aprestamiento | 164 | 17/11/2017 | 30/04/2018 |
| Fase 1: Convocatoria amplia, pública y abierta de actores | 242 | 01/02/2018 | 01/10/2018 |
| Fase 2: Fase de información pública sobre el procedimiento de delimitación (Estudios) | 90 | 01/03/2018 | 30/05/2018 |
| Fase 3: Estadio de consulta participantes emiten su opinión | 29 | 01/06/2018 | 30/06/2018 |
| Fase 4: Concertación entre las autoridades y los participantes y elaboración proyecto de Resolución | 60 | 01/08/2018 | 30/09/2018 |
| Fase 5: Observaciones al proyecto de acto administrativo | 60 | 01/08/2018 | 30/09/2018 |
| Fase 6: Expedición Resolución | 45 | 01/10/2018 | 15/11/2018 |
| Fase 7: Inicio de implementación de los acuerdos para gestión del territorio | 45 | 16/11/2018 | 31/12/2018 |

Fuente: Respuesta del Ministerio de Ambiente DBD-8201, 2018.

electoral del momento también representa un obstáculo o una dificultad para el desarrollo efectivo del procedimiento. A pesar de que la orden de la Corte no solamente aplicaba para el actual gobierno de Juan Manuel Santos, se siembra un manto de duda y de incertidumbre en el cumplimiento del procedimiento, debido al cambio de gobierno que se tendrá en agosto. Aunque no se puede afirmar que el posible gobierno entrante llegará a desconocer la jurisprudencia al respecto, se teme que un gobierno propenso a atraer inversión extranjera en el sector minero-energético quiera evitar a toda costa la afectación del desarrollo de grandes proyectos mineros como el de Minesa en Santurbán.

En ese sentido, la presión ciudadana será imprescindible para que el procedimiento no se alargue a tal punto que la Resolución 2090 pierda su efecto jurídico y no se haya avanzado en la elaboración de la nueva delimitación. Este escenario tendría consecuencias en la protección del ecosistema, ya que implicaría la ausencia de actos administrativos y regulatorios para vedar actividades que puedan deteriorar sustancialmente el ecosistema del páramo.

Frente a este proceso que cambiará las reglas de juego en el páramo de Santurbán, el cual también es fruto de la acción de tutela de los comités y colectivos de Bucaramanga, la Asociación de Municipios

de Santurbán (Asomusanturban) tiene dos consideraciones al respecto. La primera es que el procedimiento de re-delimitación puede ser una oportunidad para participar ampliamente y plantear las dificultades que supone la rigurosa conservación del ecosistema, con el objetivo de lograr puntos de equilibrio que garanticen la subsistencia de los habitantes y sus tradiciones mineras en el páramo¹⁹. La segunda, que los movimientos defensores del agua en Bucaramanga no son ambientales, ni en defensa del páramo, sino movimientos anti-mineros, pues su objetivo es oponerse a cualquier empresa que desee explotar la zona, sea cual sea²⁰.

El discurso de la Asociación no dista ni se contrapone a los planteamientos de las alcaldías de Vetas, California y Suratá, las cuales comparten el mismo discurso de defensa de sus tradiciones mineras, y al mismo tiempo respaldan el futuro proyecto de "minería bien hecha" por Minesa en la región, tal como se confirmó en el Congreso de Minería de 2017 en Cartagena. Evidentemente, tanto administraciones como asociaciones de la parte "alta" temen que la delimitación se expanda e impida proyectos y actividades económicas en zonas que no estaban vedadas. Ivonne González, la directora de Asomusanturban, así como el alcalde de Vetas, comparten la preocupación por los habitantes del territorio, en el sentido de que no existen opciones de empleo y optan por meterse ilegalmente a las minas a extraer oro. De la

19 Prieto y León (noviembre 8 de 2017). Con Santurbán, la Corte da receta para la minería sostenible. *La Silla Santandereana*, disponible en línea.

20 Paz y Latam (abril 27 de 2018). "El enorme problema para delimitar el páramo de Santurbán". En: *Semana Sostenible*. Disponible en línea.

misma forma se ha cuestionado la voluntad de las organizaciones de Bucaramanga por asumir soluciones que les comprometan pagos y recursos para que los municipios del páramo dejen las actividades mineras y se enfoquen en el cuidado del agua que brinda el páramo²¹.

A pesar de que las órdenes de la Corte son claras en la prohibición de actividades mineras dentro de las zonas de páramo, al parecer se mantiene la expectativa de que esas consideraciones cambien, ya que la alcaldía de Vetas en varias ocasiones ha manifestado su intención de realizar una consulta popular a favor de la minería en su territorio²². Es decir, utilizar el mecanismo de participación que han usado las comunidades en contra de proyectos extractivos para legitimar la actividad en su municipio. Esta estrategia plantearía una contradicción frente a las órdenes de la Sentencia C-035 de 2016. Recientemente el alcalde de Vetas, Orlando Rodríguez ha manifestado que la comunidad le ha solicitado que haga la consulta popular para darle un respaldo rotundo a la minería, y que va a hacer la solicitud al Ministerio y a la Registraduría Nacional para llevar a cabo el proceso²³.

Por otra parte, para los Comités y Colectivos de Bucaramanga el nuevo proceso de delimitación se presenta como una oportunidad para poder generar una

21 Ibid.

22 Alcalde de Vetas apoya decisión de llevar a consulta popular la actividad minera (octubre 13 de 2016). *Blu Radio Bucaramanga*, disponible en línea.

23 Santander: Alcalde de Vetas asegura que la comunidad le solicitó una consulta popular para decirle sí a la minería (marzo 14 de 2018) *Periódico 15*, disponible en línea.

ampliación efectiva de la línea que define el área de páramo, para impedir y vedar las posibilidades de realizar minería de cualquier escala. Por supuesto, la principal expectativa de estos actores es que el procedimiento que debe encabezar el MADS bajo el cumplimiento de las ordenes de la Corte, pueda terminar cobijando los títulos de la empresa y evitar el desarrollo del proyecto de Minesa.

A su favor, los actores de la capital santandereana cuentan con el respaldo de las Sentencias de la Corte, su activismo jurídico y la posibilidad de intervenir en los escenarios participativos que debe disponer el MADS. Ahí tendrán que librar una tensa discusión con los actores comunitarios que respaldan la minería y el proyecto de la empresa en la región. En su contra, tiene el poder y la influencia que la empresa puede ejercer en las instituciones del Estado y el respaldo que ésta puede tener por parte del próximo gobierno si triunfa la candidatura de quien defiende la estrategia extractivista. De igual manera, un factor que puede jugar en su contra es la poca disposición al diálogo por parte de algunos de sus integrantes y de otras personas que no pertenecen necesariamente a los Colectivos y Comités, y que pueden dificultar el avance del proceso en Bucaramanga, o prácticamente lo pueden volver inviable. Si no logran tener una actitud dispuesta al diálogo, la escucha y la participación organizada, por su propia descoordinación podrían perder la oportunidad que han construido desde que presentaron la acción de tutela en los tribunales administrativos del departamento.

En el caso de la empresa Minesa, es claro que su interés prioritario es que la línea

de delimitación crezca o se expanda por cualquier lugar del páramo, excepto en donde se encuentra ubicado su título minero. De acuerdo con esto, se espera que la empresa haga todas las movidas necesarias para evitar la afectación del área en la que pretende explotar el oro. Ante la notificación de la Sentencia T-361 de 2017, la empresa decidió desistir voluntariamente de su primera solicitud de licenciamiento ambiental en marzo de 2018 ante la ANLA, so pretexto de cualificar su Estudio de Impacto Ambiental. Lo real es que la empresa decidió retirar su solicitud de licenciamiento para esperar a que se realicen las elecciones presidenciales, con la expectativa de que el nuevo gobierno refuerce la apuesta económica minera del país y de ese modo hacer una nueva solicitud de licenciamiento ambiental con menos dificultades.

De acuerdo con Pardo, esta parece ser la estrategia de Minesa para ganar tiempo y esperar condiciones políticas más favorables que faciliten la aprobación de su Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Siguiendo ese argumento, si la empresa deseaba cualificar su EIA, debió hacerlo en la respuesta de información adicional que le dio a la ANLA el 6 de febrero de 2018²⁴. Un elemento complementario al beneplácito gubernamental sobre las iniciativas extractivas que favorecería la viabilidad del proyecto Minesa sería el retroceso jurisprudencial que tendría lugar en materia de protección ambiental en caso de que las propuestas de reforma a la justicia del candidato del uribismo se consoliden, ya

²⁴ Pardo (2018), Páramo de Santurbán: ¿por qué la empresa minera desistió de su proyecto?, *Razón Pública*, disponible en línea.

que diferentes Sentencias que abogan por la protección de ecosistemas estratégicos y por la concertación del gobierno nacional con sus pares locales y la comunidad para el desarrollo de la actividad extractiva podrían ser revocadas o modificadas.

Si se observa con detenimiento, esta estrategia de espera al cambio de gobierno presidencial para el licenciamiento también puede ser el propósito de cara al proceso de delimitación del páramo, pues un cambio de gobierno de las características mencionadas podría evitar que la extensión del área delimitada afecte a Minesa, o que simplemente no se culmine, se altere, se dilate en el tiempo y no se renueve, o finalmente se desestime. Es un escenario de varias incertidumbres.

De forma paralela a la estrategia corporativa en el procedimiento de licenciamiento y de delimitación, la empresa no ha perdido tiempo en sus actividades de campo con la comunidad de los municipios del área de influencia directa (California y Suratá). Durante este periodo, entre el retiro de su solicitud de licenciamiento y la fecha de elaboración de este capítulo, han realizado un trabajo de socialización del nuevo contenido del EIA, que contiene modificaciones en los programas y medidas de manejo para los impactos sociales del proyecto. El trabajo para la obtención de la llamada licencia social no se ha detenido y continúan haciendo contactos que le permitan implementar sus programas de inversión social en los territorios, a fin de convertirse en una entidad indispensable para diferentes actores comunitarios en el territorio. Sin embargo, muchos habitantes

sienten cierto temor y desconfianza respecto a la empresa y sus actividades. Aun así, Minesa continúa desarrollando diferentes actividades para conquistar el corazón de los habitantes de la región, especialmente en su área de Influencia y ofrecer a los habitantes una variedad de programas y beneficios que las administraciones nunca han brindado o lo han hecho de manera ocasional por sus limitaciones presupuestales, de gestión y de capacidad.

Finalmente, el Ministerio de Ambiente es el actor que mayor responsabilidad tiene en este proceso y quien deberá desempeñar un rol mediador en cada uno de los escenarios de concertación y participación, a pesar del rechazo que experimenta por parte de la mayoría de actores, tal como se demostró en Bucaramanga. A la autoridad ambiental se le viene encima una tarea monumental para lograr generar consensos sobre las actividades productivas en la zona y las medidas necesarias y efectivas para que los habitantes logren un resultado sub-óptimo. Tendrá que ser muy habilidosa para lidiar con las férreas intenciones de los habitantes de la parte "alta" de continuar con la extracción minera en el páramo y, en esa perspectiva, plantear alternativas sostenibles y realizables que garanticen la subsistencia de estos pobladores.

Asimismo, deberá convencer a los habitantes de Bucaramanga y sus organizaciones para que salgan de su zona de exigencia y asuman un rol propositivo que defina de medidas y posibilidades que garanticen la protección de la zona y, a la vez, la subsistencia de sus habitantes. Por último, deberá soportar posibles presiones gubernamentales (en

caso de un nuevo gobierno de tendencia extractivista) y económicas que intentarán evitar la reducción del título minero de Minesa para su posterior explotación.

Todo esto configura un escenario de múltiples intereses en conflicto, en el que será necesario tomar las mejores decisiones para evitar la repetición de este ciclo que inició con el conocimiento del proyecto a cielo abierto que quiso realizar la empresa Greystar entre el año 2009 y el 2010. Es necesario que el proceso conlleve a una delimitación integral, que tenga en cuenta las condiciones de vida de las comunidades de la parte alta y garantice la disponibilidad del agua a los habitantes de la parte baja. La nueva delimitación deberá ser una herramienta para el acompañamiento de los actores que viven en el área de páramo y considerar las acciones de los ministerios del Estado para garantizar su supervivencia e iniciar un proceso de transformación de sus actividades tradicionales. El cambio no se dará impositivamente dejando a la CDMB abandonada en el territorio con la responsabilidad de sacar adelante esa tarea sin las herramientas suficientes para ejecutarla.

Se requiere un acercamiento de la institucionalidad pública nacional a los diversos actores locales para que se reduzca la incertidumbre, se afiancen lazos de confianza y se pueda poner en marcha un proceso participativo que convenga a los habitantes de los municipios de la parte alta de optar por otro tipo de actividades que les permitan sobrevivir. De lo contrario, se puede augurar una repetición de todos los momentos y procedimientos que ya se



comentaron en este capítulo, es decir, de otros cuatro años más de malas decisiones y de mayores resistencias y confrontaciones entre actores por un tiempo indeterminado.

6. Proyecto de ley de páramos

El 4 de mayo de 2018 la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó en segundo debate el proyecto de ley por el cual se dictan las disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia. El propósito del proyecto de Ley 126 de 2016 es construir un marco normativo que permita construir las bases de una política pública en materia de conservación de los ecosistemas de páramo, teniendo en cuenta la integralidad de los mismos y su importancia por los servicios ecosistémicos que prestan.

Este proyecto de Ley ha sido impulsado desde el año 2015 en el Congreso de la República, en el marco de la problemática presentada en el proceso de delimitación de los páramos de Colombia, en la que una constante han sido la dificultad de diálogo e interlocución con los habitantes de las áreas

del páramo. En ese sentido, el proyecto de ley ha propendido por entender los páramos como ecosistemas complejos de naturaleza estratégica que deben recibir protección y restauración, en los casos en que ya hayan sido afectados e intervenidos.

Desde el 2015 tuvieron lugar diferentes foros, reuniones y mesas de socialización con actores sociales y de la academia de ciudades como Manizales, Armenia, Pereira, Santa Marta, Tunja, Popayán, Pasto; con autoridades ambientales y sus diferentes entidades e institutos adscritos; y con representantes y alcaldes de las comunidades de los municipios con áreas de páramo en su territorio, para recoger comentarios y propuestas al respecto. En el proceso relacionado con el páramo de Santurbán se presentaron diferentes tipos de manifestaciones en contra del proyecto de ley, debido a que, en términos generales, se basa en la jurisprudencia y la normativa vigente, como la Sentencia C-035 de 2016, que prohíbe las actividades mineras en las áreas de páramo.

Precisamente, en revisión de las modificaciones con las que se aprobó el proyecto de ley en el segundo debate en la plenaria de Cámara de Representantes, los planteamientos y estrategias del mismo, y las órdenes de la Corte a través de la Sentencia T-361 de 2017 tienen una estrecha concordancia, principalmente en cuanto al reconocimiento de los habitantes tradicionales de las áreas de páramo y la necesidad de generar espacios participativos bajo un enfoque diferencial, que genere atención prioritaria a estas comunidades por el estado de indefensión en el que

quedan al privilegiar la conservación de los ecosistemas.

Asimismo, reitera la prohibición a la explotación y la exploración minera y de hidrocarburos en los páramos, la expansión urbana y sub-urbana, la construcción de nuevas vías, el uso de maquinaria pesada para la agricultura y el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto. Estas actividades deben ser sostenibles ambientalmente. Los Ministerios de Agricultura y de Ambiente deben coordinarse para reglamentar los lineamientos que permitan desarrollar actividades agropecuarias de bajo impacto.

Este proyecto de ley constituye un esfuerzo más por proteger los ecosistemas de páramo del país, optando por plantear soluciones y alternativas sostenibles que puedan garantizar y reconocer la existencia de los habitantes tradicionales en el páramo. Por el momento figura como una futura reglamentación que pretende brindar orientaciones complementarias sobre la hoja de ruta a seguir en los 37 complejos de páramos que existen en el país, favoreciendo procesos de gobernanza y concertación que permitan la habitabilidad tradicional de las zonas y la subsistencia de sus comunidades. No obstante, el cambio de gobierno puede ser una amenaza en la continuidad de este proyecto de ley, pero será necesario esperar que tenga lugar la aprobación del proyecto.

Conclusiones

Es evidente que el proceso de delimitación del páramo de Santurbán está frente a un enorme desafío de gobernanza y de

garantías para la participación de los actores implicados, y que este va a ser un escenario complejo de pugnas por la defensa de intereses contrapuestos. Esto no quiere decir que sean irreconciliables, sino que es probable que el procedimiento que debe finalizar en noviembre del 2018 pueda tomar más tiempo.

Quizás el riesgo de mayor impacto en este procedimiento es el inminente cambio de gobierno que será elegido el 17 de junio²⁵. Dependiendo de quién salga elegido, habrá respaldo o se desperdiciará una oportunidad relevante para reducir la incertidumbre que experimentan los habitantes de las áreas de páramo, reducir la constante estigmatización entre comunidades de la parte alta y baja interesadas en el ecosistema y aumentar la efectividad de las instituciones en la respuesta a esta problemática.

Seguramente, en caso de que se establezca un gobierno pro-extractivista, como el que finaliza, será la comunidad de Bucaramanga la que exija con mayor vehemencia la implementación de las directrices de la Corte para la re-delimitación del páramo y para evitar el proyecto de Minesa. En caso de que sea uno de corte ambiental, la empresa vería afectadas sus pretensiones y podría entablar, como Eco-Oro, una demanda contra el Estado colombiano por incumplimiento de los acuerdos comerciales.

La solución parece columpiarse entre el favorecimiento, o no, al proyecto de Minesa, lo que dependerá del presidente

²⁵ Este texto fue escrito antes de la realización de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales y de la aprobación de la ley de páramos (Nota del Editor).



que dirija el país a partir del 7 de agosto. Sin embargo, las alternativas productivas y el acompañamiento a los habitantes del páramo no pueden estar ausentes, ya que estas soluciones deben formularse independientemente de la presencia o no de la empresa en el territorio.

Las directrices de la Corte son claras, y en esa línea se viene elaborando un proyecto de ley para reglamentar la delimitación de los páramos y para considerar estrategias de acompañamiento y apoyo a sus habitantes. Sin embargo, en el caso de Santurbán, un obstáculo de difícil superación puede ser la reticencia de algunas organizaciones y asociaciones que habitan el páramo para reconvertir sus actividades productivas bajo el argumento de la tradición y la identidad laboral que poseen hace cuatro siglos. Al parecer, las medidas policivas serían la forma de resolver esta situación,



pero las autoridades mineras se toparán seguramente con una férrea oposición a la hora de realizar los procedimientos de cierre y desmantelamiento en el territorio.

En ese posible escenario será necesario un diálogo que amortigüe las aspiraciones de las comunidades mineras del páramo y que las predisponga progresivamente a transitar hacia otro tipo de actividades consolidadas y con posibilidades reales de desarrollo. De lo contrario, ante una posible inflexible oposición, se tendría que contemplar la posibilidad de hacer reformas normativas y jurisprudenciales que permitan realizar proyectos de pequeña minería y artesanal, bajo el cumplimiento estricto de los requisitos ambientales, laborales y sociales existentes. Sin embargo, no sería ese el escenario más deseable.

El procedimiento es complejo y las relaciones de poder entre los actores se modifican constantemente por diferentes tipos de momentos y situaciones que alteran las reglas de juego y las estrategias en el territorio. Por el momento, teniendo en cuenta los avances del MADS, el proceso da pasos tímidos y cortos, con la absoluta incertidumbre de no saber qué cambios y novedades traerá el gobierno entrante y su gabinete. El actual ministro tendrá un mes y medio para poder avanzar cuanto más pueda en aras de afianzar el procedimiento en los nodos de concertación definidos. Allí, la ciudadanía deberá exigir, reclamar y velar por la continuidad del proceso participativo y la transparencia de sus resultados.

Bibliografía

Blu Radio (2016). Alcalde de Vetas apoya decisión de llevar a consulta popular la actividad minera (octubre 13). Bucaramanga. Disponible en: <https://www.bluradio.com/bucaramanga/alcalde-de-vetas-apoya-decision-de-llevar-consulta-popular-la-actividad-minera-119411>.

Duque, María Victoria (2011). "Minería en el páramo de Santurbán: ¡No viable!". En: Razón Pública. Disponible en: <https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1717-mineria-en-el-paramo-de-santurban-ino-viable.html>.

El Tiempo (2017). "El polémico convenio entre la UIS y Minesa". Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/la-polemica-por-convenio-entre-la-uis-y-minesa-101900>

El Tiempo (2017). "La UIS revocó polémicos convenios que había suscrito con minera" Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/uis-cancelo-convenios-con-multinacional-minera-123660>

El Tiempo (2018). "Rechiflas a MinAmbiente en reunión sobre nuevos límites de Santurbán". Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/reunion-de-minambiente-sobre-delimitacion-de-santurban-fue-suspendida-por-rechiflas-195466>.

León Ana (2017). "Minesa prende motores en la vecindad de Santurbán". En: La Silla Santandereana, disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/minesa-prende-motores-en-la-vecindad-de-santurban-60310>

León, Ana (2017). "Los alcaldes: la palanca de Minesa en Santurbán". En: La silla Santanderean. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-alcaldes-la-palanca-de-minesa-en-santurban-61298>.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2018). Respuesta del Ministerio de Ambiente al derecho de petición DBD-8201, 2018. Bogotá.

Pardo A. (2018). "Páramo de Santurbán: ¿por qué la empresa minera desistió de su proyecto?". En: Razón Pública. Disponible en: <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/10967-p%C3%A1ramo-de-santurb%C3%A1n-por-qu%C3%A9-la-empresa-minera-desisti%C3%B3-de-su-proyecto.html>

Paz, Antonio y Latam Mongabay (2018). "El enorme problema para delimitar el páramo de Santurbán". En Semana Sostenible. disponible en: <http://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/delimitacion-del-paramo-de-santurban-enfrenta-graves-problemas/40901>

Periódico 15 (2018). "Santander: Alcalde de Vetas asegura que la comunidad le solicitó una consulta popular para decirle sí a la minería". Disponible en: <http://periodico15.com/index.php/2018/03/14/la-comunidad-esta-pidiendo-que-haga-una-consulta-popular-para-decirle-un-si-rotundo-la-mineria-alcalde-de-vetas-santander/>

Prieto, Jineth y León Ana (2017). "Con Santurbán, la Corte da receta para la minería sostenible". En: La Silla Santandereana, disponible en: <http://lasillavacia.com/silla-santandereana/con-santurban-la-corte-da-la-receta-para-la-mineria-sostenible-63386>

Revista Semana (2016). "El fracaso de Santurbán". En: Semana Sostenible. Disponible en: <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/santurban-el-fracaso-de-la-delimitacion/34878>

Revista Semana (2014). "Delimitan 98.954 hectáreas del páramo de Santurbán" (2014). En: Semana Sostenible. Disponible en: <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/santurban-delimitara-paramo/32340>

Rodríguez Erwing (2014). "La estrategia del gobierno para Santurbán: redelimitar lo ya delimitado". En: Razón Pública, disponible en: <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/8104-la-estrategia-del-gobierno-para-santurb%C3%A1n-redelimitar-lo-ya-delimitado.html>

Rudas G. (2011). "Minería, medio ambiente y cambio climático: una señal de alarma". En: Razón Pública. Disponible en: https://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1697:mineria-medio-ambiente-y-cambio-climatico-una-senal-de-alarma&catid=20:economia-y-sociedad&Itemid=29.

03

**El peso del sector
extractivo en la
economía nacional**

El gobierno nacional se la jugó en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 por la promoción del sector extractivo como principal estrategia para generar renta y apalancar el desarrollo del país. Sin embargo, al terminar el mandato del presidente Santos, quedan serias dudas sobre los resultados de esta decisión. Las cifras oficiales muestran un descenso en el dinamismo de la minería y los hidrocarburos -con una leve recuperación del petróleo en el 2017- y un debate creciente sobre su aporte a la sostenibilidad de la renta y los encadenamientos productivos, además de los impactos socioambientales ocasionados por las actividades de exploración y explotación. De hecho, el 2017 es un reflejo de la situación descrita, con caídas de producción en la mayoría de los bienes de valor minero-energético.

El descenso de la producción extractiva ha estado acompañado por tres situaciones que explican en buena parte su situación actual. La primera tiene que ver con la aplicación de medidas por parte del Ministerio de Minas para controlar la extracción ilegal del oro, lo que redujo su comercialización. La segunda alude a la decisión de un buen número de países de reducir sus compras de carbón colombiano. Y, por último, desde el exterior ha aumentado la presión sobre el gobierno para que descarbonice y despetrolice la economía. En realidad, este es un elemento adicional del debate sobre la reprimarización de la producción, y en especial, sobre la pérdida de valor de las exportaciones tradicionales en el mercado exterior. No es de extrañar entonces que, por lo menos en el discurso oficial, hayan sido introducidos algunos cambios para adaptarse a estas realidades.

Sin embargo, en medio de un mandato presidencial que termina, con baja legitimidad y poco tiempo para implementar acciones de política pública relacionadas con la estrategia extractiva, esta discusión quedará para el próximo gobierno, el cual deberá tomar una decisión trascendental: continuar el modelo vigente con sus deficiencias, realizando algunos ajustes menores, y enfrentarse a un ambiente social y externo que busca introducir cambios en la agenda productiva del país, o liderar una serie de reformas que contribuyan a aumentar la productividad del valor agregado, articulando su acción a la ciencia, la producción de conocimiento y la innovación, junto a un esquema tributario y de distribución de los recursos públicos más transparente y equitativo, y una estrategia de diálogo y concertación oficial con los sectores gremiales, la sociedad y las autoridades territoriales. De la decisión que se tome a ese respecto dependen temas importantes para el futuro del país: la implementación del posconflicto, la generación de empleo, la capacidad de inversión del Estado y la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas.

Como un aporte a la discusión planteada, en las siguientes páginas se analizará la contribución de la minería y los hidrocarburos a la economía colombiana en el 2017, a partir de estadísticas sobre producción, su impacto en las cuentas del producto Interno Bruto (PIB), el sector externo, la inversión y la estructura tributaria. En cada una de las temáticas se ubicará al país en el contexto latinoamericano, buscando establecer diferencias y similitudes que contribuyan

a mejorar la comprensión del tema. Este análisis tiene como antecedente y referencia próxima los Informes sobre Sector Extractivo en Colombia publicados por la Fundación Foro Nacional por Colombia desde el 2010, con el apoyo del Natural Resource Governance Institute (NRGI) y Pan para el Mundo (PPM), los cuales han permitido construir una línea de base y señalar unas tendencias que serán punto de referencia para el análisis que sigue.

1. El estancamiento de la producción extractiva

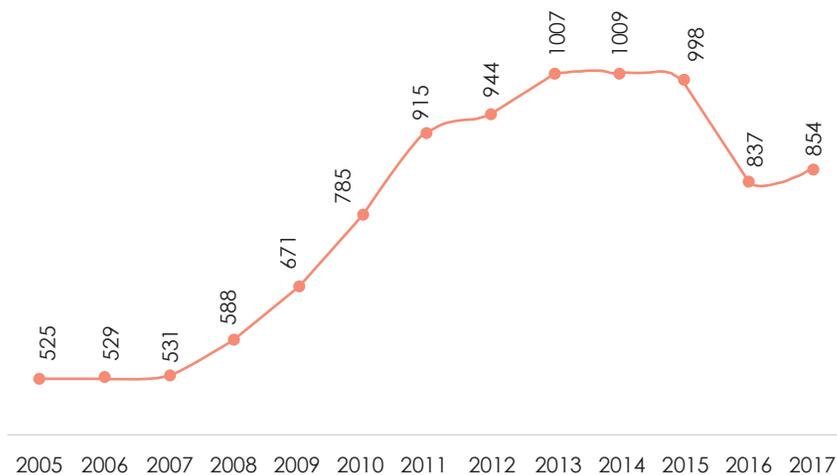
“Estamos en un escenario de reestructuración, acomodándonos a la baja en los precios de los minerales e hidrocarburos y generando nuevos mecanismos para atraer inversionistas y dinamizar las exploraciones y la producción. Sin embargo, no debemos desconocer que el panorama es negativo en el corto plazo” (ACIPET, 2017). Esta afirmación del Ministro de Minas y Energía durante el Congreso Colombiano de Petróleo y Gas, en 2017, refleja el desempeño del sector extractivo en el país, marcado por la caída en la mayoría de los bienes exportables, el incremento del rechazo social y de las autoridades a la implementación de proyectos en el territorio y la incertidumbre que genera en las empresas el inicio del debate electoral en Colombia.

En materia de hidrocarburos, el resultado refleja la paradoja del vaso medio lleno y medio vacío. La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) informó que la producción promedio de petróleo para el 2017 se ubicó en 854.121 KBPD (gráfica 1). Con ello, aunque se observa un leve

repunte respecto al año anterior, cuando se contabilizaron 837.457 KBPD, cada vez es más lejana la meta de alcanzar el millón de barriles, tal como se propuso en el plan de desarrollo nacional 2014-2018 “Prosperidad para Todos”. A nivel mundial, con este resultado el país bajó del puesto 28, que tenía en el 2016, al 35 en 2017, y en Latinoamérica, conservó el cuarto lugar entre las principales naciones petroleras, aunque con amplia diferencia frente a Brasil, que se consolidó como el principal productor de crudo con cerca de 3 millones de KBPD, favorecido por la debacle de la industria venezolana y la ralentización de México, según cifras de World Energy (2018).

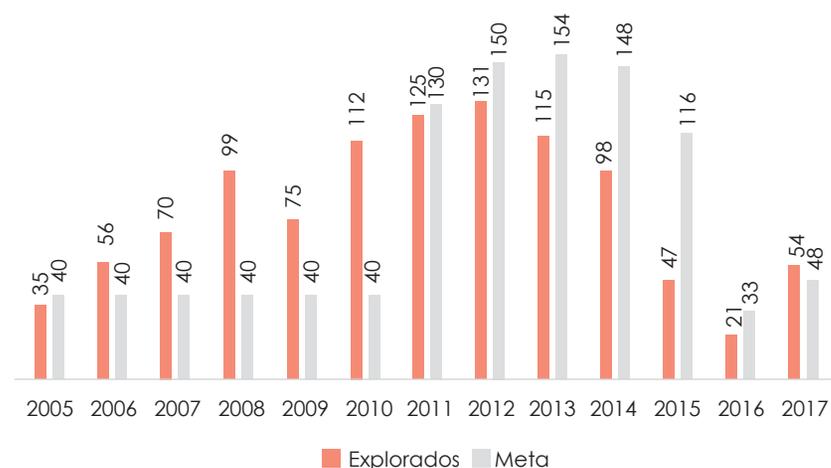
Un indicador que da esperanzas al gobierno y las empresas del sector petrolero es la búsqueda de nuevos activos para la industria. Por primera vez en los últimos tres años se sobrepasó la meta de pozos exploratorios; aquí la expectativa era lograr un total de 48 y a finales del año se tenían 54 (gráfica 2), gracias a la inversión extranjera motivada por el aumento de los precios internacionales del crudo, que superó los US\$70 a mediados del año. Un hecho adicional que aumenta el optimismo es la tasa de éxito de las operaciones: en la tercera parte de los pozos se encontró petróleo, principalmente en los departamentos de Arauca, Santander y el Meta; además, se confirma la importancia de las zonas *offshore*, principalmente vinculadas al mar caribe, del cual se tienen grandes expectativas. Así lo muestra por lo menos la distribución de sísmica alcanzada en 2017: 1.969,74 Km² fue *onshore*, y 34.786,04 km² *offshore*.

Gráfico 1. Producción de Petróleo Colombia 2005-2017.
En miles de Barriles Diarios (KBPD)



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Estadísticas y Reportes.2018.

Gráfico 2. Comportamiento de la exploración pozos petroleros en Colombia 2005-2017. Meta de Exploración y Resultados

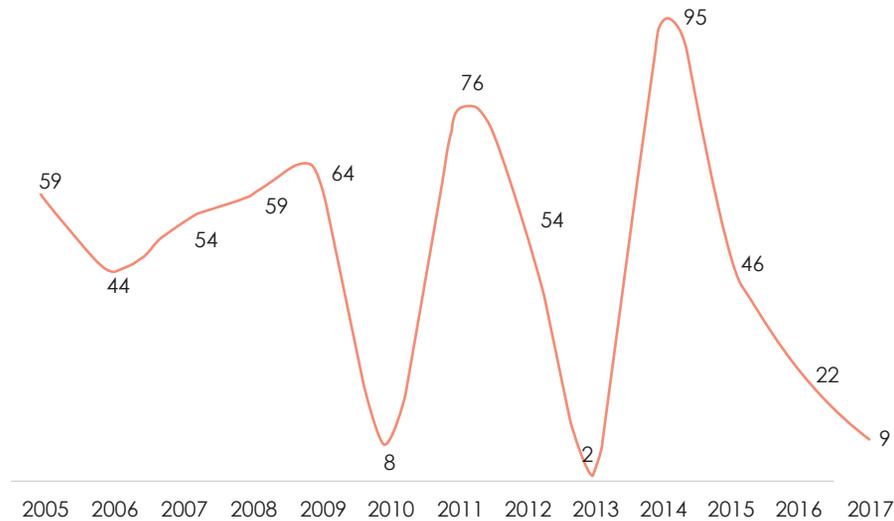


Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Estadísticas Anuales 2018.

En el campo de la adjudicación de contratos, aprovechando el repunte de los precios internacionales, el gobierno nacional a través de la ANH se lanzó en una nueva ronda petrolera, ofreciendo quince bloques para exploración y explotación en la cuenca Sinú-San Jacinto. Estos bloques se unen a un paquete permanente ubicado en los Llanos Orientales y el Valle del Magdalena. La meta es ampliar la base offshore con la adjudicación de 6 a 8 bloques en el mar Caribe y en la cuenca del Caguán-Putumayo durante el primer semestre del 2018. A pesar de ello, a diciembre de 2017 tan sólo se presentaron ofertas por 8 bloques y se adjudicaron nueve contratos, seis de ellos en la modalidad de Exploración y Explotación (E&P) y tres de Evaluación Técnica (TEA). Habrá que esperar al nuevo año para tener un panorama más claro sobre el éxito o fracaso de esta estrategia y su impacto en el aumento del inventario de crudo.

Contrario al repunte petrolero, la producción de gas decreció, tal como lo ha hecho en los últimos cuatro años, confirmando su mal momento. De acuerdo con las estadísticas de la ANH en el 2017 se generaron 955 GBTUD¹, una cifra menor a la registrada un año antes cuando se ubicó en 1.027 GBTUD (gráfica 4). Aquí, la esperanza está en el inicio de operaciones de los campos Chucupa-Ballena en la Guajira y Jobo en Sincelejo, y en el nuevo hallazgo offshore en el pozo Gorgón 1, descubierto a mediados de abril en el mar Caribe, que ha sido calificado por el gobierno nacional como el más importante

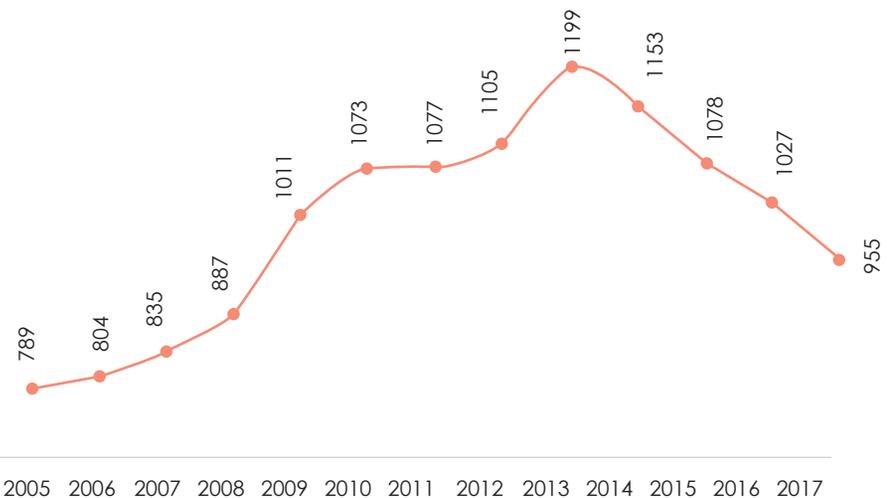
¹ Giga BTU-British Thermal Unit- por día

Gráfico 3. Firma de Contratos E&P –TEA Colombia 2005-2017

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Estadísticas Anual 2018.

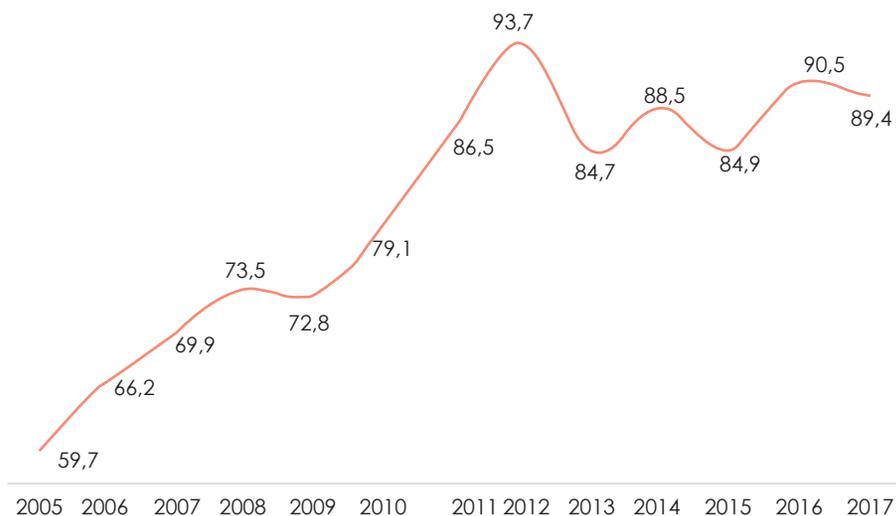
en la última década por su nivel de reservas. En el contexto Latinoamericano, aunque Colombia conservó el séptimo puesto en producción, está muy lejos de considerarse una potencia, comparado con México, Argentina y Trinidad y Tobago, países que han consolidado una industria fuerte en este sector.

Por el lado de la minería la situación no es diferente, en particular para los dos productos estrella: el carbón y el oro. En el primer caso, cifras de la Agencia Nacional de Minería (ANM) señalan que la producción de carbón en el 2017 rondó las 89,4 Millones de Toneladas, lo que significa cerca de 1 tonelada menos agregada al inventario nacional en comparación con el 2016 (Gráfica 5). En todo caso, el país se consolida cada año como el principal exportador de carbón en América Latina y el noveno en el ranking mundial.

Gráfico 4. Producción de Gas en Colombia 2005-2017. En GBTUD

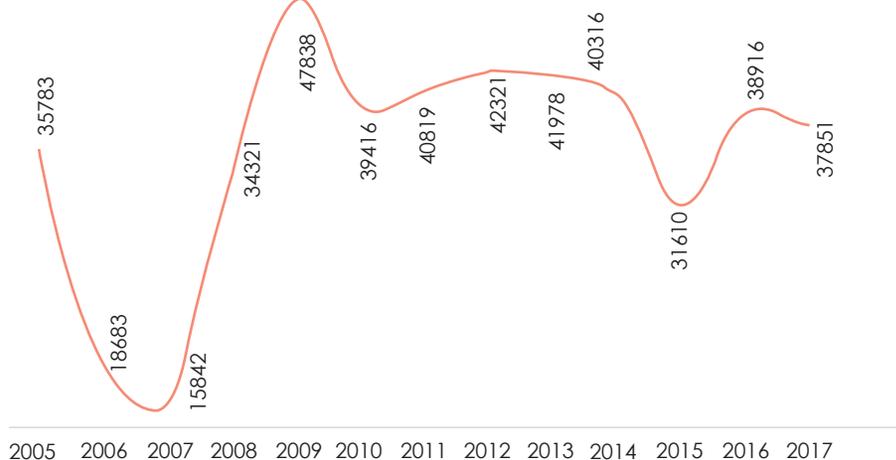
Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2010-2015. Ministerio de Minas y Energía. 2018. Estadísticas y Reportes.

Gráfico 5. Producción de Carbón en Colombia 2005-2017. En millones de toneladas



Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2015. Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). 2018. Cifras preliminares.

Gráfico 6. Producción de oro en Colombia 2005-2017. En kilogramos



Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-20102 Banco de la República. Estadísticas. Producción de Oro. 2014 Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). Estadísticas. 2015. Cifras Provisionales País Minero. Estadísticas. La Producción Mundial de Oro 2018.

En materia de oro la situación es similar. El Banco de la República reportó que la producción total de 37.851 Kg en 2017 constituyó un retroceso significativo, teniendo en cuenta que en el 2016 esta cifra rondó los 38.916 kg (gráfica 6). A pesar del descenso, el país sigue siendo el sexto mayor productor en la región, después de Perú, Brasil, México, Argentina y Chile, aunque muy lejos de aspirar a alcanzar su nivel de extracción y de reservas.

Las cifras mencionadas dan cuenta del potencial que tiene este mineral en el país; sin embargo, es claro que la autoridad minera está lejos de controlar su explotación. Las cifras de la ANM señalan que más del 70% del oro se obtiene de manera ilegal, en condiciones ambientales y sociales muy desfavorables y con alta participación de los grupos al margen de la ley, que han buscado controlar este negocio como una fuente de ingresos más rentable que el narcotráfico. Además, el aumento de las consultas populares con el propósito de prohibir grandes proyectos auríferos en proceso de implementación, vuelve aún más complejo el panorama. Así, mientras el gobierno nacional se empeña en promocionar grandes proyectos en condiciones similares a las rondas petroleras, en el territorio abunda la consolidación de economías al margen de la ley ligadas al oro, la escasa sostenibilidad de la actividad y el descontento con el manejo centralizado de los recursos naturales.

2. Las razones que explican el comportamiento del sector

Existen varias causas que explican el comportamiento del sector extractivo en

el 2017. En primer lugar, en lo que respecta al petróleo, la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP) señaló en un reciente informe que entre 2016 y 2017 bajó el costo de producir un barril de crudo en Colombia en 8% al pasar de US\$ 17,7 a US\$ 16,3 (ACP; 2018), algo que significó un alivio para las empresas del sector que abrieron nuevos frentes de sísmica, motivados además, por el aumento del precio en el mercado internacional del petróleo WTI² que rondó los US\$62 y que para el 2018, de acuerdo con las proyecciones de la OPEP³ se espera que llegue a US\$84, principalmente por el conflicto sirio y las sanciones que vienen en camino para Irán y Venezuela por parte del gobierno estadounidense. Esto ha sido interpretado como una nueva bonanza similar a la generada en el 2014 cuando el precio del barril de crudo sobrepasó los US\$70, aunque con menos duración en el tiempo.

Con este panorama no es de extrañar que las empresas, incluida Ecopetrol, tengan como meta incrementar sus actividades en el territorio nacional y los contratos en otros países, señalando además la necesidad de acudir al fracking como medida urgente en los yacimientos no convencionales que requieren mayor trabajo. Esto ha llevado a que Ecopetrol insista en esta tecnología y promueva la implementación de pilotos en el país: “ni Ecopetrol, ni el país, ni la USO (sindical obrera) nos podemos dar el lujo de no ir por los no convencionales y para ello el fracking es absolutamente estratégico” (El espectador, 2017).

² West Texas Intermediate.

³ Organización de Países Exportadores de Petróleo

El debate apenas empieza. Del otro lado están los movimientos sociales, sectores académicos y políticos que han exigido al gobierno no avanzar en esa dirección y explorar otras formas de extraer el petróleo. Así, en septiembre setenta organizaciones que integran el colectivo ‘Alianza Colombia Libre de Fracking’ consideraron que la idea del Gobierno Nacional de iniciar un proyecto piloto de fracking es irresponsable: “permitir la realización de una actividad con un alto grado de incertidumbre y probados impactos negativos a la salud humana y de los ecosistemas desconoce el principio de precaución, que estipula que ante el riesgo de un daño grave o irreversible a la salud humana e incertidumbre científica sobre el daño, se deben implementar las medidas efectivas para evitar la consumación de dichas afectaciones; esto teniendo en cuenta que los impactos negativos, como ha sucedido en otros países, no se evidenciarían inmediatamente sino al cabo de unos años”. (El Colombiano, 2017).

En materia de gas, la baja sostenida en la producción tiene que ver con las condiciones del transporte y la falta de infraestructura existente en el país. Las cifras de la UPME (2017) indican que mientras en Colombia la tarifa de transporte de gas está entre los US\$1,17 y US\$1,73 por kpm (mil pies cúbicos) sin añadir las primas por tramo más las estampillas, que representan más del 50% adicional para cada tarifa, en Canadá el precio promedio es de US\$0,74 y en Estados Unidos es de US\$0,48. En estas condiciones, la tasa de inversión privada es baja. Además, el gobierno colombiano no tiene la capacidad de aprovechar el potencial gasífero del país por el alto costo

de la generación y en mantenimiento de la tubería, que en la mayoría de los casos tiene más de veinte años. Como si fuera poco, las expectativas de cooperación con Venezuela para avanzar en un gasoducto binacional en la Guajira se esfumaron debido a las malas relaciones entre ambos gobiernos. Por último, aunque hay buenas perspectivas con la propuesta de la EPM y Canacol de construir una autopista de gas Jovo-Medellín-Mariquita-Bogotá, que además incluye una planta de gasificación, el proyecto apenas se encuentra en factibilidad técnica y, en el mejor escenario, empezará su montaje a finales del 2018.

Mientras tanto, las consecuencias de una industria gasífera a la baja se observan en la pérdida de la autosuficiencia energética en este campo. Así, el Ministerio de Minas y Energía reportó que, del total de gas disponible en el país en 2017, el 78% es foráneo y que esta dependencia aumentará a 83% en el 2018 si no hay una novedad importante. El inconveniente está en que casi todo el gas que se compra es importando de Venezuela y no se sabe cómo llegará a Colombia, lo que desde ya genera presión para responder a los cerca de 9.000.000 de usuarios conectados en el país, y los 300.000 nuevos usuarios que en promedio se agregan cada año, de acuerdo con la Asociación Colombiana de Gas Natural (Naturgas, 2017).

En el carbón, la pérdida de dinamismo en el 2017 tiene como principal causa la menor actividad en los departamentos del Cesar y la Guajira, que generan más del 70% de este mineral. La empresa Cerrejón por tercer año consecutivo vio caer su producción.

Aunque la caída no es significativa, de 32 MT en el 2016 a 31,7 MT en el 2017 (UPME, 2017), preocupa el desbalance del mayor proyecto carbonífero en Colombia. Entre las causas que explican esta situación se encuentran los efectos del cambio climático, con lluvias en 9 de los 12 meses del año, lo que afectó las previsiones de explotación en ambos departamentos. Adicionalmente, hay que tomar en cuenta la disputa laboral que han mantenido las empresas con los trabajadores sindicalizados, que en los últimos años ha generado parálisis del sector en más de una oportunidad. Afortunadamente, Cundinamarca y Boyacá tuvieron un buen desempeño, con crecimientos en la producción del 4% y el 5% respectivamente, lo que amortiguó la caída carbonífera.

Finalmente, en cuanto a la producción de oro, existen dos versiones contrarias: por un lado, el Ministerio de Minas y Energía señala que el descenso tiene como causa principal el avance en la implementación de medidas dirigidas al control de la ilegalidad en el sector, como el Registro Único de Comercialización de Minerales (RUCOM), la resolución de la capacidad económica para comercializadores y la imposición de topes para la minería de subsistencia, entre otros. (El Espectador, 2017). Para la Asociación Colombiana de Minería (ACM) esta situación es muy llamativa y, al contrario de lo que se podría pensar a primera vista, es una buena noticia para el país, en la medida en que las restricciones y controles para frenar la explotación ilícita de minerales parece que están teniendo resultados. En estas condiciones, la producción de oro formal

de empresas afiliadas a la ACM creció 10% en el primer trimestre de 2017, pasando a representar 13% de la producción nacional. Sin embargo, tal como lo afirma el presidente de esta agremiación: "vemos que la caída en la producción de oro ocurre principalmente en las regiones de mayor presencia de extracción ilícita del mineral: Chocó, Antioquia y Nariño. De esta forma podemos pensar que la caída en la producción de oro, que a su vez afectó de manera significativa el crecimiento del sector minero en el PIB durante el primer trimestre del año (-2,7 %), es una noticia positiva como consecuencia de los mayores controles sobre la extracción ilícita del mineral" (El espectador, 2017).

Sin embargo, organizaciones de pequeños mineros y la Defensoría del Pueblo, aunque reconocen el avance en los operativos, mencionan que no se ha disminuido la actividad en las zonas de mayor ilegalidad. En la mayoría de los casos es una medida de conservación adoptada por los productores que buscan guardar el oro a la espera de que supere los US\$1.300/onza en el mercado para sacarlo y aprovechar la bonanza. Habrá que esperar el balance del 2018 para corroborar las dos hipótesis y entender si esta es una buena noticia que se confirma o una dinámica ligada a la dinámica comercial del mineral.

Un asunto adicional al que se debe prestar atención en el país es la decisión de algunos bloques económicos de renunciar progresivamente a la compra de combustibles fósiles. Se trata del anuncio de una veintena de países que se comprometieron a dejar de usar carbón

como fuente de energía en el 2025, en el marco de la Cumbre del Clima 2017. Esta noticia, que parece desapercibida para la mayor parte de la sociedad, deja en suspenso el futuro de la industria, teniendo en cuenta que entre las naciones firmantes se encuentran Holanda, Portugal, Reino Unido, Italia, Francia y Chile, que en conjunto anualmente compran cerca del 35% del carbón a Colombia, según datos del Banco de la República. Adicionalmente, China que compra el 40% restante, anunció a finales de año que invertirá aproximadamente EU\$350.000 millones en los próximos años en energías renovables para aumentar su aporte del 4% al 20% a la matriz energética. En la misma línea, la Administración de Información de la Energía de Estados Unidos, (EIA) prevé una reducción del 40% en el uso de petróleo y la Agencia Europea del Medio Ambiente (EEA), planea lo propio en el 2030.

Aunque en ningún caso se habla de sustitución completa, significa que el mundo está trasladándose de manera acelerada hacia otras formas de energía menos contaminantes. De confirmarse este escenario, lo más probable es que los precios de estas materias primas y los compradores bajen, produciendo consecuencias negativas para economías extractivistas como la colombiana. Como en el caso anterior, habrá que monitorear las consecuencias de las medidas señaladas en los próximos años para entender su impacto real en la economía del país. Sin embargo, es una señal de alerta que debería preocupar al gobierno entrante, algo que paradójicamente viene dado por la presión internacional cada vez más

preocupada por el medio ambiente como un asunto de supervivencia.

3. La participación del sector extractivo en la economía nacional

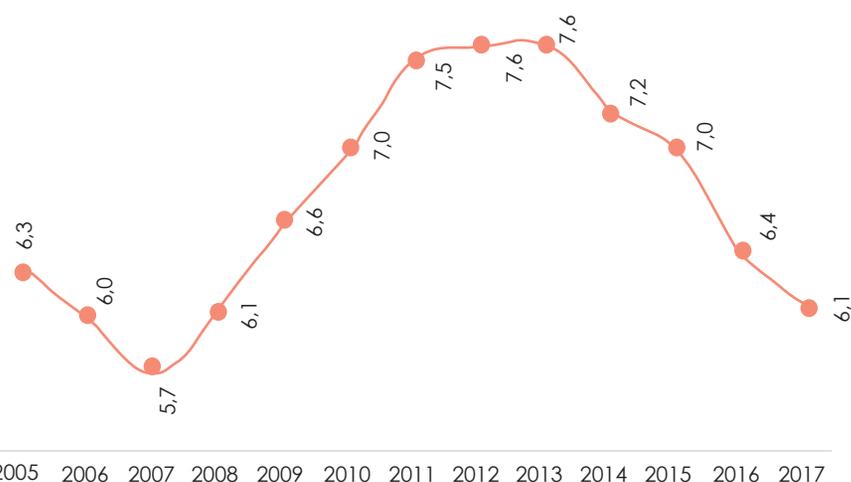
El papel del sector extractivo como principal fuente de renta e ingresos se observa en el comportamiento de la economía nacional. El Banco de la República señala que su aporte al PIB disminuyó de 6,4% a 6,1% entre 2016 y 2017 (gráfica 7). Aunque el petróleo le dio un respiro en la parte final del año al país, es claro que las mayores pérdidas estuvieron por el lado de la minería, que sufrió una caída del 3,6%, según cifras de esta entidad, lo que confirma el mal año de los metales auríferos. Lo más preocupante es que el país no tiene un plan B para salir de una estructura reprimarizada. En efecto, la industria y la agricultura como actividades

de valor agregado están en una situación calamitosa. Las cifras del Banco de la República muestran que, en el primer caso, se presentó un decrecimiento del 0,3% y en el segundo caso, un crecimiento del 0,2%, una dinámica mediocre que no aporta significativamente al PIB nacional. Esto, se explica en parte por la baja aplicación de las políticas productivas para impulsar la innovación y la generación de conocimiento ligado a la producción. El resultado es una economía afincada en la construcción, los servicios y las actividades financieras, que se desarrollan en su mayoría de manera informal.

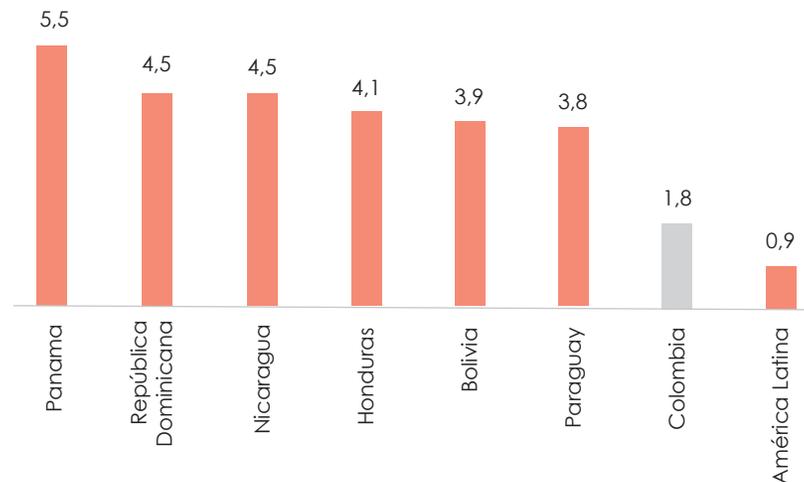
El pobre desempeño de la economía se manifiesta con mayor profundidad en el comportamiento del PIB que creció 1,8% en el 2017 (Banco de la República, 2018). Con ello, el país pasó de ser la tercera nación con mayor dinamismo en América Latina al puesto 12, lejos de Panamá (5,5%), República Dominicana y Nicaragua (4,5%) y Honduras (4,1%), según datos de la CEPAL (2018).

En el contexto internacional, el crecimiento económico del país también fue menor. El Fondo Monetario Internacional (FMI) calculó un avance del promedio mundial de 2,7%, para el 2017. Aquí se evidencian dos tendencias: por un lado, el aumento del PIB en países que no dependen del sector extractivo como fuente de producción primaria: Etiopía (8,3%, obras de infraestructura y agricultura), Uzbequistán (7,6% industria y agricultura), India (7,2%, infraestructura y tecnología) y Tanzania (7,2% agricultura); por otro, la pérdida de valor de las naciones con fuerte base minera y de hidrocarburos que habían

Gráfico 7. Aporte del Sector Extractivo al PIB Nacional 2005-2017, en %



Fuente: Banco de la República. Series Estadísticas. Agrados Macroeconómicos. Cálculos Propios a Partir de las Series Desestacionalizadas del DANE 2018. Precios Constantes de 2005

Gráfico 8. Países de América Latina con mayor crecimiento del PIB en 2017, en %

Fuente: CEPAL. Informes sobre economía de América Latina. 2018.

animado el mercado externo en los últimos años: Arabia Saudita (2,1%), Rusia (1,6%), Brasil (1,1%) y Venezuela (0,2%).

Otro tema de interés en el comportamiento de la política minero-energética tiene que ver con la Inversión Extranjera Directa (IED), especialmente por la capacidad de captura de recursos que tiene el país para movilizar las actividades de exploración y explotación. Las cifras del Banco de la República para el 2017 indican que la IED total del país fue de US\$14.518 millones, cerca de US\$669 millones más respecto al 2016. De este total, la distribución de recursos para actividades extractivas sumó US\$4.411 millones, es decir el 30,4% mientras que el monto no extractivo se ubicó en US\$10.107 millones, (69,6%) (Gráfica 9). Tres elementos se destacan en estas cifras: primero, aunque se observa un repunte de recursos para la minería y los hidrocarburos respecto al año anterior cuando se ubicó en US\$2.260 millones, este valor se aleja

de los US\$7.945 millones que captó el sector en el 2012, cuando estaba en plena euforia la bonanza minero-energética, lo que demuestra la pérdida de interés de los capitales en la movilización del sector extractivo como consecuencia lógica de menores precios internacionales en las materias primas.

En segundo lugar, se observa la poca efectividad del gobierno para atraer inversiones a la agricultura. Aquí el Banco de la República muestra que apenas llegaron US\$241 millones para esta actividad, es decir, el 1,7% de la IED en el 2017. En otras palabras, ningún encadenamiento alcanzado con la minería y los hidrocarburos. Por el lado de la manufactura, el resultado es menos dramático: el sector recibió en este año US\$2.269 millones, lo que significa un aumento de US\$431 millones frente al 2016. A pesar de esto, la actividad está lejos de captar el 53% de la inversión, tal como lo hizo en el 2005.

En tercer lugar, Colombia se confirma como el tercer país de América Latina en recibir inversión extranjera, después de México y Brasil, algo que lejos de considerarse como positivo contrasta con el debate sobre la calidad y el aporte de estos recursos. Las cifras del Banco de la República indican que entre 2005 y el 2017 el país recibió cerca de US\$ 153 mil millones en IED. De ese dinero, el 39% proviene de paraísos fiscales: Panamá, Suiza, Luxemburgo, Islas Caimán y Bermudas, entre otros, que suman US\$59 mil millones. Estas cifras comprueban que el país se convirtió en un lugar de paso para recursos que no tienen ninguna intención de aportar al desarrollo nacional, sino que buscan integrarse a circuitos de acumulación mediante prácticas de especulación y de negociación de titulaciones en bolsas internacionales protegidas por acuerdos comerciales, sin el pago correspondiente ante las entidades tributarias.

El caso de Canadá apenas es una muestra: en los últimos años al menos tres compañías de este país, Eco Oro Minerals Corp., Tobie Mining-Cosigo Resource y Gran Colombian Gold, han activado procedimientos de arbitraje internacional en contra de Colombia por perjuicios en su inversión por un valor cercano a los US\$16 mil millones. De prosperar estas demandas, se produciría una situación de crisis financiera sin precedentes en el país. Como es la costumbre ningún gobierno se hace responsable de la situación. Por el lado del gobierno canadiense, estas prácticas contrastan con su apoyo al proceso de paz, del cual se ha declarado uno de sus principales impulsores. En efecto, Canadá ha invertido cerca de US\$400 millones para

implementar los acuerdos firmados en La Habana y tiene la perspectiva de recibir casi una cifra trescientos por ciento más por las acciones de sus empresas, que ingresaron a territorios con el conocimiento previo de que son áreas protegidas de interés ambiental y que sus acciones tienen la potencialidad de acabar con la producción de agua y la sostenibilidad para la población en amplios espacios del territorio nacional. Algo criticable desde el punto de vista ético y de corresponsabilidad internacional.

En materia de exportaciones, el DANE reportó que en 2017 el país vendió al exterior un flujo neto de US\$37 mil millones FOB, lo que representa un avance en comparación con el 2016 cuando este valor se acercó a US\$31 mil millones FOB. Como en el caso anterior, la cifra mencionada está muy lejos del 2012 cuando las salidas de productos se ubicaron en US\$60 mil millones FOB, en pleno auge extractivo. Aquí el aporte de la minería y los hidrocarburos es todavía más evidente: del total exportado US\$21 mil millones FOB correspondieron a estas actividades, lo que representa el 55%, mientras que las ventas en otros rangos sumaron US\$16 mil millones FOB (44,9%) (Gráfica 10). Cabe señalar dos asuntos a propósito de esas cifras: de un lado, el repunte de los dineros que llegaron para el sector, que en términos generales representaron US\$2.151 millones respecto al 2016; por otro, la disminución de la inversión no extractiva en US\$10.107 millones. El resultado ratifica que en más de diez años de énfasis extractivo no se generaron capacidades en ramas de valor agregado para impulsar una economía diversificada; por el contrario, hoy más que nunca el país depende de que le vaya bien

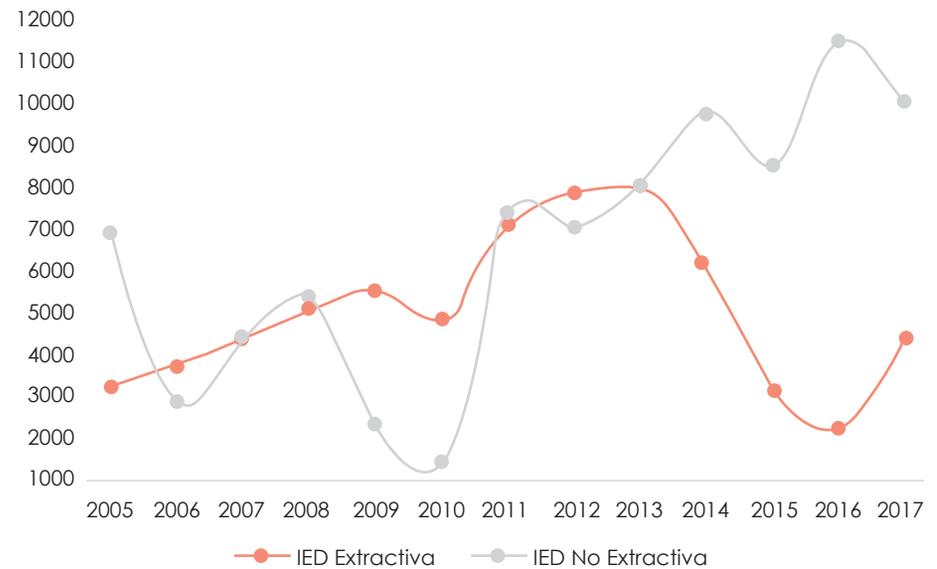
al petróleo como principal producto para configurar sus finanzas, en un mercado cada vez más volátil, lo que naturalmente tiene consecuencias negativas en el comportamiento del PIB, algo preocupante para una nación como la colombiana, con enormes retos en materia social.

Si a lo anterior se suma la escasa presencia de importaciones de bienes de valor agregado y el aumento considerable de bienes de bajo valor, se puede afirmar que la locomotora minero-energética no ha contribuido 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 esto tiene en el desarrollo y la estructura productiva del país.

4. Los temas de debate

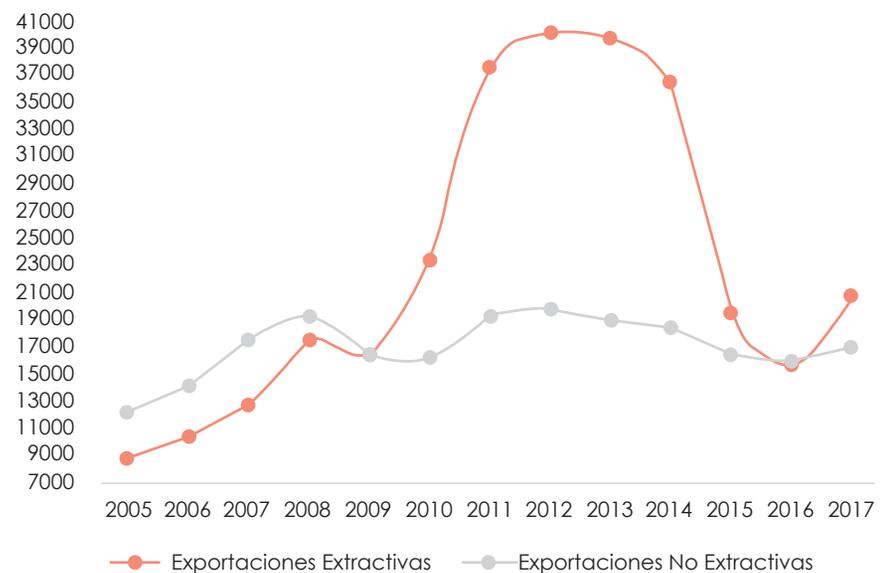
El Banco Interamericano de Desarrollo (2017) señaló en su Informe para América Latina que “el aumento de los ingresos por concepto de los recursos naturales que han experimentado los países de la región en los últimos años tenía como paradigma de acción su uso para generar valor agregado, nuevas fuentes de despegue y mayor calidad de vida en la población. Infortunadamente, la mayoría de las naciones se quedaron en la comodidad de la renta extractiva y no implementaron su capacidad económica y su infraestructura para el desarrollo”. Lamentablemente, Colombia es un ejemplo concreto de esta afirmación y las consecuencias se observan en diferentes campos que a continuación se mencionan.

Gráfico 9. IED sector extractivo y no extractivo en Colombia 2005-2017. En US\$ miles de millones



Fuente: Banco de la República. Estadísticas- Sector Externo. Inversión Extranjera Directa (IED) 2018

Gráfico 10. Comportamiento de las Exportaciones de Colombia 2005-2017. En US\$ miles de millones FOB



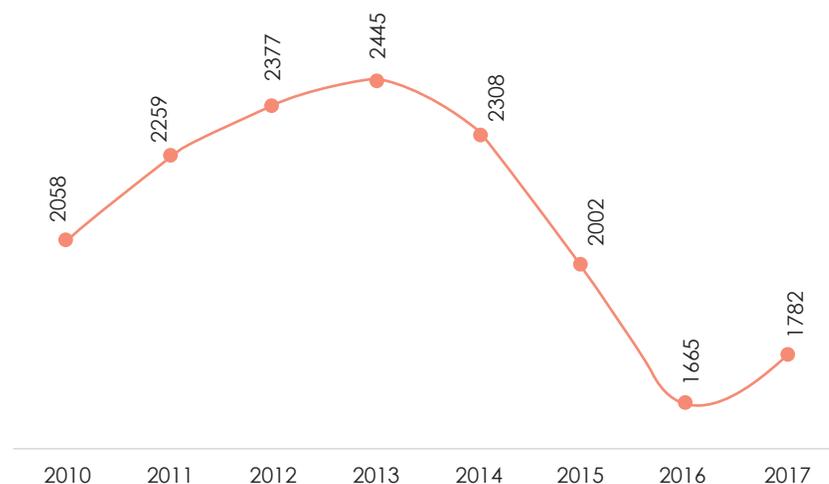
Fuente: DIAN- DANE. Sector externo. Exportaciones. Distribución por principales ramas de actividad FOB. 2018.

Un asunto inicial es la autosuficiencia petrolera. De acuerdo con la UPME, el país contaba con cerca de 1.665 millones de barriles en reservas petroleras en 2016, en su mayoría producto del trabajo realizado por Ecopetrol para mejorar la tecnología en pozos viejos y no por nuevos hallazgos importantes. En el 2017, las reservas aumentaron a 1,782 millones de barriles, esto es, 117 millones de barriles más que, en un escenario optimista con mayor incorporación del gas natural en la demanda interna, alcanzaría para menos de 5,7 años, según cálculos del Ministerio de Minas y Energía y la ANH (gráfica 11). Aunque la situación ha mejorado, producto de la buena dinámica de la exploración y la explotación, el gobierno nacional ha insistido en la necesidad de continuar la búsqueda de petróleo para alejar el fantasma de la importación, lo que significa poner el sector a toda marcha, incluso avanzando en las

zonas limítrofes con la Amazonía, con gran potencial de hidrocarburos.

En este caso, lejos de generar una apuesta sostenible que permita avanzar en una industria amigable con el medio ambiente, la directriz oficial es explorar todo lo que sea posible donde sea posible, aun pasando por encima de los derechos protegidos por la Constitución, lo que contribuirá seguramente a aumentar la conflictividad social en los próximos años. La apuesta oficial en materia extractiva no ha contribuido a despejar las dudas sobre la soberanía energética nacional; por el contrario, hoy más que nunca el país se enfrenta a la posibilidad de convertirse en importador de petróleo, lo que significa mayores presiones para la economía, menores ingresos para los territorios y reducción de las inversiones con recursos de regalías.

Gráfico 11. Comportamiento de las Reservas de Petróleo 2010-2017. En Millones de Barriles Diarios (MMBD)



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH. Reportes y Estadísticas 2018.

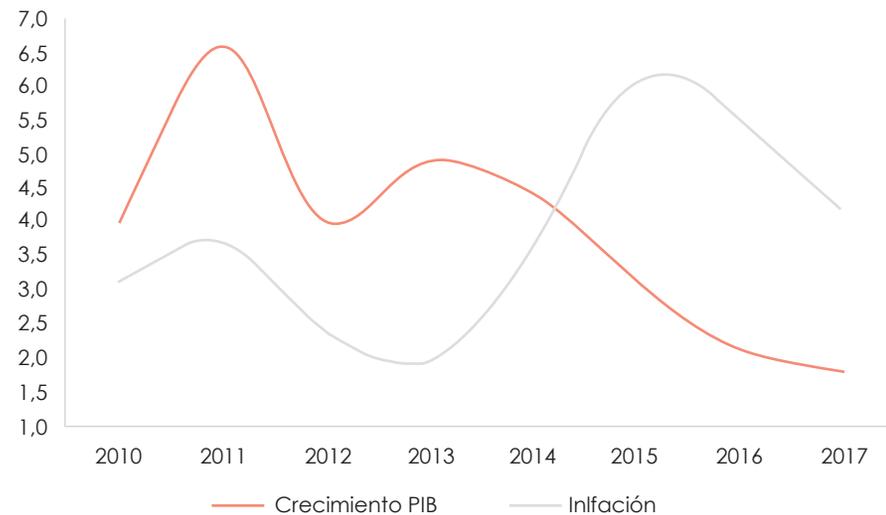
En segundo lugar, tal como se advirtió en el Informe sobre el Sector Extractivo 2016 (Foro, 2017), el país vive una situación de estanflación, es decir, la desaceleración de la economía con aumento en el índice de precios al consumidor como consecuencia de un conjunto de hechos simultáneos: i) menores ingresos del país por renta pública, ii) medidas de ajuste lideradas por el Banco de la República para disminuir la inflación; y iii) disminución del gasto público nacional para cumplir con las metas del déficit fiscal. El panorama, aunque moderado, representa un riesgo para el poder adquisitivo de los hogares, la generación de empleo formal y la inversión bruta de capital para movilizar el desarrollo nacional. Así, en el 2017, como se mencionó anteriormente, el crecimiento del PIB apenas se ubicó en 1,8%

y la inflación en 4,2%, de acuerdo con cifras del DANE, dos indicadores que muestran las consecuencias de una economía reprimarizada, con fuertes presiones cíclicas internacionales que afectan su estructura y sostenibilidad.

Las perspectivas para el 2018 siguen siendo pesimistas. El Banco de la República, el Banco Mundial y el FMI señalan que en el mejor de los casos el país tendrá un crecimiento económico entre 1,8% al 2,0% y una inflación cercana al 5%. En este sentido, la promesa realizada por los gobiernos de turno en los últimos años, bajo el auspicio de organismos como la CEPAL, de "avanzar en la apuesta extractiva como instrumento para obtener mayor crecimiento económico", ha quedado en el aire, y ahora, el país se enfrenta una carrera contra el tiempo para impedir una nueva recesión.

En tercer lugar, está la cuestión de los ingresos del Estado y el déficit en la balanza de pagos. Los primeros muestran una situación dramática: según cifras del Ministerio de Hacienda, la minería y, principalmente, los hidrocarburos le dejaron al país un total de COP\$28 billones en 2010 y en 2017 este valor aumentó a COP\$36 billones, lo que representa el 24% de la renta nacional. Tan sólo Ecopetrol entregó a los colombianos en esas mismas fechas COP\$3,5 billones y COP\$6,8 billones anuales, de acuerdo a los estados financieros de la empresa. En términos reales, de cada COP\$100 pesos que se generan COP\$24 provienen del sector extractivo, lo que demuestra la dependencia que tiene Colombia de estos recursos. El problema surge cuando se originan los tiempos de desaceleración

Gráfico 12. Comportamiento de la inflación y crecimiento económico. Colombia 2010-2017. En %



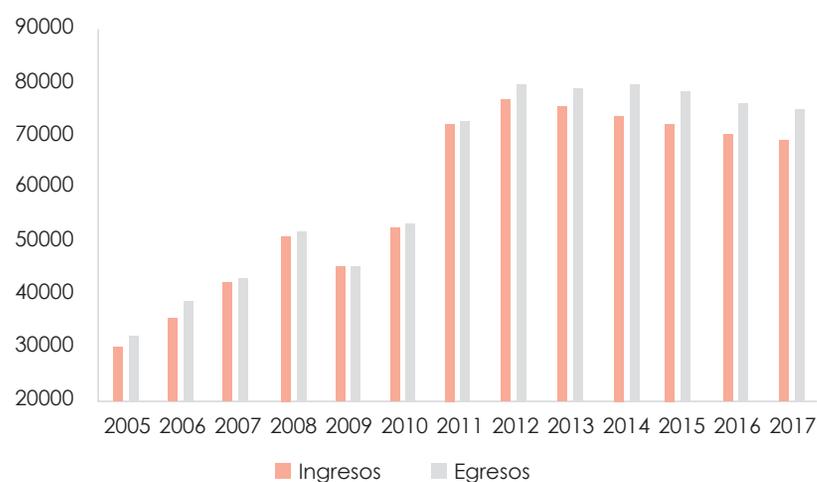
Fuente: DANE. Reportes de Información Índice de precios al Consumidor – Comportamiento de la economía. 2018

como en 2016 y 2017 cuando el gobierno nacional no tuvo más remedio que reducir el presupuesto público en COP\$10 billones por cuenta de la menor renta capturada. Como no existe un plan adicional para agregar rentas complementarias que suplan las vacas flacas de los hidrocarburos y los minerales, a la sociedad colombiana no le queda más remedio que resignarse a esperar que los precios internacionales no bajen y a resistir el chantaje oficial de menores recursos para los municipios que se niegan a aceptar en su territorio proyectos extractivos de alto impacto para el medio ambiente y la población.

Por su parte, el balance en la cuenta corriente, es decir, los ingresos y los egresos (gráfica 13), muestra un déficit de más del 5% del PIB para el 2017, de acuerdo

con las cifras del sistema de información del Banco de la República. Esta realidad es una constatación más de que el país se ha equivocado en dar prioridad al extractivismo rentista, caracterizado por fuertes fluctuaciones en los ingresos de divisas, que terminaron llevando a Colombia a la enfermedad holandesa, con la destrucción de la industria, la agricultura, el predominio de proyectos improductivos, la caída del salario y el déficit en la cuenta corriente (Sarmiento, 2016).

Gráfico 13. Balanza de cuenta corriente. Colombia. Ingresos y Egresos 2005-2017. En COP\$ millones



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH. Reportes y Estadísticas 2018.

Relacionado con lo anterior se encuentra la revaluación del peso frente al dólar (gráfica 14), que entre 2010 y el 2017 fue superior al 50% pasando de COP\$1.897 por dólar americano a COP\$2.984. El hecho importante aquí es que, si bien el país sale beneficiado por mayores recursos por la venta de bienes primarios, se vuelve más costoso producir en el país e incorporar tecnología para mejorar la

competitividad. Además, aumenta la presión inflacionaria, se disminuye la capacidad de generar empleo formal y se profundiza el efecto reprimarizador de la producción nacional; sin duda, un escenario que contribuye al pesimismo sobre las perspectivas del país en el corto plazo.

Los indicadores analizados muestran que el país 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 de esto, en los últimos años se ha abierto la puerta a fenómenos como la desintegración del aparato productivo; la llegada masiva de inversión extranjera que no genera encadenamientos y que en algunos casos está ligada a procesos de especulación y blanqueo de dineros; la configuración de un escenario laboral excluyente para la mayor parte de la población; la pérdida de valor de las exportaciones en el contexto internacional; y la concentración de las actividades económicas en pocas empresas con sistemas de producción ineficientes. A pesar de la evidencia profusa de esta situación, la respuesta oficial del gobierno ha sido profundizar el modelo extractivo con menores controles ambientales, tributarios y de gestión social, lo que configura una "carrera hacia el fondo" con consecuencias negativas para los ingresos, la calidad de vida de la población y la equidad territorial.

La situación es particularmente preocupante porque hay evidencia contundente sobre la manera como la economía colombiana ha desaprovechado la oportunidad de incluir

**Gráfico 14. Comportamiento de la TRM Colombia 2005-2017.
En COP\$ por dólar americano**



Fuente. Banco de la República. Estadísticas – TRM. 2018

en su estructura el desarrollo técnico, nuevas ideas sobre administración y organización comercial, para anclarse en un sector intensivo en capital. Los estudios laborales señalan que cerca del 38% de los jóvenes están desocupados en el país (DANE, 2015). Esta entidad reporta además que entre 2002 y 2017 la población ocupada se ha incrementado a velocidades menores que la Población Económicamente Activa (PEA). Mientras la primera creció de 11 millones a 13 millones, es decir, el 18,1%; la segunda, aumentó de 19 a 24 millones de personas, lo que en valores relativos equivale a un 26,3%. Igualmente, el DANE señala que la cifra de desempleo decreció del 14,6% a 9,8%, algo que se podría tomar como un avance no despreciable; sin embargo, la

mayor parte de este descenso tiene que ver con el subempleo que se ha mantenido en 28% y la informalidad laboral que subió de 50,1% a 56,3% en este mismo período. En otras palabras, una proporción importante de las personas en edad de trabajar se ha movido hacia actividades que no cumplen con los requisitos de ley y de trabajo decente, aumentando la desigualdad social en el país.

Otro asunto relevante tiene que ver con el comportamiento del empleo por género. Los datos del (DNP) muestran que, si bien la vinculación laboral de la población femenina creció de 38,5% a 46,3%, en las actividades como la minería y los hidrocarburos se sigue manteniendo la estructura desigual con un aporte de la mano de obra masculina que

ha subido de 57% a 64%. De esta manera, el país está en el peor de los escenarios: una economía débil, con baja productividad y escaso valor agregado y sin capacidad de dar respuesta a una demanda de necesidades sociales que exigen mayores resultados del aparato productivo.

Todos los candidatos a la presidencia de la república hablaron de diversificación económica, mayor impulso a actividades como la agricultura y la industria, incentivos para avanzar en competitividad y protección ambiental como eje transversal de cualquier actividad que se implemente en la nación. Sin embargo, el presidente elegido, Iván Duque fue claro en señalar que su apuesta es sencilla: mayores beneficios para la inversión extranjera, manejo centralizado de las decisiones, apoyo a la extensión de las actividades extractivas en el territorio nacional e implementación del fracking.

Un tema que deberá tener en cuenta el próximo presidente es la presión que tendrá por parte de la sociedad y los mandatarios locales, que no están dispuestos a seguir tolerando el avance extractivo a cualquier costo. A diferencia de los años en que inició la política rentista de los recursos naturales, en la actualidad las organizaciones, redes y plataformas sociales cuentan con información y herramientas jurídicas que han venido aplicando para defender sus derechos, obligando con ello al retroceso de los proyectos de minería e hidrocarburos, sin consulta, impuestos por negociaciones que realizan los gobiernos de turno con otros países y conglomerados internacionales. A esto se suma, la acción de organismos multilaterales como la Comisión Económica

para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), los cuales, a diferencia de los primeros años de este siglo, han solicitado a gobiernos como el de Colombia, diversificar su economía y, para ello, han cambiado su agenda de financiación y apoyo gubernamental haciendo énfasis en sectores como la producción agropecuaria limpia, la conservación y la biodiversidad, la promoción de la productividad y las economías verdes. Resultará difícil para cualquier gobierno hacer caso omiso a este énfasis, teniendo en cuenta que no sólo es un asunto de retórica, también tiene que ver con los recursos financieros para el cumplimiento de los retos que tiene Colombia en materia social, económica y ambiental.

5. Una apuesta diferente para el país

En la actualidad, los desequilibrios producidos por la actividad extractiva vuelven a poner en el debate público la necesidad de transformar la estructura productiva del país. A continuación, son mencionadas algunas propuestas que recogen la discusión dada en los reportes del sector extractivo elaborados entre 2014 y 2016 como insumos para el debate, teniendo como escenario estratégico la construcción del plan nacional de desarrollo 2018-2022. En primer lugar, si bien es cierto que el país no se puede dar el lujo de abandonar la producción de materias primas y el petróleo, por lo que el sector extractivo seguirá teniendo un papel relevante en el desempeño y la integración económica mundial durante los siguientes años, también es evidente la necesidad de ajustar las reglas de juego para que estas

actividades se realicen bajo estándares que garanticen el equilibrio entre la visión de la renta, la sostenibilidad del medio ambiente y las aspiraciones de la sociedad, además de generar encadenamientos que fomenten el contenido local de la economía.

No se trata de ligar la construcción de una alternativa al extractivismo centrada en la industria como única fuente de valor. Se estaría repitiendo la misma receta con otra actividad. Hoy en día se ha comprobado que la variación en el agregado bruto de los países se puede lograr aprovechando las ventajas competitivas que existen en diferentes áreas o sectores: la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, el comercio, el turismo o la agricultura, entre otros. Es claro que no sólo con incentivos y acompañamiento se producen cambios en una economía reprimarizada. Es importante avanzar en la articulación de las entidades de gobierno relacionadas con el fomento de la competitividad como prerequisite básico para generar cambios efectivos en la producción nacional.

Además, no es necesario borrar todo lo que existe y acudir al enfoque “adanista” que predomina en la gestión pública. Por el contrario, se puede acudir a la Política de Desarrollo Productivo (PDP 2016-2025), por mencionar un ejemplo de lo que ya existe. Se trata en definitiva de: i) vincular la ciencia, la tecnología y la innovación al proceso de diversificación mediante programas destinados a mejorar las capacidades de innovar, de absorber y transferir conocimiento y tecnología a las unidades productoras; ii) aumentar la eficiencia y efectividad en la provisión de capital humano y capital financiero como factores de producción;

y, iii) promover encadenamientos que no dependan del sector extractivo en ferias y eventos internacionales. A esto hay que añadir la aplicación de mecanismos para priorizar apuestas productivas, facilitando la transformación del aparato productivo colombiano hacia bienes más sofisticados.

Un prerequisite básico para ejecutar las acciones mencionadas es la articulación institucional. Al igual que en el caso anterior, hay herramientas para trabajar, una de ellas el Consejo Nacional de Competitividad, coordinado por la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado y Competitividad y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del DNP, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Colciencias, el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones y el SENA. Esa Comisión además cuenta con Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), dedicadas a la formulación, implementación y seguimiento de agendas integradas departamentales de competitividad, Ciencia, Tecnología e innovación (CCTI) que, priorizan apuestas productivas priorizadas por territorios; definen ejes en competitividad y desarrollo productivo, y promueven proyectos estratégicos de ciencia, tecnología e innovación con indicadores de seguimiento y compromisos explícitos de los diferentes actores para su implementación. Impulsar la acción y el trabajo conjunto de este aparato institucional es un buen comienzo para una estrategia que busque añadir mayor capacidad y diversidad en la economía, con la inclusión de la participación ciudadana en la concertación de las apuestas territoriales, regionales y de la nación en materia de productividad y desarrollo sostenible.

De manera complementaria, es fundamental abandonar la tesis de producir y luego preocuparse por la distribución. Este es uno de los factores que explican el estancamiento de la diversificación económica en el país, como consecuencia de la entrada masiva de inversiones para el sector primario sin ningún tipo de control. Como resultado, se hizo más fácil importar bienes ya fabricados que elaborarlos en el país, y esto no puede pasar de nuevo.

Para avanzar en una dirección diferente, se propone reducir y transformar los incentivos tributarios para direccionarlos a empresas que inviertan una parte de su capital en la generación o transformación de productos, tal y como se presenta en la tabla 1.

Para generar un entorno que promueva los encadenamientos, la calidad y la exposición de los bienes y servicios nacionales a los mercados internacionales, la articulación

Cuadro 1. Propuesta de incentivos para la promoción del desarrollo productivo

| Valoración fiscal | Concepto | Norma a la que se debe aplicar |
|--|--|--|
| Exención: Impuestos sobre la Renta (IR) de actividades económicas. | Por un período de 10 años a partir de la fecha en que el operador privado declare el inicio de las operaciones. 80% de IR; 90% IR, solo si el Proyecto se ubica en una zona especial de posconflicto y un 100% IR, si el Proyecto califica y es aprobado por el Ministerio de Industria y Comercio como un programa que genera encadenamientos con programas de ciencia, tecnología e innovación. | Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) y reformas posteriores |
| Exención derechos e Impuestos a la Importación | Materiales de construcción y accesorios fijados al edificio. Pertenencias, mobiliario, equipamiento, embarcaciones, vehículos, vehículos de carga, que son necesarios para operar dentro de la actividad industria o agropecuaria, incluye también los equipos que ayudan en el ahorro de agua y energía, así como los equipos de seguridad. | Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) y reformas posteriores Ley 1607 de 2012 |
| Exención: Impuesto sobre el valor añadido (IVA). | Servicios de transformación de productos básicos en bienes con agregación tecnológica Servicios de ciencia, tecnología e investigación aplicados a la producción de bienes y servicios Servicios de asesoría a empresas pequeñas para aumentar su productividad | Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) y reformas posteriores Ley 1819 de 2016 |
| Exención: Impuesto a la Renta (IR) | Por un período de 10 años a partir de la fecha en que el operador declare el inicio de las operaciones, aplicable a las propiedades que pertenecen a la compañía, las cuales deben ser utilizadas exclusivamente para la producción de bienes en el país con mano de obra nacional. | Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) y reformas posteriores |

Fuente. Elaboración propia a partir de la OIT 2016.

no sólo debe ser institucional, también se requiere mayor comunicación del ordenamiento territorial y el ordenamiento ambiental y de los planes e instrumentos de planificación existentes, incluidos los creados por el acuerdo de paz firmado en La Habana. El reto está en identificar el avance de cada plan, formular correctivos y establecer recursos adecuados para su funcionamiento. Igual sucede con la idea de definir un procedimiento para la priorización de apuestas productivas que faciliten la transición del modelo productivo hacia bienes más sofisticados. Aquí el objetivo es incorporar el criterio de selectividad en la decisión sobre las áreas en las que se aplicará la mayor carga del Estado, sobre la base de la concertación con todos los sectores relacionados para avanzar en una apuesta ordenada, progresiva y sistemática.

Un asunto adicional es la infraestructura. El BID (2016) plantea que Colombia debería invertir como mínimo el 5% de su PIB en un lapso de 20 años para reducir la brecha económica. Aunque el país en los últimos años ha generado cerca de COP\$27 billones para carreteras de tercera y cuarta generación mediante la modalidad de alianzas público-privadas, COP\$4 billones para obras públicas, COP\$2,8 billones para aeropuertos y COP\$6 billones para saneamiento, según datos del Departamento Nacional de Planeación (2016), es claro que aquí se encuentra uno de los principales cuellos de botella del desarrollo colombiano, no por la falta de recursos sino por la incapacidad de desarrollar obras efectivas. Por ello, frente a otras naciones el país está atrasado, particularmente en materia de comunicaciones viales que mantienen fraccionado el territorio y

dificultan la consolidación del mercado interno, y de los niveles de corrupción que no permiten aumentar la calidad de las mismas. En las condiciones descritas, para no repetir la historia de fracasos que el país ha experimentado hasta ahora, con altas pérdidas económicas y sociales, es preciso dar un viraje a la manera como se ha manejado hasta ahora el tema de la infraestructura, lo cual implica un manejo institucional más responsable, pero también una participación ciudadana más comprometida, no solo en el desarrollo de los proyectos, sino también en el control de los mismos, mediante esquemas de veeduría ciudadana.

En materia de recursos públicos para fomentar la movilización de la producción nacional, las cifras oficiales del Ministerio de Hacienda señalan que en el período 2014-2018 el gobierno actual se comprometió a invertir un poco más de US\$4.260 millones para fomentar la competitividad del sector minero energético, mientras para la ciencia, la tecnología y la innovación apenas estableció US\$1.931 millones, y el desarrollo productivo y rural juntos no superan los US\$ 3.500 millones. Aquí, se plantea una reconversión del presupuesto, asignando mayor valor a las áreas que tienen potencial de generar empleo y mejorar la participación del país en las exportaciones con algún tipo de agregado tecnológico.

En la práctica, se propone implementar un plan de inversiones a escala regional ligado a instrumentos de planificación del desarrollo, el ordenamiento del territorio, la gestión ambiental y el esquema financiero del país. En este último caso, se tienen los

aportes de una parte del Sistema General de Regalías (SGR), que tiene dos Fondos: Compensación y Desarrollo Regional con un presupuesto superior a los COP\$8 billones anuales para inversión en los territorios (DNP, 2017). Con ello, se busca que estos Fondos pasen de financiar un cúmulo de proyectos mal estructurados, sin un control claro, que no generen transformaciones en los territorios, a iniciativas que fomentan la competitividad en áreas y sectores estratégicos.

Por último, se propone articular estos planes regionales con el escenario de posconflicto. En total, el gobierno nacional ha priorizado a 170 municipios para incentivar instrumentos que contribuyan a cambiar las condiciones que han causado la violencia a lo largo del país; una de ellas es la estructura económica desigual, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs). Para ello están los incentivos establecidos en la Reforma Tributaria de 2017, que define el no pago de impuestos en el caso de las micro y pequeñas empresas ubicadas en los municipios priorizados hasta el 2021 y de allí en adelante pagarán una cuarta parte de la tarifa hasta el 2024 y el 50% de la tarifa hasta el 2027. En el caso de las grandes y medianas empresas se señala que pagarán un 50% de la tarifa general de renta desde este año hasta el 2021 y el 75% de la tarifa hasta el 2027. Por último, la propuesta no busca otorgar beneficios sin ningún control como se ha hecho con la minería y los hidrocarburos. En este caso, se debe cumplir tres obligaciones de los operadores interesados: la oferta de empleo decente a los habitantes del territorio; la reinversión de una parte de la utilidad en el país y la trazabilidad de la actividad para asegurar su sostenibilidad social y ambiental.

Tal como lo afirma el DNP (2016): “con el cierre del conflicto armado el país tiene la posibilidad de obtener un dividendo en la economía de 1,9 puntos porcentuales adicionales; implica una tasa de crecimiento potencial del 5,9% en un escenario de paz, que se basará principalmente en la mayor confianza en el futuro del país y mejores perspectivas para el desarrollo; corresponde a todos los sectores productivos hacer parte de este nuevo escenario y generar apuestas para integrarse a la prosperidad nacional”.

A manera de cierre

El presidente Santos no logró la meta de construir una ruta integral para hacer frente a los retos que le ha impuesto el extractivismo al país. Lo que demuestra el análisis presentado es que el gobierno, los gremios mineros y de hidrocarburos se han integrado para reactivar estas actividades con recetas que ya han demostrado efectos negativos para el crecimiento económico y la competitividad en una verdadera “carrera hacia el fondo”. Las autoridades locales y las organizaciones sociales por su parte, exigen cambios en el modelo de desarrollo para hacerlo más sostenible y cercano a las necesidades del país en transición hacia la paz.

Con este panorama, el nuevo gobierno deberá liderar el diálogo y concertación oficial con los sectores gremiales, la sociedad y el nivel local para enfrentar cuatro retos en el corto plazo: i) aumentar el crecimiento económico a tasas superiores al 4% anual a través de una agenda de diversificación económica que promueva la productividad nacional y la articulación de temáticas como la ciencia, la producción de conocimiento y

la innovación; ii) definir un esquema tributario y de distribución de los recursos públicos que promueva la equidad social, la simplificación de la base impositiva y la descentralización fiscal; iii) intensificar el control social, la transparencia y la lucha contra la corrupción en la gestión del presupuesto estatal; y, iv) implementar una política de ajuste fiscal que privilegie la disminución de la cartera crediticia y el gasto burocrático que no genera beneficios ni inversión social, la discusión de una reforma estructural al sistema pensional y el cumplimiento de la regla fiscal. Esta agenda implica un período de transición hacia una economía y una sociedad post-extractivista, en el que el gobierno deberá asegurar, a través de sus políticas públicas, que la explotación de recursos naturales se haga al tenor de los estándares internacionales ya reconocidos en materia ambiental, laboral y de derechos humanos, y buscando que el sector extractivo contribuya mediante encadenamientos productivos al desarrollo de la economía colombiana y al mejoramiento de la calidad de vida de la gente en los territorios donde dicha actividad siga teniendo un peso significativo.

Las organizaciones sociales, académicas y los dispositivos creados por las comunidades tienen el reto de articularse y seguir promoviendo una agenda pública con dos niveles de acción: el primero tiene que ver con el análisis sobre lo que ha dejado la bonanza minero-energética y considerar su papel en la estructura de la economía y el desarrollo del país; el segundo se relaciona con la incidencia ciudadana en la construcción de un modelo que dependa menos de una actividad tan volátil y conflictiva como lo es la minería y los hidrocarburos. Para ello, es urgente articular

los sectores de la economía, establecer apuestas para recuperar la dinámica perdida de la industria y la agricultura mediante políticas de diversificación económica y generar alternativas para ampliar la base exportadora y los términos de intercambio en el mercado internacional.

Por último, se requiere mejorar la sensibilización, la acción y la innovación social. En el primer caso, es evidente que el conocimiento implica a su vez una construcción socio cultural e información sobre los instrumentos existentes sobre competitividad y los escenarios creados para su ejecución. Es necesario integrar la academia y la sociedad en los procesos de decisión la política nacional y local de competitividad. En el segundo caso, es importante construir un nuevo ideario cultural endógeno, basado en el estilo de competencias que mire de adentro hacia fuera, y reconozca el enorme potencial que tiene el país. Incluso se debe pensar que el posconflicto es una oportunidad para construir alternativas sociales viables de desarrollo. Ante todo, se trata de un conocimiento enfocado hacia la construcción de una nueva sociedad en donde la ciencia y la tecnología sean factores de paz y desarrollo sostenido. En definitiva, es importante reconocer que la diversificación de la economía no es un asunto exclusivo del gobierno y el sector privado, se requiere el compromiso de la sociedad para innovar en la manera de dar respuestas a necesidades de grupos humanos, mejorando su situación, condición y calidad de vida, o al menos crear las condiciones favorables para el logro de estos propósitos.

Bibliografía

ACP (2018). Costos de operación del sector petrolero en Colombia 2017. Comunicado de prensa. Versión digital. Recuperado en: <https://acp.com.co/web2017/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/888-en-2017-los-costos-de-producir-en-colombia-presentaron-una-reduccion-de-8>

ACIPET (2018). Disponibilidad del Gas en Colombia a Corto, Mediano y Largo Plazo. Bogotá. Agencia Nacional de Hidrocarburos (2018). Estadísticas anuales. Petróleo y Gas. Recuperado en: <http://www.anh.gov.co/ANH-en-Datos/Paginas/default.aspx>

Asociación Colombiana de Petróleo (2018). Estadísticas Petróleo en Colombia. <https://www.acp.com.co/index.php/es/publicaciones-e-informes/informe-estadistico-petrolero-iep>

Banco de la República (2018). Estadísticas Sector Externo. Importaciones y Exportaciones.

Balanza de Pagos, TRM. Recuperado en: <http://www.banrep.gov.co/es/-estadisticas>

British Petroleum (2015). World Energy. BP Statistical Review. 2015. Recuperado en: http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf

CEPAL (2018). Estudio económico de América Latina y el Caribe: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los desafíos de financiamiento para el desarrollo. Santiago de Chile. Recuperado en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40326-estudio-economico-america-latina-caribe-2016-la-agenda-2030-desarrollo>

DANE (2018). Estadísticas por tema. Cuentas nacionales y comercio internacional. Recuperado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>

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

El Colombiano. Organizaciones piden al gobierno no hacer prueba de fracking. 11 de septiembre de 2017. Versión digital. Recuperado en: <http://www.elcolombiano.com/negocios/economia/organizaciones-piden-al-gobierno-no-hacer-prueba-de-fracking-NA7277807>

El Espectador. ¿Qué hay detrás de la caída en la producción de oro? 23 de mayo de 2017. Versión digital. Recuperado en: <https://www.elespectador.com/economia/que-hay-detras-de-la-caida-en-la-produccion-de-oro-articulo-695185>

El Espectador. Yacimientos no convencionales son el futuro del petróleo de Colombia: Ecopetrol. 23 de julio de 2017. Versión digital. Recuperado en: <https://www.elespectador.com/economia/yacimientos-no-convencionales-son-el-futuro-petrolero-de-colombia-ecopetrol-articulo-704507>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Reportes de hacienda PIB y comportamiento del presupuesto. Recuperado en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PoliticaFiscal/ReportesHacienda?_adf.ctrl-state=ntvwib87w_4&_afLoop=85193114331704#!

Ministerio de Minas y Energía (2018). Las cifras del sector minero. Recuperado en: <https://www.minminas.gov.co/las-cifras-del-sector-minero>

SIMCO (2018). Cifras y estudios sectoriales. Series estadísticas. Recuperado en: <http://www1.upme.gov.co/simco/Paginas/default.aspx>

Velázquez F. Martínez M., Peña J. y Pardo, A. (2017). El Sector Extractivo en Colombia 2016. Bogotá. Recuperado en: <https://www.foronacional.org/observatorio-ie>

World Energy (2018). Executive Summary 2016. Paris. Francia. Recuperado en: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WorldEnergyOutlook2016ExecutiveSummaryEnglish.pdf>

04

**El sistema general de
regalías: una reforma
impostergable**

En 2010, la primera acción del gobierno de Juan Manuel Santos, una vez asumió el poder, fue proponer al país un cambio en el esquema de asignación de las regalías. En ese momento, Colombia estaba entrando a un período de bonanza de renta proveniente de los recursos naturales. Ante esta realidad, el discurso oficial señaló la necesidad de generar mecanismos para que todos los municipios recibieran parte de esos recursos para la inversión pública, avanzar en proyectos estratégicos de alto impacto y asegurar el buen manejo de los dineros asignados para este fin. Durante dos años fueron debatidos y, luego, aprobados el Acto legislativo 05 de 2011, modificatorio de la Constitución Política en los artículos 360 y 361, y la Ley 1530 de 2012, considerada como la principal reforma de la gestión pública en el país durante los últimos años, no sólo por la magnitud de los recursos involucrados, sino también por el cambio en las reglas de acceso, los modelos de asignación y los mecanismos institucionales creados para la puesta en marcha del nuevo esquema.

Aunque la mayoría de los sectores sociales, económicos y políticos coincidieron con el gobierno en la necesidad de modificar el modelo vigente hasta 2011, se presentaron serias discrepancias en temas álgidos como las fórmulas fijadas para distribuir los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), el tinte centralista de la reforma y los bajos niveles de transparencia e información sobre las relaciones intergubernamentales establecidas. En contraste, desde el ejecutivo no se ahorró esfuerzo alguno para promocionar el sistema como un modelo equitativo, eficiente y generador de prosperidad para todos los colombianos.

Este año se cumplen seis años de la aprobación del nuevo Sistema y su balance es desalentador. En general, el esquema de distribución fracasó en los principios de contribución a la igualdad y el desarrollo, la generación de apuestas de valor y la disminución de la corrupción en el mal manejo de las rentas asignadas para la implementación de proyectos a lo largo del territorio nacional. ¿Por qué este resultado? ¿Qué cifras explican el comportamiento señalado? ¿Cómo debe pensarse el sistema de cara al futuro? En las siguientes páginas se intentará dar respuesta a esas preguntas teniendo como referente próximo el análisis previo realizado en los informes del Observatorio de las Industrias Extractivas que la Fundación Foro Nacional por Colombia creó hace cerca de una década¹, así como la información generada por fuentes oficiales en el último año, como el Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Contraloría General de la República.

1. La captación: un tema olvidado en el debate

Un asunto olvidado en el debate sobre las regalías es el modelo de captación establecido por tipo de mineral e hidrocarburo. Este tema es importante porque tiene que ver con la renta diferencial, es decir, el costo de oportunidad que tiene el Estado de dejar los recursos naturales bajo tierra o aprovecharlos como fuente de recursos. En el caso colombiano el porcentaje de captación está determinado

¹ El Observatorio ha contado con el apoyo del Natural Resource Governance Institute y de Pan para el Mundo. Publica un informe anual sobre el sector.

por la Ley 756 de 2002, la cual establece los siguientes porcentajes:

Cuadro 1. Porcentaje de captación de regalías mineras y de hidrocarburos en Colombia

| Mineral | Porcentaje |
|--|------------|
| Carbón (explotación menor a 3 millones de toneladas anuales) | 5% |
| Carbón (explotación menor a 3 millones de toneladas anuales) | 10% |
| Níquel | 12% |
| Hierro y cobre | 5% |
| Oro y plata | 4% |
| Oro de aluvión en contratos de concesión | 6% |
| Platino | 5% |
| Sal | 12% |
| Calizas, yesos, arcillas y gravas | 1% |
| Minerales radioactivos | 10% |
| Minerales metálicos | 5% |
| Minerales no metálicos | 3% |
| Minerales de construcción | 1% |

| Petróleo | Porcentaje |
|--|--|
| Hasta 5 mil barriles diarios | 8% |
| Entre 5 mil y 125 mil barriles diarios | $8 + (\text{producción} - 5 \text{ mil}) * 0,10$ |
| Entre 125 mil y 400 mil barriles diarios | 20% |
| Entre 400 mil y 600 mil barriles diarios | $20 + (\text{producción} - 400 \text{ mil}) * 0,025$ |
| Más de 600 mil barriles diarios | 25% |

| Gas | Porcentaje |
|---|---|
| Tierra firme y costa afuera con profundidad inferior a mil pies | 80% de las regalías equivalentes para la explotación de crudo |
| Costa afuera con profundidad superior a mil pies | 60% de las regalías equivalentes para la explotación de crudo |

Fuente. Agencia Nacional Minera (ANM) – Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Ley 756 de 2002. Un barril de petróleo equivale a 5.700 pies cúbico de gas

La ley colombiana señala además el precio de las regalías fijado en cada zona o región exportadora. Para esto, se determina el valor comercial del producto vendido y, a partir de indicadores internacionales de costos publicados por agencias de información y mercados internacionales se determina el precio final de cada bien. En el caso de los minerales, el Decreto 4130 de 2011 le asigna a la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) la tarea de analizar y establecer los montos de referencia; lo propio debe hacer la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) para el gas y el petróleo.

¿Cómo valorar las tasas descritas en el contexto internacional? En términos nominales, el país tiene porcentajes que van del 1% al 12%, valores ligeramente altos en comparación con la mayoría de países de América Latina: en Argentina el rango está entre 0% y el 3%; Brasil, entre 0,2% y el 3%, Perú, entre 1% y 3% de las ventas brutas, y Chile, de 0% al 5% del margen operativo. Sin embargo, son inferiores cuando se comparan con países como Estados Unidos, Canadá y Venezuela. (Cuadro 2).

Las empresas mineras y de hidrocarburos han señalado la baja competitividad de las tasas fijadas por concepto de regalías frente a Perú, Chile y Argentina: “estamos pagando las regalías más caras de la región” (Portafolio; 2018). Sin embargo, esa opinión queda desvirtuada cuando se analiza el valor real de estos recursos en el marco de las deducciones fijadas para el sector en los últimos años. En primer lugar, Colombia es uno de los pocos países de la región que mantuvo vigente la deducción de las regalías como costo del impuesto a la renta, por una mala interpretación jurídica del Estatuto Tributario (Artículo 116). En efecto, la Dirección de Impuestos Nacionales (DIAN) autorizó tal descuento (Concepto 015766 de 2005) al plantear que las regalías son deducibles pues existe una relación de causalidad “entre su pago y la obtención de la renta por parte de los contribuyentes

que realizan la explotación de los recursos naturales” (Azüero, 2017). Por culpa de esta interpretación, la Contraloría General de la República calcula que el país dejó de recibir cerca de US\$ 4.573 millones en los últimos doce años, lo que representa el 24% del presupuesto de regalías para el período 2012-2018. Afortunadamente, a finales del 2017 el Consejo de Estado declaró la nulidad del concepto mencionado y estableció que las empresas minero-energéticas no pueden continuar con la práctica de descontar regalías en su declaración de renta.

Lo importante de la situación descrita es que ocurrió precisamente en la época de mayor alza en los precios de los *commodities*, lo que facilitó el aumento de las ganancias de las compañías mineras y de hidrocarburos. Entidades como la Contraloría General de la República y Colombia Punto Medio han señalado que entre 2010 y 2016, el valor de los Ingresos no constitutivos de renta (INCR) del sector extractivo pasó de COP\$1 billón a COP\$5 billones. Igualmente, los Descuentos Tributarios Adicionales (OD) se incrementaron de COP\$12 billones a COP\$72 billones y el costo fiscal de estos beneficios para el país se ubicó en COP\$55 billones. Si se tiene en cuenta que en el mismo tiempo el monto total de regalías se ubicó en COP\$50,9 billones, es claro que el país no sólo perdió el más del 100% de su participación en el negocio, sino que, además, lo hizo a costa de los recursos naturales, los derechos de la población y los ingresos de los colombianos.

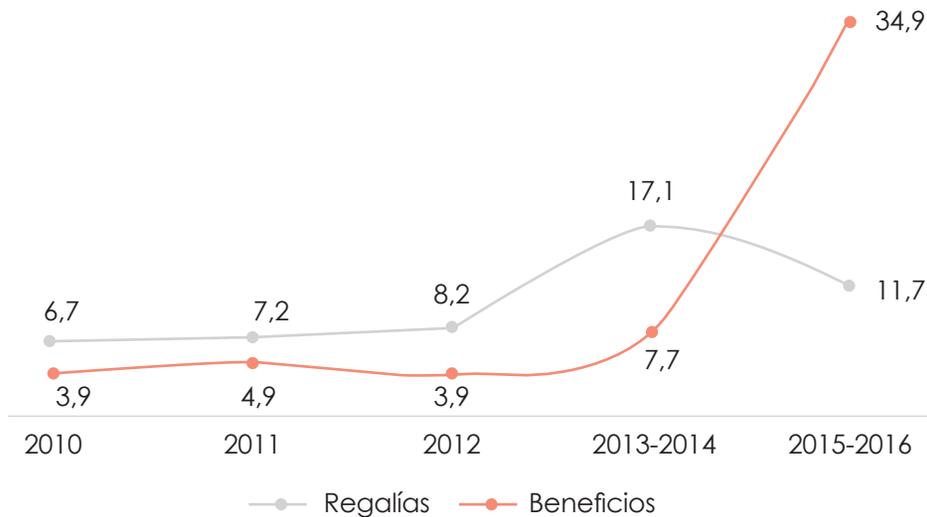
Otro tema de interés es la forma de captación. A diferencia de la mayoría de países latinoamericanos que han implementado esquemas de liquidación

Cuadro 2. Porcentaje de regalías calculadas para países con mayor producción extractiva en América

| País | Cálculo | Porcentaje |
|----------------|---------------------|--|
| Argentina | Boca de mina o pozo | 0% al 3% |
| Brasil | Valor de la venta | 0,2% al 3% |
| Chile | Impuesto | 0% al 5% |
| Perú | Venta bruta | 1% al 3% |
| Colombia | Boca de mina o pozo | 1% al 12% |
| Venezuela | Costo de producción | 16% y 30 % para la empresa estatal PDVSA |
| México | No hay | -- |
| Canadá | Según territorio | 2,5% al 17,5% |
| Estados Unidos | | 12,5% al 18,5% |

Fuente. Contraloría General de la República. Minería en Colombia. 2014 CEPAL. Centro de Estudios 2017

Gráfico 1. Ingresos de regalías vs Costos fiscales de beneficios otorgados a empresas mineras y de hidrocarburos 2010-2016. En COP\$billones

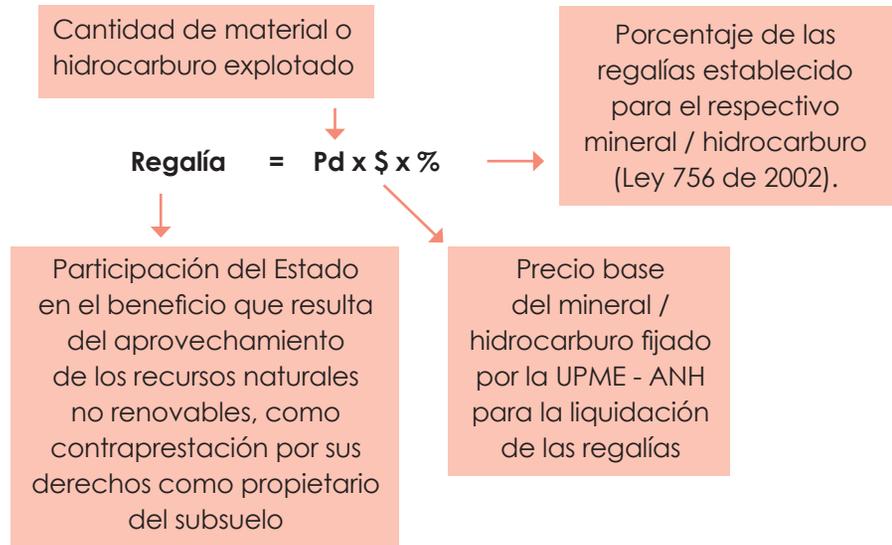


Fuente: Cálculos propios a partir de Informes Finanzas Públicas Contraloría General de la República 2017 y Colombia Punto Medio 2018

a través de figuras como la venta bruta o el monto total exportado, Colombia optó por un modelo directo. Así, la ley 1530 de 2012 ratifica que las regalías se causan al momento en que se extrae el recurso, es decir, a boca de mina o de pozo.

En el caso de la minería, los operadores privados tienen la obligación de declarar, autoliquidar y pagar el valor correspondiente al recurso explotado cada mes o cada trimestre a través del *formulario para declaración de producción y liquidación de regalías, compensaciones y demás contraprestaciones por explotación de minerales*, con base en lo estipulado en los Decretos 145 de 1995 y 600 de 1996. Como las actividades se realizan en diferentes partes del país, se autoriza

Gráfico 2. Modelo de cálculo de regalías mineras y de hidrocarburos en Colombia



Fuente. Elaboración propia a partir de información ANM – ANH 2018.

a las empresas a dirigirse a los puntos más cercanos para reportar la información y subirla a la plataforma institucional de la ANM. Es importante mencionar que, en materiales de construcción, el Decreto 145 de 1995 faculta a las alcaldías municipales a recaudar el monto de regalías causadas con cargo a los proyectos establecidos en su jurisdicción y efectuar el traslado del dinero al nivel nacional.

En hidrocarburos, el procedimiento de liquidación y recaudo es similar. En el caso del gas la Resolución 20165 de 2015 establece que cada productor, dentro de los diez días hábiles a la terminación del mes, debe reportar a la ANH mediante *comunicación escrita* el volumen de producción y/o comercialización, en caso de que realice esta actividad. Con esa información la ANH devuelve la cuenta de cobro o documento equivalente de liquidación mensual.

En materia de petróleo, existen dos clases de regalías, en especie o en dinero pagado. La primera se acuerda entre el operador y la ANH previamente en el contrato firmado por campo o pozo. Cada mes la empresa tiene la obligación de informar el monto de regalías pagadas en el *formato de información de petróleo crudo proveniente de las regalías pagadas en especie* y mediante un convenio de asociación Ecopetrol compra la producción para transformarla en recursos públicos. La segunda, también se reporta en el *formato de información de precio de base de liquidación de regalías*. Corresponde a la ANH revisar la información suministrada por los operadores y emitir la base de liquidación para el pago en dinero, conforme a la

Resolución 41251 de 2016, expedida por el Ministerio de Minas y Energía.

Tanto en el caso de las regalías mineras como de hidrocarburos, la ANM y la ANH, además de liquidar el valor de las regalías, también reciben el pago y lo llevan a una cuenta pública para que sea administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), de acuerdo con lo establecido en la ley 1530 de 2012. El operador privado, por su parte, debe contar con personal idóneo para realizar la captura de la información en la mina o el pozo, implementar sistemas de medición y puestos de muestreo de acuerdo con estándares internacionales de fiscalización, y garantizar los sistemas de cuantificación adecuados. Cuando existen inconsistencias o menores regalías informadas por la empresa, se elaboran actas de reliquidación y se definen los montos correspondientes, si hay lugar al cambio de valor.

El modelo planteado deja varias dudas. Por un lado, en la mayoría de los casos, la liquidación de las regalías queda a la buena voluntad del operador, que -se supone- informa su nivel real de producción. Durante los últimos años Colombia ha visto las consecuencias de esta decisión. La Contraloría General de la República afirma que, entre 2010 y 2017, aproximadamente el 45% del oro producido en el Chocó se ha trasladado a Antioquia, departamento que termina informando el pago de regalías sin haberlas generado. Igualmente señala que, en el 2017, por lo menos 37 municipios reportaron regalías sin tener minas²

² Catorce en el Chocó, cinco en Antioquia, cinco en el Valle del Cauca, cuatro en Nariño, tres en Putumayo, dos en el

El desfaldo a las regalías pagadas por falta de control estatal no se relaciona exclusivamente con la dinámica minera informal e ilegal y la variedad de actores y unidades de producción; también cobija a grandes empresas que exportan la mayor cantidad de recursos naturales. Ya han sido denunciadas algunas de las principales productoras: Drummond, Cerromatoso y Prodeco, las cuales, según datos de la Contraloría, se apropiaron en los últimos años de algo más de COP\$308 mil millones, a través de maniobras para reducir el pago de las regalías correspondientes. En la Comisión Tercera del Senado, varios congresistas señalaron que, en promedio, el país pierde cerca de COP\$2,8 billones por la ausencia de seguimiento integral a los cobros por la explotación de los recursos minerales y de hidrocarburos. (El Espectador, 2014). En 2017, la Defensoría del Pueblo planteó que el valor no reportado por empresas mineras para el cálculo de regalías ronda los COP\$1,8 billones anuales, sin que el Estado haga un esfuerzo significativo para identificar las prácticas que atentan contra la captación de las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales.

Por el lado del petróleo, el problema también es real, a pesar de que esta industria está más consolidada y cuenta con mayores controles. Los datos de la ANH para el 2017 indican que en el país existen cerca de 450 campos efectivos, de los cuales 20, ubicados en los departamentos del Meta, Casanare, Arauca, Santander, Bolívar, Putumayo, Tolima, Bolívar, Antioquia y Boyacá, producen más del 70% del

Cauca, dos en Córdoba, uno en Caquetá y uno en Santander.

crudo colombiano. Esto es, algo más de 630.000 barriles diarios. Los demás son campos residuales que aportan menores cantidades al inventario nacional. En este escenario, han sido señalados vacíos por más de COP\$1,8 billones en los formularios de Pacific Rubiales; también hay denuncias sobre los reportes de empresas como Emerald Energy y Parex, para mencionar algunos casos. (Contraloría, 2018).

Ante la magnitud del problema, causa preocupación que, en medio de la revolución de los datos en línea y los sistemas de georeferenciación, a 2017 en Colombia todavía se fiscalice la producción extractiva a través de tablas de Excel. Si bien la ANH viene implementando un esquema de monitoreo en tiempo real, todavía hay un largo camino por recorrer para contar con los sensores en cerca de 7.000 pozos que producen el crudo. Por el lado de la minería, la ANM ha trabajado en la implementación del Sistema Integral Minero Colombiano; sin embargo, el principal reto está en la formalización y la lucha contra las actividades ilegales. Además, las dos agencias (ANM y ANH) que tienen la labor de controlar la forma en que las empresas y los operadores privados liquidan la producción apenas tienen 35 supervisores, una cifra insignificante para la labor que deben cumplir (Contraloría, 2018). Por último, la participación ciudadana en esta labor también es mínima, tanto porque las empresas no facilitan el monitoreo social como por la falta de conocimiento y de escenarios para que los actores locales hagan el seguimiento. El acceso a las liquidaciones es limitado y la mayoría de las iniciativas (Comités de Seguimiento a la Inversión de Regalías -CSIR y las Veedurías)

llevan a cabo su vigilancia solamente a la ejecución de los recursos, cuando ya están causadas las rentas recibidas por el Estado.

Por último, está el debate sobre la gradualidad en los porcentajes para el cálculo de las regalías. A pesar de que la producción de los bienes estrella creció exponencialmente en más de 16.000 kilogramos de oro, 30 millones de toneladas de carbón y más de 500 mil barriles de petróleo entre 2005 y 2015, y que los precios internacionales también tuvieron un alza significativa en este período de bonanza minero-energética³, los gobiernos de turno continuaron como si no pasara nada; incluso, como se comentó anteriormente, a través de exenciones y acuerdos tributarios terminaron regalando los recursos naturales. Adicionalmente, la reforma a las regalías (ley 1530 de 2012), que se esperaba tocara el modelo de captación, lo ignoró por completo, respondiendo a la tesis oficial de que el problema estaba en la distribución y que había que dar seguridad jurídica a la inversión para que no tomara otros rumbos. Una frase que terminó por sepultar cualquier posibilidad de cambio.

Por cuenta de esta falta de visión gubernamental, la CEPAL indica que el país dejó de recibir entre US\$558 y US\$913 millones por cada punto no incrementado en el porcentaje de cálculo de las regalías entre 2010 y 2015. En 2017, luego de un año pésimo para la industria extractiva, se observa una nueva fase de aumento en el precio del carbón a USD\$ 81 la tonelada; la onza troy de oro ronda nuevamente los

³ En ese período el valor de la onza troy de oro aumentó en 200%; la tonelada de carbón creció de USD\$42 a USD\$98, y el barril de petróleo subió de US\$41 a USD\$102.

USD\$ 1.300 y el petróleo se acerca a los US\$70 por barril. No obstante, al no aprender las lecciones del pasado ni constatar las evidencias contundentes, no hay indicios de transformaciones en el discurso oficial sobre los porcentajes establecidos para las regalías, aún en medio de un escenario de déficit fiscal como el que atraviesa el país.

Finalmente, un hecho contundente que ejemplifica la falta de proporcionalidad en la captación de las regalías es el porcentaje fijado por tipo de mineral. Hoy en Colombia las empresas pagan más por explotar sal (12%) que por extraer oro (6%) o por sacar carbón en una mina a cielo abierto como las que existen en La Guajira y el Cesar (10%). Algo incomprensible si se tiene en cuenta los impactos generados en los territorios por el tipo de actividad y la magnitud de la obra que ejecutan en esas zonas. En realidad, este hecho muestra la necesidad de una reforma integral al sistema general de regalías que incluya este componente de captación.

Si bien el análisis planteado no desconoce la importancia de la inversión privada en la movilización y el aumento de la producción extractiva, también es cierto que Colombia aporta los minerales e hidrocarburos, el activo más importante del negocio. Es por ello que diferentes sectores políticos, sociales y económicos han planteado la necesidad de implementar porcentajes diferenciales en materia de regalías que aumenten en los tiempos de bonanzas de explotación y precios, y que disminuyan cuando esta dinámica se desacelere. Esta es una vía intermedia que debe ser estudiada, junto con otras alternativas existentes para mejorar la calidad de la acción extractiva en el país.

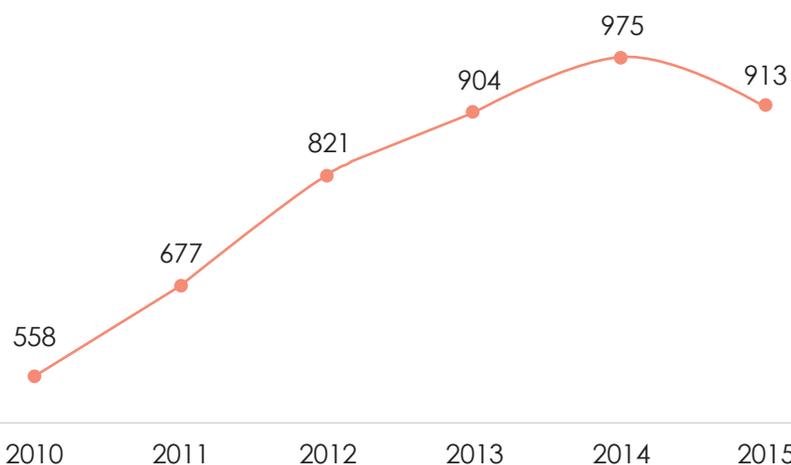
2. La distribución de los recursos: una tarea a medias

Las cifras del Departamento Nacional de Planeación indican que entre 2012 y el 2018 el monto total de regalías en Colombia ascendió a COP\$55 billones, algo más de US\$16.000 millones. Esta cifra, significativa en términos finanzas públicas, representa el 24% del presupuesto nacional del 2017, que ascendió a COP\$224 billones. Como consecuencia lógica del escenario de menores ingresos, en el período 2017-2018 estos recursos bajaron un 32%, es decir, cerca de COP\$6 billones menos respecto al bienio anterior. (Gráfico 4).

Por fuente de ingresos, los hidrocarburos participaron con el 80% de los recursos apropiados por el SGR entre 2012 y 2018, mientras que la minería aportó el 20% restante, de acuerdo con las Leyes y Decretos oficiales del sistema⁴ y los informes EITI Colombia. En cuanto a la asignación, para este mismo período el 5% de los recursos correspondió a la administración y fiscalización del SGR (Ministerio de Minas y Energía, DNP, Contraloría y la Comisión Rectora), esto es, cerca de COP\$2,6 billones. Las regalías directas, por su parte, perdieron el peso que tenían en el modelo de distribución anterior y ahora apenas representaron el 18%. Gran parte de los recursos fueron aplicados a los fondos creados (Ciencia y Tecnología, Desarrollo y Compensación Regional) que acapararon el 50,4% del presupuesto. Igualmente, el Fondo de Ahorro y Estabilización absorbió el 16,9% y, finalmente, otros rubros como las

4 Decreto 4950 de 2011, Ley 1606 de 2012, Ley 1744 de 2014, Decreto 2190 de 2016.

Gráfico 3. Pérdida de renta por cada punto porcentual no incrementado en el cálculo de las regalías Colombia 2010-2015.
En COP\$ millones



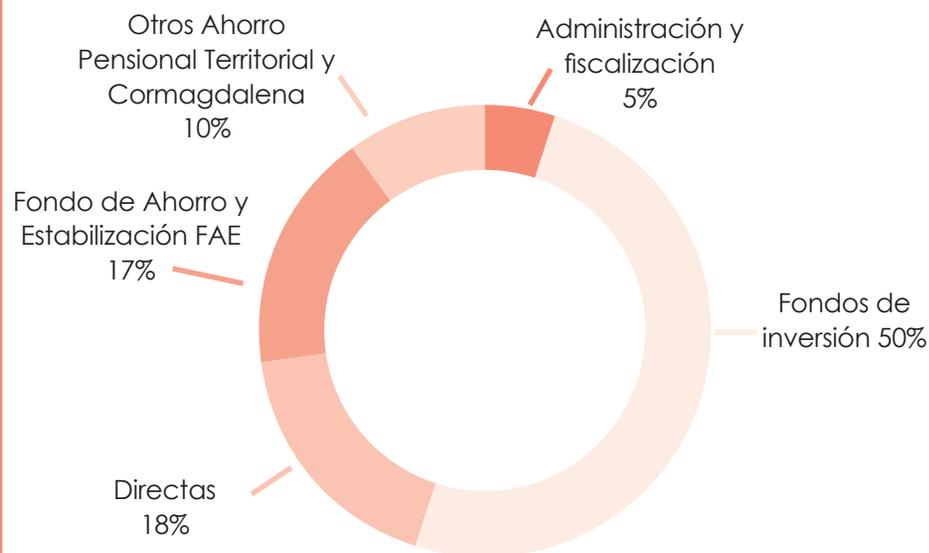
Fuente: Cálculos propios a partir de CEPAL. Renta Minera 2018

Gráfico 4. Pérdida de renta por cada punto porcentual no incrementado en el cálculo de las regalías Colombia 2010-2015.
En COP\$ millones



Fuente. DANP. SGR. Normativa. Decretos y leyes presupuesto regalías. 2018.

Gráfico 5. Porcentaje destinado a las cuentas del SGR 2012-2018



Fuente. DNP. SGR. Normatividad. Leyes y Decretos Presupuesto de Regalías 2018.

pensiones territoriales y las contribuciones para la Corporación Regional del Río Grande de la Magdalena recibieron el 10% restante.

Sin duda, el principal triunfo de la reforma impulsada por el gobierno Santos fue la distribución de las regalías en todo el territorio nacional. Así, antes del 2012, siete departamentos (Arauca, Casanare, Cesar, La Guajira, Huila, Meta y Santander), en los que se concentra el 17% de la población del país, recibieron el 80% del total de regalías directas giradas durante el periodo 1995-2010, mientras que veinticinco departamentos recibieron tan solo un 20%, aunque allí se concentraba el 83% de la población. En

consecuencia, se generó un esquema de distribución inequitativa que contribuyó al aumento de las brechas entre territorios.

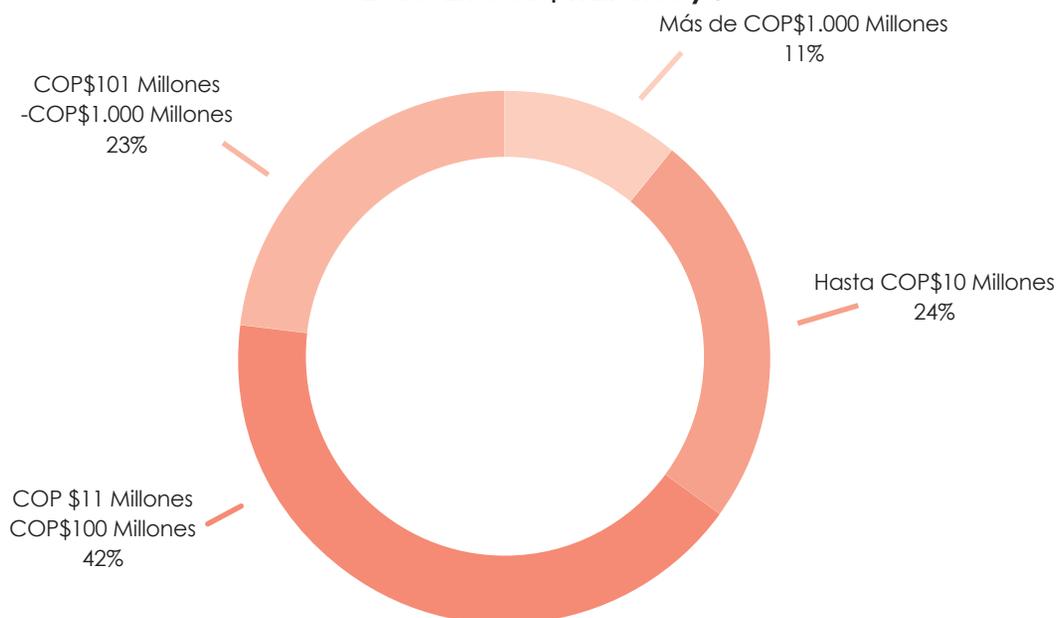
La reforma de la ley estipuló una nueva distribución de estas rentas para garantizar mayor equidad. El Ministerio de Hacienda señala que, a 2017, todos los municipios han recibido algún tipo de regalías por vía directa o mediante los fondos de inversión creados. Por niveles de recursos recibidos, el 24% tuvo acceso a un monto inferior a COP\$10 millones, el 42% obtuvo entre COP\$11 millones y COP\$100 millones, el 23% recibió entre COP\$101 millones y COP\$1.000 millones y al 11% les llegó más de COP\$1.000 millones, de acuerdo con los datos del DNP (Gráfico 6).

En cuanto a proyectos aprobados, el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) contabilizaba un total de 12.500 proyectos a 31 de marzo de 2018 por un valor de COP\$17 billones, es decir, un promedio de COP\$1.390 millones por iniciativa. Por rangos de inversión, 5.658 proyectos, el 45% del total, fueron financiados con montos inferiores a COP\$500 millones, mientras que la tasa de proyectos con recursos que superaron los COP\$100.000 millones apenas se ubicó en 0,1% (Cuadro 3).

Si bien se destaca el impacto de las inversiones de corto plazo, especialmente para municipios que dependen de los ingresos de la nación, así como los cinco proyectos de carácter regional con recursos del SGR⁵, el resultado es una "piñata" de

⁵ navegabilidad del río Magdalena; la sostenibilidad económica, social y ambiental entre los páramos de Guerrero, Sumapaz, Chingaza y los cerros orientales de Bogotá; la interconexión eléctrica entre Norte de Santander y Cesar; el mejoramiento de la calidad eléctrica en Vichada y Casanare; y, la modernización de los procesos audiovisuales de Telepacífico

Gráfico 6. Monto de regalías recibido por los municipios del país entre 2012 y 2018. En COP\$ Millones y %



Fuente. Cálculos propios a partir de las cifras del DNP. Distribución de los recursos. 2018

recursos destinados a una variedad de asuntos sin mayor articulación con los planes de desarrollo. Desde diferentes escenarios se ha planteado la necesidad de que el Fondo de Compensación Regional (FCR) y el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) promuevan la competitividad de los territorios; sin embargo, durante el boom de los precios altos de los *commodities* Colombia no desarrolló ningún proyecto de impacto nacional que contribuyera a este fin. El país fracasó en el intento de generar un esquema de regalías que impulsara cambios profundos en la dinámica de desarrollo nacional.

El comportamiento de los fondos creados para inversión con recursos de regalías ejemplifica la baja participación de

Cuadro 3. Distribución de los proyectos aprobados con regalías 2012-2018*

| Monto de proyectos aprobados | Número | % |
|--|---------------|------------|
| Hasta COP\$100 millones | 1.120 | 9,0 |
| Entre COP101 millones y COP\$500 millones | 4.538 | 36,3 |
| Entre COP501 millones y COP\$1.000 millones | 2.359 | 18,9 |
| Entre COP1.101 millones y COP\$10.000 millones | 3.787 | 30,3 |
| Entre COP10.001 millones y COP\$100.000 millones | 687 | 5,5 |
| Más de COP\$100.000 millones | 9 | 0,1 |
| Total | 12.500 | 100 |

Fuente. Cálculos propios a partir de las cifras del DNP. Distribución de los recursos. 2018
*Reporte a 31 de marzo de 2018

iniciativas con alto valor e impacto. Así, el FCR, creado para estimular el desarrollo de las entidades territoriales más pobres, financió entre 2012 y 2018 un total de 8.870 proyectos. De esta cifra el 49% recibió menos de COP\$500 millones. Algo similar sucedió con el FDR, cuyo objetivo es contribuir a la competitividad regional: registra 3.302 proyectos certificados, 64% de ellos con recursos inferiores a los COP\$1.000 millones; y, finalmente, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), que tiene la misión de impulsar la generación de conocimiento, apenas registró 328 proyectos. Aunque el 64% de ellos se encuentran entre COP\$1.101 millones y COP\$10.000 millones, no son suficientes para un país con urgencia de avanzar en el campo de la ciencia a través de iniciativas que contribuyan a mejorar la mediocre posición de Colombia en los índices de investigación y conocimiento. Hasta el momento no hay una propuesta que permita aprovechar la biodiversidad

del Pacífico y la Amazonía o modernizar los centros de investigación de las universidades públicas, ni un programa integral para mitigar y compensar el cambio climático o promover la innovación -escasa- en la industria nacional.

Otro asunto es la distribución de los recursos por sectores de inversión. El SMSCE indica que la construcción, adecuación o mantenimiento de vías locales y regionales es la categoría con mayor aprobación de proyectos, con el 37,2% y un valor neto de COP\$11 billones, seguido por la educación y la ciencia con el 13,1% y el 8,7% respectivamente, mientras que en las actividades de agricultura e industria apenas se financiaron 621 proyectos por un monto de COP\$2 billones. Aunque los recursos en infraestructura y dotación de carreteras es un activo que contribuye a mejorar las oportunidades de los territorios, llama la atención la baja asignación de dinero a los sectores que generan desarrollo, empleo e ingresos. Lo que, de paso, amplía la configuración de enclaves locales dependientes de la minería y los hidrocarburos como única fuente económica, con las consecuencias negativas en el campo social y ambiental. Con ello, el país perdió la posibilidad de movilizar y fortalecer campos de acción productiva para diversificar y añadirle calidad a la producción económica.

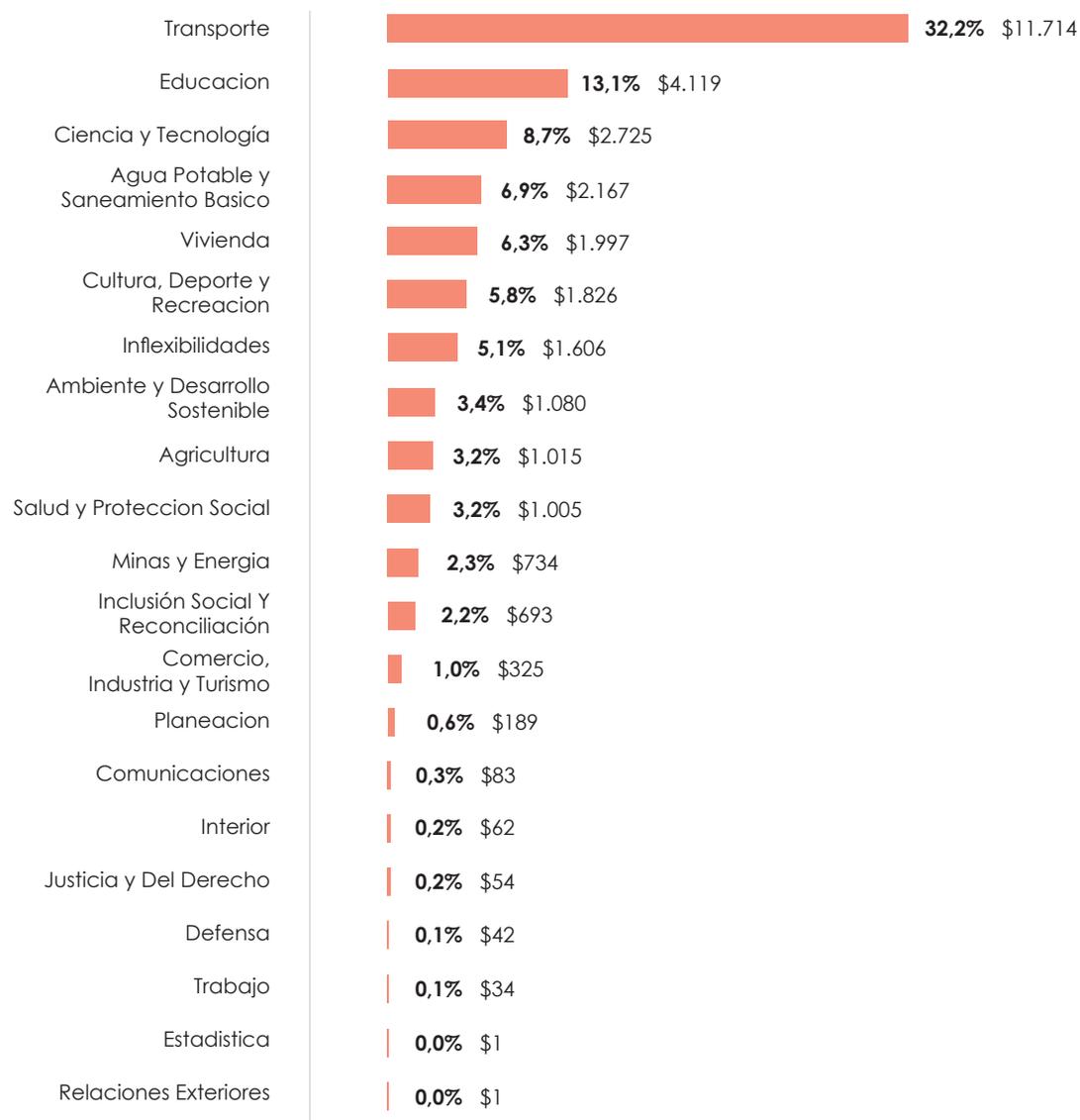
Sobre la distribución del SGR por territorios, el SMSCE señala que entre 2012 y el 31 de marzo de 2018 han sido distribuidos cerca de COP\$29 billones en las regiones así (Gráfico 8): el Caribe ha recibido el 32% este valor, convirtiéndose en el territorio con mayor

Cuadro 4. Distribución de los proyectos aprobados con recursos de los fondos de inversión. 2012-2018

| Monto de proyectos aprobados | FCR | FDR | FCTI | Total |
|--|--------------|--------------|------------|---------------|
| Hasta COP\$100 millones | 753 | 356 | 11 | 1.120 |
| Entre COP101 millones y COP\$500 millones | 3.592 | 940 | 6 | 4.538 |
| Entre COP501 millones y COP\$1.000 millones | 1.395 | 952 | 12 | 2.359 |
| Entre COP1.101 millones y COP\$10.000 millones | 2.659 | 917 | 211 | 3.787 |
| Entre COP10.001 millones y COP\$100.000 millones | 471 | 128 | 88 | 687 |
| Más de COP\$100.000 millones | - | 9 | - | 9 |
| Total | 8.870 | 3.302 | 328 | 12.500 |

Fuente. Cálculos propios a partir de las cifras del DNP. Distribución de los recursos. 2018
*Reporte a 31 de marzo de 2018

**Gráfico 7. Proyectos aprobados con recursos de regalías 2012-2018,
por sectores. En % y COP\$ miles de millones**



Fuente. Cálculos propios a partir de las cifras del DNP. Distribución de los recursos. 2018
*Reporte a 31 de marzo de 2018

apropiación de recursos, seguido del Llano con el 24% y el Centro Oriente (12,7%). El Eje Cafetero es la región con menor asignación con el 7,9% del total.

La mayor distribución del SGR en las regiones Caribe y Llanos se relaciona con la producción minera y de hidrocarburos en Colombia: la primera produce cerca del 60% del carbón colombiano, la segunda cuenta con el 50% del inventario petrolero. Además, el departamento con mayor asignación de

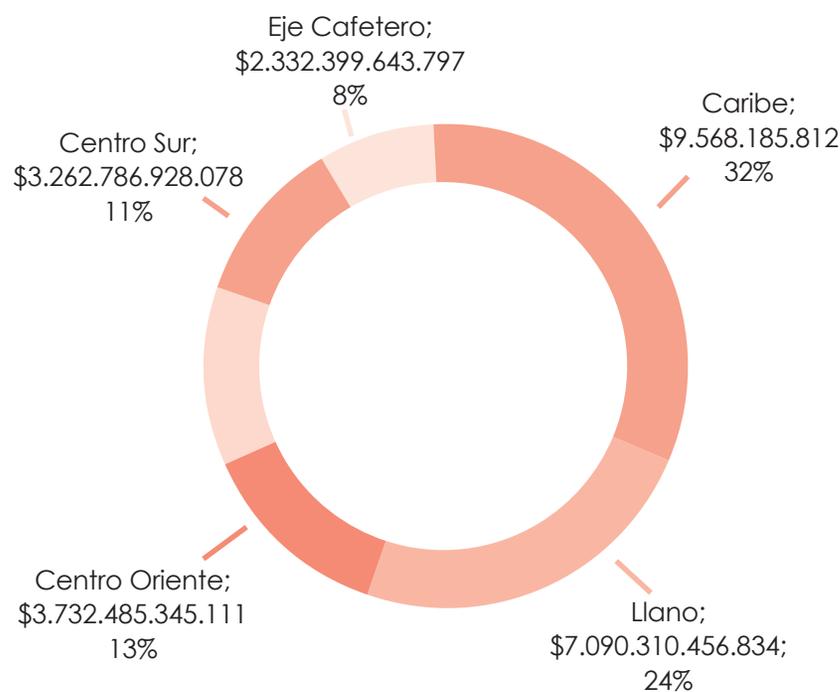
recursos fue el Meta con el 11% de los recursos, seguido por Cesar (7%) y Casanare (6%). Los grandes perdedores son los departamentos de la Amazonía y la Orinoquía (gráfico 9). Aunque estas zonas (Vaupés, Guainía, Amazonas, Vichada y Guaviare) concentran el 1% de la población colombiana, por sus condiciones de abandono ameritan la acción prioritaria del Estado para vincularlas al desarrollo y la acción productiva del país.

En el nivel municipal son mayores las dificultades en la asignación equitativa de las regalías. Las cifras de la Contraloría General de la República muestran que el SGR no contribuyó a reducir las inequidades territoriales en el país; por el contrario, sin proponérselo, ha favorecido el aumento de estas diferencias. Las cifras lo demuestran: los cuadros 5 y 6 muestran los diez municipios que recibieron más regalías y los diez con menores recursos asignados. Los primeros cuentan con un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) inferior al 40% mientras que, en el segundo caso, este porcentaje es el doble, llegando a tasas por encima del 80%.

Aunque es cierto que uno de los criterios del SGR para la asignación de los recursos es la población⁶, la ley 1530 de 2012 establece la prioridad en la inversión para los municipios con mayores problemas de pobreza, en concordancia con los fines sociales del Estado y la normatividad vigente que ha exigido un enfoque diferencial en las partidas

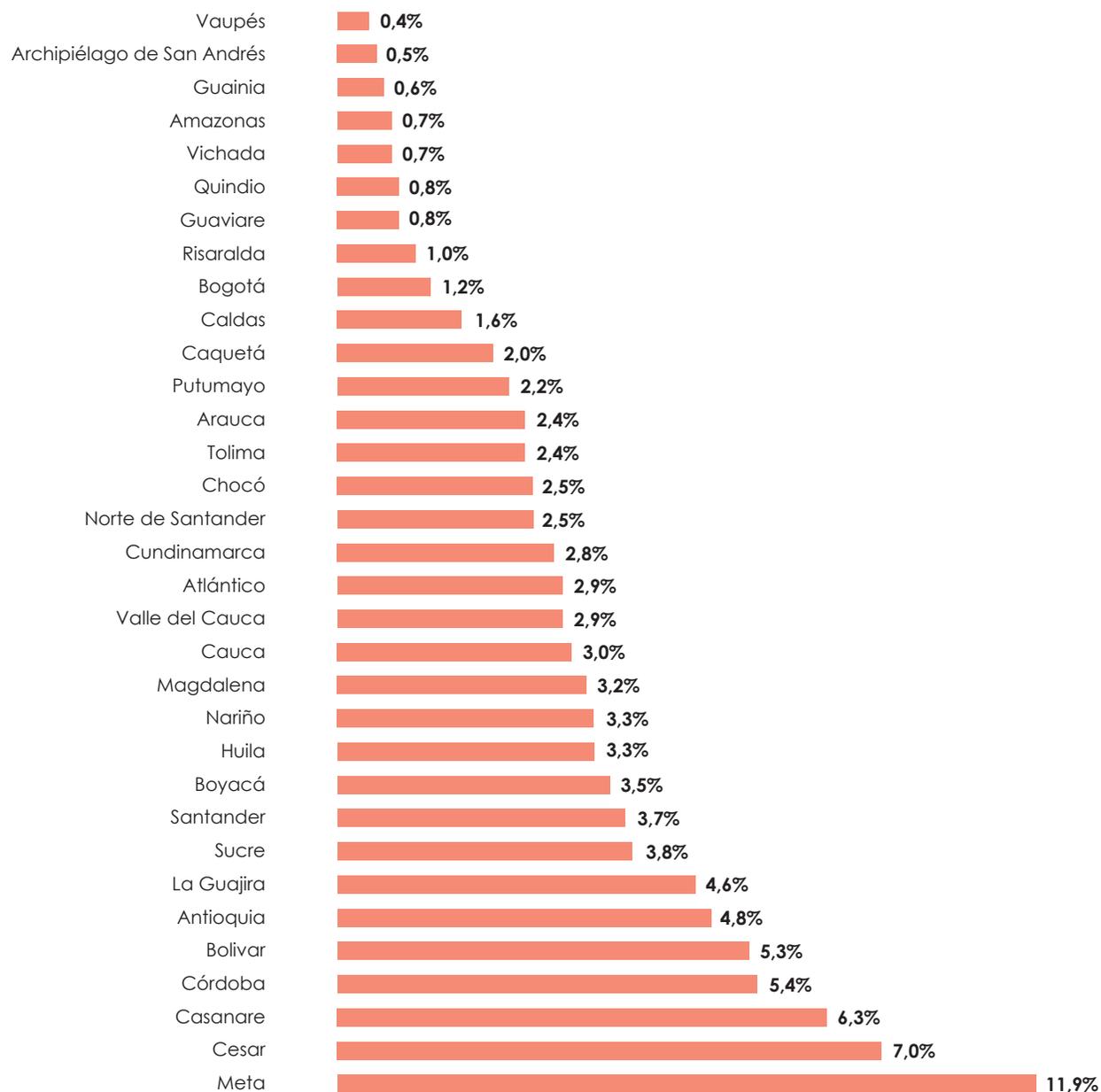
⁶ El 40% de los recursos asignados al FCR y el 60% de los dineros que tiene el FDR se asignan de acuerdo a la participación de cada departamento en la población total del país, para lo cual se toman las proyecciones de población departamentales certificadas por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución.

Gráfico 8. Inversión de recursos de regalías por región 2012-2017. En COP\$ millones y %.



Fuente. Cálculos propios a partir de las cifras del DNP. Distribución de los recursos. 2018
*Reporte a 31 de marzo de 2018

Gráfico 9. Distribución de las regalías por departamentos 2012-2018. En %.



Fuente. Cálculos propios a partir de las cifras del DNP. Distribución de los recursos. 2018
*Reporte a 31 de marzo de 2018

públicas distribuidas en el territorio nacional. A pesar de esto, el esquema de regalías ha favorecido en su mayoría a zonas de mayor capacidad y desarrollo, dejando como principal afectada a la periferia. El problema es que, en esta última, se concentra también el conflicto armado. Si se busca cambiar las condiciones que generaron dicha situación, un paso obligatorio es evaluar la manera en que la inversión pública favorece la convergencia y las capacidades entre individuos y territorios.

3. Las decisiones centralizadas: una táctica manifiesta

Uno de los temas de mayor debate sobre el SGR es la administración de los recursos. Con

el modelo vigente, el 82% de lo recaudado es administrado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. Este último tiene a cargo los Fondos de Ahorro y Estabilización (FAE) y Pensiones Territoriales (FONPET). En la práctica, ello significa que de los COP\$55 billones que se presupuestaron para el período 2012-2018 COP\$45 billones quedaron en el nivel central y sólo poco más de COP\$ 10 billones fueron asignados a regalías directas.

Además, el gobierno nacional ha asignado al SGR una serie de obligaciones que se concentran en Bogotá. Se destacan los recursos para el monitoreo, seguimiento y control de las regalías, actividad a cargo del DNP; igualmente, aquellos para aumentar el conocimiento sobre la geología 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, actividad en cabeza del Ministerio de Minas y Energía. Estos recursos sumaron en total cerca de COP\$ 2,5 billones entre 2012 y 2018, lo que también ha contribuido a la disminución de las asignaciones de inversión. Sin embargo, las entidades territoriales no tienen participación en las decisiones sobre estos temas.

Lo que se observa es una acción continua para restar recursos a las entidades territoriales, algo que ha sido acompañado de otras medidas del mismo corte. Para mencionar un ejemplo, las partidas de transferencias giradas por concepto del Sistema General de Participaciones SGP, han crecido menos de un punto porcentual entre 2016 y 2018 (gráfico 10), según datos

Cuadro 5. Municipios con mayor asignación de regalías 2012-2018 y NBI total

| Departamento | Municipios | Asignación de regalías | NBI |
|--------------------|-------------------|------------------------|------|
| Antioquia | Turbo | \$39.784.223.709 | 37,3 |
| Huila | Pitalito | \$31.462.888.256 | 37,8 |
| Huila | La Plata | \$15.692.123.326 | 34,5 |
| Atlántico | Malambo | \$12.591.108.988 | 31,8 |
| Tolima | Chaparral | \$11.855.691.599 | 37,6 |
| Antioquia | Puerto Berrío | \$11.726.693.296 | 38,4 |
| Huila | Garzón | \$10.273.527.102 | 30,9 |
| Norte de Santander | Ocaña | \$10.272.241.487 | 26,1 |
| Norte de Santander | Villa del Rosario | \$9.117.590.340 | 22,8 |
| Tolima | Espinal | \$9.066.893.761 | 27,9 |

Municipios con mayor asignación de regalías

Fuente. Cálculos propios a partir de las cifras del DNP. Distribución de los recursos. 2018
*Reporte a 31 de marzo de 2018

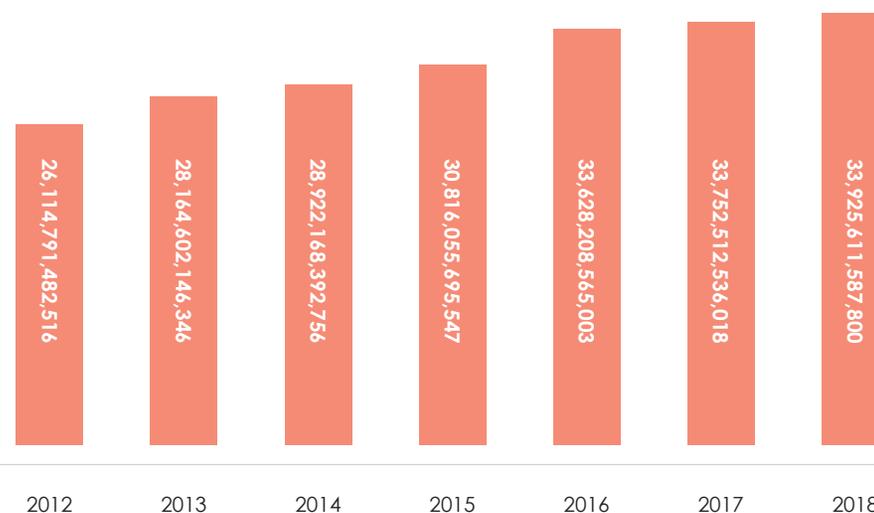
Cuadro 6. Municipios con menor asignación de regalías 2012-2018 y NBI total

| Departamento | Municipio | Asignación de regalías | NBI |
|--------------|-------------|------------------------|------|
| Boyacá | Pajarito | \$436.624.051 | 71,6 |
| Boyacá | Guacamayas | \$428.850.017 | 62,6 |
| Boyacá | La Victoria | \$420.650.884 | 74,2 |
| Boyacá | Panqueba | \$376.939.787 | 66,9 |
| Casanare | La Salina | \$356.206.351 | 71,5 |
| Boyacá | Pisba | \$338.834.188 | 80,7 |
| Boyacá | Busbanzá | \$288.861.533 | 77,9 |
| Boyacá | Sativasur | \$281.064.719 | 70,4 |
| Santander | Jordán | \$277.486.199 | 70,8 |
| Vaupés | Tarairá | \$245.862.666 | 82,0 |

Municipios
con menor
asignación
de regalías

Fuente. Cálculos propios a partir de las cifras del DNP. Distribución de los recursos. 2018
*Reporte a 31 de marzo de 2018

del Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS) del DNP. Incluso, hay rubros con menor asignación, como la educación, que pasó de COP\$20,8 billones a COP\$19,4 billones. Igual situación se presenta en las asignaciones para salud, las cuales pasaron de COP\$8,2 billones a COP\$8,0 billones, o para agua potable, que decrecieron en COP\$0,3 billones en el mismo período. Lo más preocupante es que la disminución de los traslados presupuestales afecta más a los departamentos y municipios más pobres. Las cifras del Ministerio de Hacienda indican que en el 2017 Chocó recibió por cuenta del SGP COP\$711 mil millones y, en 2018, COP\$669 mil millones; La Guajira corrió la misma suerte, de COP\$998 millones bajó a COP\$992 mil millones, y Nariño, que sufrió una disminución significativa de COP\$ 205 mil millones, por mencionar algunos casos.

Gráfico 10. Presupuesto del Sistema General de Participaciones SGP 2010-2018. En COP\$ millones

Fuente. DNP. SICODIS. Reportes de información. 25 de junio de 2018

Así, los municipios y departamentos aumentan su dependencia de la renta nacional con los problemas que esto implica para ejercer sus competencias. No en vano, los datos del Ministerio de Hacienda para el período 2012-2018 muestran que, en promedio, de cada COP\$100 que el país recauda por tributos y regalías, COP\$82 se originan en el nivel central, y tan sólo COP\$18 son de carácter territorial (tabla 7). Esta realidad es más grave para los municipios de categoría sexta, que tienen atado cerca del 72% de su presupuesto a las decisiones del nivel central. Por esta vía, se ha dado una estocada al espíritu descentralizador de la Constitución que proponía como uno de sus énfasis equilibrar el manejo financiero de las materias que competen al Estado como un requisito fundamental de la democracia.

El énfasis centralista en el manejo de cuentas como las regalías, sumado a factores como la baja capacidad de mejorar la tributación en lo local, el clientelismo y la corrupción, ha contribuido a agravar la situación fiscal de los territorios. La Contraloría General de la República (2017) advirtió que el 54% de

los municipios colombianos tienen déficits en sus cuentas primarias, 328 presentan incumplimientos de gastos bajo la Ley 617 de 2000, cerca de 200 llevan más de tres años con insolvencia financiera, 92 son inviables⁷ y 94 se han declarado en ley 550 para reestructurar pasivos. El DNP, por su parte, señala que entre 2015 y 2016, el 78,4% de los municipios desmejoró su desempeño fiscal. Extrapolando datos del Ministerio de Hacienda sobre participación en los activos corrientes de la nación, en 2017, 29 municipios de categoría especial y primera generaron cerca de COP\$38 billones, un poco más de la mitad de los ingresos totales, mientras que 975 municipios de categoría sexta apenas generaron COP\$19 billones. Toda una muestra de la brecha fiscal que existe en el país.

A lo anterior se suman tres hechos. El primero es el recorte de los recursos por la baja en el precio del petróleo. En marzo de 2016, la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías aprobó el congelamiento de COP\$ 5 billones por esta situación, algo que se añadió al recorte del 22% en las regalías directas. Para el bienio 2017-2018, nuevamente se decretó una caída en el presupuesto en cerca de COP\$ 6 billones. El segundo es la idea del gobierno nacional de utilizar dineros de las regalías para el cumplimiento de los acuerdos firmados con las FARC. En marzo de 2017, el Ministro de Hacienda informó al país la decisión de trasladar, por una sola vez, un poco más de COP\$1 billón no gestionados del

Cuadro 7. Recaudo tributario Colombia 2012-2018 en COP\$ Billones

| Año | Municipios | Departamentos | Nación | Total |
|------|------------|---------------|--------|-------|
| 2012 | 18,2 | 5,8 | 108,3 | 132,3 |
| 2013 | 18,5 | 6,1 | 108,7 | 133,3 |
| 2014 | 18,9 | 5,6 | 109,0 | 133,5 |
| 2015 | 19,6 | 6,7 | 109,6 | 135,9 |
| 2016 | 19,8 | 6,5 | 109,7 | 136,0 |
| 2017 | 20,0 | 6,8 | 109,9 | 136,7 |
| 2018 | 20,1 | 6,6 | 109,6 | 136,3 |

Fuente. Ministerio de Hacienda. Estadísticas 2018.

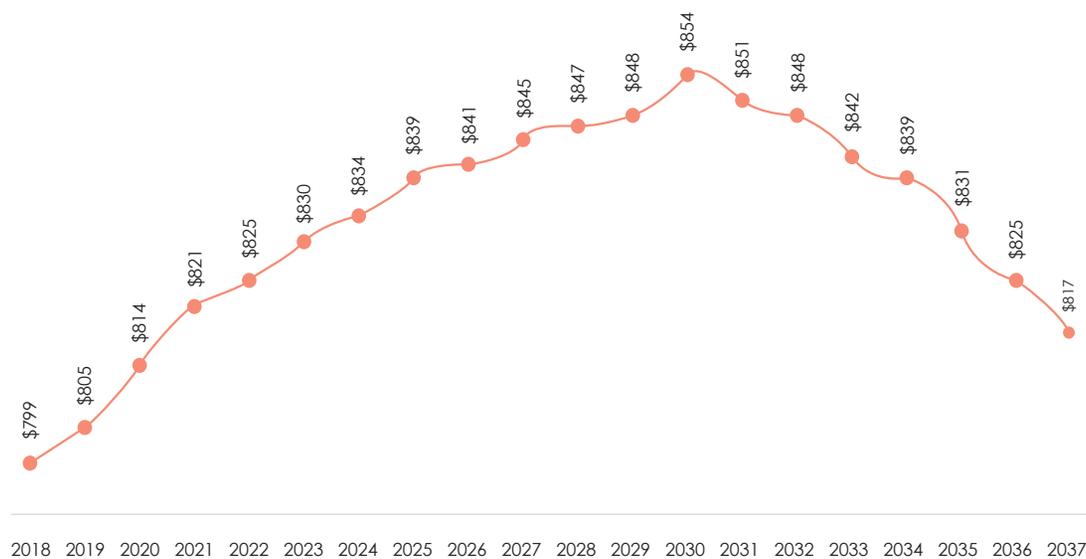
7 Según datos de la Contraloría 2017 la distribución de municipios inviables por departamentos es la siguiente: 28 municipios del Chocó, 26 del Magdalena, 25 de Córdoba y 13 de Sucre

FCTI para la construcción de vías terciarias para la paz. Por último, fue aprobado el Acto legislativo 04 de 2017 y el Decreto 413 de 2018, que autorizan destinar el 7% de los ingresos obtenidos por el SGR y los rendimientos de las pensiones territoriales para financiar el Acuerdo Final, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas, durante los próximos veinte años. Algo que en términos presupuestales significaría cerca de COP\$16 billones de acuerdo con proyecciones del DNP.

Ante tales acciones la Federación Colombiana de Departamentos ha señalado

su malestar por la falta de consulta sobre los proyectos presentados al Congreso y los decretos ejecutivos para implementar el acuerdo de La Habana, los cuales impactan directamente el nivel local. Los mandatarios calificaron esta como una “expresión de una política estatal que centraliza el poder, al tiempo que traslada competencias y obligaciones a las entidades territoriales, pero sin garantizar las fuentes de financiación para su cumplimiento”. (El Tiempo, 2017). Por su parte, la Federación Colombiana de Municipios plantea que, si bien es rescatable el hecho de garantizar mayores recursos para el posconflicto, la preocupación se centra en “la manera como se decide la

Gráfico 11. Proyecciones de recaudo SGR para el posconflicto 2018-2037.
En COP\$ billones



Fuente. DNP. Construcción de paz y post-conflicto, 2017

gestión y la asignación de las inversiones, con una concentración de directrices alejadas del escenario territorial". (El Tiempo, 2017). La academia también ha manifestado que el recorte al FCTI es la ratificación de que "no solo hay una ausencia de una política de ciencia, sino de una preocupación por ella. Se considera como algo que se puede dejar para después, cuando ya no tengamos urgencias, sin considerar, primero, que siempre hay urgencias y, segundo, que es precisamente la ciencia la que provee instrumentos para resolverlas" (Villa, 2017).

La concentración de las regalías en el gobierno nacional no sólo ha sido cuestión de recursos; también se ha extendido a la operación. El SGR tiene una instancia superior de coordinación denominada Comisión Rectora, creada por la Ley 1530 de 2012 para establecer las directrices de organización y funcionamiento de las regalías, presentar el presupuesto bianual y hacer el seguimiento, administrar la información, los procesos técnicos, de inversión y los estados financieros, entre otras funciones. La Comisión se encuentra integrada por el DNP, que tiene a cargo la secretaría técnica, los Ministerios de Hacienda, Minas y Energía, dos gobernaciones y dos alcaldías, de las cuales dos deben ser productoras de minerales e hidrocarburos, y dos representantes del Congreso, uno por el Senado y otro por la Cámara. Sin embargo, tras la aparente conformación equitativa, se esconde un escenario cargado de asimetrías en favor del gobierno nacional, en el que poco pueden hacer las autoridades territoriales. Tal y como lo manifiesta la Federación Nacional de Departamentos,

"las gobernaciones y alcaldías terminan asistiendo a la toma de decisiones sin información suficiente, capitulando de este modo al poder y la carga de "orientación" del DNP y los Ministerios (El Tiempo, 2018).

El gobierno tiene "la sartén por el mango" pues controla a través del DNP la administración del Banco de Proyectos y la aprobación de los mismos. Y, como si fuera poco, posee el manejo del Sistema de Monitoreo, Vigilancia, Control y Evaluación (SMSCE), con poder sancionatorio (El Pílon, 2017). Lo mismo sucede con el FCTI, a cargo de Colciencias como entidad encargada de definir su manejo, realizar la evaluación técnica de las iniciativas presentadas y registrar la liberación de los montos asignados. A ello se suma la concepción extendida en los círculos del poder, según la cual los municipios son incapaces de manejar sus recursos y requieren un direccionamiento constante para garantizar la eficiencia en sus decisiones.

Bajo la racionalidad señalada fueron creados los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) como instancias operativas con la función de evaluar, priorizar, viabilizar, aprobar y definir la conveniencia de financiar proyectos de origen municipal, departamental, regional y en materia de ciencia, tecnología e innovación. En otras palabras, son el corazón del sistema, encargados de movilizarlo, circular información y recursos y darle energía para su funcionamiento. Por ello, no es de extrañar el interés del poder central de acaparar las decisiones que allí se toman, incluso haciendo parte de su funcionamiento (gráfico 12). Además, hasta

la sentencia C-624 de 2013, se mantuvo el veto del gobierno nacional en la aprobación de los proyectos aprobados, bajo la excusa de que no se podía permitir “nuevas piscinas con olas”⁸ como lo manifestó el Ministro de Hacienda. En esas condiciones, la consecuencia lógica fue el desinterés de las autoridades locales en estas instancias del SGR; de hecho, la Contraloría General de la República (2018) señaló que sólo el 16% de los mandatarios locales participan en las sesiones de decisión. Esta entidad también afirma que en su mayoría priman las decisiones de los departamentos y las entidades del nivel central, vulnerando el derecho de los municipios a priorizar sus apuestas de desarrollo local.

La concentración a favor del gobierno nacional se extendió al recientemente creado OCAD PAZ, (Decreto Ley 1534 de 2017) para decidir sobre proyectos que garantizan el cumplimiento del Acuerdo Final con las FARC. El Ministerio de Hacienda no sólo lo preside sino que además ejerce la secretaría técnica, en un abierto conflicto de intereses. En el plano operativo, esta entidad se encarga de evaluar las iniciativas susceptibles de financiación, verificar el cumplimiento de requisitos y priorizar la inversión, con ayuda de los Ministerios de Educación Nacional, Vivienda, Ciudad y Territorio, Transporte, Minas y Energía, así como del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Si bien en este OCAD hay participación de dos alcaldías y dos gobernaciones, su papel es de baja incidencia, sin capacidad de influir en decisiones importantes como la selección

de los municipios, el manejo de los recursos y la definición de las líneas de financiación: toda una muestra del talante que ha tenido la implementación de la paz durante el gobierno de Santos, a espaldas de las comunidades, las víctimas y las entidades locales.

Gráfico 12. Integración de los OCAD, SGR

OCAD municipal

1 Delegado del gobierno nacional
El gobernador o su delegado
El respectivo alcalde

OCAD regional

Ministro de Ambiente o su delegado.
3 ministros o sus delegados.
Director del DNP o su delegado.
Todos los gobernadores de la región.
2 alcaldes por departamento.
1 alcalde de ciudades capitales.

OCAD departamental

2 Ministros o sus delegados
El gobernador o su delegado
Número representativo de alcaldes
(10% del total de municipios)

OCAD de Ciencia y Tecnología

3 Ministros o sus delegados
1 Representante del DNP
1 Representante de COLCIENCIAS
4 Representantes de univ. públicas
2 Representantes de univ. privadas
1 Gobernador por cada instancia de Planeación regional.

Fuente. Gobernación del Meta. Dirección Administrativa de Planeación. 2016.

⁸ Se alude a obras suntuarias realizadas por algunos gobiernos territoriales con los recursos de regalías.

La exclusión de los municipios también se observa en el Fondo de Pensiones Territoriales (PET) y en el de Ahorro y Estabilización (FAE). El Acto Legislativo 05 de 2011 establece que los fondos no podrán crecer a una tasa superior a la mitad del crecimiento general del sistema y los excedentes generados por este y otros conceptos irán a la cuenta de ahorro, bajo el control del Banco de la República, y su administración, uso y distribución estarán sujetas a los términos que establezca el gobierno nacional. Aunque ambos fondos cuentan con una comisión encargada de la administración, en la que tienen asiento dos gobernadores y dos alcaldes, la decisión final la tiene el Ministerio de Hacienda como entidad que la preside (Foro, 2016).

Esta estructura ha generado malestar en las entidades territoriales y las comunidades, las cuales en no pocas ocasiones han solicitado que se lleve a cabo una discusión sobre la participación de los municipios y departamentos en las decisiones del SGR. La Federación Nacional de Departamentos envió a comienzos del año una comunicación al gobierno nacional en la que manifiesta que “la idea de centralizar las decisiones presupuestales afecta a las regiones debido a que los departamentos hoy tienen diversos problemas en educación, salud, en el tema carcelario, atención de la niñez, atención a adultos mayores y en otros sectores, en los que la responsabilidad ha recaído en las gobernaciones, sin que el Gobierno haya aumentado los recursos para solucionar estos temas” (El Colombiano, 2017). La Federación Colombiana de Municipios, por su parte, también ha planteado su desacuerdo con la forma como se administran los recursos, incluso ha señalado “el uso que la ha

dado el gobierno nacional a una parte significativa de las regalías para cuadrar las cuentas de la nación (pasivos pensionales y equilibrio macroeconómico), dejando de lado la definición conjunta sobre las prioridades de desarrollo” (El Nuevo Siglo, 2017). Esto por supuesto va en contra de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la sostenibilidad socioeconómica de los municipios y departamentos, sometidos a la “generosidad” del centralismo estatal y al énfasis que el gobierno de turno e quiera dar, aún en contra de la población.

4. Las capacidades institucionales: un asunto pendiente

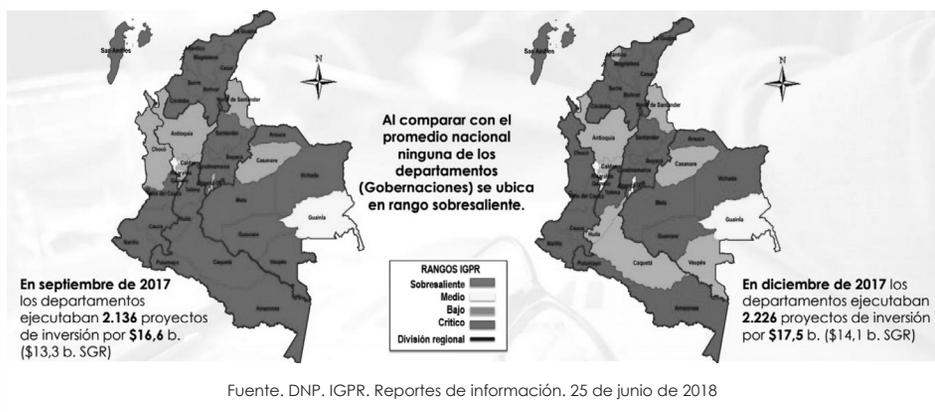
Luego de un inicio tortuoso, en el que la mayoría de los actores del SGR apenas se estaban adaptando a los cambios aprobados, el DNP estableció una ruta para mejorar el acceso de los municipios y departamentos a los fondos creados. Se impulsó un sistema de seguimiento a través de la plataforma virtual de esta entidad, complementado por una serie de asesorías y esquemas de formación, y la modernización de la Metodología General Ajustada (MGA) como instrumento único para el diligenciamiento de los proyectos financiados, articulada al Sistema Único de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP). Finalmente, se inició la implementación de dos herramientas de información, el Mapa de Regalías y el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR) para medir de modo sistemático la gestión de las entidades ejecutoras. La meta de este andamiaje era mejorar capacidades institucionales para el buen gobierno de las regalías.

A pesar de los esfuerzos mencionados, las evaluaciones realizadas al sistema por parte del DNP y por la Contraloría General de la República indican que la eficiencia en el manejo de los recursos es una tarea pendiente. Hay múltiples fallas que exigen mayor constancia, flexibilidad, concertación gubernamental y adecuación institucional para mejorar la implementación del SGR de acuerdo con las condiciones de diversidad social, étnica y territorial del país.

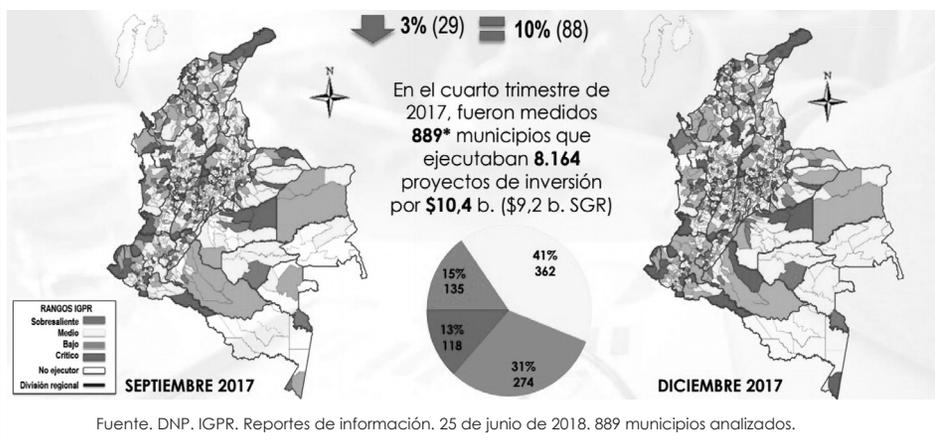
El IGPR 2017 reporta que, a septiembre de 2017, 32 departamentos y Bogotá ejecutaban 2.136 iniciativas por un valor de COP\$13,3 billones. El hecho relevante es que ninguno de ellos obtuvo un puntaje sobresaliente en la gestión de los proyectos. Guainía se ubicó en el rango medio y Chocó, Antioquia, Norte de Santander y Guaviare tuvieron un puntaje bajo; los demás son considerados como casos críticos en esta medición, lo que equivale a faltas graves en materia de transparencia, cumplimiento de requisitos legales, contratación y terminación oportuna de las actividades planeadas en los tiempos y las especificaciones establecidas contractualmente con la entidad ordenadora del gasto (mapa 1).

En el caso de los municipios la situación es similar: en septiembre de 2017 el IGPR analizó la situación de 889 municipios que ejecutaban proyectos con recursos de regalías. De este total, tan sólo 64 tuvieron un desempeño sobresaliente, los demás alcanzaron un resultado medio, bajo o crítico en la escala de medición (mapa 2). Entre las debilidades encontradas están la falta de información reportada al sistema de captura (GESPROY), el incumplimiento

Mapa 1. IGPR Ajustado por departamentos del país septiembre y diciembre de 2017



Mapa 2. IGPR Ajustado por municipios del país septiembre y diciembre de 2017

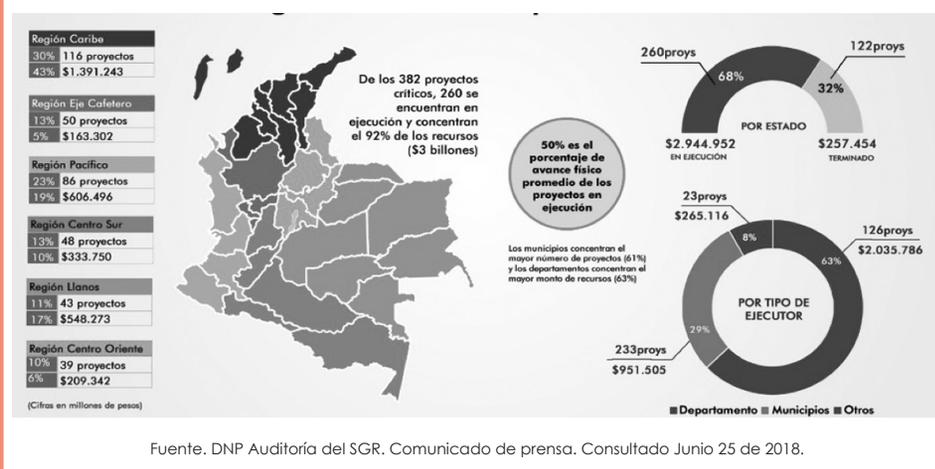


de los productos estimados en el proyecto, el incumplimiento de los plazos establecidos y la ausencia de medidas de control sobre los recursos invertidos. Todo un desafío para el SGR que, sin duda, debe ser tenido en cuenta en el momento de evaluar su implementación en el país.

Otras instituciones son más críticas en el análisis de la gestión de las regalías. Una de ellas es la Contraloría General de la República que reportó a diciembre de 2017 un avance de solo el 57% en el presupuesto de inversión aprobado para el SGR. Esto significa poco más de COP\$ 10 billones sin gestionar que quedaron en el Tesoro Nacional (COP\$ 6 billones) o se encuentran en cuentas bancarias de las entidades territoriales (COP\$4,7 billones). Además, la Contraloría reportó que tan sólo COP\$2,4 millones correspondían a proyectos terminados; sólo Arauca registraba una tasa superior al 20% en iniciativas de inversión finalizadas y el resto de los departamentos promediaban el 10%. Por último, cerca de COP\$ 2,6 billones han sido declarados en riesgo por el nivel de desaprobación de las propuestas presentadas por los municipios y departamentos. En general, de cada 100 proyectos que se presentan a los OCADS 60 no cumplen con los requisitos establecidos en el SGR.

La debilidad de las entidades territoriales para la formulación de proyectos se puso en evidencia en la auditoría realizada por el DNP a 3.196 proyectos entre 2014 y 2017. Allí fueron registradas 382 iniciativas sin viabilidad técnica ni sostenibilidad fiscal por un valor de COP\$3 billones. Entre las deficiencias encontradas están las fallas en la interventoría, la insuficiencia de condiciones técnicas, los retrasos injustificados y la falta de información sobre el contratista encargado de la labor. Dentro de las obras inspeccionadas hay de todo, desde viviendas para población víctima del conflicto armado en Caquetá, ejecutadas sin estudios previos ni condiciones de viabilidad; la construcción de un malecón en Buenaventura con mayores costos de los presupuestados inicialmente; o infraestructuras suntuosas como el Santísimo en Santander que constó más de COP\$51.000 mil millones, para mencionar algunos ejemplos. Esta situación ha sido calificada por la Contraloría como una muestra palpable de que el SGR fracasó en su gestión y que requiere una reforma de fondo para mejorar su impacto en el desarrollo nacional.

Mapa 3. Ubicación regional proyectos críticos financiados con regalías. Auditoría DNP 2017



Uno de los problemas identificados es la baja capacidad de los OCADS para cumplir con el papel de asignado en el marco del SGR. De hecho, la Contraloría General de la República ha planteado que a 2017, 38% de los 1.102 municipios que conforman el país no cuenta con esta instancia, siendo las regiones de los Llanos y el Pacífico las más rezagadas en comparación con las regiones del Eje Cafetero y Centro Oriente. Entre las causas de este resultado señala la falta de conocimiento de los alcaldes sobre el funcionamiento de los OCADS, los

problemas de planeación y capacidad institucional, las fallas en la conectividad y las comunicaciones, y la posibilidad que tienen los mandatarios locales de viabilizar sus proyectos a través del nivel departamental.

El déficit de los OCADS en municipios con problemas de pobreza limita aún más las posibilidades de estas entidades para participar en la selección de proyectos y áreas de inversión. Además, se pierde la oportunidad de fortalecer la planeación y el desarrollo institucional en el municipio, lo que a su turno afecta la participación y el control social de las comunidades a las iniciativas ejecutadas. Esto pone en evidencia la urgencia de mejorar las estrategias para vincular a las zonas más olvidadas del país a la implementación del SRG. Todo ello ocurre a pesar de que en 2012 el DNP gestionó cerca de COP\$57.575 millones para el fortalecimiento de los OCADS, en el 2014, COP\$61.328 millones y, en el 2017, COP\$ 98.421 millones, según datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Un caso particular es el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), cuya secretaría técnica realiza Colciencias, órgano que ha tenido ocho directores en menos de diez años y enfrenta serios cuestionamientos sobre la manera como orienta los recursos. Según la Contraloría General de la República, Colciencias destinaba, a diciembre de 2017, el 82% de su presupuesto para funcionamiento y tan sólo el 18% se dirigía a la financiación de la investigación. En esas condiciones es imposible pensar en una estructura sostenible, integral y eficiente para poner en la agenda pública la discusión sobre la inversión en la generación de conocimiento como un

asunto de interés nacional. Además, con la estrategia de fomentar la investigación en los departamentos, el SGR terminó por promover 33 agencias paralelas a la gestión de Colciencias, una por cada entidad territorial y Bogotá, lo que generó más dificultades que beneficios, por la débil estructura institucional y sin mayores controles.

En general, no se articuló la labor del Fondo con los procesos de competitividad regional; tampoco se llegó a acuerdos con las universidades para que se integraran en el modelo de gestión, y para las gobernaciones el FCTI se convirtió en una figura sin trascendencia. Al final, los resultados muestran que a 2017, cerca de COP\$1,9 billones en regalías aprobadas para esta instancia no se ejecutaron (mapa 4). Además, no se logró el objetivo de subir a 0,6% la participación de la ciencia en el presupuesto nacional, y sí se generó una nueva estructura burocrática que depende de la discrecionalidad del mandatario de turno. Los proyectos requieren de cabildero para su aprobación “y su definición está a la orden del gobernador, lo cual genera realmente interferencias no sanas. Colombia debería ir mucho más hacia un sistema en que la región, las autoridades y la sociedad definan las prioridades, para que las adjudicaciones sean transparentes y contribuyan al desarrollo del país” (El Nuevo Siglo, 2018).

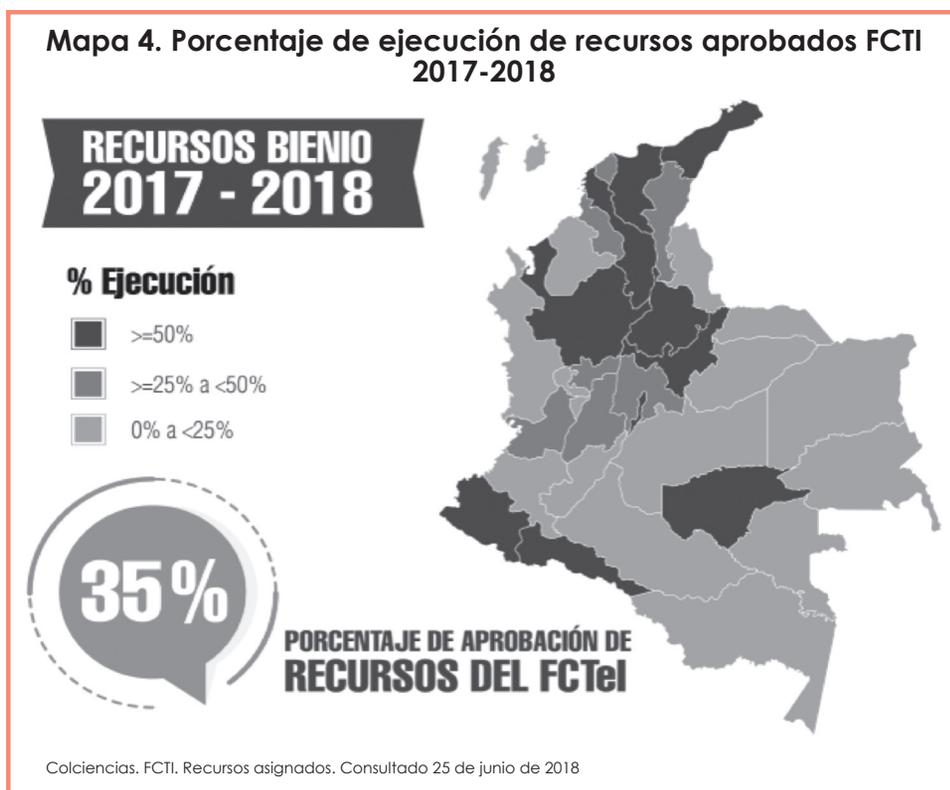
Otro punto negativo es la operatividad de los OCADS como instancias de acompañamiento en la formulación y ejecución de proyectos. De acuerdo con la Federación Colombiana de Municipios (El Nuevo Siglo, 2017), el trámite que

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 un año en el desembolso de los recursos y la ejecución efectiva de las inversiones. Esto ha incrementado las debilidades en el seguimiento de los proyectos aprobados y la transparencia en la información. En la actualidad, la Contraloría General de la República (2018), señala que no se tiene claridad sobre las cuentas de 325 OCADS municipales. Tampoco se encuentran procesos de transparencia y rendición de cuentas hacia la comunidad para visibilizar el impacto generado por las regalías. La Federación Colombiana de Departamentos

afirma que el 72% de las administraciones locales no conocen la aplicación mapa de regalías, presentado por el gobierno nacional como un instrumento para transparentar la información sobre la gestión de los recursos y solamente en 245 municipios se encuentran conformadas veedurías para el control social del sistema (El Espectador, 2018).

Las debilidades planteadas generan desgaste, contribuyen a la pérdida de recursos y son percibidas como uno de los asuntos críticos del SGR. Así, la mayoría de las entidades territoriales exigen la eliminación de los OCADS, alegando falta de efectividad en la aprobación de proyectos. Por su parte, el DNP defiende los procedimientos establecidos para el acceso a los recursos. La consecuencia de este choque es el bajo uso de las regalías, depositadas actualmente en cuentas del Estado, mientras las necesidades y los retos de inversión del país continúan sin atención. Por lo pronto, no se dibuja una solución viable, más allá de ajustes a cuenta gotas sobre la marcha.

Mapa 4. Porcentaje de ejecución de recursos aprobados FCTI 2017-2018



5. Corrupción, un mal permanente

La reforma a las regalías se impulsó con un mensaje contundente: hay que quitarle los recursos a la corrupción y trasladarlos a la sociedad. Con este propósito se aprobó la Ley 1530 de 2012 que propuso una serie de mecanismos para impulsar un control efectivo a los proyectos, las entidades y los procedimientos establecidos en el marco del SGR. Entre ellos se cuentan la suspensión preventiva del giro a la entidad receptora por parte del DNP cuando se compruebe que ha fallado en el envío de información; el seguimiento de los proyectos

y el cumplimiento de los requisitos legales. También se introdujo el procedimiento correctivo o sancionatorio a los actores del sistema involucrados en el manejo de los recursos por fuera de los parámetros establecidos en la normatividad vigente y la Constitución del 91. Otras medidas tienen que ver con la suspensión cautelar del giro, la devolución de los dineros financiados por parte de los departamentos y municipios con mala ejecución de proyectos, las multas impuestas a entidades territoriales con fallas reiterativas en los compromisos establecidos y la figura del gestor temporal encargado de administrar un proyecto mal ejecutado para terminarlo en las condiciones inicialmente establecidas.

A la par de estas medidas se amplió la función de la Contraloría General de la República en la vigilancia al SGR y en el seguimiento a las acciones implementadas por actores públicos, privados, mixtos y de otro tipo que ejecutan acciones con recursos del sistema. En cumplimiento de esas funciones, esta entidad realiza procesos de auditoría a las entidades de la nación, departamentales y locales, y elabora informes de eficiencia y manejo de asignaciones de los fondos y los OCADS, publicados para los actores interesados. En el DNP fue creada una subdirección de control, encargada de adoptar medidas para prevenir o corregir el uso inadecuado, ineficiente e ineficaz de los recursos o sin el cumplimiento de requisitos legales, previa garantía del debido proceso en cada caso. Adicionalmente, realiza reportes a los órganos de control y a la Fiscalía General de la Nación cuando se detectan presuntas irregularidades relacionadas con la ausencia de procedimientos de selección

en la contratación, incumplimiento de procedimientos presupuestales o de contabilidad pública en la utilización de los recursos.

Sin embargo, a pesar de toda la estructura funcional para vigilar el SGR, luego de seis años de implementación la percepción que queda es que la corrupción no se redujo, sólo se transformó en sus mecanismos y escenarios. Es evidente la cooptación de los OCADS por líderes políticos y agentes privados, a través de esquemas de contratación que facilitan el uso privado de los recursos, la asignación de partidas a gastos y obras innecesarias, entre otras. ¿Cuáles son las causas de esa situación? Una de ellas tiene que ver con las debilidades institucionales mencionadas. A pesar de los esfuerzos del DNP por incrementar la capacidad y extensión del SMSCE, sólo el 40% de las alcaldías tienen acceso a esta plataforma. También se registran discrepancias en las cifras y estadísticas reportadas por los informes de monitoreo y por aplicaciones como el mapa de regalías, que contribuyen a la confusión en los datos. Esta situación se ha generalizado por la centralización de los controles y los problemas de comunicación con los municipios y departamentos, contribuyendo así a aumentar el clima de desconfianza entre las 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 deficiencias 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, 2018).

A ello hay que sumar la acción de las bandas criminales y las empresas delictivas que tienen como uno de sus objetivos apoderarse de las regalías. Las modalidades se originan en la captación de los recursos naturales, la presión a las entidades y los operadores mediante subsidios ilegales, la conformación de economías ilegales en amplios escenarios del territorio nacional, favorecidas por el abandono del Estado y la cooptación de las entidades territoriales. Además, se volvió 'pan de cada día' ver en estrados judiciales a funcionarios públicos investigados por el desvío de dineros públicos a costa de las necesidades sociales. Por último, el incumplimiento por parte de los contratistas encargados de ejecutar las obras adjudicadas, las prácticas de dobles contabilidades, el uso de materiales de menor calidad y los sobrecostos injustificados que se añaden a los proyectos como un asunto cotidiano también se convierten en una forma de corrupción que afecta la gestión de las regalías.

Los resultados de la vigilancia son contundentes. En el período 2012-2018, la Contraloría reportó 1.721 hallazgos fiscales, por un valor cercano al COP\$ 1,7 billones de pesos. Entre las principales causas de estas actuaciones están el desvío de recursos, la ausencia de información y registros, el incumplimiento en los contratos, los desbalances en las cuentas de giro y asignación en los OCADS. El 61% de estas actuaciones se concentra en las regiones

Caribe y Pacífico. Además, la evidencia indica que en la gran mayoría de los casos se incumplen los principios de contratación pública, especialmente la selección objetiva de contratistas, siendo la práctica más difundida, la aprobación de licitaciones con un único oferente en el 70% de los proyectos. (Dinero, 2018).

El DNP ha decretado 1.627 medidas preventivas que incluyen la suspensión de giros a municipios, departamentos y entidades descentralizadas por el incumplimiento en el reporte sobre la gestión de los proyectos en el Sistema de Monitoreo Seguimiento Control y Evaluación (SMSCE), siendo relevante el número de municipios sancionados en Antioquia, Bolívar, Boyacá, Nariño y Santander. Los casos que más han llamado la atención son la pérdida de COP\$750 mil millones de las cuentas maestras en la Guajira; la desviación de COP\$ 30.000 millones por el gobernador de Córdoba; el desfalco de COP\$ 170 mil millones en Meta, Boyacá y Santander, y los "elefantes blancos" en Casanare por un valor cercano a los COP\$ 20 mil millones (cuadro 8).

El DNP también informa que, a diciembre de 2017, ha iniciado cerca de 900 procedimientos correctivos o sancionatorios como respuesta a irregularidades e incumplimiento de procedimientos establecidos en el SGR. De este total, el 28% de los casos se registra en la región Caribe (gráfico 13). Llama la atención que solamente en doce casos se ejecutaron medidas efectivas para restablecer los recursos involucrados, principalmente en el plano fiscal y penal. Lo que representa una tasa del 1,3%, cifra bastante precaria frente a las denuncias establecidas: incumplimiento

de las normas sobre la utilización y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, previstas en la Ley 1530 de 2012; ejecución de recursos del Sistema General de Regalías en gastos de funcionamiento

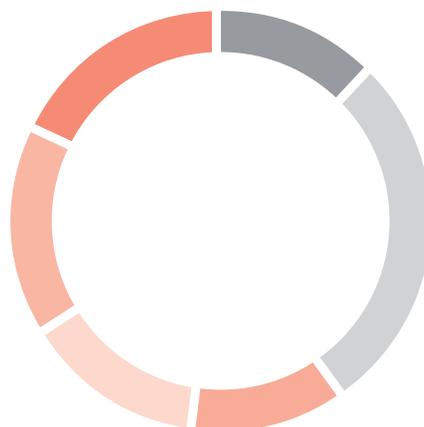
o en inversiones sin competencia legal, configuración de auxilios o donaciones sin justificación ni soporte; implementación de proyectos que no hayan sido aprobados por los OCADS.

Cuadro 8. Municipios reportados a órganos de control por incumplimientos en el manejo de recursos del SGR, 2013-2017

| Departamento | Municipios reportados | Total de municipios del Departamento | Porcentaje |
|--------------------------|-----------------------|--------------------------------------|------------|
| Amazonas | 1 | 2 | 50% |
| Antioquia | 46 | 125 | 37% |
| Arauca | 3 | 8 | 38% |
| Atlántico | 9 | 23 | 39% |
| Bolívar | 30 | 46 | 65% |
| Boyacá | 32 | 123 | 26% |
| Caldas | 9 | 27 | 33% |
| Caquetá | 9 | 16 | 56% |
| Casanare | 11 | 19 | 58% |
| Cauca | 15 | 42 | 36% |
| Cesar | 8 | 25 | 32% |
| Chocó | 17 | 30 | 57% |
| Córdoba | 18 | 30 | 60% |
| Cundinamarca | 25 | 116 | 22% |
| La Guajira | 13 | 15 | 87% |
| Guainía | | 1 | 0% |
| Guaviare | 1 | 4 | 25% |
| Huila | 12 | 37 | 32% |
| Magdalena | 15 | 30 | 50% |
| Meta | 8 | 29 | 28% |
| Nariño | 30 | 64 | 47% |
| Norte de Santander | 6 | 40 | 15% |
| Putumayo | 4 | 13 | 31% |
| Quindío | 2 | 12 | 17% |
| Risaralda | 8 | 14 | 57% |
| San Andrés y Providencia | | 1 | 0% |
| Santander | 24 | 87 | 28% |
| Sucre | 18 | 26 | 69% |
| Tolima | 17 | 47 | 36% |
| Valle Del Cauca | 19 | 42 | 45% |
| Vaupés | 1 | 3 | 33% |
| Vichada | 1 | 4 | 25% |
| Total | 412 | 1.101 | 37% |

Fuente: DNP, Subdirección de Control a las Regalías. Reporte consultado el 25 de junio de 2018

Gráfico 13. Procedimientos correctivos y sancionatorios vigentes por irregularidades en el manejo de regalías, 2012-2017



Fuente: DNP. Subdirección de Control a las Regalías. Reporte consultado el 25 de junio de 2018

Como respuesta a esta situación, el gobierno se ha empeñado en afirmar que las acciones de manejo indebido de las regalías no llegan al 1% de los dineros asignados durante los últimos años. Adicionalmente, advierte como un hecho positivo el aumento en la identificación de irregularidades relacionadas con el SGR: “Esto quiere decir que las entidades de control están haciendo su trabajo y que hoy son más visibles estos hechos que antes” (El Espectador, 2018). Por último, el DNP ha defendido el modelo de distribución argumentando que es uno de los instrumentos que ha revolucionado el desarrollo de los territorios: “Ahora las regalías llegan a todo el país, y los municipios que nunca habían visto plata para invertir en necesidades básicas lo pueden hacer con una baja incidencia de la corrupción” (El Tiempo, 2018).

Al margen de la perspectiva oficial, lo cierto es que el país vive una situación preocupante por el desvío de recursos públicos para empresas particulares y la delincuencia. Si bien es cierto esta práctica ha existido en el país desde que se tiene memoria, y además, también es verdad que las entidades de control han mejorado su acción en la vigilancia de los recursos públicos, hay que decir que la opacidad en la gestión del SGR es relevante. Las cifras presentadas dan cuenta de un escenario que debe ser atendido en el corto plazo para evitar que las regalías se conviertan en un espejismo que se esconde tras la “mermelada” prometida por el gobierno saliente.

6. La participación ciudadana: iniciativas sociales sin apoyo institucional

Uno de los aspectos más frágiles en el esquema de manejo del SGR es la participación ciudadana. Apenas se encuentran referencias aisladas al respecto en la Ley 1530 de 2012, la que señala que los OCAD pueden contar con comisiones consultivas, encargadas de presentar proposiciones y recomendaciones para la priorización de líneas de inversión. También se menciona que estas instancias pueden invitar a representantes de comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como delegados de las comunidades indígenas, en aquellos departamentos en los cuales aplica tal representación. En ambos casos, la acción contempla la asistencia con voz pero sin voto en las decisiones. Adicionalmente, el artículo 58 de dicha norma asigna a las administraciones territoriales la tarea

de promover la participación ciudadana para el control social en la formulación, priorización, la ejecución y evaluación de los proyectos de inversión financiados con los recursos de regalías.

Este déficit no ha impedido que se desarrollen algunas iniciativas de promoción de la participación ciudadana en la vigilancia y el control del Sistema. Incluso, hay experiencias como las Comisiones de Seguimiento a la Inversión de las Regalías (CSIR), que venían funcionando antes de que entrara en vigencia la reforma al modelo de distribución. Estos comités fueron creados en los primeros años de este siglo con el propósito de aglutinar a un conjunto de organizaciones, redes, plataformas y ciudadanos interesados en hacer vigilancia a la ejecución de las regalías. Como estrategias de acción contemplan la veeduría a los proyectos, mesas de trabajo con los contratistas e interventores de las obras, visitas de campo a las zonas intervenidas, reportes en medios y redes sociales, y entrevistas a las comunidades para conocer su percepción sobre el impacto de las iniciativas ejecutadas. Los CSIR tuvieron gran actividad principalmente en las zonas de extracción carbonífera de la Costa Caribe y el corredor petrolero del Magdalena Medio hasta los Llanos Orientales. Desafortunadamente su acción se desdibujó por la financiación recibida de las empresas extractivas⁹ y, posteriormente, por su desfinanciamiento¹⁰. No obstante, esta experiencia marcó el inicio de la participación

ciudadana en la gestión de las regalías y ha abierto la puerta a la implementación de veedurías, comités, redes de seguimiento creadas en los últimos años.

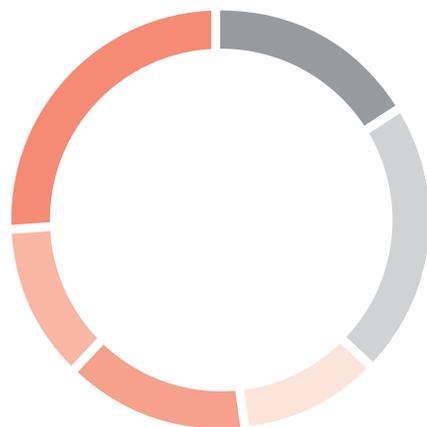
A este impulso le ha faltado sin embargo el apoyo institucional. La acción del DNP se concentró en la generación de plataformas para la consulta de información sobre proyectos y asignaciones. El Balance de la Contraloría sobre las regalías entre 2012 y 2016 muestra que ninguno de los OCAD departamentales cuenta con comisiones consultivas, que son los escenarios de participación de esos organismos. Esta figura tampoco es conocida en el nivel municipal y en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación se reduce a unas pocas universidades. En materia de control social, apenas está entrando en operación la figura de auditorías ciudadanas. Esta figura en realidad es un grupo de actores locales que informa a la comunidad sobre proyectos financiados por el SGR, asiste a la socialización de iniciativas y otros espacios de participación adelantados por las alcaldías o gobernaciones y se integra con personas interesadas en vigilar proyectos específicos. Para el 2017, el DNP reporta que se llevaron a cabo 170 auditorías a proyectos críticos en las regiones de inversión (gráfico 14) que han contribuido a aumentar las acciones de vigilancia y monitoreo institucional.

La participación ciudadana sigue siendo vista como un asunto secundario. No existen documentos que den testimonio de ejercicios ciudadanos, ni se brinda información suficiente sobre los mecanismos para pedir cuentas a los órganos del SGR. La desarticulación se extiende a las autoridades

⁹ El CSIR Meta recibía dinero de Pacific Rubiales para financiar sus actividades. Lo propio se dio en el Caso del CSIR Cesar con la Drummond, por mencionar algunos ejemplos.

¹⁰ Varios de los CSIR han desaparecido precisamente por falta de recursos.

Gráfico 14. Número de proyectos del SGR con auditorías ciudadanas por regiones de inversión



Fuente: DNP. Subdirección de Control a las Regalías. Reporte consultado el 25 de junio de 2018

territoriales que tampoco tienen claro el papel que desempeñan y los mecanismos de administración y control del SGR. “Las alcaldías no saben que existen temas para realizar el control a las regalías y es poca la gente se preocupa de eso, en algunos casos consideran que es una desventaja vincular a la comunidad en la gestión de los proyectos”. (Portafolio, 2018).

Además, los actores sociales no cuentan con las herramientas para participar en el manejo del SGR. Este sigue siendo visto como un asunto técnico en el que nada tiene que ver la comunidad. La violencia y las amenazas contra líderes y lideresas que realizan estos ejercicios son recurrentes y en no pocos casos se observa un ambiente de desconfianza y de resistencia al diálogo que

influyen en la baja gobernanza del sistema. Esto es algo arraigado en el imaginario de la mayor parte de la población y su transformación depende de acciones de educación ciudadana, de fortalecimiento de espacios para la participación y de lucha contra la corrupción como una puesta de largo plazo en todos los niveles y escenarios de actividad pública.

Tres son las consecuencias de esta situación: en primer lugar, la fragmentación de los actores involucrados en el funcionamiento del SGR hace que el control social sea una actividad muy compleja de realizar; los activistas se pierden en un cúmulo de sistemas, plataformas, instancias de decisión y esquemas de relaciones intergubernamentales, no fáciles de entender. En segundo lugar, la ausencia de participación ciudadana está directamente correlacionada con la corrupción en las regalías: en ciertas circunstancias las comunidades negocian de manera individual con agentes públicos o empresariales que cuentan con información, recursos y capacidad de influencia, incluso a través de la fuerza y la violencia. En tercer lugar, se debilita la autonomía y la construcción social de los territorios, cuando no existen actores sociales con capacidad de trabajo conjunto, movilización y representación de intereses colectivos. La protección de los derechos, la defensa de las tradiciones y la sostenibilidad del territorio no dependen sólo de un grupo o una organización; son necesarias redes, sinergias, que se construyen cuando las diferentes organizaciones y comunidades entienden la visión de los demás actores y construyen consensos y rutas de acción planificadas. Esto es fundamental para

identificar alternativas de inversión en el SGR a través de la interacción y el fortalecimiento de los vínculos comunitarios.

Queda un largo camino por recorrer para fortalecer la incidencia de la sociedad en el manejo del SGR. Entidades como el DNP, el Ministerio de Hacienda y, en general, el nivel central de gobierno debe entender que la participación ciudadana no es un asunto que se agota con la creación de espacios para cumplir con la formalidad de la norma. Se trata de vincular a la ciudadanía en las decisiones y en la construcción de una ruta conjunta para definir el rumbo de las regalías, ampliar su eficiencia y mejorar su impacto territorial. Las comunidades también deben interesarse en el uso de las herramientas existentes para hacer seguimiento a los proyectos implementados y el esquema de distribución impulsado por la Ley 1530 de 2012. Sólo de esta manera se puede pensar en promover la lucha contra la inadecuada ejecución de los recursos. Lo que realmente está en juego es la posibilidad de construir acuerdos y de proponer nuevos mecanismos para la consolidación de los tres objetivos que el gobierno ha propuesto para este tema: mayor cobertura territorial de las asignaciones con calidad, equidad en el acceso a oportunidades y buen gobierno en el manejo de las regalías.

7. ¿Qué hacer? Algunas propuestas para la discusión

Existen actualmente varias propuestas para reformar el SGR en materia de captación y distribución de los recursos en las entidades territoriales productoras, cuya reducción no ha sido compensada por los fondos

concurables. Existen sectores políticos inconformes con el funcionamiento de los OCAD y la forma como el gobierno ha liderado el sistema. Los gremios de departamentos y municipios reclaman mayor autonomía y participación en las decisiones y en la determinación de las áreas de inversión. En este cúmulo de inconformidades, los cambios sugeridos se ubican en tres escenarios: uno de amortiguación, liderado por el DNP, que busca ajustar algunas piezas, fundamentalmente en el campo de la eficiencia en la distribución, sin tocar la base del Sistema; un segundo, de carácter intermedio, que sugiere eliminar los OCAD y avanzar en esquemas de concertación nación-territorio para la co-gestión de los recursos; y finalmente, un tercer escenario, el más radical, señala una transformación de fondo para garantizar la sostenibilidad de las regalías, su eficiencia y su impacto social, como lo ha señalado la Contraloría General de la República.

Consideramos que la mejor vía es una reforma de fondo al SGR a partir de una discusión pública que contribuya a la definición de un modelo que se ajuste a la realidad del país y a las necesidades de la población. Es importante recordar que las regalías se han convertido en la segunda fuente de ingresos de las entidades territoriales, después del Sistema General de Participaciones (SGP), para financiar la inversión prioritaria en áreas y sectores que reclaman la acción integral del Estado. El reto del país en este campo es significativo, pues está en juego el aprovechamiento sustentable de COP\$64 billones por concepto de regalías en los próximos cuatro años. La magnitud de tales recursos reclama la acción decidida

de todos los actores involucrados para garantizar un esquema de decisión más justo y equitativo, más efectivo en su ejecución y blindado contra la corrupción. Como aporte a este debate, a continuación señalamos algunas consideraciones al respecto.

En primer lugar, es necesario cambiar la concepción cortoplacista que se tiene de las regalías, bajo la lógica oficial que busca legitimar la acción extractiva en el territorio nacional. También se debe acabar la práctica impulsada por los ministros de turno de amenazar a las comunidades y las autoridades que se oponen a proyectos mineros y de hidrocarburos con restricciones en el acceso a recursos públicos. Esa estrategia no ha funcionado. Colombia afronta un escenario incierto con un crecimiento económico mediocre, un aparato productivo reprimarizado, con enormes costos fiscales, aumentando con ello la desigualdad y la conflictividad social. El reto está en la concertación de una apuesta de largo plazo sobre un modelo de desarrollo que vincule las regalías a la consolidación de la paz territorial, la competitividad y la generación de oportunidades. Además, es importante fomentar la autonomía fiscal, la diversificación económica y la equidad tributaria para que el presupuesto de las regiones no dependa exclusivamente de las regalías y las transferencias del gobierno central, pues ello genera riesgos para la estabilidad fiscal y las posibilidades de inversión en áreas que continúan por fuera de la acción gubernamental.

En segundo lugar, hay que modificar el sistema de captación de las regalías. No es posible que el país aporte los recursos naturales como

principal activo y se quede con las migajas de la rentabilidad. Se propone entonces incorporar un esquema de regalía variable para la nueva producción incremental, independientemente de cuándo haya sido firmado el contrato de operación, que aumente al ritmo de la explotación, el tamaño de las reservas y el incremento de los precios internacionales de los *commodities*, y disminuya cuando se generan los periodos de ajuste a la baja en estos indicadores. Igualmente, es fundamental incorporar un sistema de contabilización de la producción alcanzada en cada campo o proyecto, con datos abiertos, accesibles para cualquier actor, organización o ciudadano que desee conocer esta información. Finalmente, es urgente revisar las tasas establecidas para fijar el precio base de las regalías, para ajustarlas a un nivel óptimo para el Estado, la sociedad y el operador privado.

En tercer lugar, una de las prioridades es descentralizar la administración del SGR, dando mayor importancia a la vinculación de las entidades territoriales en las decisiones y en la orientación de los recursos. No se puede seguir con la práctica de tomar decisiones a puerta cerrada en Bogotá y luego imponer su aplicación. También hay que superar la visión de que la corrupción y el mal manejo de los ingresos sólo tienen lugar en el nivel local. Esta visión se convierte en una talanquera para la consolidación de un esquema de relaciones intergubernamentales equilibrado en la gestión de los recursos y profundiza el clientelismo, la proliferación de intermediarios y el fomento de la mendicidad por parte de los mandatarios locales que se ven obligados a dejar de lado su gestión para dedicarse

a hacer filas en entidades nacionales a la espera de una oportunidad de financiar sus planes de desarrollo. Con esta práctica, se desconoce el valor de estrategias creadas por el DNP como la regionalización de la inversión y el poder de la acción conjunta de las comunidades y las autoridades en la priorización de apuestas de desarrollo más cercanas a su contexto.

Varios temas deben ser contemplados en el modelo de decisión vigente. Para empezar, la Comisión Rectora de las regalías, como principal órgano rector del SGR, tiene que reestructurarse, ampliando su conformación con la inclusión de representantes de las regiones de inversión, las comunidades étnicas, las víctimas del conflicto armado, las universidades y las organizaciones sociales, con el propósito de aumentar su legitimidad e integralidad. Además, un requisito básico en la acción de esta instancia es la incorporación de criterios de transparencia en la publicación de informes y actas de reunión con la información de las decisiones adoptadas. Finalmente, es importante considerar la implementación de escenarios permanentes de reuniones y de procesos de concertación con autoridades y comunidades a través de asambleas públicas y encuentros territoriales.

Por otro lado, si bien es importante que el DNP mantenga la administración del SGR, se propone que esta entidad: i) realice de ejercicios de rendición de cuentas en escenarios regionales, bajo los procedimientos establecidos por la Ley 1757 de 2015 para informar los resultados de su gestión y los avances del sistema; ii) lidere la articulación institucional en el nivel nacional



y local como condición para contar con un sistema más eficiente, descentralizado y con mejores indicadores de gobernanza; y iii) establezca una agenda institucional para fortalecer las acciones ejecutadas con recursos de las regalías que promueven la inclusión social, el enfoque de derechos en la población y la sostenibilidad del territorio. Este será el insumo básico para la concertación de apuestas y líneas de inversión con las autoridades locales y las comunidades.

Además, hay que devolver parte de los recursos que se quitaron a los municipios y departamentos luego de la reforma impulsada por el Acto Legislativo 05 de 2011 y la ley 1530 de 2012. Se propone un esquema intermedio que deje en el nivel central el 40% de los recursos y que destine el 60% restante para la distribución directa a los territorios, manteniendo los criterios de equidad en la asignación por niveles de pobreza, población y afectación por el



conflicto armado. A esto se debe añadir un esquema de compensación para los territorios productores, transportadores y puertos que sufren de manera directa y permanente los impactos de la actividad extractiva. Igualmente, es necesario, quitar los costos operativos con cargo a las regalías para ser cubiertos por otras fuentes presupuestales. La apuesta es contar con un sistema simple de distribución, en el que participen todas las entidades, con mayor capacidad de inversión y menores gastos de gestión.

Igualmente, hay que introducir ajustes en el control y seguimiento a las regalías, principalmente en la asignación de funciones a las entidades territoriales para lograr un trabajo colaborativo, concertado y ejecutado de manera articulada. Si bien se reconoce el papel del SMSCE como un instrumento importante de verificación, monitoreo y evaluación preventiva que hay que mantener no es conveniente

pensar su administración desde Bogotá sin incorporar a los demás actores del sistema. Se requiere la articulación de este sistema con otras herramientas de la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda, los demás ministerios y entidades técnicas, así como la aplicación de rutas de acción para fomentar el monitoreo ciudadano a los recursos a través del mapa de regalías y nuevos esquemas de información en tiempo real. A esto se debe sumar una estrategia de capacitación y la modernización de las redes para el acceso local a las plataformas virtuales creadas para la vigilancia del SGR.

Por último, un prerrequisito para afrontar las debilidades institucionales en el manejo de las regalías es la actualización de procedimientos y el fortalecimiento de los Bancos de Programas y Proyectos municipales y departamentales, como principales instancias, articuladas al SUIFP, para priorizar, formular y hacer el seguimiento de los proyectos de inversión territorial. Hay que avanzar en lineamientos más cercanos a la realidad local para promover la actualización de estos bancos, vincular a las universidades y centros académicos regionales en la asesoría a las secretarías o las oficinas de planeación en cumplimiento de los requisitos legales, esquemas de articulación, manejo de plataformas y estructuración de iniciativas bajo la Metodología Ajustada (MGA Web). En el campo del seguimiento, se requiere avanzar en la apropiación local de instrumentos y esquemas de medición de los planes e instrumentos de planeación. Para ello existe una herramienta básica denominada el Kit territorial. Es necesario,

además, incorporar en el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR) un componente de impacto que mida el avance de los resultados en materia de calidad de vida, competitividad y desarrollo de los municipios y departamentos que tienen acceso a los recursos.

Es urgente, en cuarto lugar, repensar la distribución del SGR. Hay que eliminar el FCR y crear en su lugar un Fondo de Desarrollo Nacional (FDN) como una instancia administrada por el DNP con el propósito de financiar proyectos para aumentar la productividad y la diversificación de la economía nacional. El FCTI, por su parte, debe mantener su esencia, como instrumento liderado por el Colciencias para promover la generación de conocimiento y la innovación, igualmente, a través de proyectos de alto impacto: modernización de laboratorios científicos adscritos a universidades, consolidación de redes de semilleros y grupos de investigación, proyectos que generan insumos para el desarrollo e incorporación de nuevas tecnologías. Igualmente, es importante prescindir del FDR y ampliar la acción de las regalías directas para el cumplimiento de metas territoriales. En los dos primeros casos, las líneas de inversión deben estar articuladas al Plan Nacional de Desarrollo, los Contratos Plan y las Agendas del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, ejecutados por entidades municipales, departamentales, universidades y centros académicos en todo el país. En cuanto a las regalías directas, los recursos girados se deben emplear en el cumplimiento de los planes de desarrollo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la implementación de la paz territorial.

Con los cambios sugeridos a los fondos, los OCAD como órganos de administración y decisión de inversión pierden valor y pueden ser reemplazados por convocatorias públicas ejecutadas bajo la supervisión de las entidades de control para financiar proyectos relacionados con el FDN y el FCTI. En las asignaciones que llegan de manera directa a las entidades territoriales la priorización debe contemplar un proceso de planeación y presupuestación participativa, que incluye la definición de los sectores y temáticas de inversión, su incorporación en los instrumentos de planeación y los mecanismos de rendición de cuentas sobre el manejo de estos recursos. A los consejos y las asambleas corresponderá el control político de los proyectos del SGR. Las instancias y escenarios de participación por su parte deberán incidir en la asignación del gasto y hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos.

Un quinto aspecto de la reforma al SGR se refiere a la ampliación de espacios, instrumentos y formas de participación y control social. Para ello, es fundamental mejorar y extender la aplicación de las auditorías ciudadanas a los recursos, fortalecer la veeduría social e incorporar redes de trabajo y de sistematización de ejercicios exitosos relacionados con el monitoreo ciudadano a las regalías. Igualmente, se requiere empoderar a la población para que los recursos asignados no promuevan el paternalismo estatal. Esto pasa por apoyar a la población campesina, desplazada, 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. Se requiere además mejorar la sensibilización, la acción y la innovación social. En el primer caso, es evidente que el conocimiento implica a su vez una construcción socio cultural e información sobre las regalías, integrando la academia, las agencias de cooperación y las organizaciones sociales en procesos de difusión de información sobre los actores, recursos y proyectos del SGR. En el segundo caso, es importante construir un nuevo ideario cultural endógeno, basado en el estilo de competencias que mire de adentro hacia fuera, y reconozca el enorme potencial que tiene el país. Incluso se debe pensar que el posconflicto es una oportunidad para construir alternativas sociales viables de desarrollo. Ante todo, se trata de un conocimiento enfocado hacia la construcción de una sociedad en donde la ciencia y la tecnología sean factores de paz y desarrollo sostenido. Éste es un mecanismo para incrementar la capacidad de las comunidades y los territorios de producir, aplicar y exportar conocimiento socialmente conveniente. (Pineda, 2015). Finalmente, se requiere el compromiso de la sociedad para avanzar en la cogestión de las regalías bajo la premisa de que este no es un asunto exclusivo del Estado.

Una nota de cierre

Las regalías tienen un peso significativo en la acción social del Estado por su impacto en la renta nacional y su extensión en todas las regiones del país. Sin embargo, actualmente afronta problemas de legitimidad, eficiencia y malos manejos. El escenario no es el mejor, teniendo en cuenta que Colombia perdió la oportunidad de vincular el SGR

a una estrategia integral de desarrollo, más allá del extractivismo extendido por los gobiernos de turno. A pesar del poco tiempo de implementación, el modelo de distribución afronta un desgaste evidente; existe un consenso sobre la necesidad de reemplazar la estructura de asignación establecida por mecanismos más ágiles que incluyan elementos diferenciales y que devuelvan un porcentaje de la renta a las entidades territoriales. Seguramente, esto será materia del gobierno que asume el próximo 7 de agosto, el cual deberá tomar una decisión sobre si continúa la práctica de provocar cambios a puerta cerrada, sin la concertación debida con los sectores políticos, económicos y sociales o si realiza un debate público que genere consensos sobre el camino a seguir. Independiente del escenario, este documento aporta una serie de análisis y de insumos iniciales para que las comunidades, las autoridades y los actores interesados pronuevan cambios en el esquema vigente.

Bibliografía

Contraloría General de la República (2018). Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2016. Informe de la Situación de las Finanzas del Estado. Bogotá. Imprenta Nacional.

Contraloría General de la República. (2018). Informes de gestión y auditoría del SGR. Recuperado en <https://www.contraloria.gov.co/resultados/proceso-auditor/auditorias-liberadas/regalias>

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

DNP (2012). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Prosperidad para Todos". Recuperado en: <https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>. Documento de Base del Plan y Articulado Proyecto de Ley. Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/ArticuladoVF.pdf>

DNP (2017). Regalías. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (MSCE). Recuperado en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/InformestrimestralesSMSCE.aspx>

DNP (2017). 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>

DNP (2017). Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR. Disponible en: <https://sicodis.dnp.gov.co/default.aspx>

El País. (2016). "La plata de las regalías un desperdicio". Versión web. Agosto 11. Cali. 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.

El Colombiano. (2017). "Gobernadores alzan la voz por reforma en regalías". 12 de mayo. Medellín. Recuperado en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/gobernadores-alzan-la-voz-por-reforma-en-regalias-HD6511876>

El Espectador. (2014). "Mineras y petroleras dejan de pagar COP\$2,8 billones en impuestos". 30 de septiembre. Bogotá. Recuperado en: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/mineras-y-petroleras-dejan-de-pagar-28-billones-anuales-articulo-519872>

El Espectador. (2017). "Gobernadores en contra de la centralización de las regalías". 12 de mayo. Bogotá. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/gobernadores-en-contra-de-centralizacion-de-regalias-articulo-693593>

El Nuevo Siglo. (2018). Alistan reingeniería al fondo de la ciencia. 7 de marzo. Bogotá. Recuperado en: <http://elnuevosiglo.com.co/articulos/03-2018-correr-marcha-del-fondo-de-ciencia-busca-gobierno>

El Nuevo Siglo. (2017) "Tramitomanía y corrupción en regalías". 26 de octubre. Bogotá. Recuperado en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2016-tramitomania-y-corrupcion-enredan-regalias>

El Pílon (2017). "Corrupción en inversión de regalías será expuesto en Congreso Nacional de Minería". 22 de abril. Valledupar. Recuperado en: <http://elpilon.com.co/corrupcion-inversion-regalias-sera-expuesta-congreso-nacional-mineria/>

El Tiempo. (2017). "Contraloría encontró 154 casos por mal manejo de regalías". 11 de enero. Bogotá. Recuperado en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/balance-de-la-contraloria-sobre-mal-manejo-de-regalias-40329>

El Tiempo. (2017). "Duro llamado de los gobernadores a Santos". 12 de mayo. Bogotá. Recuperado en: <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/regiones-critican-centralizacion-de-las-regalias-de-colombia-87164>

Portafolio. (2018). "Carga tributaria pone freno a la operación minera en el país". 17 de abril. Bogotá. Recuperado en: <http://www.portafolio.co/negocios/carga-tributaria-pone-freno-a-la-operacion-minera-del-pais-516292>

Portafolio. (2018). "Regalías: más de 5.000 obras con señal de alerta". 29 de abril. Bogotá. Recuperado en: <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/obras-atrasadas-con-recursos-de-regalias-516659>

Revista Dinero. (2018). "El sistema general de regalías fracasó: Contralor Maya". 5 de marzo. Bogotá. Recuperado en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/contralor-edgardo-maya-critica-el-sistema-general-de-regalias/258101>

Villa. S. (2017). "Traspasaron dinero de ciencia y tecnología para vías terciarias". En: El Mundo. Medellín. Recuperado en: <http://www.elmundo.com/noticia/Traspasaron-dinero-de-ciencia-y-tecnologia-para-vias-terciarias/53418>

Esta edición de 500 ejemplares fue impresa por Gente Nueva Editorial.