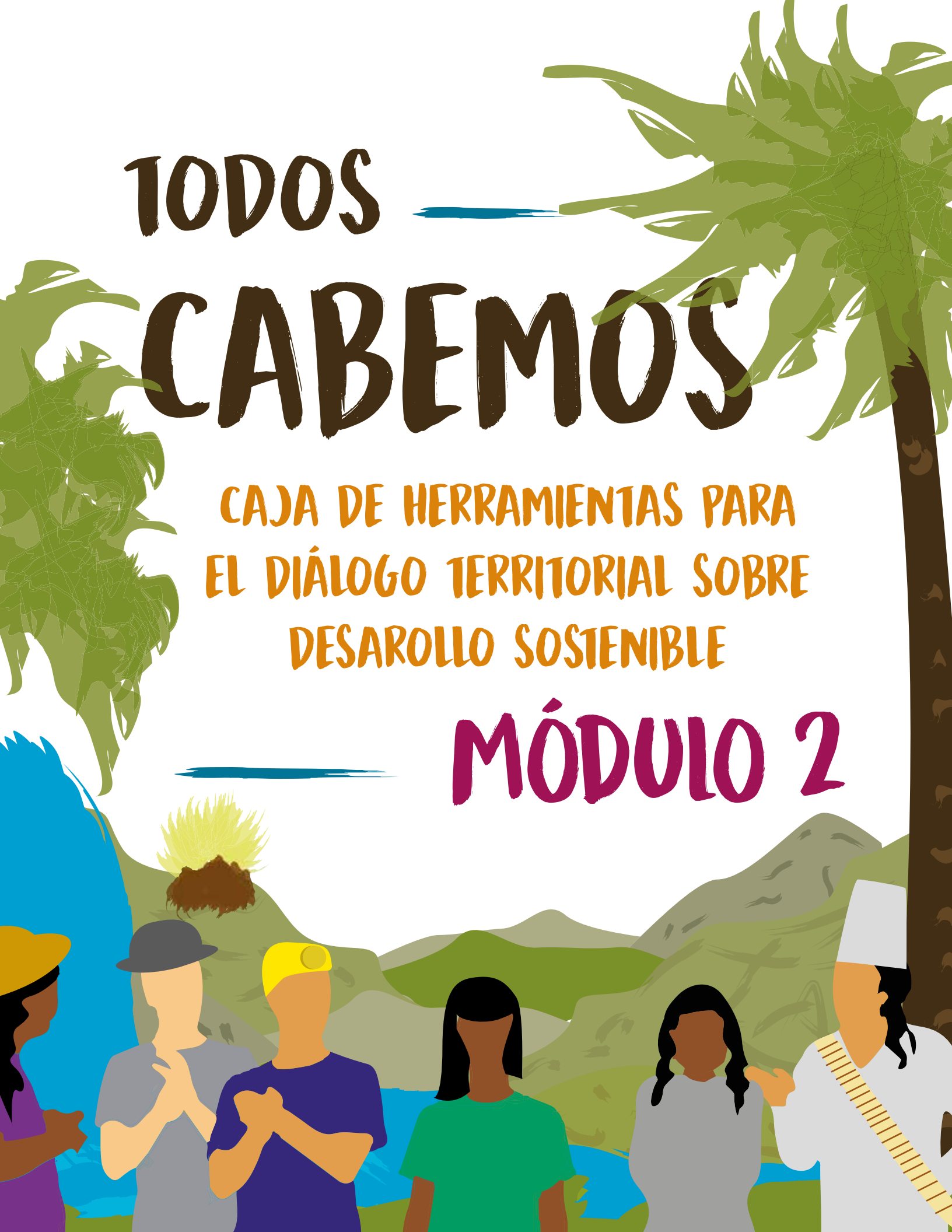
TODOS CABEMOS

CAJA DE HERRAMIENTAS PARA EL DIÁLOGO TERRITORIAL SOBRE DESAROLLO SOSTENIBLE

MÓDULO 2



MÓDULO 2:

GOBERNANZA DE LA RIQUEZA MINERAL Y ENERGÉTICA

FUNDACIÓN PAZ & RECONCILIACIÓN

©Fundación Paz & Reconciliación
Cll 26B # 4A - 45 Edificio KLM Piso 15 y 16
+57 (1) 745 56 15 / +57 (1) 742 19 24
comunicaciones@pares.com.co
www.pares.com.co
Bogotá, Colombia

Director
León Valencia A.

Subdirector Académico
Ariel Ávila M.

Subdirectora Administrativa y Financiera
Norma Idárraga H.

Gerente de Proyectos
Adriana Cruz R.

Coordinador línea de investigación Conflictos Asociados al Desarrollo
Alexander Riaño M.

Coordinador técnico y editorial
Alexander Riaño M.

Equipo Diálogo Minero-Enegético
Óscar Iván Pérez O.
Sheila Burkhardt
Claudia Carrión
Camilo Peña
Gonzalo Duarte
Monica Olmedo

REDPRODEPAZ

Coordinador Nacional
Jorge Tovar

Coordinadora Diálogo Minero-Energético
Luz Helena Sarmiento

Equipo Diálogo Minero-Enegético
Nashry Arib - ha -Rib
Diana Aristizabal
Andrea Moya Prada
Jeisson Güizas

Diseño y Diagramación
Fabian Ramos B.

Todos los derechos reservados.
Está permitida la reproducción parcial o total de este documento, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopias u otros; con la necesaria indicación de la fuente y el autor.

EL DESARROLLO SE CONSTRUYE DIALOGANDO

Estimado lector,

Los textos que encontrará a continuación se han agrupado bajo el nombre *caja de herramientas.* Sin embargo, más que eso, son una invitación a sumergirse en una de las experiencias más enriquecedoras y provechosas para cualquier persona o grupo: un diálogo franco, propositivo y respetuoso, un diálogo democrático.

Lentamente y con muchos obstáculos por delante, la sociedad colombiana continúa en búsqueda de lo que antes parecía un sueño inalcanzable: una sociedad en paz. Es indiscutible que el país de hoy es muy distinto a aquel de los años noventa y principios del nuevo siglo, asediado por la violencia total, sistemática. También es cierto que la guerra aun está activa en algunas regiones del país y que se ha vuelto selectiva con los líderes sociales; pero incluso con dicha realidad, negar que la sombra del conflicto armado ha venido menguando es, por lo menos, insostenible.

El empeño por encontrar una salida negociada al conflicto armado durante los dos últimos gobiernos ha tenido un impacto profundo en la sociedad colombiana por lo menos en dos sentidos:

- Demostró al país que el diálogo es el mecanismo más efectivo para transformar la realidad; el conflicto armado interno con la guerrilla más antigua de Latinoamérica, que persistió por más de medio siglo, llegó a su fin tras poco más de seis años de discusión.
- Desconcentró la agenda nacional del conflicto armado abriendo paso a imperiosa necesidad de avanzar como sociedad en los apremiantes problemas que nos aquejan como la pobreza, el acceso a la tierra, la desigualdad, la corrupción, la protección de los ecosistemas estratégicos, la vergonzosa brecha urbano rural, entre muchos otros.

Este proceso de construcción de una sociedad que tramite sus conflictos de manera distinta toma tiempo y sin duda estará lleno de frustraciones y expectativas incumplidas. Ahora bien, en este contexto se evidencia la importancia de la sociedad civil organizada y los líderes sociales para potenciar y ser protagonistas de la transformación del país. Construir paz, en últimas, significa consolidar una ciudadanía, Estado y mercados[1] capaces de generar las condiciones de bienestar y garantía de derechos para todos los colombianos.

Para asumir este rol, es de vital importancia que como ciudadanos asumamos un compromiso irrestricto con el diálogo como herramienta fundamental para la construcción de una mejor sociedad. En particular, esta caja de herramientas está pensada para promover diálogos sobre el desarrollo territorial sostenible. Desarrollo[2] entendido como proyecto colectivo, y autónomo, en el cual conversan diversos intereses y visiones del mundo; con una perspectiva territorial que invita construir desde abajo hacia arriba; y pensado desde la noción de sostenibilidad como paradigma que toma en cuenta las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo.

El desarrollo, al igual que muchos procesos sociales, tiene un carácter conflictivo. Esto porque implica el encuentro y contraposición de valores, intereses, visiones, saberes e incluso, sentimientos. Es importante señalar que no entendemos conflicto como algo negativo. Retomamos la perspectiva del filósofo colombiano, Estanislao Zuleta, quien nos señala que los conflictos sociales son algo deseable, son un motor de cambio social[3] que requiere de nosotros la mayor capacidad de apertura, escucha y actitud propositiva para sacar el mayor provecho social.

La clave para que este carácter conflictivo se convierta en discusiones que generan resultados virtuosos para la sociedad es la *gobernanza del desarrollo*. Se trata de un nuevo paradigma de gobierno y de toma de decisiones que incluye el diálogo entre los tomadores de decisiones, las comunidades y el sector productivo como referente para la estructuración de las políticas públicas. El éxito de este nuevo modelo radica en la capacidad de generar confianza entre los distintos actores del territorio, superando un modelo de relacionamiento basado en lógicas transaccionales y de negociación sobre la base de intereses particulares. Es de esta manera que podremos superar el clientelismo, la corrupción y la ineficacia del estado, para establecer nuevas relaciones basadas en el diálogo de saberes, la rendición de cuentas y la participación amplia.

HERRAMIENTAS PARA EL DIÁLOGO SOBRE DESARROLLO Y SECTOR MINERO ENERGÉTICO

Durante la última década, la promoción de inversiones en el sector minero energético ha venido acompañado de un aumento en la conflictividad social con respecto a estas actividades económicas (Ver módulo 1). A través de acciones jurídicas, protesta social, bloqueos y activismo en redes sociales, entre otras, la ciudadanía ha venido expresando sus preocupaciones sobre el desarrollo de actividades de minería, extracción de hidrocarburos y generación de energía, enfatizando la necesidad de mayor participación en la toma de decisiones que afectan realidades territoriales concretas, y la relevancia de la agenda ambiental a la hora de pensar y planear las actividades económicas.

Consideramos que el debate sobre el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables no solo es importante, si no urgente. La falta de diálogo constructivo se ha traducido en una polarización que ha bloqueado el avance de una agenda común que permita acordar las transformaciones necesarias para que la riqueza mineral y energética se traduzca en riqueza social y bienestar para la ciudadanía. Gran parte de este problema se explica en razón de la complejidad del funcionamiento y regulación de estas actividades económicas, y la asimetría de información que impone una barrera para el diálogo de saberes que junte lo técnico con conocimiento popular. Es esa justamente la razón para diseñar esta caja de herramientas.

A continuación, pondremos a su disposición cuatro módulos de formación que cubren temas que consideramos como imprescindibles para poder establecer una discusión informada, simétrica y constructiva sobre los desafíos del sector para aportar en el desarrollo territorial sostenible: i) Habilidades para el diálogo; ii) Desarrollo sostenible; iii) Gobernanza del sector minero energético; y iv) Ordenamiento territorial. Los contenidos han sido desarrollados por un grupo interdisciplinario de expertos, cuyos intereses de investigación confluyen alrededor del estudio del desarrollo. Los módulos se han diseñado de tal manera que sirvan como herramienta de formación a formadores buscando que lo aprendido por los participantes se pueda replicar con otros líderes y organizaciones sociales de base. Hemos hecho una apuesta por usar un lenguaje sencillo e incluir un componente gráfico que facilite la lectura y el entendimiento de conceptos complejos.

En esta difícil pero gratificante tarea participaron: Sheila Burkhardt, politóloga y candidata a magister en gerencia para el desarrollo, una apasionada por la cultura. Su aporte fue el módulo de habilidades para el diálogo; Óscar Iván Pérez, economista y Magíster en Ciencias Económicas, quien ha redescubierto la economía del desarrollo más allá de la ortodoxia de la ciencia económica. Él construyó el módulo de desarrollo sostenible; Alexander Riaño, politólogo, economista y candidato a magister en economía, quien ha dedicado su carrera profesional al estudio de la gobernanza como punto de encuentro entre la ciencia política y la economía para entender el desarrollo. Se encargó del modulo de gobernanza del sector minero-energético; y finalmente, Claudia Carrión, licenciada en ciencias sociales, magister en estudios latinoamericanos y candidata a doctora en ciencia política, experta en descentralización y, sobre todo, con un implacable compromiso con la formación a lideres sociales. Ella se encargó del módulo de Ordenamiento Territorial junto con Camilo Peña, Economista y estudiante de maestría en economía.

Para lograr sus objetivos informativos y pedagógicos, los módulos están construidos bajo ciertos parámetros transversales. El primero es que apelamos a un estilo narrativo que acompañe la discusión de conceptos. En cada módulo encontrará escritos a manera de ensayo a la par de conceptos y descripciones. Como segundo parámetro, cada módulo contiene una estrategia que invite a la acción. Es por esto que en cada uno encontrará rutas o acciones estratégicas para promover el desarrollo, participar en los actores del sector, incidir en los procesos de ordenamiento territorial, entre otros. Así mismo, apelamos a los ejemplos como referente a la realidad en cada uno de los módulos. Finalmente, apostamos a los contenidos infográficos como herramienta de recordación.

La Redprodepaz y la Fundación Paz & Reconciliación construyen esta caja de herramientas y sus contenidos como aporte para una de las discusiones más importantes que tendrá que dar el país en los años venideros. A usted, señor lector, le agradecemos su interés y esperamos que el conjunto de ideas que acá se recogen le sean de utilidad para aportar en la construcción de un mejor país, de unas mejores condiciones para la sociedad colombiana.

Alexander Riaño
Coordinador técnico y editorial
Coordinador de línea de investigación en conflictos asociados al desarrollo
Fundación Paz & Reconciliación

[1] En el sentido que lo señala Claudia López en su libro Adiós a las Farc de 2016.
[2] Reconocemos que el discurso mismo del desarrollo puede ser elemento de disputa. Ahora bien, el sentido en que entendemos desarrollo en esta caja de herramientas, como bienestar y goce efectivo de derechos, no choca con otras visiones alternas al desarrollo, como los planteamientos de la vida querida o el buen vivir.
[3] Esta perspectiva será revisada con mayor detalle en los módulos de habilidades para el diálogo y gobernanza de esta caja de herramientas.

CONTENIDO

01. GOBERNANZA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

02. ¿POR QUÉ EXPLOTAMOS LOS RECURSOS MINERALES Y ENERGÉTICOS?

03. NORMATIVIDAD DEL SECTOR: UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL Y POBLACIONAL

04. ¿CÓMO SE PUEDE PARTICIPAR?

MÓDULO 2:

GOBERNANZA DE LA RIQUEZA MINERAL Y ENERGÉTICA

Por Alexander Riaño

El módulo de gobernanza del sector minero energético en Colombia tiene por objetivo orientar al lector en el entendimiento del marco de instituciones y normativas que regulan el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales no renovables del país (mineros y energéticos). Para esto, se darán las nociones mínimas de por qué y para qué se realizan estas actividades; cuáles son las diferencias entre subsectores; qué normas e institucionalidad regulan al sector; cuáles son los mecanismos de participación habilitados para que la ciudadanía incida en las políticas y decisiones en este tema. En síntesis, el módulo apunta a mostrar el funcionamiento del modelo de gobernanza que regula el sector.

01. GOBERNANZA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

El módulo 1 de esta caja de herramientas se concentró en explorar la idea de desarrollo como prisma para leer la realidad y como brújula para orientar el futuro. Retomamos la perspectiva de *desarrollo como libertad* de Amartya Sen que está implícita en las metas del desarrollo sostenible para 2030 y que da cabida a una relación interesante entre desarrollo, derechos humanos y vida digna. Esta perspectiva holística es a la vez incluyente porque abre la posibilidad construir la idea de desarrollo sin contar con un único referente, sin un *modelo a seguir*.

Esta perspectiva incluyente nos lleva a pensar el desarrollo como autodeterminación ligada a un proyecto de Estado-Nación, en el cual confluyen distintas visiones del mundo, que eventualmente pueden entrar en conflicto. Sobre esto, en *La minería en el posconflicto* llamamos la atención sobre el escalamiento de la conflictividad social en el sector minero energético y mostramos que en el corazón de los conflictos hay una disputa por un mejor modelo de gobernanza de los recursos naturales. Un buen modelo de gobernanza es la clave para sacar provecho de los conflictos sociales, y lograr que el sector minero energético avance hacia el objetivo de transformar la riqueza natural en riqueza social, bienestar y mayor democracia. El conflicto, adecuadamente gestionado, es motor de cambio.

De manera sencilla, la gobernanza se puede definir como una forma de interacción y relacionamiento de diversos actores para la toma de decisiones. En el contexto del desarrollo y la profundización de la democracia, se presenta como alternativa para el ejercicio del gobierno y la construcción de políticas públicas. En las visiones más optimistas la idea de gobernanza se refiere a la "emergencia de nuevas formas de negociación y cooperación que permiten superar los conflictos y promover la inclusión"[3].

Por lo general, el concepto de gobernanza se confunde con el de gobernabilidad y aunque tienen elementos comunes, tienen un significado y contenido muy distinto. El primero hace referencia a un nuevo modelo de manejo de lo público, pensado a través de la participación de múltiples actores interactúan en la construcción de las políticas públicas y la toma de decisiones; el segundo hace referencia a las capacidades que la institucionalidad de un estado tiene realmente para gobernar. Gobernanza es una forma de entender la democracia, la gobernabilidad es una forma de medir la capacidad de acción de dicha institucionalidad.

A continuación, una excelente diferenciación elaborada por Ana Carolina Gonzalez de la Universidad Externado de Colombia:

ORIGENES Y DIFERENCIAS DE LOS CONCEPTOS DE GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad se refiere a las capacidades de gobernar del gobierno. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la gobernabilidad es una "cualidad de gobernable", es decir, que puede ser regido, mandado con autoridad.

Su uso actual se remonta a 1973 cuando la Comisión Trilateral publicó un informe sobre los problemas de goberna- bilidad de las democracias de los países industrializados. Escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y JojiWatanuki, el informe planteaba que estos problemas se asociaban a la sobrecarga del Estado ante la multiplicación de las demandas de diversos actores y el creciente déficit fiscal, con la consiguiente pérdida de capacidad de los gobiernos para resolver problemas en el largo plazo.

[4]González (2015) en oro como fortuna Pág 348

GOBERNANZA

Esta categoría da cuenta de una serie de cambios en el manejo de lo público que trascienden la acción del Estado e involucran de manera creciente herramientas y actores sociales y empresariales.

Jacques Chevalier plantea que, dado que la noción de gobernanza surge de forma paralela como paradigma científico y como referencial político, existe una imbricación entre la herramienta de conocimiento y el universo de las representaciones ideológicas (Chevallier, 2003). En efecto, el Banco Mundial juega un rol clave en la difusión del paradigma de la gobernanza, específicamente de la idea de goodgovernance (buen gobierno), lo que según Jean Pierre Gaudin le imprime un enfoque moralista (Gaudin, 2002).

Es muy común pensar que la democracia se circuncribe mayoritariamente en el ejercicio del voto. Así, la función pública, la toma de decisiones y la construcción e implementación de políticas públicas se entiende como una arena de interacción en la cual la sociedad civil organizada y los actores del mundo empresarial no tienen mayor cabida. Frente a esto, el paradigma de la gobernanza se ubica del lado de las interacciones complejas entre estos tres actores para poder planear y ejecutar las acciones orientadas a generar bienestar y goce efectivo de derechos, a pensar y actuar por el desarrollo territorial sostenible.

Dado que el aprovechamiento de los recursos minerales y energéticos puede fácilmente convertirse en un elemento de conflicto o disputa, es necesario avanzar hacia una noción de gobernanza de los recursos naturales en el cual las disposiciones sobre el territorio se elaboren de manera participativa con los distintos actores que allí habitan.

¿QUÉ ELEMENTOS CONFIGURAN UN MODELO DE GOBERNANZA?

De acuerdo con la CEPAL, el concepto de gobernanza recoge "las acciones conjuntas y el ejercicio de autoridad pública que los distintos agentes del Estado (de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y de los organismos regulatorios sectoriales, entre otros) llevan adelante a través del marco de políticas e instituciones vigentes". En este sentido, la gobernanza de los recursos naturales no renovables (RNNR) se ejerce a través de un conjunto de instituciones formales (leyes, códigos, regulaciones, etc.); instituciones informales (acuerdos informales acerca del cuidado de recursos de uso común) y decisiones de política pública soberanas que rigen el desarrollo de las actividades extractivas en un país.

Hasta acá, hemos descrito una categoría pero nos falta hacerla operativa. Necesitamos entender cómo se hace concreta en la realidad. Nuestro concepto se centra en la idea de relación, lo cual inmediatamente lleva a pensar en actores: sociedad civil, gobierno local, gobierno departamental, gobierno nacional, sector empresarial.

¿Por qué se relacionan dichos actores? ¿Cuáles son las reglas de juego que regulan la interacción? ¿Cuáles son los organismos encargados de hacer valer dichas reglas?

La primera pregunta tiene múltiples respuestas. Una sociedad decide aprovechar sus recursos minerales y energéticos con varios fines:

- Convertir la riqueza natural en riqueza social, bienestar y capacidad para garantizar el goce efectivo de derechos.
- Generar crecimiento económico a partir de la promoción de este tipo de actividades en distintas escalas[5].
- Generar recursos fiscales que permitan al gobierno nacional y a las entidades territoriales desplegar políticas públicas, programas y proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- Producir elementos esenciales para el desarrollo normal de la vida tanto en las ciudades como en el campo. Los recursos minerales son muy variados y se utilizan en distintos aspectos de la cotidianidad como la construcción de infraestructura y vivienda; la provisión de energía eléctrica de manera estable para todos; son insumo para elementos de uso cotidiano. (Ropa, bicicletas, llantas, herramientas, etc); entre otros.

Así, el aprovechamiento de los RNNR debe ser resultado de un acuerdo, y la *gobernanza* es el modelo de toma de decisiones que permite llegar a dichos acuerdos, monitorearlos y exigir su cumplimiento. Como veremos más adelante, esta decisión se concreta en distintos momentos de las actividades minero energéticas y con distintos fines.

Con respecto a la segunda pregunta, dentro del modelo de gobernanza se incluyen todas las disposiciones normativas constitucionales, legales y jurisprudenciales que regulan el comportamiento de los actores que tienen que ver con el aprovechamiento de los recursos. La forma en que se adjudican títulos mineros o bloques petroleros; las restricciones y requisitos ambientales; los arreglos de distribución de la renta derivada de estos recursos, es decir impuestos y regalías; la consulta con comunidades.

El tercer elemento en el modelo de gobernanza son los reguladores. Aquellos que se encargan de velar porque los acuerdos normativos sean respetados, y sancionar cuando ocurre lo contrario. Así, vemos que si la gobernanza es una forma de relacionarse para tomar decisiones.

El modelo de gobernanza se evalúa a través de los actores, las reglas de juego, los encargados de hacer cumplir las reglas y como se organizan para dicha tarea, y finalmente, el tipo de dinámicas que se derivan de esos tres elementos.

[5] La minería, la extracción de hidrocarburos y los mercados de energía son actividades legítimas que se pueden adelantar en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política (CP)en el artículo 333 relativo a la libertad económica y de empresa.

02. ¿POR QUÉ EXPLOTAMOS LOS RECURSOS MINERALES Y ENERGÉTICOS?

Antes de avanzar para conocer en mayor detalle la normativa e institucionalidad que organiza y regula el sector minero energético, hagamos una pausa para responder la pregunta con la cual titulamos esta sección. Antes de entender el cómo, debemos estar seguros del para qué. Durante los últimos años, el aprovechamiento de los RNNR se ha planteado como una disyuntiva entre posiciones irreconciliables, en donde cualquier discusión se termina resumiendo en un sí o un no.

Los recursos geológicos como recursos naturales: su presencia en la cotidianidad

Como siempre, la realidad supera nuestra capacidad de entender su complejidad. Lo primero que hay que decir es que los recursos minerales y energéticos son materia prima básica para muchas de las actividades y necesidades de los seres humanos. Las materias primas minerales son aquellas sustancias que se extraen de la tierra para aprovechar sus propiedades físicas o químicas. Están presentes en nuestros hogares, en nuestros medios de transporte, en las vías que conectan nuestros territorios, en nuestras artes, en nuestra cultura, en los celulares inteligentes, en los computadores, están en todos lados.

Esta definición incluye todos los minerales y rocas que usan los seres humanos, así como los elementos compuestos que se extraen de ellos. Allí encontramos aquellos insumos que se usan en la construcción (arena, rocas ornamentales, rocas para hacer el cemento); los minerales de los que se extraen otros elementos a través de procesos metalúrgicos (como el hierro, el zinc, el plomo, la plata y el oro; están también aquellos con propiedades energéticas como el carbón y los hidrocarburos; otros minerales industriales como el yeso, las arcillas y la sal; y, finalmente, las gemas o piedras preciosas como los diamantes o las esmeraldas

CLASIFICACIÓN DE LOS MINERALES

CARBÓN MINERAL

Carbón térmico, Carbon coquizable o metalúrgico

MINERALES DE URANIO Y TORINO

MINERALES METÁLICOS

Minerales de cobre y sus concentrados, Minerales de níquel y sus concentrados, Minerales de metale preciosos y sus concentrados (oro, plata platini.

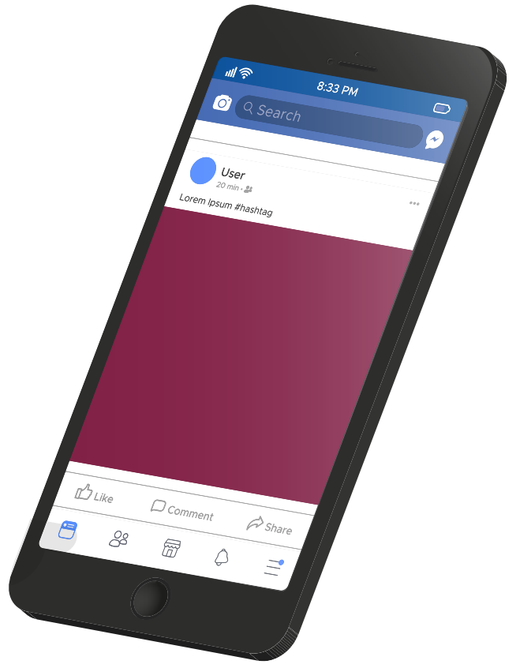
ROCA O PIERDA, ARENA Y ARCILLA

Mármol, Arenas, Granito, Pizarra,Yeso

OTROS MINERALES

Sal

MINERALES EN LOS CELULARES



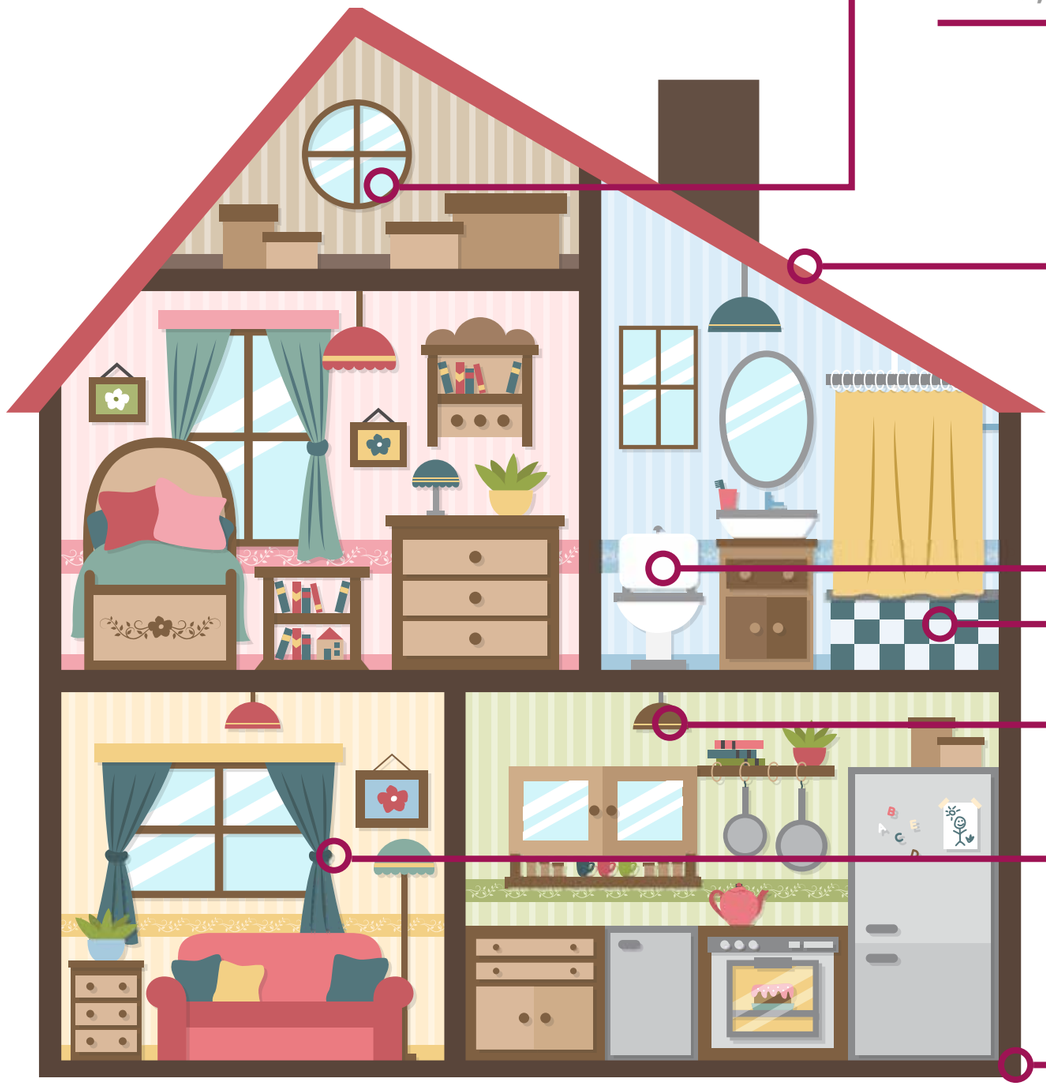
Tungsteno

Tantalio

Oro

Cobre

Estaño



Vidrio: cuarzo, sosa, litio, boro, estrancio.etc.

Plomería y desagües: cobre, zinc, niquel, cromo, hierro, aluminio, arcillas.

Tejado: arcillas, pizarra, petróleo, yeso, fibra de videio.

Roca ornamental: granitos, calizas, travertino, arenisca, mármol.etc.

Cables: cobre, aluminio.

Ladrillos: arcillas.

Hormigón: arcillas, caliza, yeso, óxidos de hierro, áridos.

MINERALES EN LA COTIDIANIDAD DE UN HOGAR

Estas materias primas minerales cuentan con un valor económico derivado de sus atributos y aplicaciones, que, mediante procesos industriales de distintas características y fines, permiten satisfacer una amplia gama de necesidades de los seres humanos. Es por esto que cuentan con una oferta y demanda que determinan su valoración en los mercados. Dicha valoración es económica en tanto produce riqueza, pero también social en la medida que permite proveer con insumos fundamentales para el desarrollo de otras actividades fundamentales para el bienestar y la cotidianidad de las personas.

Toda esta riqueza de elementos y materiales que hemos listado conforman aquello que se denomina riqueza geológica, pues hace referencia a todos los recursos que se acumularon gracias al paso del tiempo y la transformación de del subsuelo terrestre durante millones de años. Su localización obedece a los caprichos de la geografía y su distribución no es equitativa a lo largo y ancho del planeta. Esta riqueza geológica es a su vez parte de lo que comúnmente llamamos recursos naturales. Los recursos naturales incluyen, además de las materias primas minerales, muchos otros elementos de muy diversa naturaleza tales como los recursos forestales, los suelos, el agua, el viento, y la energía solar.

Desde el punto de vista de su aprovechamiento y dadas sus características intrínsecas, los recursos minerales se diferencian de los demás recursos naturales por que no son renovables, si se piensa en la escala de tiempo de los hombres. Este tipo de recursos se forman a lo largo de procesos de la naturaleza que no controlamos y que toman millones de años para suceder.

No tenemos forma de "hacer" más petróleo o carbón, ni tampoco oro o níquel (por lo menos no hasta ahora). En cambio, si podemos aprovechar de manera sostenible el agua para la generación hidráulica de energía (siempre que conservemos las condiciones que permiten la conservación de los ríos), y también podemos aprovechar de manera ilimitada la energía que nos brinda el sol. Quizás esta idea resulte confusa para el lector, así que para entenderla tomemos el caso los combustibles fósiles

Riqueza mineral a partir de material orgánico y tiempo

Los combustibles fósiles como el petróleo, el carbón y el gas natural comparten una historia común. De acuerdo con las explicaciones que nos ha ofrecido la ciencia, estos recursos se formaron durante millones de años como subproducto de múltiples procesos biológicos y físicos que transformaron los restos de arboles y plantas (en el caso del carbón), y organismos marinos (en el caso del petróleo) en las materias primas que hoy utilizamos para la generación de energía. Es decir, que esta riqueza mineral se conformó sobre la base de material orgánico de plantas y organismos marinos, que sumado a la presión de la tierra y las altas temperaturas se transformó en lo que hoy usamos como combustible para vehículos, industrias, calefacción.

Desde la invención de la máquina de vapor, el motor de combustión interna, y la masificación de los automóviles, el petróleo convertido en gasolina, el carbón y el gas natural se han vuelto parte fundamental de la cotidianidad de las sociedades contemporáneas. Su utilización ha sido clave durante todo el siglo XX y fue uno de los motores de uno de los periodos de mayor avance económico y social en el planeta. A partir de la riqueza fósil, los seres humanos dieron pasos agigantados hacia una época de prosperidad y bienestar. De los carruajes y caballos pasamos a los automóviles; de los bueyes y el arado pasamos a los tractores. Los combustibles fósiles nos proveyeron con energía a menor costo y mayor eficiencia, con respecto a las alternativas de la época.

Es a esto a lo que nos referimos cuando decimos que se trata de recursos no renovables, pues la escala de tiempo en la que se forman es mucho más amplia que la escala de vida de los seres humanos. A diferencia de otros tipos de energía como la eólica, fotovoltaica (solar), o hidráulica, los recursos fósiles tienen un carácter limitado y no podemos reproducirlos, por lo menos en los tiempos de los hombres.

Hoy luego de dos décadas del nuevo milenio estamos en una discusión distinta. Como efecto alterno del uso de combustibles fósiles enfrentamos una amenaza global que puede borrar de un tajo, no el planeta, sino la especie humana y la capacidad de la tierra para albergarla. El calentamiento global, como resultado de las emisiones de gases de efecto invernadero ha puesto de presente la necesidad de encontrar alternativas energéticas a los combustibles fósiles, pues de no hacerlo tendremos que afrontar cambios tan drásticos en nuestros ecosistemas, que pueden llevar al fin de la vida como la conocemos.

El gran reto que tenemos por delante es encontrar una forma de hacer una transición hacia una matriz energética global más balanceada y que dependa cada vez menos de los combustibles fósiles que producen gases de efecto invernadero. Sin embargo, este debe ser un proceso gradual en el cual no basta dejar de producir petróleo, sino también implica encontrar la forma de hacer un tránsito que no sea traumático para quienes dependen económicamente de estas actividades, y que permita mantener una economía productiva que genere riqueza social.

Como pudimos observar, la riqueza natural está también representada en todos los materiales minerales que inadvertidamente usamos en la cotidianidad. Junto con el agua, los ecosistemas y sus servicios, la tierra, y la biodiversidad constituyen los recursos fundamentales para el funcionamiento de las sociedades del siglo XXl y sus estándares de vida.

Negar que los recursos minerales y energéticos son necesarios para las sociedades es por supuesto una posibilidad, sin embargo, vale la pena preguntarnos si en verdad es posible desmontar no solo las estructuras productivas, si no también las crecientes expectativas con respecto al progreso como mejoramiento continuo de las condiciones de vida de todas las personas.

Nadie se cuestiona la necesidad de producir alimentos, pero sí la de aprovechar los recursos minerales y energéticos. ¿Estamos dispuestos a vivir en una sociedad que no aproveche los recursos naturales no renovables? ¿Cómo sería dicha sociedad? Las preguntas que surgen son tremendamente complejas, por ejemplo:

1.

¿Cómo conciliamos el deseo de una sociedad de la información y del conocimiento sin el aprovechamiento de minerales que hacen posible la trasmisión de datos y la producción de computadores, tablets y celulares?

2.

¿Como pensamos mejorar la infraestructura vial del país sin realizar actividades de minería de materiales?

3.

¿Como apostarle a una transición que diversifique la matriz energética global y nacional incluyendo la generación fotovoltaica, si los paneles solares tienen como insumo fundamental el litio, producto de la minería?

4.

¿Cómo organizar una transición de los combustibles fósiles que no deje sin fuente de ingreso a los empleados del sector y sus familias?

Para poder entender el funcionamiento del sector minero energético y el modelo de gobernanza a través del cual estas actividades se desarrollan planteamos que se debe partir del mundo y las sociedades, entendiendo que el aprovechamiento de la riqueza mineral y energética mas que un camino obligado o una necesidad expresa, es ante todo una realidad, un momento que hace parte de una trayectoria en la historia de los humanos.

Las preguntas importantes

Si este es el punto de partida, las preguntas que vienen a continuación son todavía más importantes pues hacen referencia no al "qué", si no al "cómo".

- ¿Cuáles son los recursos naturales que se aprovecharán?
- ¿Es para consumo interno o para exportación?
- ¿En donde se realizarán estas actividades?
- ¿Quién extrae el recurso, el Estado o los privados?
- ¿Cuál es la escala a la cual se quiere producir?: ¿Grande, mediana o pequeña?
- ¿Cuándo y quiénes toman la decisión?
- ¿Quién regula y vigila las actividades de modo que sean sostenibles de manera ambiental, social y económica?
- ¿Cómo se repartirán los beneficios de dichas actividades?
- ¿Cómo pueden participar los ciudadanos en la toma de decisiones con respecto a estas actividades?

Este listado, que no es exhaustivo, recopila algunas de las principales preguntas a las que debe responder el modelo de gobernanza de los recursos naturales no renovables.

La riqueza está ahí: para qué y cómo la aprovechamos es un acuerdo social

Durante los últimos años se ha venido posicionando en el imaginario colectivo de los colombianos la percepción de los recursos naturales como una *maldición*. En particular, las actividades mineras, de hidrocarburos e hidro-generación se asocian degradación ecosistémica y ambiental, corrupción, distorsiones económicas, pocas retribuciones económicas y en general un muy pequeño aporte al bienestar colectivo. Se le atribuye al sector el calificativo de , entendiéndolo como economía de enclave que no genera encadenamientos ni procesos virtuosos que redunden en bienestar para las comunidades que viven en las zonas de explotación de estos recursos.

Debido al objetivo y carácter de esta caja de herramientas, no pretendemos profundizar en esa discusión puesto que otros autores, organizaciones y entidades del Estado han dado este debate en una infinidad de artículos, libros, informes y documentos de política pública. Sin embargo señalamos algunos consideraciones al respecto: i) Hay una trayectoria de malas prácticas y resultados pobres de aporte al desarrollo que sustentan dicha percepción negativa sobre el sector; ii) es erróneo generalizar sin mirar matices, y hay que reconocer que existen empresas y proyectos del sector que hacen un esfuerzo por generar verdaderas dinámicas de desarrollo sostenible; iii) si bien la industria ha generado una gran cantidad de recursos al estado colombiano (local y regional), gran parte de estos han sido dilapidados por cuenta del clientelismo y la corrupción.

PARA TENER EN CUENTA
EL CONCEPTO DE EXTRACTIVISMO

Un primer concepto que vale la pena tener en cuenta a la hora de estudiar y analizar el sector minero energético es el de extractivismo. De manera imprecisa, este concepto se utiliza como sinónimo del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables. Sin embargo, la idea del extractivismo va más allá de las actividades de un sector económico específico y hace referencia a un modelo de generación y distribución de riqueza que puede ser aplicable a distintas actividades que van desde la minería, el turismo, la ganadería y casi cualquier actividad económica. Domínguez (1990:9) define el extractivismo como un modelo de producción en el que la riqueza:

> "[...] sale de la región hacia otras regiones, o hacia otros países, dejando muy poco o nada en los lugares en donde se genera. Este último caso constituye la esencia de la economía extractiva; es decir, un proceso productivo generador de un valor agregado a una mercancía, cuya relación y acumulación se hace extrarregionalmente, sin dejar valorización permanente sobre el espacio donde se ha producido.
>
> [...] la economía extractiva tiende a empobrecer a la región ya que le drena los factores productivos que permiten su desarrollo. De un lado, salen los recursos de la tierra, llámese quina o caucho, pieles o animales y, de otro lado, salen los recursos del trabajo, puesto que, aunque tiende a producir crecimientos explosivos de población en las fases dinámicas de la producción, ésta se hace a expensas de la población autóctona que tiende a desaparecer o luego migra junto con los extractores en los períodos de crisis. En otras palabras, tendencialmente, la economía extractiva produce explosiones poblacionales aparentes que, en realidad, conducen al despoblamiento cuando esta actividad entra en crisis"

Si la idea de extractivismo va más allá de una identidad con aprovechamiento RNNR, surge entoces la pregunta acerca de las formas en que se deben realizar las actividades del sector minero energético de manera que la riqueza se redistribuya, se incluya a los más vulnerables, se preserve la biodiversidad, y se produzca conservando y fortaleciendo los ecosistemas para que puedan brindar sus distintos servicios. Esto se desarrolla dentro del módulo 1 sobre Desarrollo Sostenible.

Al margen del calificativo positivo o negativo que se le pueda dar a la percepción del sector, partimos del sector minero energético como una realidad. Dicha realidad se configura a partir de las distintas estrategias de desarrollo adoptadas por distintos gobiernos nacionales y la forma en que todos los actores interactúan en el marco de las reglas de juego establecidas. Se configura, también, a partir de necesidades concretas de las sociedades contemporáneas y los recursos para satisfacer los estándares de vida del siglo XXI.

Para los fines de este módulo es importante entender que lo que está en juego es la gestión colectiva de los recursos minerales y energéticos. Saber con qué contamos, cuáles son nuestras necesidades, cuáles son las condiciones en las que las vamos a satisfacer y finalmente, cómo se administrará la riqueza que de allí se deriva, son los principales elementos a acordar como sociedad para que el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables se haga de manera sostenible. Todos estos son los elementos que se deben tramitar a partir de un adecuado modelo de gobernanza en el cual la participación ciudadana es un requisito imprescindible. En últimas, la decisión sobre aprovechar o no la riqueza no renovable depende de dos cosas: nuestras necesidades y nuestros anhelos sociales.

No tendría ningún sentido realizar actividades del sector si estas no contribuyen a satisfacer las necesidades y servir como insumo en la elaboración de elementos e instrumentos esenciales para la vida contemporánea; o al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que habitan en los territorios donde se desarrollan actividades minero-energéticas. Ahora bien, dado que el Estado también recibe recursos y se fortalece a partir de la inversión en este sector, lo que termina siendo evidente es que explotar estos recursos debe ser un acuerdo social al cual se llega tras mucha deliberación entre actores diversos. En esencia, la noción de gobernanza nos provee un camino para llegar a dicho acuerdo.

¿PARA QUÉ APROVECHAMOS LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES?

En este orden de ideas es importante entender las distintas motivaciones por las cuales las sociedades realizan actividades para aprovechar la riqueza natural, en particular la riqueza mineral y energética:

1.

Los recursos minerales y energéticos son base fundamental del funcionamiento de las sociedades modernas y son insumo para el desarrollo de otras actividades económicas como:

La construcción | **La producción, transporte y distribución de energía** | **Las industrias de tecnología** | **La industria metalúrgica** | **La industria automotriz y de transporte**

2.

Es una actividad económica legítima y amparada dentro de la libertad de empresa de la constitución del 91. Existe a diversas escalas y genera empleo para cerca de 1.1 millones de colombianos . Allí se encuentran empleos para mano de obra calificada y no calificada, y por lo general se da en mejores condiciones que otras industrias. En 2009, un obrero ganaba en promedio $559.551 en el sector agropecuario, $687.469 en la industria manufacturera, y $1'015.992 en sector extractivo.

3.

Dependiendo de los mercados internacionales, la exportación de minerales puede atraer inversión extranjera que busca dinamizar la economía nacional y local a través del establecimiento de actividades del sector, y su relación con otros sectores de la economía como el transporte, la infraestructura, los servicios y la manufactura.

2017

10.733 millones

4.

Para el gobierno nacional la concreción de oportunidades de inversión se traduce en recursos fiscales que fortalecen la capacidad del estado para construir e implementar políticas sociales. Por concepto de regalías del sector minero-energético el Gobierno recibió en el 2017 cerca de $10.733 millones, y para el 2020 el Ministerio de Hacienda proyecta recibir $11.988 millones

5.

El aprovechamiento de recursos naturales puede convertirse en motor de desarrollo para comunidades en zonas apartadas que cuentan con poco tejido económico, logrando transformar la riqueza natural en riqueza social y bienestar. Para esto, se requiere el trabajo coordinado de los distintos actores (empresas, sociedad civil y estado) alrededor de propósitos comunes (asuntos materiales como los llamamos en el módulo 1) en donde puedan confluir las iniciativas sociales, las políticas públicas del estado, y las acciones de responsabilidad social empresarial.

[6] Datos de 2015, retomados en La minería en el Posconflicto: Un asunto de quilates. Ediciones B, 2017.

03. NORMATIVIDAD DEL SECTOR: UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL Y POBLACIONAL

ASPECTOS NORMATIVOS

Con lo expuesto hasta el momento, un primer elemento que debe haber notado el lector es que cuando hablamos del sector minero energético, hablamos de actividades económicas que, a pesar de ser rotuladas con la misma etiqueta, son muy diversas en sus mercados, aspectos técnicos, escalas de producción y, por tanto, las necesidades de control y regulación. Para los fines de este módulo, no pretendemos realizar un análisis exhaustivo y detallado de toda la normatividad que rige el sector. En primer lugar, porque requeriría un esfuerzo que sobrepasa las aspiraciones y necesidades de estos textos orientadores, pero también porque entrar a ese nivel de especificidad eliminaría de tajo cualquier pretensión pedagógica que se busque con estos contenidos.

En su lugar, presentamos una perspectiva para entender el funcionamiento del sector como el resultado de la interacción de tres tipos de normatividad que responden a la necesidad de regulación de tres asuntos esenciales para garantizar que la riqueza natural se transforme en riqueza social: En primer lugar, los asuntos de planeación ordenamiento; promoción de inversión, regulación y fiscalización social, económica y ambiental propias para este sector económico. En segundo lugar, los aspectos relacionados con asuntos poblacionales. Finalmente, los asuntos de carácter territorial. Por supuesto se trata de una categorización incompleta pero que busca acentuar una idea para entender la normatividad que rige el sector: que las actividades de aprovechamiento mineral y energético se dan en territorios con características particulares, y que en el proceso se deben tener en cuenta a las distintas poblaciones del país.

Además de esto, busca aportar nuevas perspectivas para fortalecer la eficacia en la acción institucional. El funcionamiento del Estado colombiano se basa en una división sectorial que dificulta la coordinación entre las distintas instituciones que lo conforman. Tras veintisiete años de una nueva constitución, de implementación de la idea de descentralización, estamos apenas entendiendo que quizás el gobierno nacional ha agotado el enfoque sectorial para construir las políticas públicas y debe complementar este enfoque desde una perspectiva de derechos, poblacional y territorial.

En este sentido, proponemos entender el marco normativo del sector a partir de tres categorías:

Asuntos poblacionales: agrupa todo lo relacionado con los derechos de comunidades étnicas y sus territorios, desde los mecanismos de auto-reconocimiento; pasando por la consulta previa informada; sus formas de organización territorial (cabildos, resguardos consejos comunitarios); es decir, todos aquellos arreglos normativos e institucionales orientados a garantizar los derechos étnico-territoriales de las comunidades afro e indígena como sujetos de especial protección. En esta categoría se incluyen también otras disposiciones y normativas relacionadas con la minería ancestral y artesanal.

Asuntos minero - energéticos: es decir, toda aquella normatividad que regula la planeación del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, los procesos de titulación minera o adjudicación de bloques petroleros; el pago de impuestos y regalías; los procesos de licenciamiento y seguimiento ambiental; la fiscalización; la formalización. Es decir, todas aquellas leyes, actos administrativos, decretos, jurisprudencia y políticas públicas diseñadas para ordenar y regular el funcionamiento del sector.

Asuntos territoriales: en donde se agrupan las disposiciones acerca del territorio. La distribución de competencias entre nación y los municipios; el ordenamiento territorial; la definición de zonas excluidas de minería; la delimitación de páramos y otros ecosistemas estratégicos; es decir, toda la normativa que orienta la correcta administración y gestión de los territorios, sus recursos y sus poblaciones.

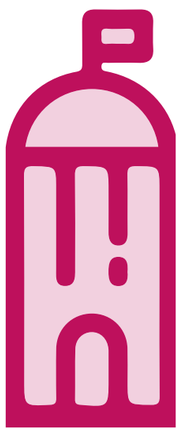
Referentes en la Constitución

En la constitución de 1991 se encuentran elementos y principios esenciales que orientan la forma en que se organiza el estado para aprovechar los recursos minerales y energéticos en Colombia. De acuerdo con el articulo 332, el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Asimismo, el artículo 360 constitucional otorga al Congreso la facultad de legislar sobre las condiciones para la explotación de estos recursos, así como sobre los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.

El primer elemento a tener en cuenta es que nuestra constitución distingue entre la propiedad del suelo y la propiedad del subsuelo. La propiedad del suelo se adquiere conforme a los modos señalados en el artículo 673[7] del Código Civil y se perfecciona con la inscripción en el registro de instrumentos públicos del título traslaticio. Sin embargo, el suelo también puede ser de propiedad pública (bienes baldíos y fiscales) o colectiva (propiedad étnica colectiva como resguardos indígenas o territorios de afrodescendientes). De otro lado, la propiedad del subsuelo solamente está en cabeza del Estado y sobre este no operan los mecanismos tradicionales de tenencia. A diferencia de otros países –como Estados Unidos, por ejemplo– tener la propiedad del suelo no le transfiere a los ciudadanos propiedad de la riqueza que se encuentra por debajo de este, por el contrario, se asume como una riqueza colectiva que es administrada por el Estado.

La libertad para la actividad económica y la iniciativa privada, consagrados como principios constitucionales en el artículo 333 también son orientadores a la hora de pensar el aprovechamiento de nuestra riqueza mineral y energética. Esta libertad es acotada y para ello el Estado debe dirigir la economía interviniendo, de ser necesario, en la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo y otros sectores, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (artículo 334). De igual forma, cualquier aprovechamiento de los recursos naturales no renovables causa una contraprestación económica a favor del Estado, conocida como regalía (artículo 360) y debe hacerse de forma planificada, sostenible y previniendo cualquier deterioro ambiental que ésta pueda generar (artículo 80).

En últimas la explotación de los recursos naturales no renovables implica una decisión del Estado, bajo su interés de obtener recursos que puedan traducirse en mejores condiciones de vida para los pobladores. Dicha decisión se fundamenta en la idea de poder convertir riqueza mineral y energética en otros tipos de riqueza, preservando el medio ambiente y garantizando la sostenibilidad de los territorios. Para hacerlo se debe definir un modelo de gobernanza que implica la estructuración de varios elementos, mencionados a continuación:



- La construcción y concertación de un modelo o visión del desarrollo acorde a los deseos y sueños de sus pobladores, pero acotado por las potencialidades, vocaciones, capacidades y necesidades del territorio.
- Un esquema de administración que defina quién, cómo y dónde: el quién define la forma de administrar los recursos, de adjudicar títulos o bloques y si el operador es un privado o el Estado; el cómo define las reglas de juego (ambientales, sociales, económicas, políticas); y el dónde define los límites para el desarrollo de la actividad.
- Un estado y entidades especializadas que garanticen el efectivo funcionamiento del esquema de gobernanza: incluye la administración del recurso, el seguimiento técnico, y los mecanismos de participación adecuados.

[7] Estos son la tradición, la accesión, la ocupación y la sucesión por causa de muerte.

Referentes legales

A nivel legal, el principal referente para la actividad minera en Colombia es el Código de Minas (Ley 685 de 2001), que tiene como objetivo fomentar la exploración técnica y la explotación racional de los recursos mineros de propiedad estatal y privada en un marco de desarrollo sostenible. El Estado, en cabeza de la Agencia Nacional de Minería ANM, de la ANH y de algunas gobernaciones delegadas que ejercen como autoridad minera en sus jurisdicciones, funge como facilitador, promotor y fiscalizador de la industria minera y energética autorizando la explotación de minerales a través de títulos mineros, la adjudicación de bloques para el petróleo y gas, o la adjudicación de proyectos energéticos a través del modelo de subasta.

El artículo 13 del Código de Minas señala que la minería es una actividad de utilidad pública e interés social. En la práctica esto le da una preeminencia a la extracción minera sobre otros usos del subsuelo –y del suelo, por supuesto– y también sobre la propiedad privada y los derechos individuales. Es evidente que para explotar el subsuelo se requiere el control del suelo, por lo que la legislación minera dispone mecanismos para garantizar dicho acceso.

Dos de esos mecanismos son la servidumbre, que es un derecho de paso sobre el predio, y la expropiación, que es una transferencia de una propiedad privada al patrimonio público por razones de utilidad pública con una justa indemnización. Estas dos figuras legales regulan la relación con respecto a los derechos de propiedad individual sobre el territorio para los ciudadanos en general. La propiedad colectiva que tienen las comunidades étnicas cuenta con otras disposiciones que incluyen la obligatoriedad de la consulta previa, libre e informada.

El gran problema de la distinción suelo/subsuelo es que en la práctica no es otra cosa que una simple ficción. Aprovechar y explotar los recursos naturales no renovables implica tomar decisiones no solamente sobre el subsuelo, sino también sobre el suelo. Se generan impactos, se modifican vocaciones, se riñe con otras actividades económicas, es decir, se generan conflictos sociales. Es por esta razón que la idea de gobernanza es fundamental para cerrar las brechas que impiden una correcta coordinación entre los niveles nacional y territorial en la toma de decisiones y esto solo es posible a partir del despliegue de una estrategia de diálogo territorial incluyente que convoque a todos los actores relevantes en un territorio para planear el desarrollo, como quiera que este se entienda.

PARA TENER EN CUENTA
¿QUÉ ES Y QUÉ SIGNIFICA UN TÍTULO MINERO?

Los títulos mineros son contratos de concesión minera en virtud de los cuales el Estado otorga a un particular el derecho a explorar y explotar minas y yacimientos que son de propiedad estatal, por cuenta y riesgo de este, a cambio contraprestaciones económicas como las regalías y los impuestos. Por tener una naturaleza especial derivada del carácter de dominio público que tienen los recursos naturales del subsuelo, los títulos mineros no otorgan al particular la propiedad sobre dichos recursos.

Es importante aclarar que la entrega de un título minero no significa inmediatamente explotación minera. Para que esto suceda se deben cumplir una serie de pasos y obtener licencias de distinto tipo a distintos niveles. El tránsito de la entrega de un título hasta la construcción y operación de un proyecto minero es un proceso que puede tomar hasta diez años. En la sección siguiente, se explicará este proceso con más detalle dentro del subsector minero.

No solo importa cómo, también en donde

Todas las actividades humanas generan impactos y efectos a diversas escalas, sin embargo, las actividades del sector minero energético generan unas presiones *mayores* sobre los ecosistemas y sus componentes bióticos y abióticos, es por esto que, a pesar de su carácter de actividad de utilidad pública, la normatividad minera excluye de manera absoluta algunos ecosistemas estratégicos y áreas protegidas de la minería. El artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 (por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014), definen el listado de áreas excluibles actividades de minería e hidrocarburos:

El sistema de parques nacionales naturales

Los parques naturales de carácter regional

Los ecosistemas de páramo

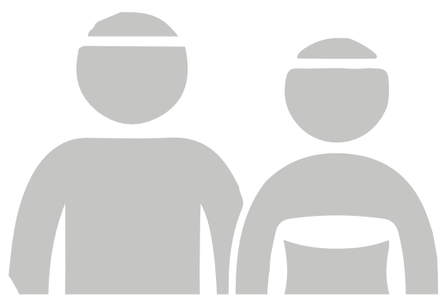
Las zonas de reserva forestal protectora

Sitios Ramsar, manglares, pastos marinos y arrecifes coralinos

La Corte Constitucional ha dicho que las zonas de exclusión de la actividad minera no se limitan a las áreas que la legislación minera declara como excluibles, sino que pueden existir otras áreas que hayan sido declaradas o que puedan ser declaradas por parte de la institucionalidad ambiental. También indica que "la autoridad minera tiene el deber de colaborar con la autoridad ambiental, pero que este deber de colaboración no limita ni condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental quien es la que puede establecer las zonas de exclusión".

La legislación del sector también fija unas áreas restringidas (artículo 35 Código de Minas) en las que la minería y demás actividades del sector puede desarrollarse bajo condiciones más exigentes, tales como las zonas de interés arqueológico, histórico o cultural, las playas, zonas de bajamar y trayectos fluviales, los perímetros urbanos, las áreas ocupadas por construcciones rurales. En otras zonas, como las áreas de reserva forestal definidas por Ley 2 de 1959, se permite la sustracción para actividades mineras siempre que el principio de precaución ambiental[6] sea un parámetro de la intervención.

Entendiendo que algunas comunidades étnicas desarrollan la minería de manera ancestral, los resguardos y territorios indígenas, así como los consejos comunitarios afro no son considerados como áreas restringidas para la minería, pero la decisión de aprovechar dichos recursos es de dichas comunidades, ya sea a través de sus propios medios o de un operador privado.



[8] Corte Constitucional, sentencia C-339 de 2002.

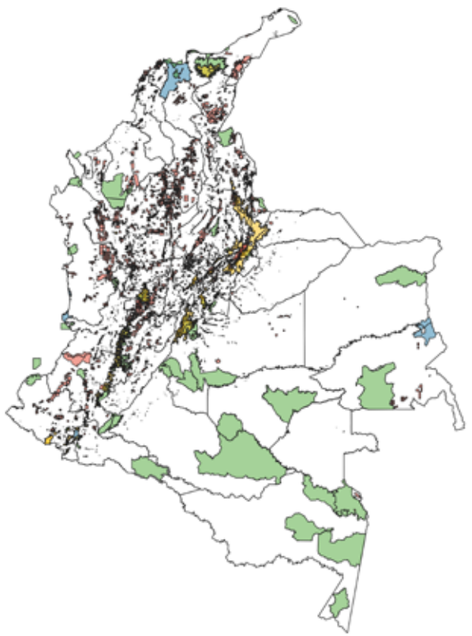
Territorios vivos

En el módulo 3, de Ordenamiento Territorial, iniciamos la discusión sobre la idea de que los territorios no son un simple conjunto de coordenadas y vectores que representan y proyectan una silueta que marca los límites que definen una unidad político-administrativa. Tampoco son los datos cualitativos y cuantitativos que configuran el conocimiento del Estado (aun insuficiente) sobre el territorio que gobierna. El territorio es una construcción cultural e histórica que deviene de la confluencia de poblaciones y organizaciones sociales diversas, las instituciones y sus capacidades diferenciadas, las riquezas naturales, las actividades económicas que conforman el tejido productivo, las características ecosistémicas del entorno, etc. Los territorios, más allá de una fría representación, están dotados de una vitalidad que se deriva de las múltiples y complejas relaciones que en él se desarrollan.

Por esta razón, entender el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables está orientado y regulado por múltiples cuerpos normativos que tratamos de presentar bajo el esquema anterior dividido en tres tipos de asuntos. A continuación, queremos mostrar dicha complejidad enlistando y describiendo las zonas que tienen exclusión o restricción para las actividades del sector, a la vez que presentamos cuatro mapas: dos que presentan el estado y cruce de figuras como los títulos mineros vigentes con respecto a ecosistemas estratégicos o territorios de comunidades étnicas; y dos que presentan los bloques petroleros en producción con respecto a las mismas dos variables.

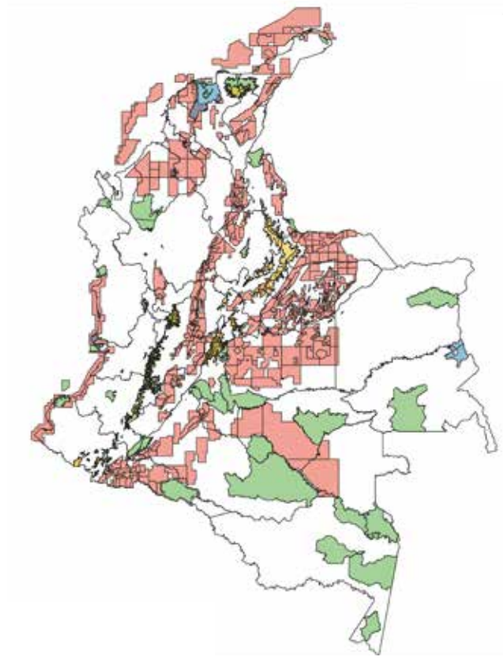
Categorías de áreas protegidas o restringidas	¿Qué es? ¿Por qué se protege?	Normas
Parques Nacionales Naturales	Aquellas áreas naturales extensas que son protegidas con el fin de conservar la flora y fauna nativa que albergan que es valiosa para la investigación, la estetica y la recreación.	Decreto 2372 de 2010 (Sistema Nacional de Áreas protegidas), Decreto ley 2811 de 1974
Parques Naturales Regionales	Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas importantes en el nivel regional mantienen un valor natural y cultural, que se encuentra al alcance de la población para su preservación, restauración, conocimiento y disfrute. Su delimitación, declaración y administración es responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales	Decreto 2372 de 2010
Reserva Forestal Protectora	Espacio en el que se encuentran ecosistemas de bosque que mantienen su valor natural pese a la acción humana. Estos están al alcance de las personas para su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Sea de propiedad privada o pública, está área se protege para el mantenimiento de los ecosisitemas y flora que allí se encuentran.	Decreto 2372 de 2010 (Sistema Nacional de Áreas protegidas)
Reserva Nacional Natural	Es un área que por sus condiciones primitivas de flora y fauna está destinada a la conservación, a la investigación y al estudio de sus riquezas naturales.	Decreto 1996 de 1999, Decreto 2372 de 2010
Distrito de Conservación de suelos	Es un espacio donde se encuentran ecosistemas regionales que mantienen sus funciones naturales aunque se hayan sido alterados, y que generan bienes y servicios ambientales. Se encuentran al alcance de la población para su restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute. Es delimitado para lograr la recuperación de sus suelos y prevenir que algún fenómeno cause una alteración mayor.	Decreto 2372 de 2010
Distrito de manejo integrado de los recursos naturales renovables	Es un espacio que por razones ambientales y socioeconómicas, se delimita con el fin de lograr una planificación y regulación de las actividades económicas que allí se desarrollan y del uso que se haga de los recursos naturales renovables que contienen.	Decreto Ley 811 de 1971, Decreto 1974 del 31 de agosto de 1989

TÍTULOS MINEROS VIGENTES Y ZONAS DE IMPORTANCIA AMBIENTAL



Complejos de Páramo · Parques Nacionales Naturales de Colombia · Humedales · Títulos Mineros

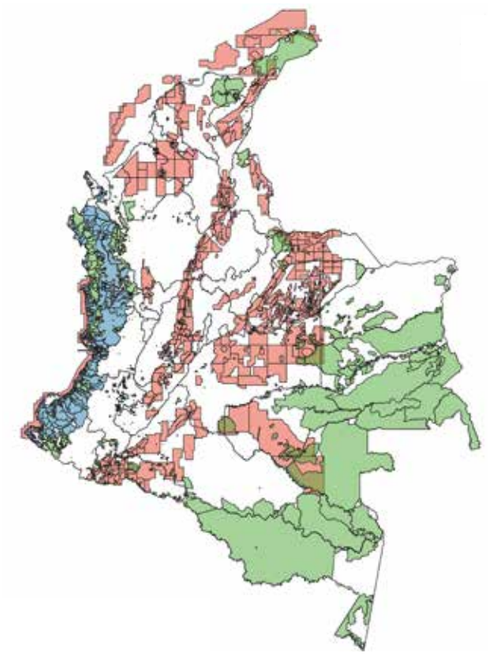
BLOQUES PATROLEROS Y ZONAS DE IMPORTANCIA AMBIENTAL



Complejos de Páramo · Parques Nacionales Naturales de Colombia · Humedales · Bloques petroleros en exploración, producción y reserva

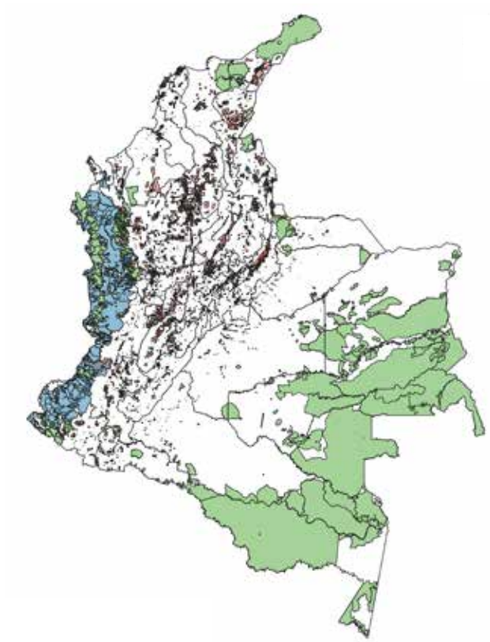
Categorías de áreas protegidas o restringidas	¿Qué es? ¿Por qué se protege?	Normas
Santuario de fauna y flora	Área dedicada a la preservación de especies o comunidades vegetales y animales nacionales. Se delimita para asegurar que su manejo de tal forma que se conserven sus valores naturales.	Decreto 1608 de 1978
Ecosistemas de páramo	Son los ecosistemas más sofisticados para el almacenamiento de agua, pues las plantas que allí se encuentran, funcionan como esponjas. En las temporadas secas, con los enormes volúmenes de agua que contienen alimentan las corrientes hídricas. Además, son hogar de un número importante de especies nativas.	Ley 79 de 1986 (sobre conservación del agua), Ley 373 de 1997, Resolución 769 de 2002 Ministerio de Medio Ambiente, Ley 685 de 2001 (se expide el Código de Minas, páramos como zonas excluibles de la míneria, Ley 1382 de 2010, Ley 1753 de 2015 páramos como áreas de reserva para el desarrollo minero.
Sitios Ramsar, manglares, pastos marinos y arrecifes coralinos	"Son sitios que por su importancia internacional al contener tipos de humedales raros o únicos, por su riqueza en especies vegetales y animales, y por su papel en el ciclo de vida de los mismos, deben ser conservados. Son importantes por sus funciones ecológicas entre las que se encuentra: la regulación del ciclo del agua y ser fuente de agua dulce, entre otras"	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas o Convención Ramsar aprobada por Colombia por medio de la Ley 357 de 1997, Ministerio de Ambiente Resolución 0157 de 2004, Ley 1450 de 2011, Ley 1753 de 2015, Ley 1382 de 2010.

BLOQUES PETROLEROS Y COMUNIDADES



Resguardos Indígenas · Bloques petroleros en exploración, producción y reserva · Tierras de Comunidades Negras

TÍTULOS MINEROS VIGENTES Y COMUNIDADES



Resguardos Indígenas · Títulos mineros · Tierras de Comunidades Negras

Categorías de áreas protegidas o restringidas	¿Qué es? ¿Por qué se protege?	Normas
Resguardo indígena	Es una institución legal y sociopolítica especial conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva, poseen un territorio y rigen su administración y su vida en el mismo. La explotación de los recursos naturales de estos territorios se puede hacer respetando la integridad cultural, social y económica de las comunidades. Para esto, el gobierno debe propiciar su participación en este tipo de decisiones.	Artículo 330 de la Constitución Política. Ley 21 de 1991, Ley 99 de 1993, Ley 2164 de 1995, Decreto 1397 de 1996, Decreto 1320 de 1998, Decreto 1220 de 2005.
Tierras de comunidades negras	Forma en la que se designa el territorio de las comunidades afrocolombianas que se considera ancestral, y un espacio de construcción social e identidad desde las prácticas cotidianas. Estas áreas son de propiedad colectiva de la comunidad y su exploración y explotación por parte de terceros, debe respetar unas condiciones técnicas sobre protección y de participación de las comunidades.	Ley 70 de 1993, Ley 1382 de 2010

Principales elementos de la normativa del sector

ASUNTOS DEL SECTOR

- Administración del recurso
- Organización y estructura del sector
- Fiscalización y seguimiento
- Formalización
- Rentas derivadas de los recursos: impuestos, regalías, inversión social.
- Licenciamiento y seguimiento ambiental

ASUNTOS POBLACIONALES

- Derechos de comunidades étnicas
- Mineros ancestrales y artesanales
- Victimas del conflicto armado
- Población campesina
- Poblaciones en ZOMAC

ASUNTOS TERRITORIALES

- Descentralización
- Ecosistemas estratégicos.
- Planeación y ordenamiento territorial
- Concertación suelo/subsuelo
- Posconflicto-Zomac-PDET
- Seguimiento y licenciamiento ambiental: nivel nacional y corporaciones autónomas
- Otros

ASPECTOS INSTITUCIONALES

En la sección anterior evidenciamos que, para entender el funcionamiento del sector, había que leer la normatividad desde un punto de vista integral, pues se trata no solo de organizar una actividad económica, si no también de armonizarla con los derechos poblacionales y las disposiciones territoriales. En este apartado hacemos una sucinta pero estratégica presentación de la forma en que el Estado colombiano organiza sus instituciones para aprovechar los recursos naturales no renovables de manera sostenible. La presentación arranca con un vistazo al ejecutivo nacional y la relación de algunas de las principales carteras con actividades o funciones con respecto al sector.

La apuesta por la descentralización

Una de las grandes apuestas de la constitución de 1991 para hacer una reingeniería del estado colombiano fue incluir la descentralización político-administrativa como estrategia para establecer una gestión pública más eficiente, transparente, con amplia y más directa participación ciudadana. Bajo este principio, se hizo una redistribución y traslado de competencias del gobierno centrala a las entidades descentralizadas. Para lograr este objetivo, durante los años posteriores a la constituyente el nuevo congreso tramitó y aprobó una serie de normas que ratificaron el papel del municipio como responsable de la oferta de bienes y servicios, así como de la planificación del uso del suelo y el desarrollo local. De estas vale la pena mencionar:

- La ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación) que fija los procedimientos para la elaboración de planes de desarrollo municipales y departamentales
- La Ley 388 de 1997 que asignó a las autoridades locales la competencia de ordenamiento territorial
- El Código de régimen municipal (Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012) el Código departamental (Decreto 1222 de 1986), que definen las funciones asignadas al nivel descentralizado Las Leyes 60 de 1993 y 715 de 20017 que
- definen competencias y recursos para las alcaldías y gobernaciones;
  La ley 1454 de 2011, ley orgánica de ordenamiento territorial.

En lo referente a la administración y toma de decisiones sobre el subsuelo observamos que incluso a pesar de tener la descentralización como principio para el funcionamiento del Estado, las decisiones con respecto al aprovechamiento de los recursos naturales no renovables aun son una competencia que recae en mayor medida en el nivel central, lo cual fue ratificado por el código de minas de 2001 con el artículo que asigna la definición de zonas excluíbles de la actividad minera como competencia del gobierno nacional y no de los entes territoriales. Actualmente, ese es un punto de disputa fundamental en los conflictos sociales del sector y la corte constitucional ha venido complejizando la discusión a través de diversas sentencias que le indican al estado que debe ampliar la participación, entender que el Estado incluye el gobierno local, y que las decisiones del sector se hacen a través de una concertación. Este tema será retomado más adelante cuando hablemos de consultas populares dentro de los mecanismos de participación ciudadana.

Entonces, para entender el funcionamiento del sector, se debe partir de la predominancia del nivel central en la toma de decisiones y para ello pasamos a describir el rol de algunos de las entidades del ejecutivo (las que faltan serán descritas más adelante dentro de la institucionalidad por subsectores.

MINMINAS	Es la entidad rectora del sector y se encarga de formular, dirigir, adoptar y coordinar las políticas, planes y programas para el aprovechamiento de los recursos minerales y energéticos.
MINAMBIENTE	Se encarga de la definición de políticas de uso del suelo, de protección de áreas estratégicas y la implementación de instrumentos para la planificación ambiental
AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA	Se encarga de administrar los recursos minerales de propiedad del Estado, a través del fomento, la promoción, el otorgamiento de títulos, seguimiento y control de la exploración y explotación
ANH COLOMBIA	Esta entidad se concentra en la promoción, de los recursos fósiles como el petróleo y el gas. (actividades upstream)
ANLA	Tiene a su cargo la expedición de licencias ambientales de los grandes proyectos. En el caso de los proyectos de menor magnitud, estas tareas se encuentran bajo el control de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)
MININTERIOR	Tiene a cargo la consulta previa con comunidades étniCas, con base en la Ley 21 de 1991, que incorporó el Convenio No. 169 de la OIT al ordenamiento jurídico nacional; luego, la Ley 70 de 1993 reconoció a las poblaciones afrocolombianas la propiedad de territorios ancestrales, el derecho preferencial para la explotación de recursos mineros en sus tierras y la obligatoriedad de la consulta previa para el desarrollo de proyectos extractivos
MINHACIENDA	Es la principal autoridad fiscal del país, define la estructura del presupuesto público, la incorporación de las partidas originadas en el sector extractivo y establece los mecanismos para su distribución.
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	Bajo su autoridad está la aprobación de los proyectos de ley relacionados con el sector extractivo, realiza el control político a los funcionarios del gobierno que tienen a cargo la gestión de la actividad extractiva y cuenta con una Comisión especializada (la Comisión Quinta de Cámara y Senado) como espacio de discusión sobre la administración de los recursos naturales

[9]Sobre este punto, es importante aclarar que si bien el gobierno no ha adelantado reglamentaciones del procedimiento de concertación que reglamente los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, sí ha avanzado a través de sus agencias como la ANM, que actualmente ha adelantado un ejercicio desde la política pública que supla dicho vacío.

Para tener en cuenta

EXISTE UNA ESTRATEGIA DE RELACIONAMIENTO DEL SECTOR

Desde 2017, la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales –OASS del Ministerio de Minas y Energía implementa su estrategia de relacionamiento territorial #TodosCabemos a través de la cual busca establecer canales de comunicación que utilicen el diálogo incluyente como herramienta para planear el desarrollo sostenible de los territorios, incluyendo la variable de riqueza minero-energética.

La estrategia tiene como objetivo el mejoramiento de la relación nación-territorio y se sustenta sobre tres pilares:

- La *generación confianza* como resultado del relacionamiento constante y transparente. Para esto, se adelantan dos acciones estratégicas: por un lado el conocimiento y reconocimiento de los actores y organizaciones sociales relevantes[10] de un territorio y, de manera complementaria, el establecimiento de canales de comunicación que faciliten la interacción y acompañamiento de la institucionalidad del sector.

- El *fortalecimiento de capacidades* en lo relacionado con conocimiento sobre actividades del sector (información transparente) y las capacidades territoriales para la construcción de apuestas de desarrollo diversificadas, logrando una mayor efectividad en el aporte del sector al mejoramiento de las condiciones del territorio.

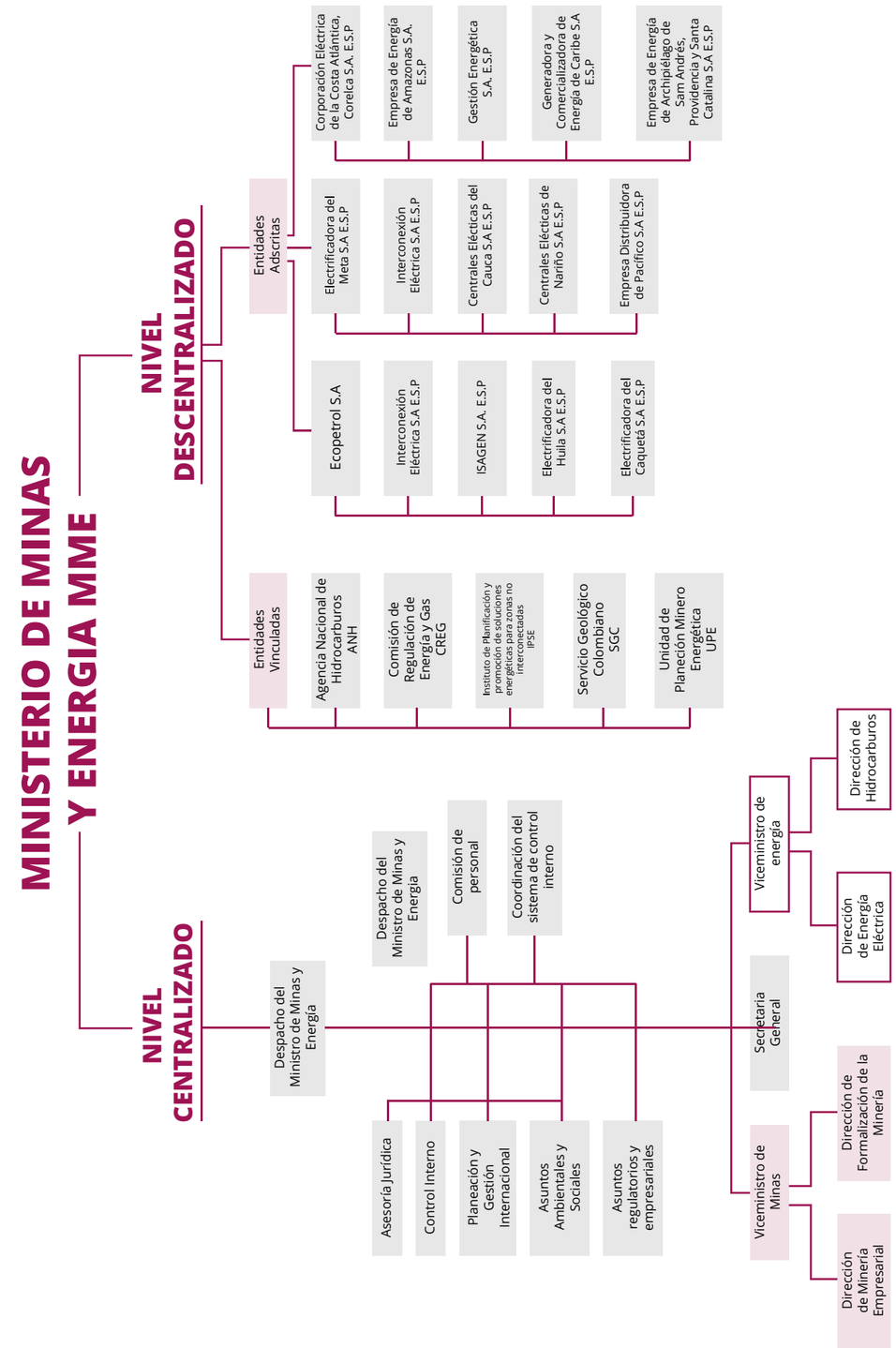
- La *promoción del diálogo* como herramienta de interacción con el sector, que permita intercambiar las perspectivas, expectativas, necesidades y preocupaciones de los actores territoriales frente a las actividades del sector. Para esto se adelantan acciones como la identificación y priorización de necesidades, problemáticas y propuestas de actores territoriales y la conformación de grupos locales promotores y veedores del diálogo.
  Para más información consultar: https://www.minminas.gov.co/en/relacionamiento-territorial

EL SECTOR MINERO ENERGÉTICO SON TRES SUBSECTORES

Hemos sido reiterativos al decir que entender este sector es bastante complejo, y el objetivo de este módulo es aportar una visión que permita entender de manera más sencilla cómo se organiza el Estado Colombiano para gestionar y aprovechar la riqueza mineral a la vez que fiscaliza y hace seguimiento a las actividades de los operadores, de manera que el funcionamiento del sector realice un aprovechamiento sostenible que permita traducir la riqueza natural en riqueza social, en bienestar y garantía de derechos.

A continuación, presentaremos una de una de las claves importantes para entender el entramado institucional a partir de la definición y descripción de los subsectores de minería, hidrocarburos y energía. Explicaremos para cada uno, las funciones que cumple y objetivos que persigue; las instituciones que lo conforman; la manera en que se planea; y, finalmente, se describirá cuál es el ciclo de proyecto que se sigue en cada subsector. Esto último será fundamental para entender el apartado final sobre participación en el sector.

[10]Entendiendo por actores relevantes todos aquellos líderes y organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial y gobierno en sus distintos niveles, que puedan aportar en la construcción de visiones y acciones por el desarrollo territorial sostenible.
[11]Esta sección está construida a partir de dos importantes trabajos que reúnen, sintetizan y presentan de manera esquemática el complejo entramado de instituciones que planean, ordenan y regulan el sector. El primero es el documento de la UPME análisis de la estructura organizacional (pública y privada) del subsector minero energético colombiano que hace parte de la Caja de herramientas para incorporación de la dimensión minero energética en el ordenamiento territorial.
El segundo documento es el Manual estructura del Estado, en su capítulo 10 sobre el sector minas y enegía, del departamento administrativo de la función pública. Ambos documentos están disponibles en la web.



Adaptado de Unidad de Planeación Minero Energética (2015)

Desde su nivel centralizado, el Estado colombiano desarrolla tres actividades fundamentales en el modelo de gobernanza de los RNNR: i) construye las políticas públicas que orientan el funcionamiento general sector; realiza la planeación de acuerdo a las necesidades sociales y los criterios de mercado, restricciones ambientales y condiciones socio económicas del territorio; y iii) hace gestión del conocimiento geológico que permita organizar las actividades minero energéticas. Estas están a cargo del Ministerio de Minas, la Unidad de Planeación Minero Energética y el Servicio Geológico Colombiano.

En su nivel descentralizado, el sector opera bajo tres subsectores en los cuales se encuentra toda la institucionalidad que permite la administración y fiscalización del aprovechamiento de los recursos de manera sostenible.

SUBSECTOR MINERO

INSTITUCIONES

AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA

Se encarga de administrar los recursos minerales de propiedad del Estado, a través del fomento, la promoción, el otorgamiento de títulos, seguimiento y control de la exploración y explotación.

La agencia cuenta con una vicepresidencia de contratación y titulación, la cual otorga las concesiones mineras, revisando que no se encuentren dentro de áreas excluidas y/o restringidas para la minería, como Parque Nacionales Naturales, Parques Nacionales Regionales, Zonas de Reserva Forestal, Páramos y Humedales.

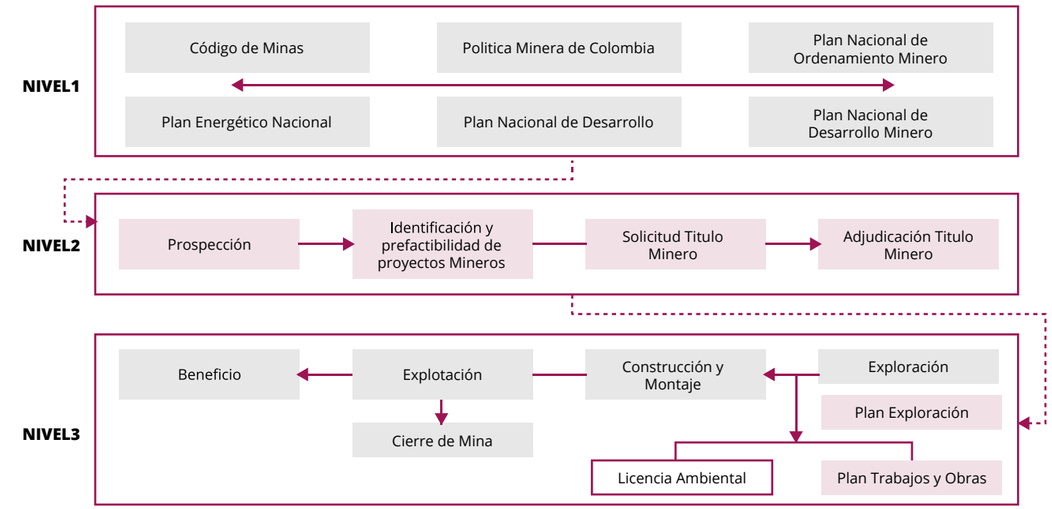
También cuenta con la vicepresidencia de seguimiento y control, la cual se asegura del cumplimiento de las obligaciones de titulares mineros, en términos de cumplimiento de propuestas y tiempos de trabajo en cada fase. Adicionalmente, se encarga de liquidar, recaudar, administrar y transferir las regalías de la explotación de minerales, pues estas constituyen un importante factor para el Ordenamiento Territorial, esto por medio de su ejecución para las actividades mineras. Y finalmente, apoya en la erradicación de explotación ilícita de minerales.

SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO

Este se encarga de la investigación científica de recursos del subsuelo, adelantar el seguimiento de las amenazas de origen geológico, administrar la información sobre el subsuelo y garantizar la gestión segura de los materiales nucleares y radiactivos. Por toda esta información podemos considerar que su importancia recae en brindar información esencial sobre el potencial minero energético, en función de la configuración del ordenamiento territorial, tanto en los POT como en los POMCA.

UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO-ENERGÉTICA

Esta desarrolla la planeación del subsector minero, junto al Ministerio de Minas y Energía, el cual se ha basado, esencialmente, en la relación oferta/demanda de materiales y minerales que regula el subsector. La planificación del sector en su conjunto responde a: la política Nacional Minera, el Plan Nacional de Desarrollo Minero y el Plan Nacional de Ordenamiento Minero, que junto al Código de Minas, establecen las condiciones de ordenamiento.



Adaptado de Unidad de Planeación Minero Energética (2015)

CICLO DE UN PROYECTO MINERO

Primero, inicia la fase de prospección, donde se buscan anomalías minerales para encontrar los yacimientos, esta actividad la pueden hacer tanto el Estado como actores privados. Segundo, se realiza la solicitud de un título minero a la ANM. Tercero, se adjudica este título minero, esto teniendo en cuenta que no se encuentre dentro de áreas excluidas y/o restringidas para la minería. Tercero, inicia la fase de exploración, en la cual se debe contar con un Plan de Exploración, un Plan de Trabajo y Obras, que presenta detalladamente el plan de construcción, montaje y explotación del yacimiento. Este Plan debe ser presentado para la aprobación de la ANM. Cuarto, se realiza la solicitud de licencia ambiental a la ANLA o CAR. Una vez realizada la solicitud ante la autoridad ambiental competente, esta a su vez brinda los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental. Quinto, se realiza el estudio cumpliendo con los puntos señalados en la guía y se otorga la licencia ambiental. Sexto, se inicia la construcción y el montaje para la explotación, transporte, comercialización y beneficio. Séptimo, se inicia la fase de cierre y abandono una vez se termine el yacimiento o la vigencia del título, aunque esta debe ser planeada desde el antes de iniciar la explotación.

SUBSECTOR HIDROCARBUROS

INSTITUCIONES

UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO-ENERGÉTICA

Como entidad adscrita, es la encargada de generar información y planes específicos para el subsector como los Planes indicativos de abastecimiento.

SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO

Este se encarga de la investigación científica de recursos del subsuelo, adelantar el seguimiento de las amenazas de origen geológico, administrar la información sobre el subsuelo y garantizar la gestión segura

de los materiales nucleares y radiactivos. Por toda esta información podemos considerar que su importancia recae en brindar información esencial sobre el potencial minero energético.

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS

Esta institución regula la operación desarrollada por las empresas que prestan los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas combustible y combustibles líquidos. Teniendo en cuenta que estos sectores son monopolios naturales que deben regularse para garantizar la prestación del servicio a los precios más bajos pero con la remuneración apropiada para el prestador.

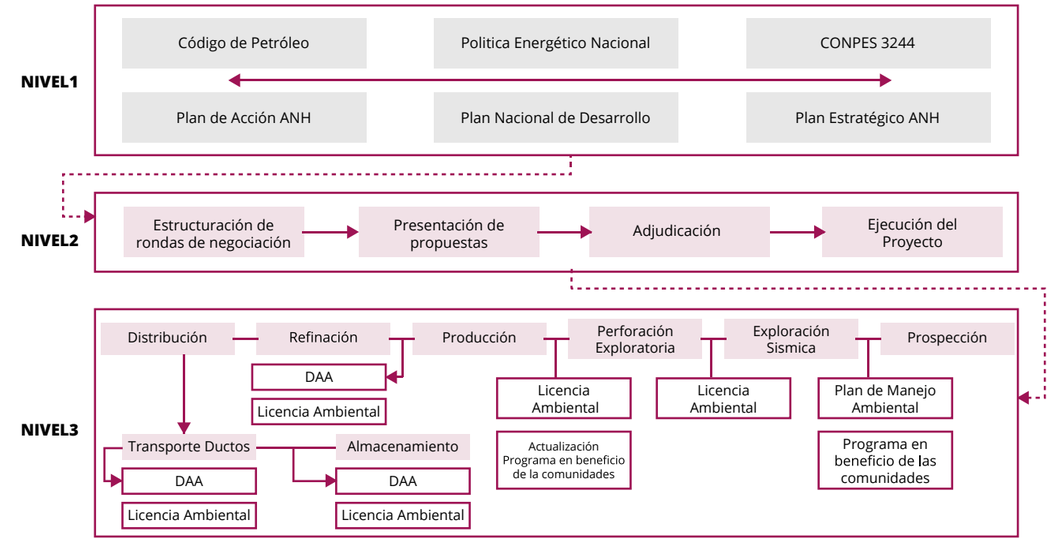
AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS

En principio esta entidad se concentra en la exploración, producción y transporte del recurso (actividades upstream), mientras las actividades de refinación y distribución (actividades downstream) son competencia directa del Ministerio. Otras de sus labores son: Primero, identificar y evaluar el potencial hidrocarburífero del país; estructurar los estudios e investigaciones de geología y geofísica para generar conocimiento sobre las cuencas sedimentarias de Colombia y, así, optimizar el aprovechamiento del recurso. Segundo, asignar las áreas para exploración y/o explotación con sujeción a las modalidades y tipos de contratación que la Agencia adopte para tal fin. Tercero, diseñar, promover, negociar, celebrar y administrar los contratos y convenios de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la Nación. (Excepto los celebrados por Ecopetrol antes del 31 de diciembre de 2003). Así como hacer seguimiento de las obligaciones de tales contratos. Cuarto, convenir en los contratos de exploración y explotación, los términos y condiciones con sujeción a los cuales las compñías contratistas adelantarán programas en beneficio de las comunidades de las áreas de influencia. Quinto, apoyar al MME y demás autoridades en asuntos relacionados con comunidades, medio ambiente y seguridad en las áreas de influencia de los proyectos hidrocarburíferos. Sexto, recaudar, liquidar y transferir las regalías y compensaciones monetarias a favor de la Nación por el aprovechamiento de yacimientos de hidrocarburos. Séptimo, efectuar las retenciones de las sumas que por concepto de participaciones y regalías correspondan a las entidades participes con destino a los Fondos previstos por la Constitución Política y la ley.

ECOPETROL

Entidad vinculada al subsector. Es una empresa de economía mixta, de carácter comercial que mantiene un rol de administrador de contratos de asociación que aún se encuentran vigentes, una vez terminen su función administrativa terminará.

Esta compañía es el primer productor de crudo del país, con múltiples operaciones territoriales y con gran impacto a nivel de los municipios y regiones. Como operador debe garantizar que sus actividades estén alineadas con el ordenamiento de los municipios en los que se desarrolla, de tal forma de que se logre una inserción armónica en el territorio con las demás actividades económicas y comunidades locales. Para actividades relacionadas con la refinación-petroquímica, distribución y comercialización de gas natural y licuado, y los biocombustibles, es el MME por medio de sus políticas, y la planeación y condiciones de comercialización establecidas por la UPME y la CREG.



Adaptado de Unidad de Planeación Minero Energética (2015)

La ejecución de los proyectos tiene tres momentos: upstream, midstream y downstream. Primero, el upstream comienza con una fase de prospección, en la que se realizan los acercamientos iniciales para evaluar la existencia de yacimientos; luego se da inicio a la fase exploratoria que consta de un componente de sísmica y otro de perforación exploratoria; si esta fase es exitosa, se pasa a la fase de producción, durante la cual el crudo es extraído. Segundo, el midstream es el momento en el que crudo es transportado del campo de producción hasta la refinería. Por último, el downstream se refiere al momento en el que se refina el crudo, para luego ser transportado, distribuido y almacenado.

Cabe aclarar que en cada fase se debe cumplir con unos requisitos ambientales y técnicos previamente exigidos. Esto, según la fase, son:

Exploración: Actualización mapa de prospectividad geológica junto al Servicio Geológico Colombiano; Certificación de presencia de comunidades étnicas, con el Mininterior, DET, INCODER; Licencia ambiental Regional con la autoridad ambiental competente; Socialización del programa sísmico y el programa de perforación estratigráfica con la Gobernación, las FFMM, las alcaldías y las JAC; Licencia ambiental para la perforación exploratoria con la ANLA, para lo cual es necesario: Consulta previa con comunidades étnicas, permiso de prospección arqueológica, permiso de recolección de Especies con fines de investigación científica (con el MADS); proceso de sustracción de reservas forestales (con el MADS y Parques Nacionales); Socialización del proyecto (con Gobernación, Alcaldías y JACs)-posible audiencia pública; Permiso de uso y aprovechamiento de los recursos (con CAR y CDS); liquidación de compensación por pérdida de biodiversidad (MADS y Instituto Alexander von Humboldt); Plan de inversión forzosa del 1% en protección de la cuenca hidrográfica (Con ANLA); Pruebas de producción (usualmente incluidas en la licencia ambiental con la ANLA).

Producción. Para el desarrollo de un Campo de Producción Perforación de pozos de Desarrollo Construcción de líneas de flujo se requieren: Licencia Ambiental para Campo de Producción (con ANLA), es de aclarar que se necesita: la consulta previa con comunidades étnicas, permiso de prospección arqueológica, permiso de recolección de especies con fines de investigación científica, Proceso de sustracción de Reservas Forestales; Socialización del proyecto; Permisos de uso y Aprovechamiento de recursos (con CAR y CDS); Liquidación de Compensación por pérdida de biodiversidad (con MADS – Humboldt); Plan de inversión forzosa del 1% en protección de la cuenca hidrográfica (con ANLA), Negociación de predios o imposición de servidumbres (con apoyo de IGACm Catastro Municipal)

Almacenamiento y transporte. Para la construcción de oleoducto o gasoducto se requiere: Diagnóstico Ambiental de Alternativas DAA (con ANLA), el cual requiere la evaluación de áreas de reserva o restricciones ambientales (con CAR y CDS) y socialización del estudio DAA con autoridades locales y comunidades.; y la Licencia Ambiental para Construcción de Oleoducto (con ANLA). la consulta previa con comunidades étnicas, permiso de prospección arqueológica, permiso de recolección de especies con fines de investigación científica, Proceso de sustracción de Reservas Forestales; Socialización del proyecto; Permisos de uso y Aprovechamiento de recursos (con CAR y CDS); Liquidación de Compensación por pérdida de biodiversidad (con MADS – Humboldt); Plan de inversión forzosa del 1% en protección de la cuenca hidrográfica (con ANLA), Negociación de predios o imposición de servidumbres (con apoyo de IGACm Catastro Municipal).

Refinación y petroquímica. Esta fase contiene la construcción de refinería, construcción de planta y petroquímica. Esto requiere: Diagnóstico Ambiental de Alternativas DAA (con ANLA), el cual requiere la evaluación de áreas de reserva o restricciones ambientales (con CAR y CDS) y socialización del estudio DAA con autoridades locales y comunidades.; y la Licencia Ambiental para Construcción de Oleoducto (con ANLA). la consulta previa con comunidades étnicas, permiso de prospección arqueológica, permiso de recolección de especies con fines de investigación científica, Proceso de sustracción de Reservas Forestales; Socialización del proyecto; Permisos de uso y Aprovechamiento de recursos (con CAR y CDS); Liquidación de Compensación por pérdida de biodiversidad (con MADS – Humboldt); Plan de inversión forzosa del 1% en protección de la cuenca hidrográfica (con ANLA), Negociación de predios o imposición de servidumbres (con apoyo de IGACm Catastro Municipal).

Distribución. Esta fase contiene la construcción de Sistema de Distribución (poliducto, puerto de carga y descarga, gasoducto. Esto requiere: Diagnóstico Ambiental de Alternativas DAA (con CAR – CDS). Esto requiere: la evaluación de áreas de reserva o restricciones ambientales (con CAR – CDS) y socialización del estudio de DAA con autoridades locales y comunidades.

SUBSECTOR ENERGÍA ELÉCTRICA

INSTITUCIONES

UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO-ENERGÉTICA

Esta desarrolla la planeación del subsector energético, junto al Ministerio de Minas y Energía, el cual se ha basado, esencialmente, en la relación oferta/demanda de energía que regula el subsector.

COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN

Asistir a la CREG en el seguimiento y revisión de los aspectos comerciales del Mercado de Energía mayorista en Colombia.

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS

Esta institución regula la operación desarrollada por las empresas que prestan los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas combustible y combustibles líquidos. Teniendo en cuenta que estos sectores son monopolios naturales que deben regularse para garantizar la prestación del servicio a los precios más bajos pero con la remuneración apropiada para el prestador. Esta tarea es realizada por medio de la definición de criterios, indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos, fijar normas de calidad, resolver conflictos entre empresas, establecer requisitos para el uso de la redes existentes y acceder a las redes públicas de interconexión.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

Este es un órgano de carácter técnico que ejerce inspección, vigilancia y control a las entidades y empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente protege los derechos y promueve los deberes de usuarios y prestadores.

CENTRO NACIONAL DE DESPACHO

Este es un órgano de coordinación de la cadena del sector mediante la planeación de los recursos de generación y transmisión de la demanda energética del país.

ADMINISTRADOR DEL SISTEMA DE INTERCAMBIOS COMERCIALES

Este es el encargado de administrar el Mercado de Energía Mayorista en Colombia. Esto registrando las fronteras comerciales (donde se mide la energía); liquidando y facturando los intercambios entre agentes comercializadores y generadores del mercado, y realizando el recaudo de dinero producto de las transacciones en bolsa, transacciones internacionales de electricidad y los servicios de transmisión nacional y regional.

CONSEJO NACIONAL DE OPERACIÓN

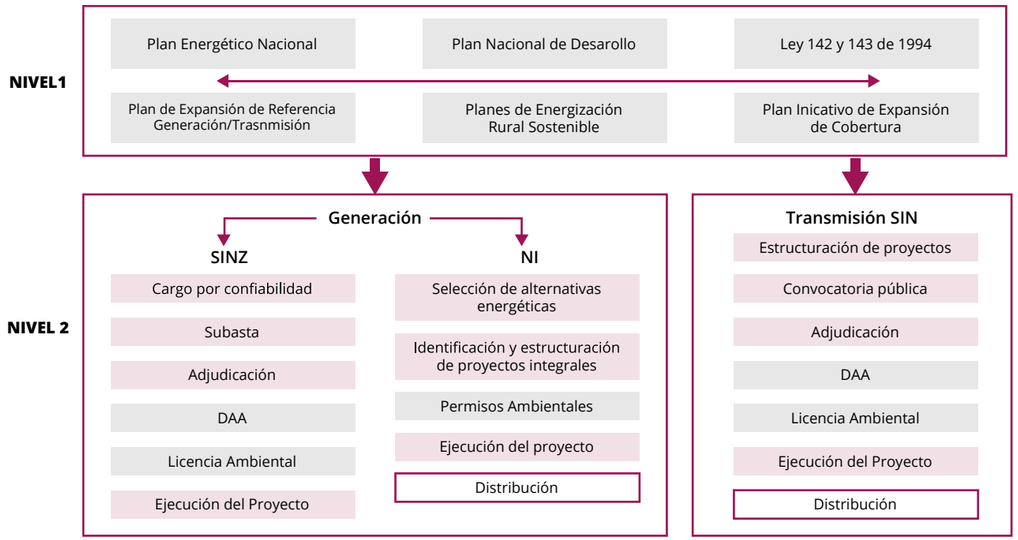
Tiene la función de acordar los aspectos técnicos para garantizar la operación del sistema interconectado nacional, y ejecuta el Reglamento de Operación para todo el subsector.

INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN DE SOLUCIONES ENERGÉTICAS PARA LAS ZONAS NO INTERCONECTADAS

Esta institución tiene por objeto proveer soluciones efectivas para el suministro continuo de energía eléctrica en las regiones no interconectadas, estos son los departamentos de la Amazonia, Orinoquia, Costa Pacífica, Alta Guajira y San Andrés y Providencia.

COMITÉ ASESOR DE PLANEAMIENTO DE LA TRANSMISIÓN – CAPT

Tiene la función la de compatibilizar criterios, estrategias, metodologías e información para la expansión del Sistema de Transmisión Nacional.



Adaptado de Unidad de Planeación Minero Energética (2015)

El subsector eléctrico gira en torno a la relación entre oferta y demanda de energía, por lo que el gobierno debe asegurar el abastecimiento de la demanda energética y su crecimiento anual con el cumplimiento de estándares de calidad y precio competitivo.

Tomando eso como base, el ciclo de planeación del subsector inicia por parte de la UPME, quien es la encargada de formular el Plan Energético Nacional, que, junto al Plan Nacional de Desarrollo, es la base para la construcción de los Planes de Acción para las entidades públicas del sector.

Posteriormente, se determinan los siguientes planes como documentos que orientan el desarrollo de acciones a mediano y largo plazo para el subsector:

1. Primero, el Plan de expansión de referencia de generación-transmisión, donde la UPME realiza un análisis de los recursos energéticos disponibles del país, junto a la demanda y la expansión considerada para el Sistema Interconectado Nacional (SIN) y la demanda internacional. Esto con el fin de identificar las necesidades de capacidad instalada en materia de generación eléctrica. Bajo este Plan, la UPME cuenta con un banco de proyectos que evalúa e incorpora proyectos según las condiciones ambientales y sociales de la zona de influencia del proyecto.

2. Segundo, el Plan indicativo de expansión de cobertura del servicio de energía eléctrica, el cual incluye el cálculo de las inversiones que deben ejecutarse y las privadas que deben estimularse en búsqueda de la universalización de este servicio, esto respondiendo a que la planificación del sector responde a la case oferta/demanda de energía.

3. Tercero, los Planes de energización rural sostenible, los cuales son instrumentos de planeación que establecen lineamiento de política pública energética para identificar, formular y estructurar proyectos integrales y sostenibles por 15 años, que generen energía y apoye el crecimiento y desarrollo de las comunidades rurales en las regiones.

Sistema Interconectado Nacional

En el SIN se desarrollan proyectos de generación de cargo por confiabilidad, los cuales se definen por subastas que realiza la CREG entre diversos interesados, luego se adjudica, para que el ganador de la subasta prepare el Diagnóstico Ambiental de Alternativas del proyecto y la solicitud y aprobación de la licencia ambiental. Por último, y con todo lo anterior hecho, se da la ejecución del proyecto. Frente al SIN se encuentra también el papel de la Oficina de Gestión de Fondos, gestiona y coordina la evaluación técnica, económica y financiera de los proyectos para ser financiados a través de los fondos de apoyo financiero para la energización conforme la ley.

Zonas No Interconectadas

En las ZNI el proceso es diferente, se realiza la selección de alternativas energéticas, donde el IPSE está encargado de gestionar proyectos energéticos para el sector rural, esto estructurando y apoyando la formulación de los proyectos y su viabilización técnica y financiera. Posteriormente, tales proyectos deben obtener los permisos ambientales correspondientes, para luego dar lugar a la ejecución del proyecto y la distribución de energía.

En términos de la financiación de proyectos, las zonas no interconectadas cuentan con fondos de financiación como el FAZNI (Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas), el cual cuenta con la ayuda del SGR y organismos de cooperación internacional, buscando la asignación de recursos para la construcción de soluciones energéticas.

Cabe señalar que otra labor de la UPME es la de brindar concepto sobre la viabilidad técnica y financiera de los proyectos que se esperan financiar a través de los fondos administrados por el Ministerio de Minas y Energía. Así como, revisar la formulación de los proyectos a ser financiados por el Gobierno en materia de minas y energía, de acuerdo con los requerimientos del Ministerio de Minas y Energía

TRANSMISIÓN DEL SUBSECTOR ENERGÉTICO

En el nivel de transmisión, el Plan de Expansión de Referencia determina las obras que se deben ejecutar para garantizar que la energía sea llevada a los centros de consumo. La UPME estructura los proyectos de transmisión según su necesidad, para luego realizar una subasta, esto para que los inversionistas realicen sus ofertas para la adjudicación de proyectos de transmisión nacional.

Una vez adjudicado el proyecto de transmisión, la empresa ganadora de la subasta debe surtir un diagnóstico ambiental de alternativas (DAA) y obtener una licencia ambiental. Esto para luego dar inicio a la ejecución del proyecto de transmisión y distribuir la energía.

Es importante señalar que para las líneas de trasmisión (operando tensiones inferiores a 50Kv), no es necesario obtener una licencia ambiental, pero sí los permisos, autorizaciones, concesiones y demás concernientes a la utilización o afectación de recursos renovables.

ETAPAS DEL CICLO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Generación de energía eléctrica

Esta se puede desarrollar en tres sistemas: hidráulico, termoeléctrico y el de sistemas no convencionales.

El hidráulico aprovecha el agua como medio impulsor de unas turbinas que generan el movimiento para que los generadores puedan producir electricidad. El nivel de generación depende de la cantidad de agua disponible, lo que depende de si se desean alimentar centrales o microcentrales. Las primeras son de mayor capacidad de producción, por lo que requieren de grandes volumenes de agua, solo disponibles al desvíar el cauce de un río para represarlo en grandes extensiones de terreno inundadas. Esta acción genera impactos ecosistémicos y sociales de importante embergadura, por lo que es necesario que se tenga una planeación detallada y precisa que agrupe todos los factores. Mientras las microcentrales funcionan de igual manera pero sin utilizar de grandes volúmenes de agua, por lo que si se debe represar un río, se hace en menor medida.

La generación termoeléctrica utiliza el movimiento del vapor de agua a alta presión para que impacte las turbinas de la central y que estas a su vez generen movimiento en los generadores que producen electricidad. Todo ello solo es posible realizando la conversión del agua a vapor de alta presión, esto calentandola con gas, carbón, combustibles líquidos o materiales radioactivos. El impacto de esta generación es esencialmente para la calidad del aire por la quema de combustibles, ya que los efectos sobre los ecosistemas cercanos por el uso del espacio son mínimos. Sin embargo, en términos de infraestruc-

tura requeriría de gaseoductos, oleoductos y/o vías para el transporte de los combustibles que alimentan la central.

Por último, la generación por fuentes no convencionales tiene que ver con el uso de energía solar, eólica (viento) y mareomotriz (marea).

Transmisión de la energía eléctrica
La producción de energía suele ubicarse en lugares lejanos a donde habitan buena parte de los beneficiarios finales, por lo que es esencial el uso de redes de transmisión de energía, que se construyen como estructuras metálicas que van sobre un corredor que tiene de ancho entre los 15 metros hasta los 65 metros, según el nivel de tensión de la red.

Distribución de la energía eléctrica
Una vez la energía llega a las ciudades, se construye un sistema de transmisión para distribuir energía de menor magnitud dentro de las ciudades y zonas rurales. Además, el tamaño de sus estructuras es menor que el utilizado por las líneas de transmisión y sus corredores sobre el terreno.

Uso final de la energía eléctrica
La utilización y disfrute de esta para realizar las diferentes actividades y tareas que utilizan la energía eléctrica. Allí, si el uso es excesivo se produce un aumento en la generación de la energía eléctrica. Con el fin de propiciar un encuentro entre oferta y demanda, y asegurar que la oferta sea óptima, desde 1995 funciona el Mercado de Energía Mayorista, el cual es un sistema de información en donde los generadores y comercializadores del mercado ejecutan actos de intercambio de ofertas y demandas de energía para que el administrador del sistema ejecute los contratos resultantes en la bolsa de energía, este es el mecanismo que permite la competencia entre las actividades de comercialización y generación.

DESENREDANDO LA PITA

Al llegar a este punto es útil hacer una pausa para recapitular ideas y tratar de asimilar toda la información de esta sección. Empezamos señalando que en nuestra constitución hay disposiciones importantes sobre el aprovechamiento de los RNNR. Uno nos indica que la propiedad de esos recursos del subsuelo es del la nación, y otro que nos habla de la libertad de empresa. También señalamos que, a pesar de tener una apuesta por la descentralización, la toma de decisiones en este sector se encuentra en gran medida en manos de la institucionalidad del nivel central del Estado.

Señalamos también que dicha división se basa sobre una diferenciación ficticia sobre suelo y subsuelo. Existe una becha de gobernanza en la medida en que las decisiones del subsuelo se toman mayoritariamente en lo nacional, pero los efectos sobre el suelo y las implicaciones sobre el ordenamiento se sienten en lo local. Consiente de esto, la institucionalidad ha venido avanzando para fortalecer la comunicación y el diálogo como mecanismo para cerrar dicha brecha.

Otra idea importante que resaltamos de esta sección tiene que ver con el entendimiento que el funcionamiento del sector está regido por distintos tipos de normatividad: aquella específica del sector, la que tiene que ver con asuntos poblacionales y, finalmente, aquella que reglamente los asuntos territoriales.

Nos tomamos la tarea de profundizar este tema para sacar adelante una idea: el sector de minas y energía incluye múltiples tipos de actividades, todas de características y requisitos diversos. Incluso, si se llegara al detalle de diferenciar no solo por subsectores, si no por tipos de minerale; por técnica de extracción (en el caso de hidrocarburos) o por tipo de generación (en el caso del subsector energético) el asunto se vuelve más complejo. Es importante que los ciudadanos entiendan, además, que se trata de un sector altamente regulado en los distintos momentos de la operación. De manera directa, en las actividades del sector son vigiladas por:

- La Agencia Nacional de Minería
- La Agencia Nacional de Hidrocarburos
- Las Corporaciones Autónomas Regionales
- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
- El Ministerio de Minas y Energía
- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- La Comisión de Regulación de Energía y Gas

También presentamos la institucionalidad desde una perspectiva nacional y por subsectores. Nos concentramos en la institucionalidad propia del sector, pero al realizar la descripción del funcionamiento de los subsectores de minas, hidrocarburos y energía señalamos los puntos de contacto específicos con otras entidades del estado, como las que hacen parte del SINA y que intervienen en distintos momementos de la actividad, o el ministerio de interior en lo relacionado con consulta previa.

Esta presentación integral del sector tiene un doble propósito: por un lado brindarle al lector toda la información relevante para que pueda entender el funcionamiento de la institucionalidad necesaria para ordenar y regular el aprovechamiento de estos recursos. De otro lado, buscamos mostrar que el funcionamiento de cada subsector está organizado de acuerdo al ciclo que sigue un proyecto y que, en distintos momentos y espacios, se requiere de un diálogo constante entre la institucionalidad y los territorios para que un proyecto sea realizado de manera sostenible en los términos que hemos definido. En la sección final de este módulo, presentaremos una manera para entender el elemento transversal al modelo de gobernanza: la participación ciudadana y el diálogo como herramienta para fortalecer dicha participación.

04. ¿CÓMO SE PUEDE PARTICIPAR?

Iniciamos esta módulo hablando sobre el concepto de gobernanza y su utilidad como referente para entender el ejercicio del gobierno y la toma de decisiones en un marco participativo amplio. Para el caso concreto de la planeación del desarrollo, se reconoce la utilidad de la interacción entre estado, comunidades y empresas a la hora de diseñar y ejecutar las políticas públicas. La sección 2 presentó de manera corta algunas de las razones por las cuales se hace aprovechamiento de la riqueza mineral y energética, resaltando que es ante todo un acuerdo social y que por ello el diálogo es fundamental en el modelo de gobernanza.

En la sección 3, indicamos que para entender el marco normativo que regula el sector minero-energético se debe tener en cuenta tres tipos de marcos legales: los que hacen referencia a asuntos del sector, los asuntos poblacionales y los asuntos territoriales. Además de esto, señalamos que existe un elemento transversal a todos y que es un principio de la constitución: la participación ciudadana.

Para cerrar el módulo, presentaremos algunas ideas e información que permiten identificar cuales son las posibilidades de participación de la ciudadanía consagradas en la constitución y desarrolladas posteriormente en las leyes. El ordenamiento jurídico colombiano cuenta con diversos mecanismos de participación que trataremos de presentar en función del sector. El funcionamiento de estos mecanismos depende en gran medida del fortalecimiento de las capacidades de todos los actores del sector para dialogar de manera incluyente y constructiva. Como vimos en las secciones anteriores, el modelo de gobernanza de los recursos naturales no renovables en Colombia funciona bajo una estructura altamente jeraquizada y la toma de decisiones está concentrada mayoritariamente en el nivel nacional. Dijimos que se trata de una brecha de gobernanza que debe superarse a través del fortalecimiento de los canales de diálogo que permitan una mejor relación entre la nación y los territorios.

El diálogo fortalece la participación ciudadana

En Colombia, la exclusión ha sido materia prima de la violencia. Por esta razón, desde siempre hemos estado hablando de la profundización de la democracia. En 1991, tras varias negociaciones con actores armados (algunas exitosas, otras no), el país selló un pacto social como mecanismo de democratización de nuestro régimen político. La constitución que reemplazó a la de 1886 –completamente desconectada de la realidad de finales del siglo XX– tuvo como estrategias centrales la descentralización político-administrativa y la participación ciudadana. La primera se enfocó en la construcción de un estado más eficaz e incluyente al descargar y entregar funciones a las entidades territoriales. La segunda apuntó a brindar mecanismos diversos para que los ciudadanos pudieran incidir en el qué hacer de lo público, es decir, institucionalizó la participación.

Si bien los principios contenidos en la constitución apuntan a la dirección correcta, su implementación efectiva sigue siendo insatisfactoria. En particular, con respecto a las decisiones del sector, la participación social es bastante limitada, e incluso insuficiente[12]. De acuerdo con los diagnósticos del Grupo de Diálogo Minero Energético –GDIAM¬:

> [...] a pesar de contar con mecanismos reconocidos como la consulta previa, la consulta popular, las audiencias públicas ambientales y los programas de diálogo regional. Estos mecanismos no forman parte de una estrategia gubernamental de vinculación de la ciudadanía a la deliberación pública sobre la minería, lo que los convierte en dispositivos aislados que el Gobierno no logra integrar en una acción coherente y sostenida de diálogo con la ciudadanía. (GDIAM, 2015. Pág 48)

Este diagnóstico es coherente con la realidad de protesta social, conflictividad en los territorios en relación con las actividades del sector. Desde la Fundación Paz & Reconciliación señalamos que dicha conflictividad encontraba buena parte de su explicación en la demanda social por mayor participación en la toma de decisiones que afectan a los territorios. Esta brecha de participación ha encontrado una válcula de escape en las consultas populares, que se han convertido en una de las estrategias de la sociedad civil para hacer escuchar su voz.

Desde la sociedad civil, Paz & Reconciliación y la Redprodepaz, hemos venido insistiendo en que fortalecer la vía del diálogo es el camino indicado para empezar a cerrar la brecha de gobernanza, fortalecer la participación ciudadana y, de esa forma, construir confianza para mejorar el relacionamiento del sector en los territorios. Teniendo en cuenta la sección anterior, también es importante señalar que la participación ciudadana en el sector debe pensarse como un ejercicio sostenido a lo largo de los distintos momentos del ciclo de los proyectos, y en cada momento con fines y formas diversos.

Desde una visión general del ciclo de proyectos en el sector, se puede decir que la participación ciudadana a través del diálogo es fundamental en lo siguientes momentos:

1. Al momento de la planeación del desarrollo a nivel nacional, departamental, distrital y municipal. Allí se toman las decisiones estratégicas para impulsar las diversas actividades económicas de un territorio.
2. Al tomar la decisión de aprovechar los recursos minerales y energéticos cuando se trata de territorios de comunidades étnicas
3. En el momento del licenciamiento ambiental, para conocer y discutir los impactos de la actividad y las medidas de manejo propuestas.
4. En el manejo de las rentas derivadas de estas actividades a través del monitoreo y rendición de cuentas a la generación, distribución, destinación e impacto de las regalías, así como el pago de impuestos de las empresas del sector.
5. Para hacer seguimiento a compromisos adquiridos con comunidades para la implementación de los proyectos del sector.
6. En la planeación y seguimiento al cierre de actividades mineras y energéticas.

[12] Ver los análisis del GDIAM en sus propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia

Con qué contamos hoy

Si bien hemos dicho que los mecanismos de participación ciudadana en las decisiones del sector son insuficientes, esto no quiere decir que no exista en el ordenamiento legal colombiano mecanismos para hacerlo. A continuación reseñamos algunos:

Espacios de participación en la planeación del desarrollo

En primer lugar presentamos algunas instancias de participación que si bien no son exclusivas ni específicas para el sector minero energético, si son fundamentales pues en ellas se marca la hoja de ruta que organiza las acciones del estado en el mediano y corto plazo. Se trata de dos elementos que pueden verse como las caras de una moneda: la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Estos dos son ejercicios complementarios que en últimas permiten organizar a los actores territoriales con respecto a una visión y agenda de trabajo, así como un aprovechamiento sostenible del territorio y las oportunidades de generación de riqueza y bienestar que provee.

Consejos Nacional de Planeación (Ley 152 de 1994). Es una instancia de carácter consultivo que tiene un rol protagónico en la planeación participativa pues en ella confluyen representantes de las entidades territoriales, diversos sectores de la sociedad civil y sector empresarial. Es convocada tras la posesión de un nuevo presidente por periodos de ocho años, pero cada cuatro se renueva un 50% de sus integrantes. De manera específica, una de sus funciones es "Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo". Por esta razón, se trata de una instancia fundamental para la participación ciudadana en la planeación del desarrollo.

Consejos consultivos de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997 y Decreto 879 de 1998): La ley los define como "instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberá conformar los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano". Sus funciones principales son el seguimiento plan de ordenamiento y, cuando haya lugar, proponer ajustes y revisiones.

Consejo Territorial de Planeación (Ley 152 de 1994): Es la instancia territorial homologable al consejo nacional. Sus funciones son consultivas y están relacionadas con la formulación del plan de desarrollo de las entidades territoriales, así como el seguimiento y evaluación a las metas de dicho plan. Su conformación es iniciativa de cada entidad descentralizada, sin embargo de acuerdo con la ley que la reglamenta, como mínimo debe estar integrada por delegados de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

Para tener en cuenta

La corte constitucional en su jurisprudencia ha venido resaltanto la importancia de la participación ciudadana en elaboración, ejecución y seguimiento a los planes de desarrollo, razón por la cual los consejos de planeación juegan un rol fundamental:

> Sentencia C-191/96: Los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo po-

sible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación".

Sentencia C-524/03: Resalta el papel que deben tener los consejos en relación con los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. Establece que la función consultiva de los Consejos de Planeación no se agota en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a las etapas subsiguientes relacionadas con su modificación.

Participación en el marco del licenciamiento ambiental

Como en el caso anterior, el licenciamiento ambiental no es un requisito exclusivo para el sector minero energético, pero sí ha sido el mecanismo más utilizado por comunidades para poder participar en las decisiones sobre el aprovechamiento de recursos naturales no renovables. Recordemos que si bien el subsuelo es propiedad del Estado, este aprovechamiento tiene efectos concretos sobre el suelo y es por esto que el sector ambiental adquiere un papel preponderante para garantizar que todas las actividades y obras de un proyecto se hagan velando por el cuidado y conservación del medio ambiente, mitigando los impactos en la medida de lo posible, y compensando cuando la mitigación no es una opción. Recordemos también que la autoridad ambiental se divide en lo nacional (ANLA) y territorial (Corporaciones Autónomas) dependiendo de la escala de la intervención y los impactos que esto pueda generar.

De acuerdo con la ley 99 de 1993, las audiencias públicas ambientales tiene por objeto:

"dar a conocer a las organizaciones sociales, comunidad en general, entidades públicas y privadas la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto, obra o actividad, los impactos que este pueda generar o genere y las medidas de manejo propuestas o implementadas para pr evenir, mitigar, corregir y/o compensar dichos impactos; así como recibir opiniones, informaciones y documentos que aporte la comunidad y demás entidades públicas o privadas".

Estas audiencias pueden ser solicitadas por:

- El Procurador General de la Nación o el Delegado para Asuntos Ambientales.
- El defensor del Pueblo.
- El Ministerio del Medio Ambiente.
- Las demás autoridades ambientales, como las corporaciones autónomas regionales (CAR).
- Los gobernantes.
- Los alcaldes.
- Por lo menos cien personas.
- Tres entidades sin ánimo de lucro, no necesariamente de carácter ambiental.

Varias cosas por resaltar. El decreto 330 de 2007 que reglamenta estas audiencias señala de manera expresa que si bien es un espacio de interacción entre autoridades ambientales y la sociedad civil, este no es un espacio donde se toman decisiones. Además de esto, en el parágrafo de articulo 1 indica de manera expresa que: "la audiencia pública no es una instancia de debate, ni de discusión"

En este orden de ideas, la audiencia pública ambiental como mecanismo representa una oportunidad fundamental para el cierre de brechas de gobernanza al conectar la institucionalidad ambiental de cara a la expedición de licencias, pero en su reglamentación las posibilidades de dicha instancia se ven limitadas a un ejercicio de socialización de impactos que en últimas no le permite a los ciudadanos entablar un diálogo equitativo.

Consulta previa y consentimiento previo, libre e informado

Más que un mecanismo de participación, la consulta previa es un derecho de las comunidades étnicas. El Convenio 169 de la OIT obliga a los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas y tribales, por medio de procedimientos adecuados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que los afectan directamente. El artículo 330 de la Constitución reconoce el derecho de las comunidades étnicas a participar en la toma de decisiones relacionadas con la autorización de la exploración y explotación de los recursos del subsuelo, con el fin de evitar la vulneración de su integridad cultural, social y económica. Desde la jurisprudencia, Corte Constitucional ha establecido que la consulta previa es un derecho fundamental que garantiza la integridad cultural y la subsistencia como grupo de las comunidades étnicas.

A través de sus decisiones, la Corte ha fijado los principios que deben orientar todo proceso de consulta para garantizar su efectiva materialización y protección como derecho. El gobierno es el llamado a realizar los procesos de consulta previa y no las empresas de forma independiente. Cualquier reunión que sostengan empresas y comunidades no tendrá valor como consulta si no está mediada por el gobierno . Además de esto, la jurisprudencia ha establecido que se requiere una preconsulta para definir los términos, el procedimiento y el ámbito territorial en el que se va adelantar la consulta , de acuerdo con las particularidades culturales de la comunidad a consultar.

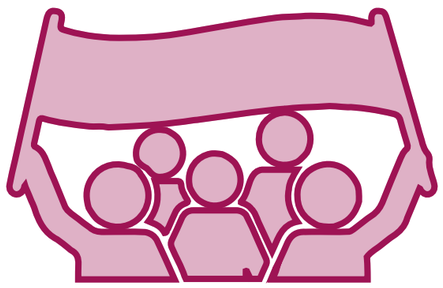
En este mismo sentido la Corte ha precisado que en estos procesos el interesado debe brindar información plena y transparente a la comunidad a consultar sobre la medida objeto de consulta, es decir sobre los impactos económicos, sociales, culturales y ambientales. Además, la información debe ser completa y verificable[16].

Finalmente, la Corte ha establecido que en los casos en los que las partes no puedan llegar a un acuerdo, el gobierno es el facultado para tomar la decisión final, siempre y cuando esta no sea arbitraria ni autoritaria y que por el contrario sea razonable, objetiva y proporcionada, así como en los casos en los que la subsistencia del pueblo indígena, como grupo culturalmente diferenciado, esté comprometida por el desarrollo o implementación de un proyecto, será necesario recabar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos interesados[17].

En el contexto de la extracción de recursos naturales la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado adquiere todo la relevancia para salvaguardar de los derechos de las comunidades étnicas como el territorio, el manejo de los recursos naturales, entre otros. La garantía mínima para las comunidades indígenas para participar en las decisiones que las afectan es la consulta previa, por eso en los proyectos extractivos es fundamental que este proceso se lleve a cabo de forma realmente previa de tal forma que las comunidades puedan ejercer sus derechos a la participación y la autonomía.

Consultas populares

La consulta popular es un mecanismo constitucional de participación democrática contemplada en el artículo 103 de la Constitución Colombiana y que se está regulado por la Ley estatutaria 1757 de 2015. Se define como: "un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para que decida acerca de algún aspecto de vital importancia. La consulta popular puede ser tanto nacional como departamental, municipal, distrital o local".



[1]☐ Corte Constitucional, sentencia SU-039 de 1997
[14] Ibíd.
[15] Corte Constitucional, sentencia SU-383 de 2003 y Sentencia C-175 de 2009
[16] Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2008
[17] Corte Constitucional, sentencia T-769 de 2009. Sentencia T-129 de 2011; Sentencias T-601 de 2011. ; sentencia T-693 de 2011.

Esta convocatoria puede ser ciudadana o administrativa; es ciudadana en el caso en que se consigan el 5% de las firmas del censo electoral en el caso de ser nacional y el 10% en el caso de que sea de carácter local (departamental o municipal). Es administrativa cuando sea convocada por las autoridades ejecutivas como el presidente, gobernadores o alcaldes en cualquiera de los casos.

Cuando la iniciativa es ciudadana se requiere la inscripción de un comité promotor de carácter ciudadano con un representante encargado de los manejos administrativos del mismo. Es importante aclarar que la ley no especifica si el comité tiene que estar conformado por ciudadanos residentes del municipio o del departamento en donde se llevará a cabo la consulta; lo cual abre la puerta a que sean conformados por diferentes organizaciones, no necesariamente del ámbito local.
La pregunta inscrita debe ser redactada de tal manera que se pueda responder exclusivamente con un SI o No, esta es evaluada para los dos casos por parte del Tribunal Administrativo correspondiente, quien evalúa si se ajusta a la Constitución.

Los resultados de la consulta popular son vinculantes y la administración del orden municipal o nacional deberá tomar medidas inmediatas para hacer cumplir la voluntad expresada por los ciudadanos en un término de máximo 20 días calendario según la ley.

Las diferencias entre la consulta previa y la consulta popular

Con el fin de aclarar posibles confusiones, a continuación, se exponen las principales diferencias entre consulta popular y consulta previa, dos mecanismos existentes de consultas en el ordenamiento jurídico colombiano.

Consulta Previa	Consulta Popular
¿Para quiénes aplican? Únicamente aplica para grupos indígenas, afrocolombianos y raizales	**¿Para quiénes aplican?** Para todos los que se acojan a la ley 1757 de 2015. Normalmente ciudadanos de municipios, ciudades o departamentos.
¿Obligatoria? Según la ley cuando una empresa con autorización del Gobierno Nacional desarrolle una actividad que pueda potencialmente afectar el modo de vida de las comunidades indígenas o afrocolombianas, esta deberá realizar una consulta previa y tomar en consideración la posición de la comunidad.	**¿Obligatoria?** Nace de la voluntad popular por lo cual no es obligatorio realizarla. Pero de realizarse sus efectos son de obligatorio cumplimiento.
¿De quién parte? Desde el Gobierno Nacional, quien es el que a través de sus entidades acuerda hacer la consulta, junto con los grupos indígenas y afrocolombianos.	**¿De quién parte?** Del ciudadano y de la administración nacional o municipal.
¿Es vinculante? A pesar de su trascendencia, no es de obligatorio cumplimiento por parte del Gobierno Nacional.	**¿Es vinculante?** La ley ordena al presidente, alcalde o gobernador, a que se tomen acciones tendientes a cumplir de manera obligatoria la voluntad popular.

Para tener en cuenta
ALCANCES DEL DIÁLOGO

Luego de presentar las distintas instancias y mecanismos de participación ciudadana que pueden tener relevancia en relación con el sector minero energético, consideramos fundamental señalar que el éxito o fracaso de estos depende en gran medida de la capacidad de los actores territoriales para asumir una actitud de disposición a dialogar, con respeto y de manera incluyente. El diálogo como hemos señalado previamente es un proceso constante y evolutivo que puede realizarse con distintos fines y alcances. A continuación, se definen los distintos alcances que puede tener un proceso de diálogo, tomando como referencia el concepto de escalera de la participación propuesto por Geilfus y retomado por Fundación Avina[18] y Redprodepaz[19]

- **Información:** Aquellos escenarios en los cuales se entrega información a la ciudadanía sobre temas específicos por iniciativa de la institucionalidad o por solicitud de actores locales y/o regionales. Son particularmente relevantes en etapas tempranas de los proyectos y cuando las actividades del sector entran por primera vez en un territorio. La idea de informar varía en relación con el nivel de conocimiento del sector y de preparación y capacidades de los líderes y organizaciones sociales. Es el caso de las distintas estrategias que tienen muchas entidades del estado para brindar información sobre su oferta de servicios.

- **Consulta:** Son escenarios orientados hacia la identificación y recolección de percepciones, consideraciones, preferencias y recomendaciones de la sociedad con respecto a un asunto específico o para la construcción de una política pública. No son observaciones con carácter vinculante, pero es importante indicar a los participantes la forma en que sus consideraciones son tenidas en cuenta. Un ejemplo de esto fue el proceso de consulta para la construcción de la estrategia nacional de derechos humanos 2014-2034 para la cual se realizaron 32 encuentros departamentales, un encuentro del distrito capital y un gran encuentro nacional que convocó cerca de 2.500 líderes de todo el país.

- **Concertación:** En estos procesos se realiza un cruce entre las demandas de la sociedad civil y las posibilidades de acción del estado dentro de un marco legal y de capacidades. Por lo general, se trata de una discusión alrededor de una propuesta construida desde el Estado, frente a la cual la ciudadanía puede plantear sus acuerdos, desacuerdos, preocupaciones, necesidades de información y preferencias para la priorización de acciones concretas. Acá la participación está orientada hacia la consecución de acuerdos para la toma decisiones. Los resultados son de carácter vinculante.
  Ejemplos de mesas de concertación existen a lo largo de la geografía nacional, en las negociaciones con comunidades indígenas, campesinas, comunidades afro, mineros tradicionales e informales y comunidades que dependen de cultivos de uso ilícito.

- **Decisión compartida:** hace referencia a las situaciones en las cuales la toma de decisiones y ejecución de medidas de política requieren una aprobación explícita de una población particular a través de un proceso de consulta reglado. Es el caso de los derechos de las comunidades étnicas a la consulta previa, libre e informada, de acuerdo a lo establecido por el convenio 169 de la OIT.

[18]Ver el documento Marco institucional para una gestión minera ambiental y socialmente responsable en Colombia, elaborado Pedro Quijano Samper y María del Pilar Pardo. Disponible en:
[19]Ver el documento La participación ciudadana en la construcción de la paz territorial en Colombia, elaborado por Diego Fernando Maldonado. Disponible en: http://redprodepaz.org.co/sabemos-como/wp-content/uploads/2016/05/5_La-participacion-ciudadana-en-la-construccion-de-la-paz-territorial-en-Colombia.pdf

- **Co-gestión:** permite la participación de los ciudadanos en lo público mediante la vinculación directa en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos. Tiene como finalidad reunir las capacidades y aportes de distintos actores, con miras a solucionar una problemática socialmente relevante. Ejemplos se pueden encontrar en el establecimiento de veedurías ambientales, o en las alianzas público privadas.

NORMAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las siguientes son las normas que facultan a los ciudadanos para que hagan uso de los derechos y deberes, para de esta manera practicar la participación ciudadana.

- **Constitución Política de Colombia.** Art 1,2,13, 20, 23, 40, 45, 79, 88, 95, 103- 106, 270, 377. Margo general de la Participación Ciudadana en Colombia.
- **Ley 134 de 1994** "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación Ciudadana"
- **Ley 472 de 1998** "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".
- **Ley 489 de 1998** "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".
- **Ley 720 de 2001** "Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos".
- **Ley 962 de 2005** "Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos".
- **Ley 1437 de 2011** "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".
- **Ley 1474 de 2011** "Estatuto Anticorrupción por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".
- **Ley 1753 de 2015** "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo País"
- **Decreto 019 de 201**2 "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública".
- **Decreto 2482 de 201**2 "Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y gestión"
- **Decreto 2641 de 2012** "Por el cual se reglamentan los artículos 73 y 76 de la ley 1474 de 2011".
- **CONPES 3649 de 2010** "Política Nacional de Servicio al Ciudadano"
- **CONPES 3650 de 2010** " Estratégica de la Estrategia de Gobierno en Línea"
- **CONPES 3654 de 2010** "Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos".

REFERENCIAS

Canet, C. & Comprubí, A. (2006). Yacimientos minerales: Los tesoros de la tierra. Disponible en: https://books.google.com.co/books?id=L0wSVq_KHT0C&pg=PT12&lpg=PT12&dq=minerales+en+la+cotidianidad&source=bl&ots=ibnnjkQ-j7&sig=eukxhtlF3KkkpU2sp_ZyK5UZo6A&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiQ4oicoszbAhWGwFMKHWnVAME4ChDoAQgmMAA#v=onepage&q&f=false

Departamento Administrativo de la Función Pública (2015). Manual de estructura del Estado: Sector Minas y Energía. Disponible en http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/10_Sector_Minas_y_Energia.pdf#page=3

Departamento Nacional de Planeación (2011). El papel de los Consejos Territoriales de Planeación. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf

Gonzalez, A. (2014). Transparencia, control ciudadano y fortalecimiento institucional: una mirada desde las nociones

de accountability y gobernanza. En Eslava, A. Editor. Oro como fortuna. Disponible en http://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/Documents/2.%20Libro%20Oro%20como%20fortuna.pdf

Fundación Foro Nacional por Nacional por Colombia (2017). La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas. Disponible en https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/la-agenda-de-la-sociedad-civil-frente-las-industrias-extractivas-colombia

Naciones Unidas, Asamblea General (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

PNUD. Objetivos para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html

Riaño & Valencia (2017). La minería en el posconflicto: un asunto de quilates. Ediciones B.

Unidad de Planeación Minero Energética (2015). Análisis de la estructura organizacional (pública y privada) del subsector minero energético colombiano que incluya un análisis de competencias, principales actividades desarrolladas y su relación con el ordenamiento territorial y la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. Disponible en: http://bdigital.upme.gov.co/handle/001/1004