

14 COLECCIÓN de REGULACIÓN
MINERA y ENERGÉTICA

MILTON FERNANDO MONTOYA / Coordinador

Temas de derecho minero-energético

Universidad
Externado
de Colombia

Colección de Regulación Minera y Energética n.º 14

Temas de derecho minero-energético

Milton Fernando Montoya Pardo
Coordinador

Temas de derecho minero-energético

Universidad Externado de Colombia

Temas de derecho minero, energético y petrolero / Milton Fernando Montoya, coordinador ; Ana Paola Gutiérrez [y otros]. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2020.

588 páginas : ilustraciones, gráficos, fotografías, mapas ; 21 cm. (Colección de Regulación Minera y Energética ; 14)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587905205

1. Industria minera - Colombia 2. Industria minera -- Aspectos económicos - Colombia 3. Industria del petróleo -- Aspectos constitucionales - Colombia 4. Posconflicto armado -- Aspectos jurídicos - Colombia 5. Derecho minero -- Colombia I. Montoya, Milton Fernando, coordinador II. Universidad Externado de Colombia III. Título IV. Serie

348.3 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca EAP.

diciembre de 2020

ISBN 978-958-790-520-5

© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57-1) 342 02 88

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: diciembre de 2020

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Pablo Emilio Daza Velásquez

Composición: Precolombi EU, David Reyes

Impresión y encuadernación: Digiprint Editores S.A.S.

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

Diseño epub:

Hipertexto - Netizen Digital Solutions

Ana Paola Gutiérrez
Carolina Montes Cortés
César R. Mata García
Claudia Lorena Esquivel García
Daniela Aguilar Abaunza
Dora María Moncada Rasmussen
Eduardo Chaparro Ávila
Felipe Napolitano Marotta
Francesco Zappala Sastoque
Hemberth Suárez Lozano
Íñigo del Guayo Castiella
Juan Alejandro Suárez Salamanca
Juan Felipe Neira
Julio César Moreira Barboza
Luis Bustos
María Alejandra Garzón Albornoz
Mayra Alejandra Alcendra Moscote
Miguel Ángel Marmolejo-Cervantes
Pedro Antonio Chaustre Hernández
Policía Nacional de Colombia
Sandra Rosero Ordóñez

CONTENIDO

Presentación

SECTOR MINERO

Interacciones entre el sector minero y el conflicto colombiano

Luis Bustos

La cadena de suministro responsable de minerales, retos regulatorios asociados en el comercio internacional y aplicabilidad en Colombia

Eduardo Chaparro Ávila

María Alejandra Garzón Albornoz

Una nueva mirada desde el gremio empresarial frente a la gestión colectiva del territorio

Caso: ordenamiento minero en la sabana de Bogotá

Dora María Moncada Rasmussen

Telembí: una mina de oro mortal

Policía Nacional de Colombia

SECTOR DE HIDROCARBUROS

Desarrollo del **fracking** en Colombia: ¿resuelven los expertos las dudas sobre la moratoria a través del control fiscal?

Carolina Montes Cortés

Sandra Rosero Ordóñez

Diagnóstico jurídico de la actual industria petrolera y gasífera en Venezuela

César R. Mata García

Posconflicto y futuro de la regulación petrolera. Interacciones entre el sector petrolero y el conflicto colombiano

Ana Paola Gutiérrez

Régimen sancionatorio para los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo: una materia pendiente de armonización constitucional

Pedro Antonio Chaustre Hernández

Juan Alejandro Suárez Salamanca

SECTOR ELÉCTRICO

Regulación de **prosumers** en Colombia: marco legal y regulatorio de la generación distribuida, autogeneración, medición inteligente y respuesta a la demanda

Daniela Aguilar Abaunza

Almacenamiento, primera subasta de baterías y penalización por desviaciones de plantas solares y eólicas

Hemberth Suárez Lozano

Finame energias renováveis: análise de adequação do programa

Felipe Napolitano Marotta

ASPECTOS SOCIALES, REGULATORIOS, CORPORATIVOS Y AMBIENTALES

Sociedades mercantiles sustentables: la adaptación de las teorías del *shareholder primacy* y del *stakeholder value* a la transición climática

Miguel Ángel Marmolejo-Cervantes

Análise de Impacto Regulatório (AIR) e tomada de decisão administrativa no Brasil

Julio César Moreira Barboza

El método de investigación en asuntos regulatorios

Íñigo del Guayo Castiella

Consolidación de la regulación integrada de energía y medio ambiente en la Unión Europea bajo las premisas del derecho de la integración

Claudia Lorena Esquivel García

Francesco Zappala Sastoque

Participación ciudadana y los principios de coordinación y concurrencia: el caso de la exploración de hidrocarburos.

Una posible salida legislativa a través del cabildo abierto

Mayra Alejandra Alcendra Moscote

Experiencias comparadas del sector minero-energético en el posconflicto: posibles lecciones de la República de Angola y la República Democrática del Congo

Juan Felipe Neira

Notas al pie

PRESENTACIÓN

El Departamento de Derecho Minero-Energético de la Universidad Externado de Colombia, y su grupo de investigación, se complace en presentar a la comunidad académica y profesional, nacional e internacional, la presente edición de la Colección de Regulación Minera y Energética, en esta oportunidad denominada *Temas de derecho minero-energético*.

Este número catorce de la Colección es una edición especial, conmemorativa de los veinte años de trayectoria del Departamento de Derecho Minero-Energético, y también única por la pluralidad de temas abordados, su extensión y enfoque. Es así como en esta edición se reúnen artículos asociados al sector minero, de hidrocarburos, al sector eléctrico y trabajos transversales relacionados con los aspectos sociales, regulatorios, corporativos y ambientales del sector minero-energético. Es una edición generosa en temáticas y perspectivas de análisis con la participación de autores nacionales e internacionales, conscientes de la vocación global de esta industria en la que, además, hoy es innegable la relación estrecha entre los cuatro sectores de estudio (sector minero, petrolero, gas y electricidad) dado el proceso de transformación energética en curso, de la importancia asociada al respeto de los valores sociales y culturales del territorio, de la implementación de los más altos estándares internacionales y de la visión de sostenibilidad.

En este orden de ideas, este libro se divide en cuatro secciones. La primera de ellas dedicada al sector minero, donde Luis Bustos, con el apoyo de Edwin Silva Durán y Marcos Torres Barros abordan las “Interacciones entre el sector minero y el conflicto colombiano”. En este se describe el nexo entre este sector y la intensificación de múltiples conflictos tanto sociales como ambientales expresados en los territorios, en el contexto del final del ciclo económico del *boom* de los *commodities*.

Eduardo Chaparro Ávila y María Alejandra Garzón Albornoz, en su capítulo “La cadena de suministro responsable de minerales, retos regulatorios asociados en el comercio internacional y aplicabilidad en Colombia”, describen y reflejan la preocupación que existe actualmente en los países y organismos internacionales por asegurar que los minerales, que abastecen el comercio internacional, no estén relacionados con la financiación de actividades ilícitas, como la financiación de grupos al margen de la ley, las violaciones a derechos humanos o afectaciones ambientales.

Por su parte, Dora María Moncada Rasmussen, en su trabajo “Una nueva mirada desde el gremio empresarial frente a la gestión colectiva del territorio. Caso: ordenamiento minero en la sabana de Bogotá”, detalla la importancia e implicaciones del ordenamiento de la minería en la sabana de Bogotá, la cual le ha permitido a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) reorientar la gestión gremial hacia los territorios, considerando los escenarios de compatibilidad de las actividades mineras, la diversidad de las operaciones mineras y sus escalas.

Finalmente, en esta primera sección, la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural Seccional de Investigación Criminal (DICAR) de la Policía Nacional de Colombia describe las graves implicaciones del uso del mercurio en la actividad minera, presentando el análisis de “Telembí: una mina de oro mortal”.

En la segunda sección de este libro, enfocada en el sector de hidrocarburos, Carolina Montes Cortés y Sandra Rosero Ordóñez consideran que nuestro país aún debe recorrer un largo camino en la consecución de la información necesaria y suficiente para viabilizar proyectos extractivos de hidrocarburos mediante la técnica del *fracking*, resaltando la necesidad de investigar para generar certeza científica sobre los efectos de esta técnica, por ejemplo, evaluaciones hidrogeológicas y estudios de sismicidad, debiéndose socializar los resultados para avanzar en la definición de una línea con base ambiental para el desarrollo de esta actividad. Su capítulo se denomina, “Desarrollo del *fracking* en Colombia: ¿resuelven los expertos las dudas sobre la moratoria a través del control fiscal?”.

César R. Mata García nos presenta su trabajo “Diagnóstico jurídico de la actual industria petrolera y gasífera en Venezuela”, haciendo un análisis técnico-jurídico sobre la argumentada incidencia del marco regulatorio petrolero y gasífero vigente en los bajos niveles de producción de crudo y la falta de inversión en este sector industrial en este país.

Ana Paola Gutiérrez, con el apoyo de Johanna Mateus y Lina Padilla, en su artículo “Posconflicto y futuro de la regulación petrolera. Interacciones entre el sector petrolero y el conflicto colombiano”, destaca la importancia

del escenario de paz para la industria de los hidrocarburos, en el que se espera que aumente la productividad del sector petrolero al permitirse la exploración y explotación en regiones que antes estaban vedadas o con actividades suspendidas por temas de orden público, de forma tal que zonas que antes no eran atractivas para la industria petrolera puedan llegar a ser en un escenario de posconflicto.

Para terminar esta sección, Pedro Antonio Chaustre Hernández y Juan Alejandro Suárez Salamanca analizan la normativa sancionatoria para los agentes de la cadena de combustibles líquidos derivados del petróleo, en especial para los distribuidores minoristas, concluyendo que resulta necesaria una reforma a los Decretos 4299 de 2005, 1717 de 2008 y 1073 de 2015. Su capítulo se titula “Régimen sancionatorio para los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo: una materia pendiente de armonización constitucional”.

En la tercera sección de este libro, dedicada al sector eléctrico, Daniela Aguilar Abaunza analiza el marco legal y regulatorio aplicable a los *prosumers* eléctricos en Colombia en el contexto de la Ley 1715 de 2014, que proporciona el marco legal para la integración de energías renovables no convencionales en el sistema interconectado nacional. Su capítulo se denomina “Regulación de *prosumers* en Colombia: marco legal y regulatorio de la generación distribuida, autogeneración, medición inteligente y respuesta a la demanda”.

Hemberth Suárez Lozano analiza la forma como se ha avanzado en Colombia sobre la regulación asociada al almacenamiento de energía proferida por la Comisión de Regulación de Energía Eléctrica y Gas (CREG), junto con

algunas sugerencias para que se logre la participación de nuevos agentes en la prestación del servicio de almacenamiento. Por otro lado, el autor ilustra sobre la necesidad de reglamentar los Servicios Complementarios (SSCC) que se requieran en el Sistema Interconectado Nacional (SIN). Su capítulo se denomina “Almacenamiento, primera subasta de baterías y penalización por desviaciones de plantas solares y eólicas”.

Finalmente, Felipe Napolitano Marotta analiza si la línea de crédito denominada FINAME respeta los límites impuestos a las actividades eléctricas. A estos efectos, se exponen los debates sobre la generación distribuida en Brasil, evidenciando la dificultad de acceso a esta tecnología entre los consumidores residenciales. Su capítulo se denomina “Finame energias renováveis: Análise de Adequação do Programa”.

En la última sección del libro, enfocada en los aspectos sociales, regulatorios, corporativos y ambientales del sector minero-energético, Miguel Ángel Marmolejo, en su capítulo “Sociedades mercantiles sustentables: la adaptación de las teorías del *shareholder primacy* y del *stakeholder value* a la transición climática”, concluye que es necesario una reforma al derecho societario a efectos de que se incorpore, como principio rector de toda actuación corporativa, la concepción de la sustentabilidad de los negocios sociales, tanto al nivel del objeto social como el de la responsabilidad fiduciaria del accionista, bajo la teoría del *stakeholder value*.

Julio César Moreira Barboza, en su capítulo “Análise de impacto regulatório (AIR) e tomada de decisão administrativa no Brasil”, busca mostrar la existencia de una correlación entre la estructura y los mecanismos

legales existentes que orientan el proceso de toma de decisiones administrativas y la implementación del AIR, mostrando una clara evolución que ha creado condiciones más favorables para la implementación del AIR en Brasil.

Íñigo del Guayo Castiella presenta en su trabajo reflexiones personales sobre el método para la investigación jurídica en temas regulatorios, aportando una visión amplia acerca del método para el estudio científico de la regulación. El capítulo del profesor del Guayo se denomina “El método de investigación en asuntos regulatorios”.

Claudia Lorena Esquivel García y Francesco Zappala Sastoque formulan en su capítulo, “Consolidación de la regulación integrada de energía y medio ambiente en la Unión Europea bajo las premisas del derecho de la integración”, las premisas de integración de la Unión Europea (UE), abordando el análisis de los avances en materia de política energética y medio ambiente. A estos efectos, los autores exponen que, en primera instancia, se revisó el diseño del ordenamiento jurídico de la UE y la forma de inserción en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros (EEMM). Posteriormente, se estableció el reparto de las competencias entre la UE y los EEMM en materia de energía y sus repercusiones en el tema de soberanía energética. Finalmente, se revisó la evolución de la normatividad de la UE sobre la transición energética, haciendo especial énfasis en el Reglamento 2018/1999/U.

Mayra Alejandra Alcendra Moscote, en su trabajo “Participación ciudadana y los principios de coordinación y concurrencia: el caso de la exploración de hidrocarburos. Una posible salida legislativa a través del cabildo abierto”, presenta su visión y la propuesta del cabildo abierto como

posible solución a la oposición de sectores de la sociedad colombiana frente al desarrollo de actividades propias de la industria de los hidrocarburos, centradas en preocupaciones ambientales, fiscales y sociales.

Por último, Juan Felipe Neira, con el apoyo de Johana Rojano y Sandra Castro, en su capítulo “Experiencias comparadas del sector minero-energético en el posconflicto: posibles lecciones de la República de Angola y la República Democrática del Congo”, analiza las experiencias de la República de Angola y la República del Congo como naciones en las que el sector minero-energético ha sido un elemento presente en el conflicto armado de estos países. En este sentido, y a pesar de las diferencias históricas y culturales entre esos países africanos y Colombia, para el autor, la disponibilidad de recursos naturales, como factor constante de financiación del conflicto, es un elemento común entre este caso de estudio y nuestro país.

Sea esta la oportunidad para agradecer al Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia por su apoyo en el proceso de revisión y edición de esta obra, en particular a su directora, la doctora Carolina Esguerra. Asimismo, nuestro agradecimiento al doctor Luis Ferney Moreno Castillo, director del Departamento de Derecho Minero-Energético, por su apoyo a la continuidad de esta colección, aparejada a la evolución del Departamento de Derecho Minero-Energético. Finalmente, nuestra gratitud con los autores participantes en esta edición, quienes con dedicación y esmero han contribuido a este número conmemorativo que hoy tenemos el privilegio de presentar.

MILTON FERNANDO MONTOYA PARDO¹

Director de Investigaciones
Departamento de Derecho Minero-Energético
Bogotá, septiembre de 2020.

SECTOR MINERO

INTERACCIONES ENTRE EL SECTOR MINERO Y EL CONFLICTO COLOMBIANO¹

LUIS BUSTOS²

Con el apoyo de Edwin Silva Durán y Marcos Torres Barros³

INTRODUCCIÓN

La visión que el país posee sobre el sector minero ha sufrido algunos cambios determinantes durante los últimos años, de ser considerado un sector, el cual se exhibía, sin lugar a dudas, como un potencial aliado para el desarrollo e inigualable abanderado de grandes programas en campañas presidenciales, ha pasado a ser percibido por cierto segmento de la opinión pública como una actividad que, por lo menos, debe observarse con un mayor detenimiento a la hora de valorar sus contribuciones. Al mismo tiempo, se debe entrar a evaluar el fuerte vínculo que ostenta esta actividad con una parte significativa del territorio colombiano, en especial con las zonas apartadas y que hacen parte de esa “otra Colombia” que mantiene características propias de la ruralidad y que habitualmente conserva vacíos relacionados con una falta de presencia institucional. Es en este escenario que el texto entra a valorar la apuesta por una posible reducción del conflicto armado en el país, subrayando algunos de los efectos que puede llegar a tener esta postura frente al aporte integral

(social, ambiental y económico) ofrecido por parte de un sector determinante como el minero.

CONTEXTO

Cuando nos enfrentamos al análisis y estudio de la minería en el país es relevante indicar que no haremos referencia a una actividad aislada del contexto global; de manera opuesta, este sector guarda fuertes enlaces con la realidad internacional, por lo que resulta atractivo iniciar con unas referencias cortas a lo acontecido en la región y en el mundo, evitando comprender al país como un actor aislado de las tendencias globales.

Un rasgo distintivo que se puede hallar dentro de las diferentes economías en desarrollo es la aparición de las denominadas bonanzas que están vinculadas con el aumento de las exportaciones de recursos naturales, esta realidad ha llevado a varios académicos a realizar estudios destinados a buscar comprender un poco más los riesgos presentes en las economías de países denominados *productores* y sus efectos sobre la conservación de un crecimiento y estabilidad en el largo plazo, varios de estos han concluido que el “[...] Producto Interno Bruto (PIB) per cápita se redujo durante los periodos de auge [...]”, en últimas este tipo de fenómenos hacen del manejo de la economía algo mucho más incierto⁴, por lo que se debe advertir del cuidado con el que se deben enfrentar estos superávits inesperados.

En los primeros años del siglo XXI, ante un crecimiento rápido de los precios de varias de las materias primas, también se incrementó el aprovechamiento de los recursos naturales con los que contaban los países de nuestra región⁵. Como consecuencia fue necesario para el Gobierno

colombiano navegar bajo ciertas situaciones anormales que pusieron a prueba tanto a los agentes económicos como al Gobierno, al tener que darle un adecuado manejo a los nuevos recursos obtenidos y a todos los efectos que provenían con este auge.

Lo anterior se debe enlazar con una época en la que aumentó el descontento y la desconfianza de los ciudadanos con respecto a todo lo relacionado con las instituciones gubernamentales y en la que el mismo contrato social ha venido perdiendo su fuerza, lo cual desestimula los incentivos de los mismos ciudadanos para continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos enmarcados en este acuerdo, adicionalmente un contexto global dinámico unido a demandas de la clase media en expansión y la desconexión entre ciudadano e instituciones crean un conglomerado de elementos que dejan como secuela el acrecentamiento de la dificultad para gobernar y una incapacidad institucional para ofrecer respuestas rápidas y adecuadas a las necesidades demandadas⁶.

Lo descrito anteriormente no es un defecto del cual solo adolezcamos los países de nuestra región, las múltiples tensiones presentes entre: las personas que pertenecen al mercado laboral y los que viven en la periferia, los que vivimos en ciudades y quienes hacen parte de la ruralidad y las lógicas dispares entre los más acaudalados y el resto de la sociedad vienen aumentado. Asimismo, *fisuras económicas* en latitudes diversas como Asia Central y Europa han impactado “la sostenibilidad del contrato social”, ya que las instituciones que se percibían como creadoras de bienestar y equidad han tenido serias dificultades al proponer soluciones para los nuevos retos sociales. Lo anterior nos ha llevado a un notable cambio de tendencia política en la que los partidos que representan

ideas de corte populista han ganado espacios con la fórmula de prometer repuestas radicales a todos los que se sienten agraviados por la institucionalidad⁷.

Se puede afirmar que las demandas de la ciudadanía son cada día más dinámicas y crean dificultades para los mismos Estados en su gobernanza, por tanto, se necesita pensar en modificaciones sobre las instituciones que tengan como objetivo el mejorar tanto la confianza ciudadana como las capacidades administrativas, y que aporten en la construcción de una nueva forma de relación con los ciudadanos⁸.

Para el caso colombiano, la percepción que tienen los ciudadanos sobre la confianza depositada en el Gobierno nacional ha disminuido desde el 2006, pasando del 48 % al 26 % y siguiendo esta misma línea tan solo el 25 % de los colombianos manifestaron su confianza en los diferentes tribunales con los que cuentan; asimismo, el 86 % expresó que “[...] la corrupción estaba extendida en el país [...]”⁹, toda esta percepción negativa se ha presentado por más que el total de la inversión pública aumentara, es así como para el 2007, la inversión pública, observada como porcentaje del (PIB), se encontraba en el 4,87 % y pasó al 6,14 % para el 2013, más diciente aún es el identificar que no se produjo un aumento muy determinante en el gasto corriente o en el de defensa, sino, por el contrario, el gasto terminó llegando a los rubros de inversión social, transporte, salud y protección social¹⁰.

Ahora bien, enfocándonos en el rol de las industrias extractivas y su posible aporte a esta dinámica debemos indicar que desde el 2017 se auguraron mejores tiempos para los países que hacen parte de la región, donde aparentemente contaremos con precios de las materias

primas más constantes, sin ignorar que aún poseemos economías que responden a la lógica de comercialización de bienes de carácter primario, debemos señalar que esta realidad puede ser canalizada a favor de la búsqueda de una economía más diversificada para el país, la cual promueva sectores, como el de los servicios, y que responda de mejor manera a la inclusión sin desconocer y olvidar la necesidad de un progreso económico. Para lo anterior, se debe apostar por el comercio y por una integración regional que no le dé la espalda a la desigualdad¹¹; en otras palabras, el uso adecuado de los ingresos que las industrias extractivas entregan pueden ser la cuota inicial de un mejor futuro para el país, no obstante, toda esta articulación gubernamental se debe dar en un periodo de difícil manejo y credibilidad para su gestión.

Como ya se ha esbozado, resulta importante destacar que la inversión dentro del presupuesto general de la nación ha venido en curva ascendente en los últimos años, en concreto pasamos de tener una inversión de 25,7 billones de pesos en el 2010 a una inversión proyectada de 40,8 billones de pesos para el 2016. Sumado a lo anterior, el país presentó un crecimiento económico positivo del 2,5 en términos del porcentaje del PIB durante el primer semestre del 2016, lo cual indica que se sitúa en un buen nivel de crecimiento a nivel mundial. Además, el país ocupa un honroso puesto 15 cuando se compara con el desempeño económico del resto de países; de manera equivalente, si se revisan las cifras de crecimiento colombianas con la región tan solo se encuentra detrás de Perú (4,4) y México (2,8), lo anterior se debe tener muy presente, puesto que, para los próximos años, Colombia necesitará de una importante inversión en la atención de todos los retos que significa la etapa del posconflicto¹².

Bajo el entendido que una mala percepción de la actividad minera es un factor que resulta relevante para las empresas dedicadas a esta labor, ya que esta puede llegar a afectar el buen desarrollo de sus operaciones, resulta pertinente el preguntarnos: ¿cuál es la percepción que tienen de manera global los denominados *stakeholders*¹³ en cuanto a este tipo de empresas e industria? A causa de esto fue desarrollado un estudio por el *International Council on Mining and Metals* (ICMM) en el 2018, en el que se identificaron algunos de los principales problemas que deberán ser afrontados por parte de industrias de este tipo dentro de los próximos cinco años, estableciéndose las siguientes como las seis principales dificultades:

- Preocupaciones ambientales (en general).
- Temas sociales, comunitarios e imagen pública (en general).
- Volatilidad de los precios/presiones en los costos.
- Gobernanza/regulaciones aplicables a las empresas y los conflictos e inquietudes.
- Falta de aceptación de la comunidad.
- El consumo de agua.

Del anterior listado llama la atención que dentro de veinte posibilidades para escoger se encuentra, en último lugar, el problema de la minería ilegal, el cambio climático se ubica tan solo hasta la posición nueve y la afectación a derechos humanos apenas alcanza el puesto once al igual que los problemas relacionados con los indígenas¹⁴.

De este mismo estudio, se desprende que el valor o el aporte percibido por parte de los *stakeholders* de la región latinoamericana sobre la industria minera y de metales para la sociedad es muy alto en un 47 %, alto en un 37 %, neutral en un 14 % y bajo en un 2 %, al igual que cuando se

consultó por las áreas donde se percibía que la industria minera y de metales contribuía de mayor manera para el desarrollo y prosperidad en un entorno de economías sostenibles se eligió, en primer lugar, su contribución a la economía nacional; segundo, la obtención de minerales para la infraestructura y la creación de productos de uso diario, y, en tercer lugar, su apoyo en la creación de empleos. En sentido contrario, dentro de los últimos lugares, se situó el soporte que puede ofrecer este tipo de industria a la adecuada distribución de los beneficios de la minería en la sociedad¹⁵.

Descrito el entorno y algunos de los factores relevantes que, a nuestro juicio, deben tenerse en cuenta para la construcción del futuro del sector minero, pasaremos a abordar de manera más detallada el tema de la minería en Colombia, el acuerdo de paz y los retos que deberán ser afrontados por parte de esta industria en el país.

LA MINERÍA EN COLOMBIA

Con el inicio del siglo XXI, en Colombia fueron aplicadas varias reformas estructurales sobre la regulación del sector minero que permitieron impulsarlo a ser un actor principal dentro de la economía del país. Lo anterior ha sido respaldado por los diferentes planes de desarrollo que reconocen la actividad minera como un baluarte del PIB colombiano; sin embargo, desde el periodo 2012-2013, este sector ha sufrido una serie de altibajos relacionados con su consolidación como pilar de la economía y generador desarrollo.

La explotación de la minería de carbón que tradicionalmente ha sido líder en Colombia dentro de los diferentes minerales aprovechados ha sufrido un

decrecimiento del 3,9 % para el periodo 2015, en comparación con el de 2014, pasando de una producción de 88,5 millones de toneladas (MT) a una producción de 84,9 millones de toneladas (MT)¹⁶. De manera análoga, si comparamos las cifras obtenidas para el 2015 con las expectativas en las metas oficiales de producción de carbón y oro para el mismo periodo descubriremos una profunda diferencia; en otras palabras, de una producción esperada de 115 millones de toneladas (MT) en carbón, solo se arribó a los ya mencionados 84,9 (MT); así mismo, en el caso del oro ante una expectativa de 58 000 kilogramos explotados escasamente alcanzamos los 31 610 kilogramos extraídos¹⁷.

Al traducir el efecto de estas cifras a nivel macroeconómico, el impacto es absoluto, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el periodo 2015, el crecimiento del PIB colombiano fue de 3,1 %, que es muy distante del crecimiento esperado por el Gobierno nacional del 4,4 %. En este sentido, la participación de la explotación de minas y canteras en el PIB nacional fue desfavorable al pasar del 6,4 en el 2014 a 5,9 y lo que es aún más complejo, las cifras de la Inversión Extranjera Directa (IED), unida a la explotación de minas y canteras, pasaron tan solo a representar sobre el total de la IED del país el 4,4 % en el 2015, frente al de 12,3 % que sostenía para el periodo 2014^[18].

Teniendo como sustento un estudio realizado por la Fundación Foro Nacional por Colombia, y sin entrar a realizar un análisis tan detallado de cada uno de los factores que aportaron a la obtención de resultados desfavorables y discordantes con lo esperado por parte de esta industria para el país, nombraremos a continuación

algunos factores que creemos son determinantes para forjar la realidad que afronta el sector minero colombiano.

Demos inicio por el factor más obvio consistente en la caída de los precios de las materias primas en el mercado internacional que influyen directamente en la baja rentabilidad del negocio minero, este efecto se ha venido presentando desde el 2012, marcando el fin del ciclo económico denominado “*boom* de los *commodities* (2004-2013)”¹⁹. Un buen ejemplo de lo mencionado es el caso del carbón que se cotizaba para el 2011 en (uSd) 120 por tonelada y actualmente se cotiza entre los (uSd) 45 y (uSd) 60, en el mejor de los casos²⁰.

Otro factor resaltable es la constante tensión y choque de intereses entre las operaciones mineras y el ordenamiento e institucionalidad ambiental del país, ahora bien no queremos señalar que la conciliación de intereses entre estos dos componentes sea un imposible, pero debemos reconocer que hoy por hoy nos ubicamos en el centro de la discusión vinculada a múltiples aspectos como lo son: la definición de zonas de reserva forestal, la identificación de ecosistemas estratégicos y la política de creación e impulso de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINES), que se constituyen, entre otros múltiples asuntos, como pruebas del reto que afrontamos en materia ambiental para el sector extractivo en general²¹.

Además, debemos traer a colación la fuerte movilización social generada en contra de la actividad minera que posiblemente es la consecuencia de malos resultados de desarrollo y la falta de solución sobre las necesidades de la comunidad en algunos de los lugares donde han operado tradicionalmente estos empresarios. Debemos aclarar que la anterior situación no es atribuible totalmente a las