



**Colombia: el ciclo de los altos precios de minerales e hidrocarburos  
y sus efectos sobre las políticas de descentralización  
y los mecanismos de participación y consulta sociales**

**Fabio E. Velásquez C.  
Mario F. Martínez**

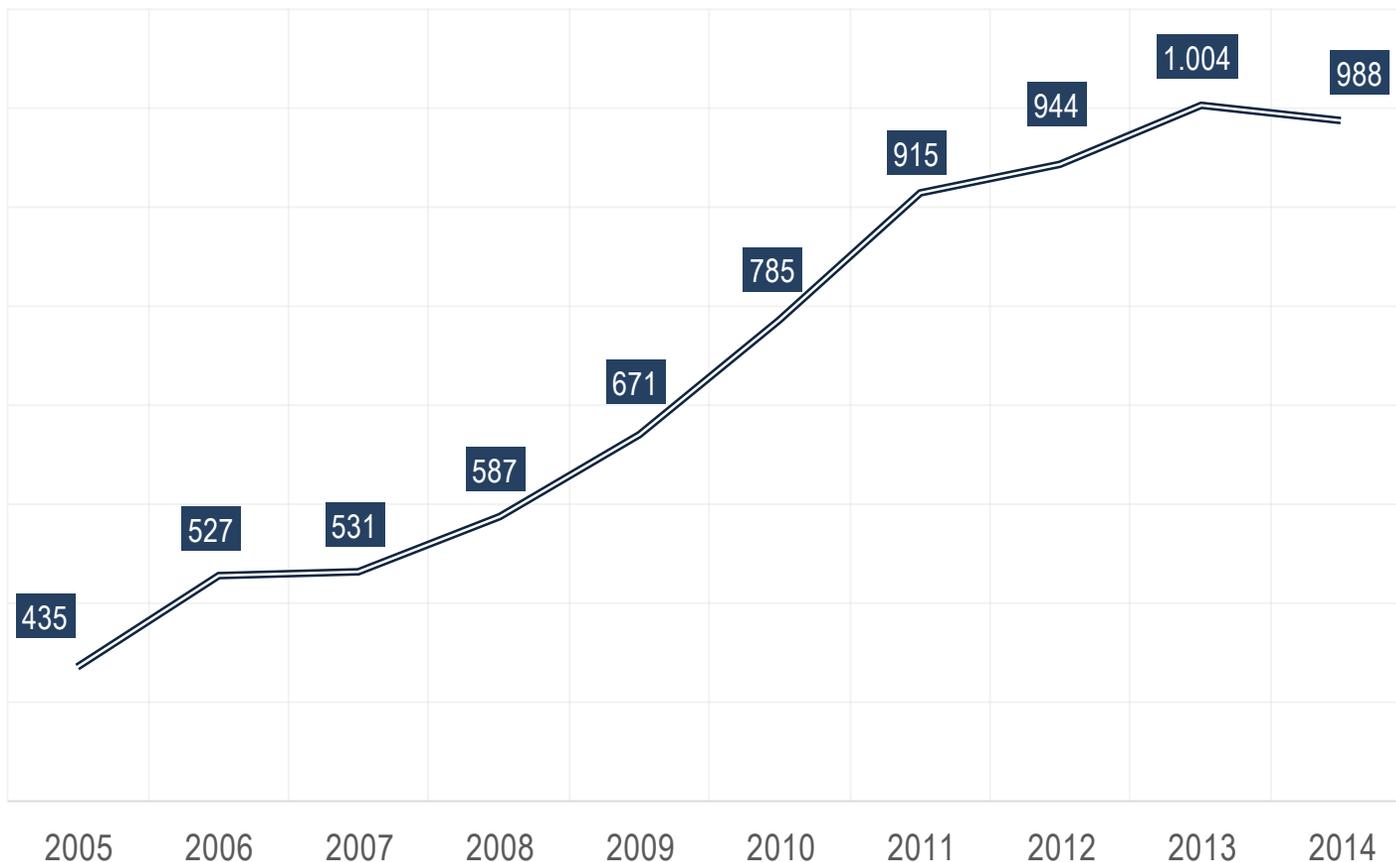
**Quito, 19 de mayo de 20015**

# El ciclo de los precios y la producción



# Hidrocarburos. Producción de Petróleo

Producción de Petróleo Colombia 2005-2014. En Miles de Barriles Diarios (KBPD)



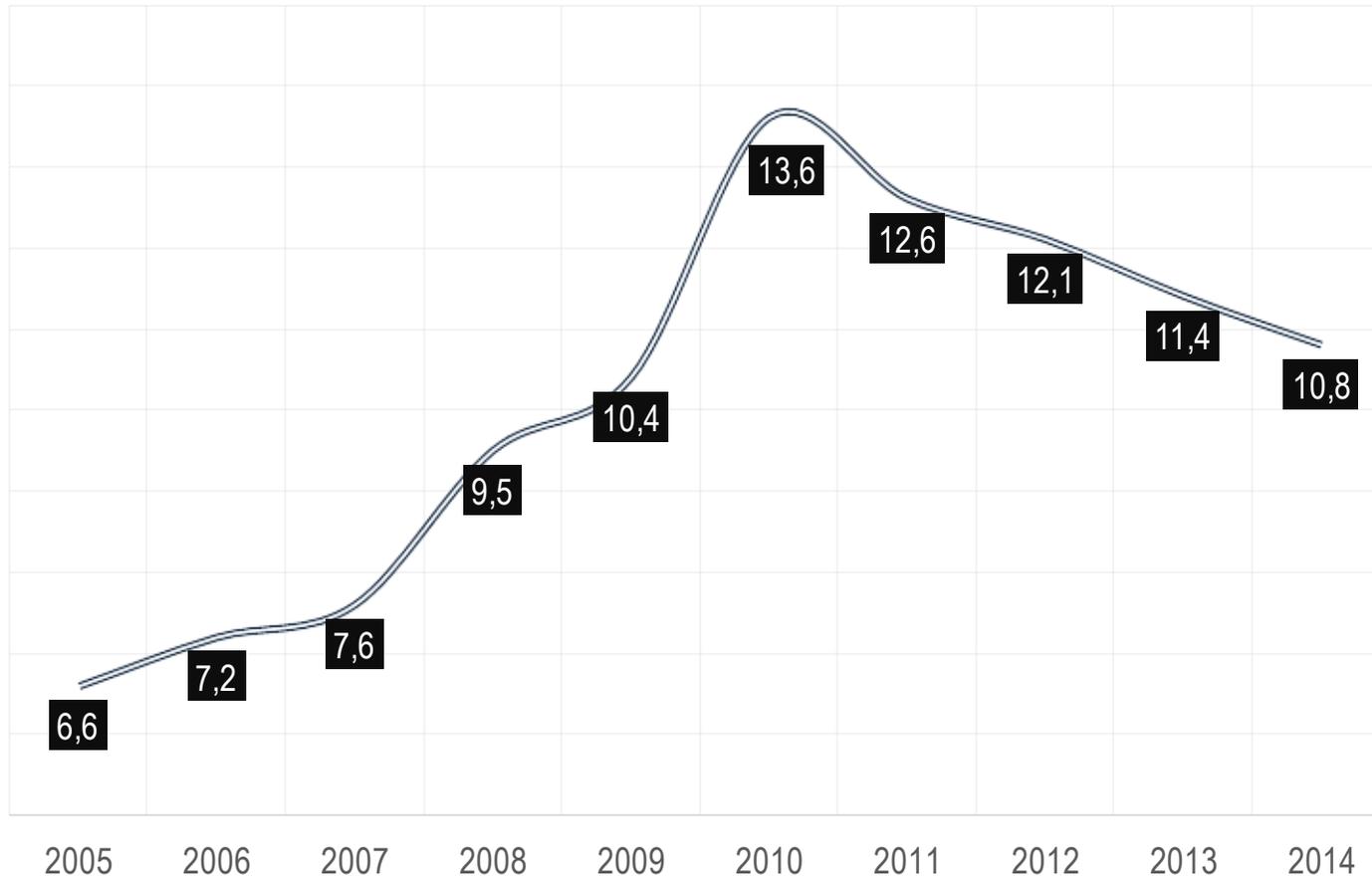
El gobierno se ha empeñado en lograr la meta de 1 millón 200 barriles diarios. Las cifras muestran que no ha sido así. Incluso en el 2014 se observa un descenso en la producción.

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos. ANH. Cifras y Estadísticas. Captura Abril de 2015



# Hidrocarburos. Producción de Gas

Producción de Gas Colombia 2005-2014. En Miles de Millones de Barriles Equivalentes



En cuanto al gas, desde el 2011 se observa una tendencia a la baja en la producción.

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos. ANH. Cifras y Estadísticas. Captura Abril de 2015



# Minería. Producción de Carbón

Producción de Carbón Colombia 2005-2014. En Millones de Toneladas



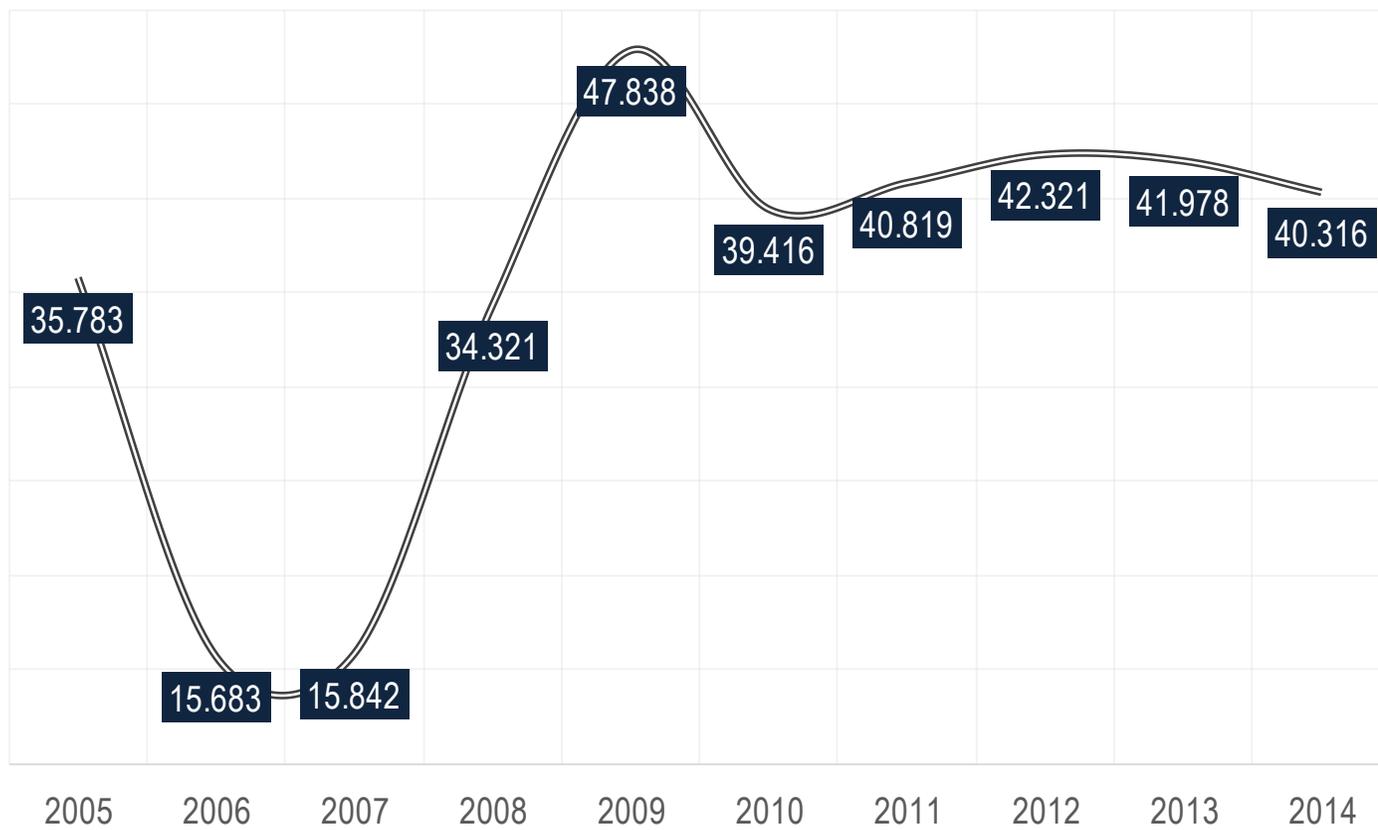
A excepción del 2013, la producción de carbón ha mantenido un crecimiento sostenido, confirmando así al país como principal potencia en América Latina

Fuente: Sistema de Información Minero Colombiano. SIMCO. Estadísticas. Captura Abril de 2015



# Minería. Producción de Oro

Producción de Oro Colombia 2005-2014. En Kilogramos



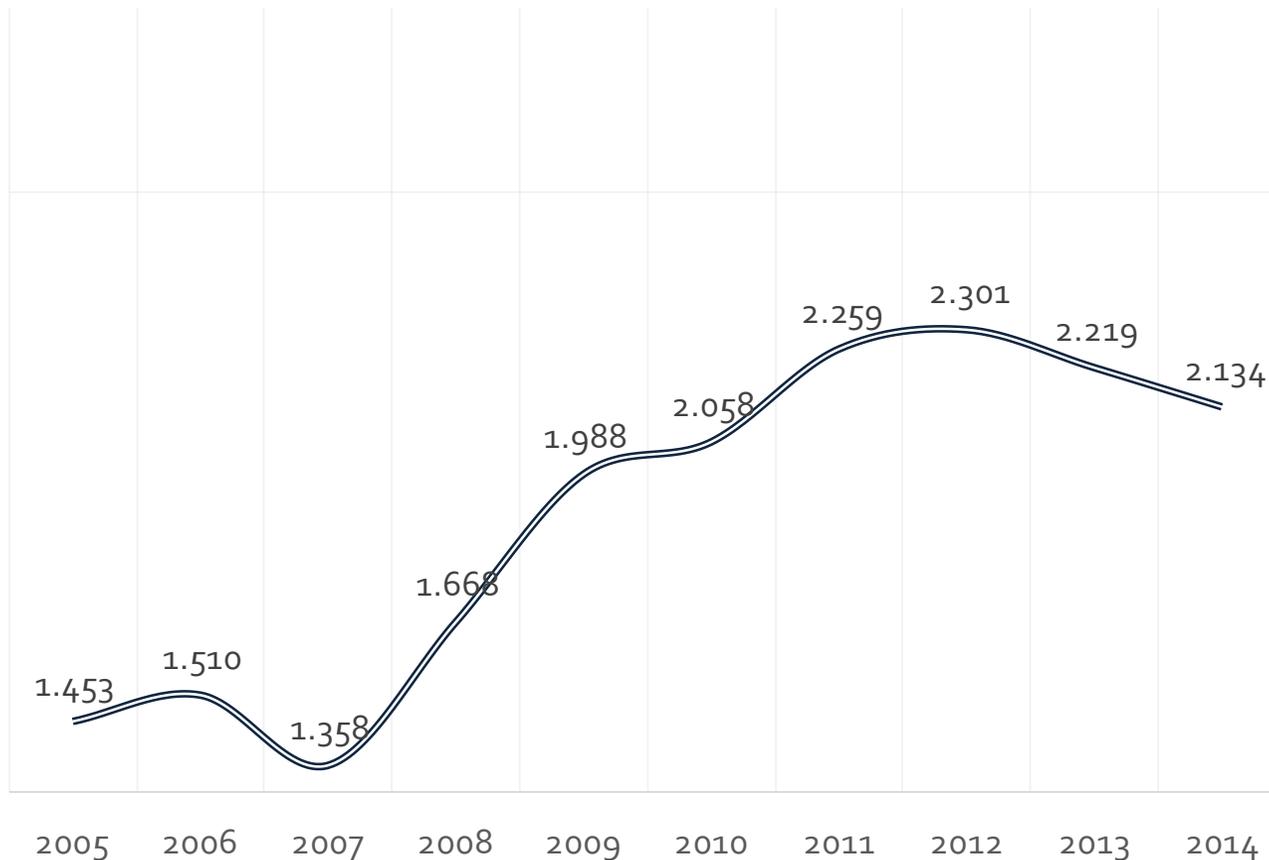
En materia de oro, la producción ha sido fluctuante con altas y bajas de acuerdo a la dinámica del mercado internacional y el aumento de la informalidad e ilegalidad.

Fuente: Sistema de Información Minero Colombiano. SIMCO. Estadísticas. Captura Abril de 2015



# Reservas de Hidrocarburos

Petróleo. Reservas 2005-2014. En Millones de Barriles (Mbbl)



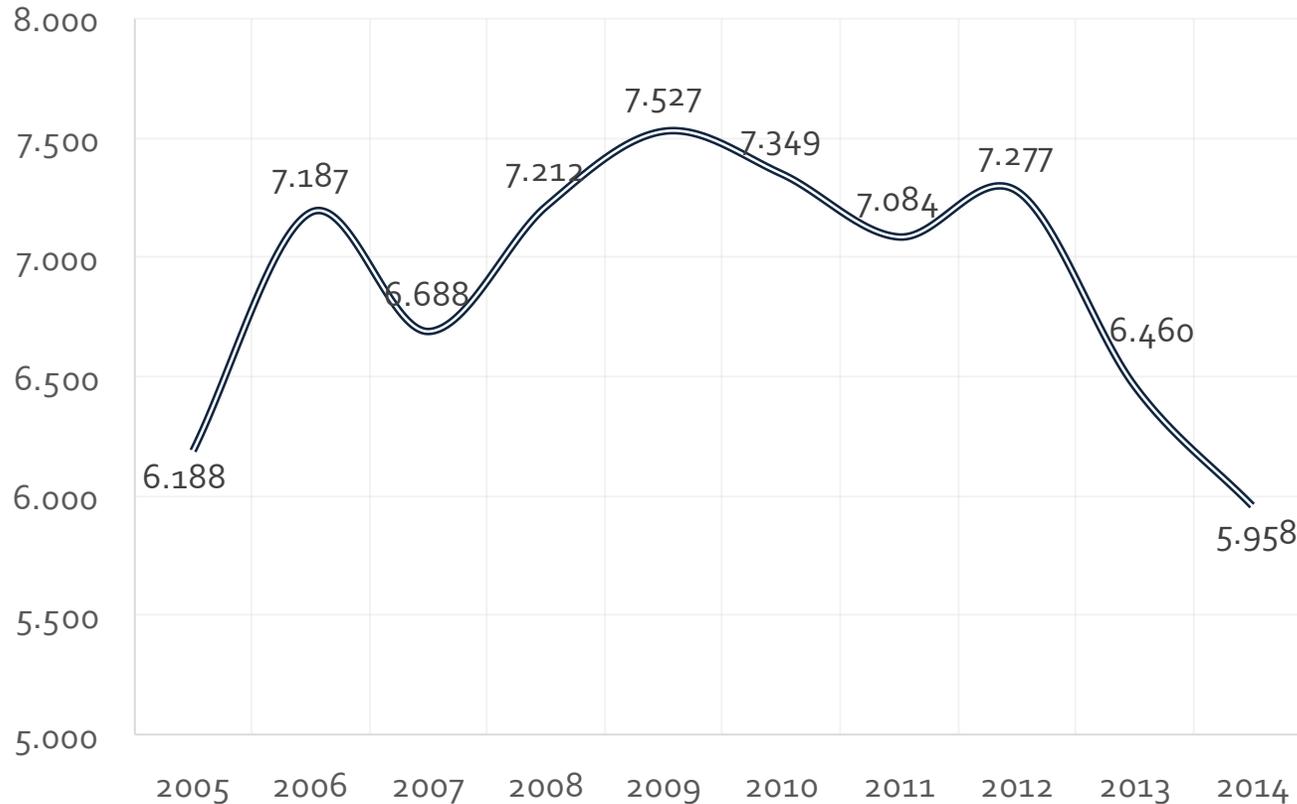
En materia de reservas hay un descenso en el período 2013-2014. Con esto comportamiento, el Factor Reservas/Producción es de 6,6 años. Esto quiere decir que en el 2020 Colombia puede perder su autosuficiencia petrolera

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos. ANH. Cifras y Estadísticas. Captura Abril de 2015



# Reservas de gas

Reservas de Gas Colombia 2005-2014. En Gigapiés Cúbicos (Gpc)



En el gas también se observa un descenso en las reservas para el período 2013-2014. Esta tendencia reafirma el mal momento de los hidrocarburos en Colombia.

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos. ANH. Cifras y Estadísticas. Captura Abril de 2015



# Aporte del Sector Extractivo al PIB Nacional

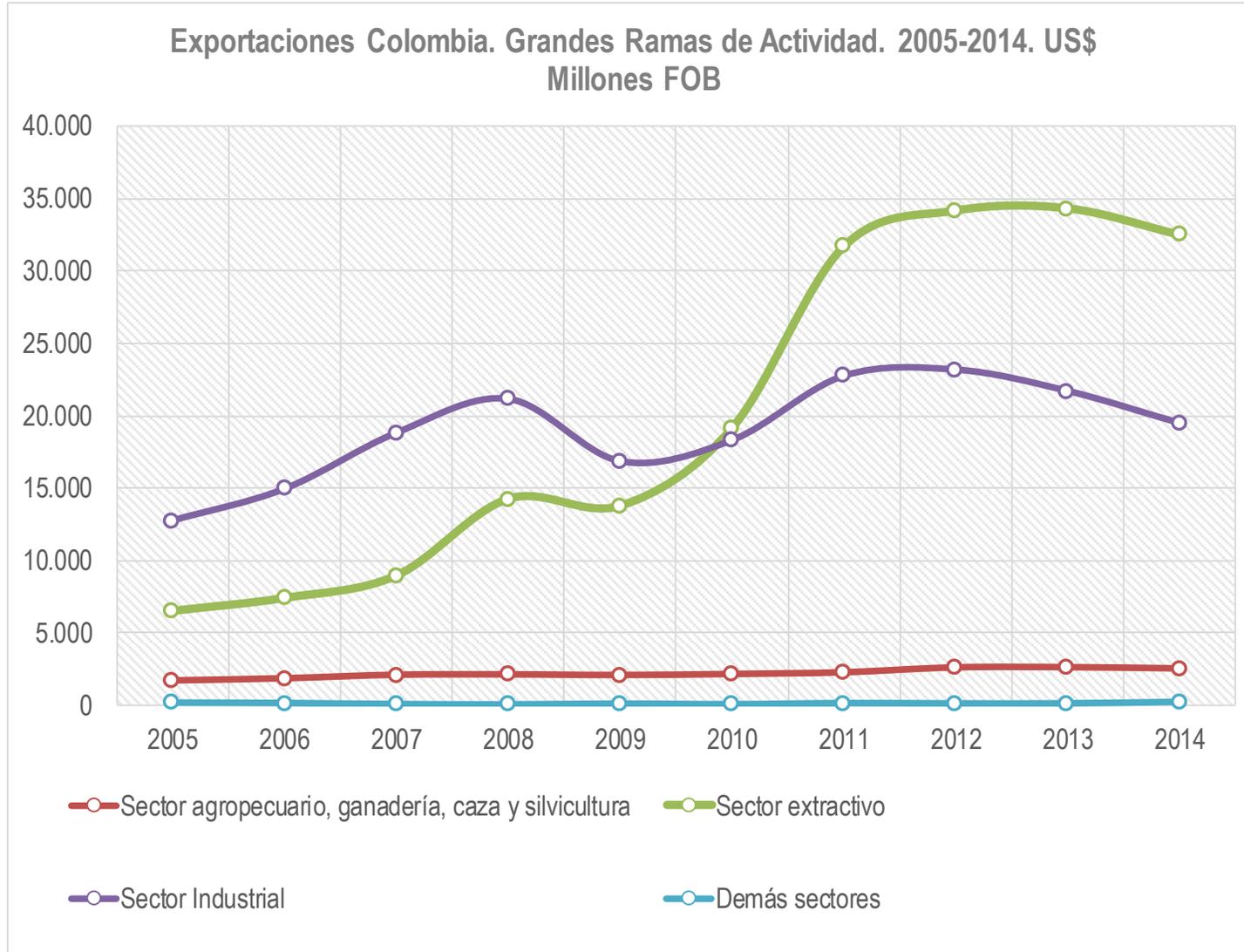
RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA	2000	2005	2010	2014
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	8,1	7,7	6,5	4,8
<b>Explotación de minas y canteras</b>	<b>5,4</b>	<b>6,3</b>	<b>7,0</b>	<b>6,4</b>
Industrias manufactureras	18,6	14,1	12,7	10,8
Suministro de electricidad, gas y agua	3,6	4,0	3,7	3,8
Construcción	5,8	5,6	6,2	7,4
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	10,3	11,7	12,0	13,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,1	6,8	7,4	7,9
Financiero, seguros, inmobiliarias y servicios a las empresas	17,8	19,1	19,5	19,9
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	13,4	15,9	15,5	15,9
Impuestos	9,9	8,8	9,5	9,5

Sobre el aporte del sector extractivo al PIB se observan dos tendencias: (i) Aumento entre el 2000 al 2010 y (ii) Disminución del 2010 al 2014. Los sectores agropecuario e industrial son los grandes perdedores. Economía reprimarizada

Fuente: Departamento Nacional de Estadística DANE. Cuentas Nacionales. Captura. Mayo de 2015



# Aporte del Sector Extractivo a las exportaciones



El sector extractivo se afianzó como el principal componente del mercado externo. En el 2014, de cada US\$100 FOB, US\$60 FOB pertenecían a este sector

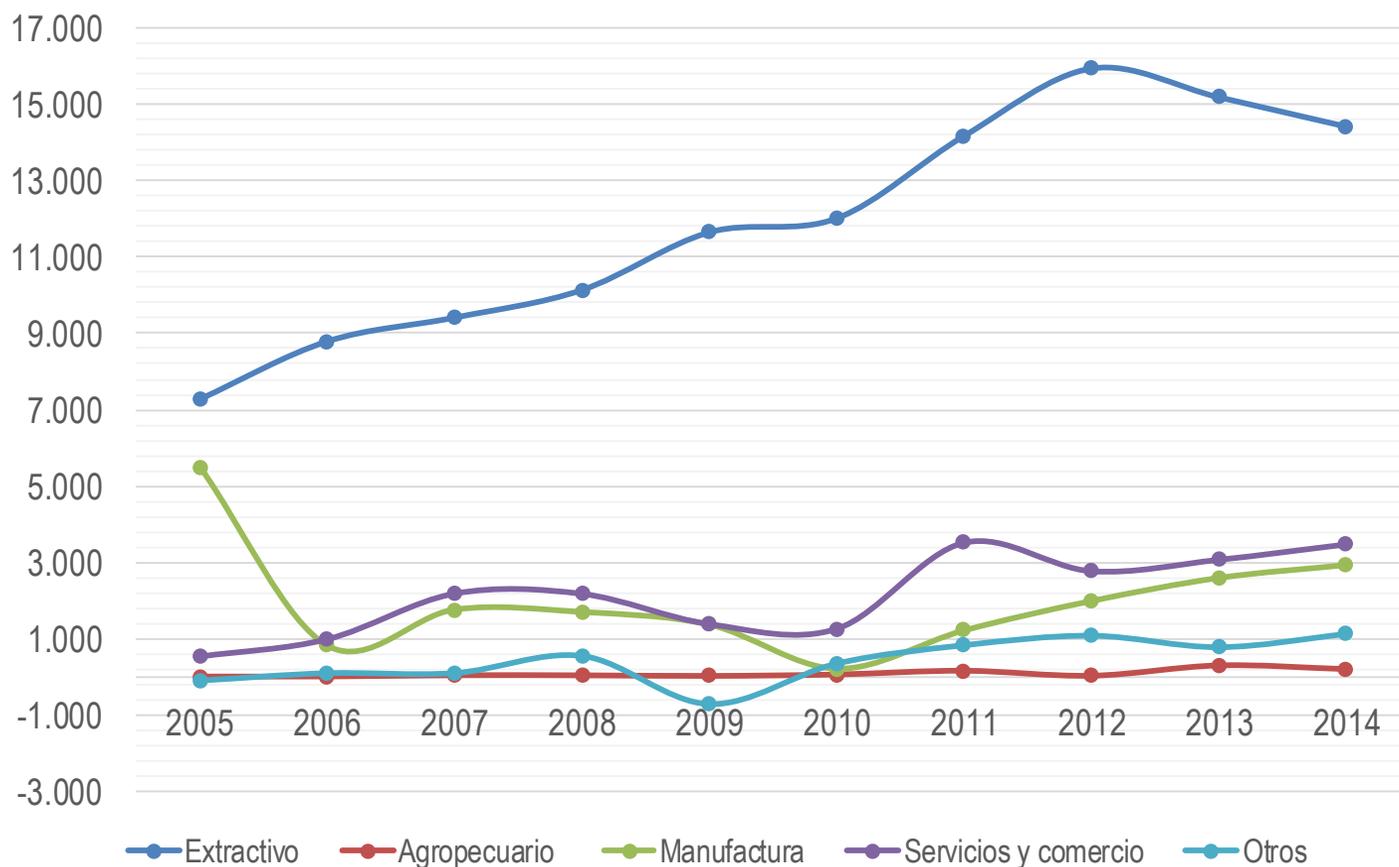
En el 2013 y 2014 se presenta una disminución en las exportaciones, incluyendo el sector extractivo.

Fuente: Departamento Nacional de Estadística DANE. Cuentas Nacionales. Captura. Mayo de 2015



# La Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector extractivo

Inversión Extranjera Directa en Colombia . IED. Grandes Ramas.  
En US\$ Millones



El sector extractivo es el mayor receptor de IED. En promedio, para el 2005-2014 de cada US\$100, US\$55 llegan a este sector.

A pesar de esta dinámica en 2013 y 2014 se observa una disminución de la IED que coincide con el fin de los precios altos en minerales e hidrocarburos

Fuente: Departamento Nacional de Estadística DANE. Cuentas Nacionales. Captura. Mayo de 2015



# Regalías Generadas. Sector Extractivo (COP\$ miles de Millones)

Año	Regalías Directas	Regalías Indirectas	Total de Regalías	% Regalías Directas	% Regalías Indirectas
2005	2.680	416	3.096	86,6	13,4
2006	3.433	547	3.980	86,3	13,7
2007	3.411	490	3.901	87,4	12,6
2008	4.677	600	5.277	88,6	11,4
2009	3.946	496	4.442	88,8	11,2
2010	4.414	573	4.987	88,5	11,5
2011	6.459	823	7.282	88,7	11,3
2012	3.001	7.277	10.278	29,2	70,8
2013-2014	4.130	15.111	19.241	21,5	78,5



**Antes de la reforma**

Un cambio fundamental. Aumenta el peso de las regalías indirectas a través de los fondos creados y disminuye la participación de las regalías directas.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación DNP. Regalías. Distribución. Captura. Mayo de 2015

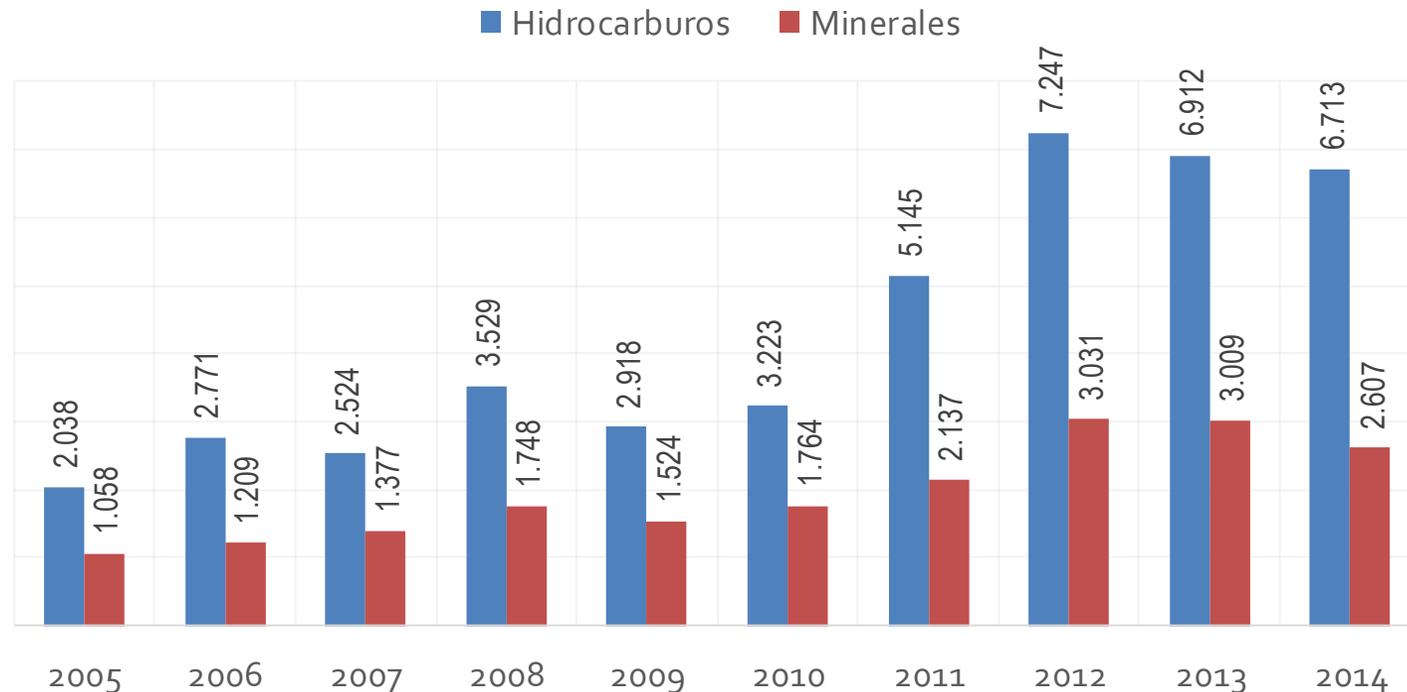


**Después de la reforma**



# Regalías por Sector

Regalías Pagadas por Hidrocarburos y Minerales. En COP\$ Millones



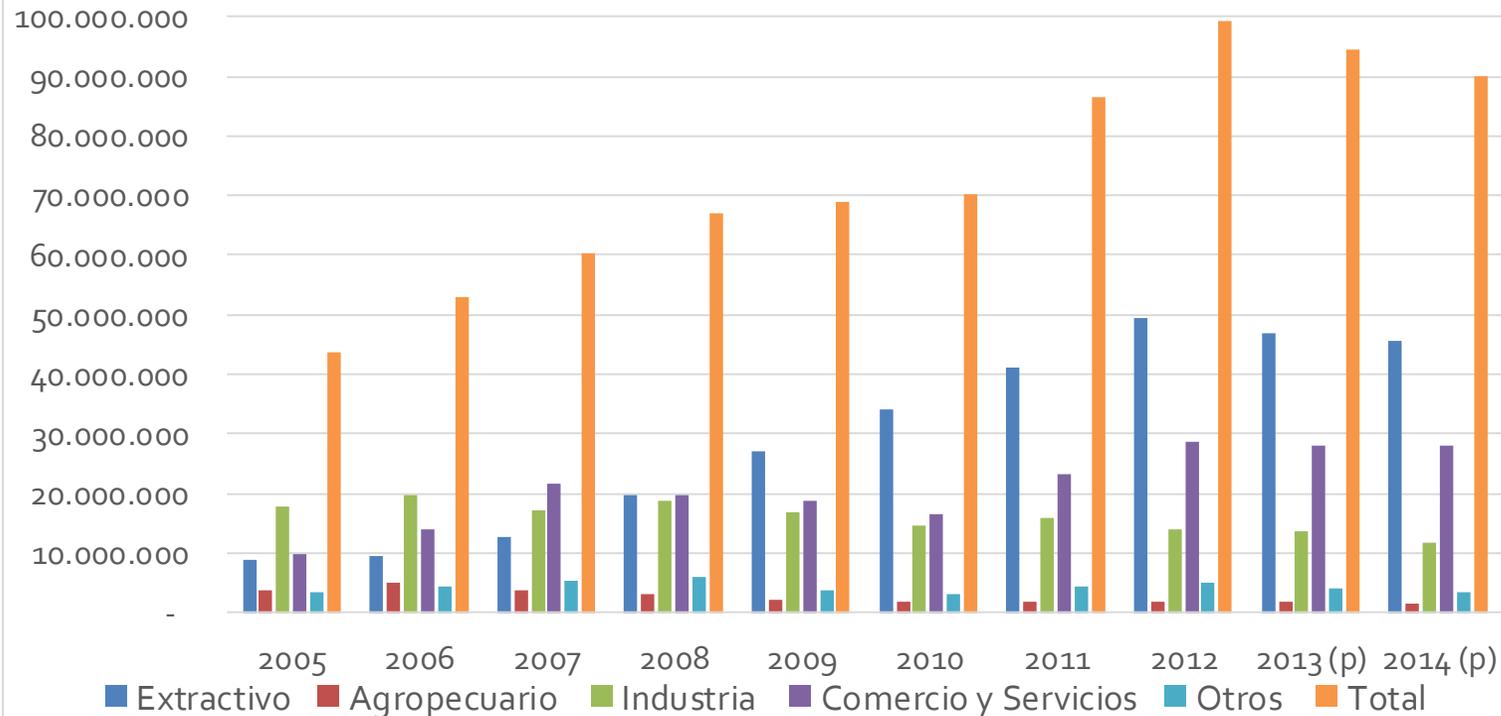
Los hidrocarburos aportan el mayor porcentaje de regalías. La minería cuenta con problemas de informalidad e ilegalidad que tiene como consecuencia su menor participación.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación DNP. Regalías. Distribución. Captura. Mayo de 2015



# Impuestos pagados

Impuestos Pagados. Sector Extractivo y Grandes Ramas de Actividad  
Colombia 2005-2014. En COP\$ Millones



Como consecuencia natural de la baja en la producción y los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos bajan los ingresos del país.

A pesar de esto, hay que decir que en el 2014, el 50% de los impuestos provienen del sector extractivo.

Fuente: Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN. Impuestos pagados por Año y Sector. Valores Agregados. Captura. Mayo de 2015  
(p) Provisional



# Metas del Gobierno. Ingresos del Sector Extractivo

Año	Regalías Proyectadas	Regalías Generadas	Déficit
2011	8.425	7.822	- 603
2012	11.382	10.278	- 1.104
2013	11.679	9.921	- 1.758
2014	12.421	9.320	- 3.101
<b>Total</b>	<b>43.907</b>	<b>37.341</b>	<b>-6.566</b>

El gobierno también proyectó las metas de ingresos de la bonanza extractiva para el período 2011-2014, en el documento: Regla Fiscal para Colombia. en materia de regalías e impuestos pagados.

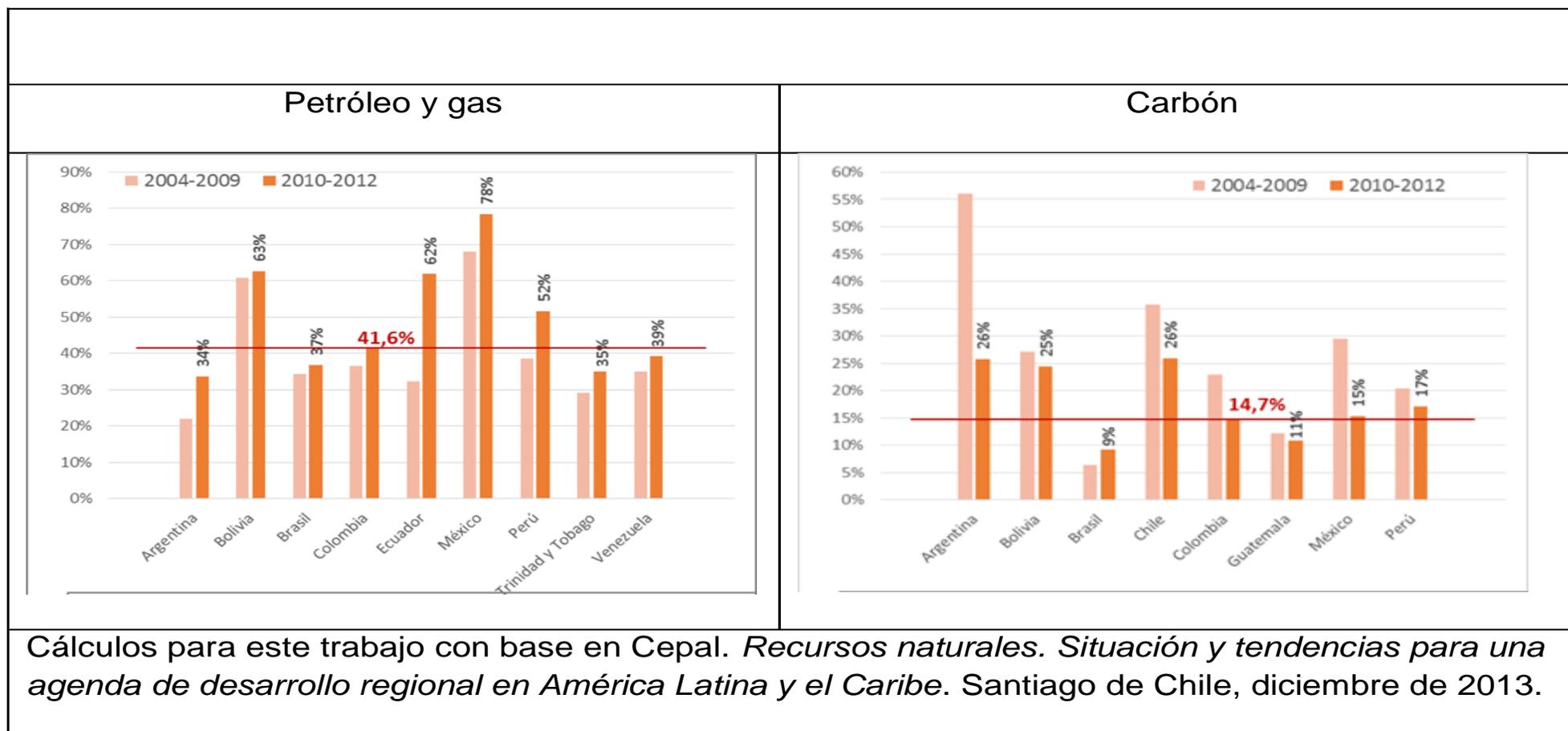
La realidad muestra que en este campo tampoco se han cumplido las metas, generando mayor presión en las cuentas del Estado.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Regla Fiscal para Colombia 2010  
Regalías e Impuestos en COP\$ Millones  
Impuestos (p) provisional

Año	Impuestos Proyectados	Impuestos Recibidos	Déficit
2011	42.321.819	41.071.162	- 1.250.657
2012	50.918.367	49.508.417	- 1.409.950
2013 (p)	51.618.744	47.039.316	- 4.579.428
2014 (p)	52.639.515	45.618.269	- 7.021.246
<b>Total</b>	<b>197.498.445</b>	<b>183.237.164</b>	<b>- 14.261.281</b>



# Ingresos fiscales captados por el Estado como porcentaje de la renta total generada por hidrocarburos y carbón



# Reacciones

## Gobierno

- Endeudamiento
- Reforma tributaria
- Promoción de tecnologías no convencionales

## Empresas

- Freno a la inversión
- No reducción de empleo en el corto plazo

## Trabajadores

- Empleados de grandes empresas: incertidumbre en el mediano plazo
- Minería informal e ilegal: crecimiento
- Movimientos sociales: resistencia a la minería

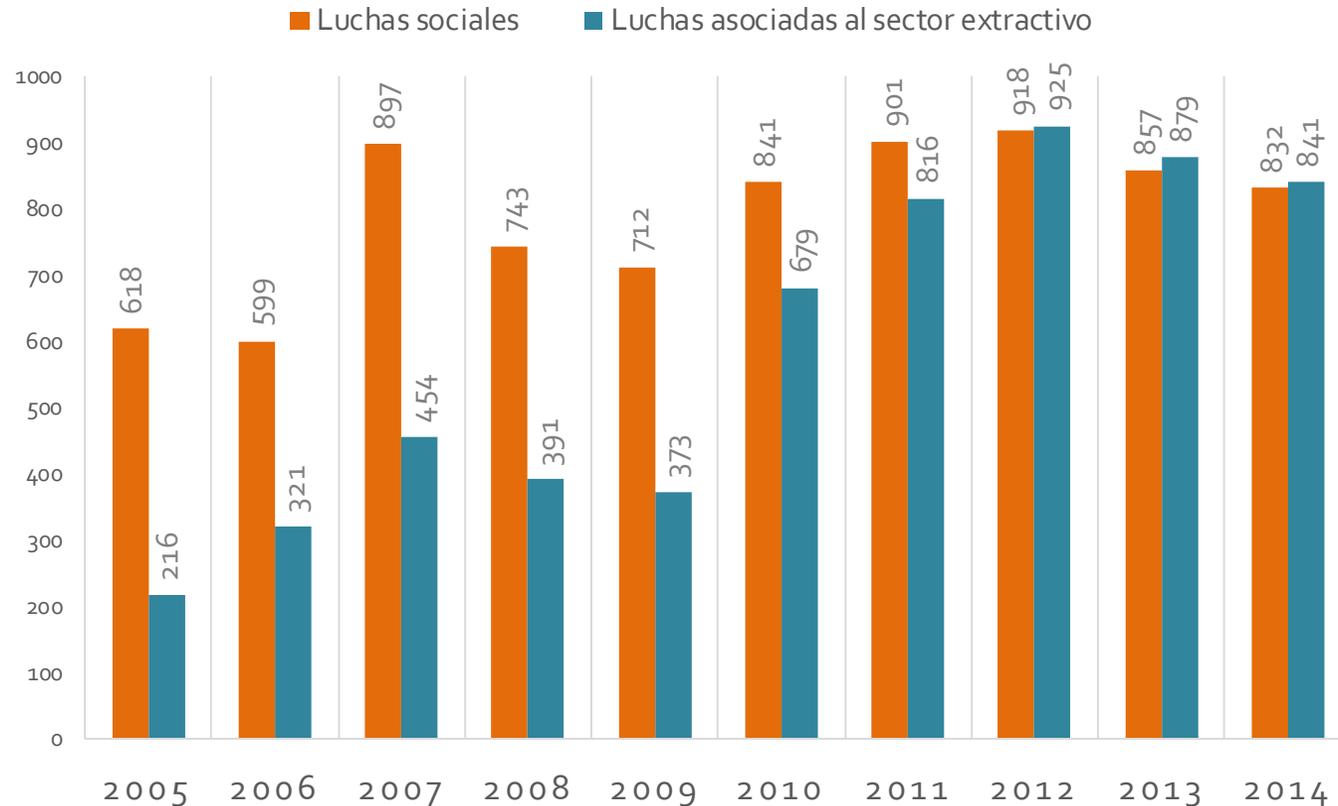


# Conflictos socioambientales



# Conflictos socioambientales

## Luchas Sociales en Colombia



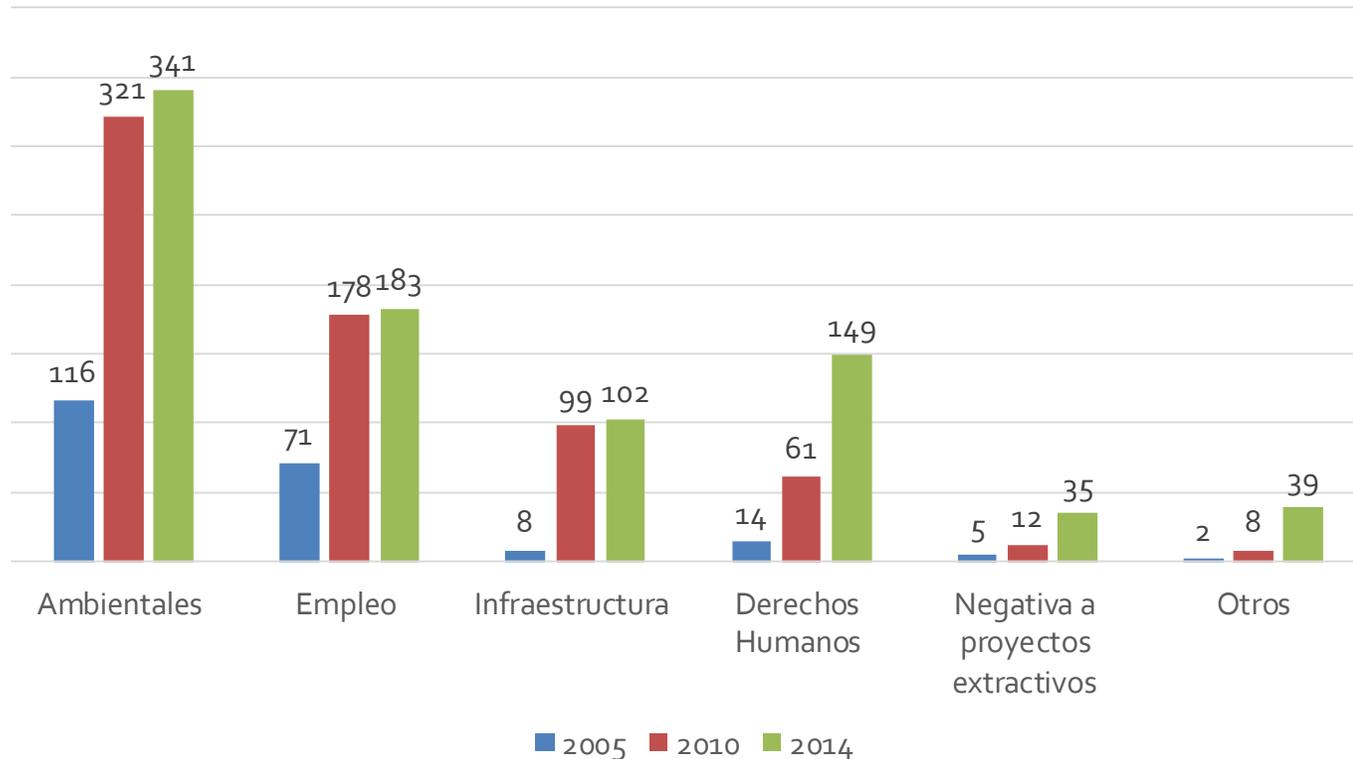
El Observatorio de Luchas Sociales del CINEP señala que los conflictos asociados al sector extractivo han aumentado de manera considerable. Incluso, se ha convertido en la más importante fuente de tensiones en el territorio en Colombia.

Fuente: CINEP. Observatorio de Luchas Sociales. Captura. Mayo de 2015



# Conflictos socioambientales

Causas de conflictos asociados al sector extractivo Colombia



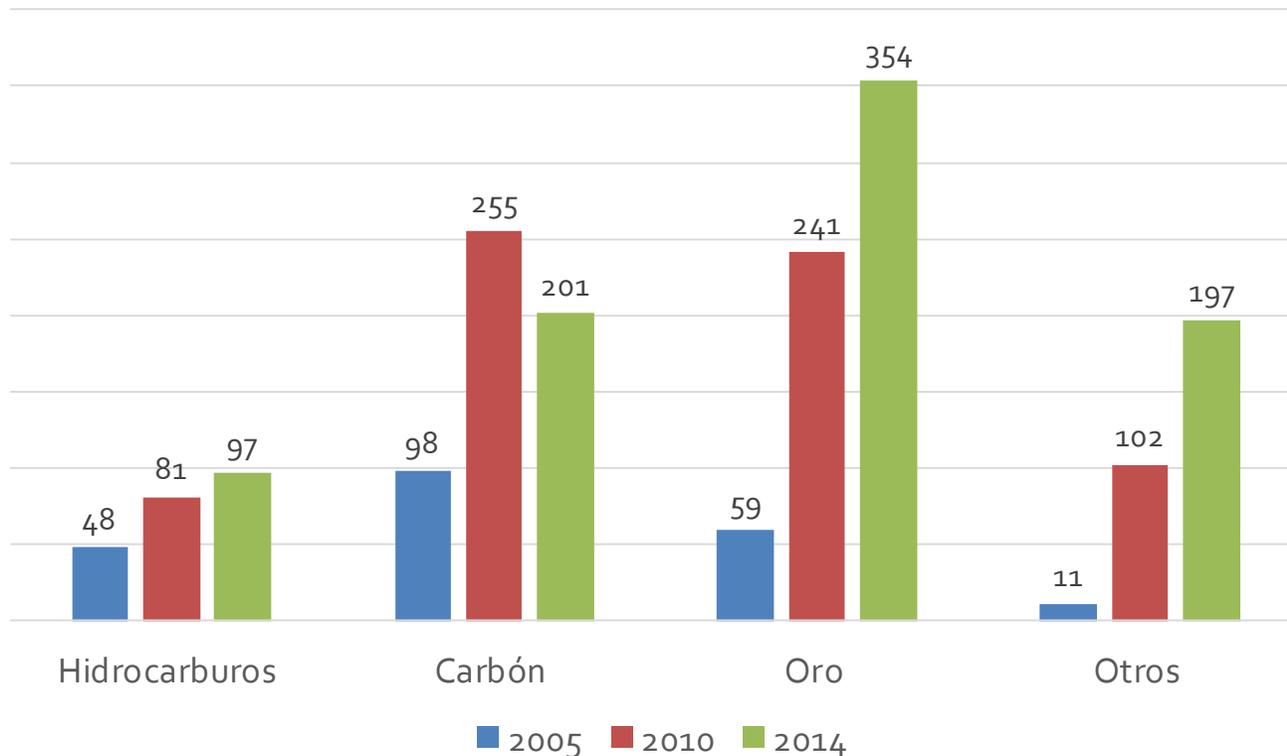
Aunque la mayoría de conflictos están relacionados con temas ambientales, hay un crecimiento significativo en temas como empleo, la infraestructura local, los derechos humanos y violencia, la negativa de la población y autoridades al establecimiento de proyectos extractivos, entre otros.

Fuente: CINEP. Observatorio de Luchas Sociales. Captura. Mayo de 2015



# Conflictos socioambientales

Conflictos asociados a Hidrocarburos y Tipo de Mineral Colombia



Los conflictos y las luchas socioambientales se asocian con mayor frecuencia a proyectos de hidrocarburos, carbón y oro en Colombia. Se observa incluso que en el oro el crecimiento de estos conflictos es significativo

Fuente: CINEP. Observatorio de Luchas Sociales. Captura. Mayo de 2015



# Impacto Territorial

1. Extractivas, condiciones sociales y pobreza
2. Las relaciones Nación-Territorio



# Condiciones de Vida y Pobreza

- Análisis de Guillermo Rudas. Contraloría General de la República. (Garay et al. 2013) Minería en Colombia. Institucionalidad y Territorio, Paradojas y Conflictos.
- Aquí se toma una muestra de municipios de la siguiente manera:
  - 25% de municipios con mayor producción de petróleo, carbón, oro o níquel.
  - Estar dentro de los municipios que sin ser capitales de departamento, tienen una relación entre ingresos tributarios e ingresos totales mayor que la que existe en Bogotá.
  - 25% de los municipios con mayores hectáreas cultivadas con coca.
- El resultado de esta selección fue:

## Primer período de análisis (1998-2005)

- 18 municipios con la mayor producción de petróleo
- 27 municipios con la mayor producción de carbón
- 6 municipios que reciben más regalías del níquel
- 64 municipios con la mayor producción de oro
- 69 municipios con los mayores cultivos de coca
- 26 municipios que sin ser capitales de departamento, tienen una relación entre ingresos tributarios e ingresos totales mayor que la que existe en Bogotá.
- Total 184 municipios

## Segundo período de análisis (2006-2012)

- 27 municipios con la mayor producción de petróleo
- 36 municipios con la mayor producción de carbón
- 7 municipios que reciben más regalías del níquel
- 71 municipios con la mayor producción de oro
- 61 municipios con los mayores cultivos de coca
- 22 municipios que sin ser capitales de departamento, tienen una relación entre ingresos tributarios e ingresos totales mayor que la que existe en Bogotá.
- Total 224 municipios

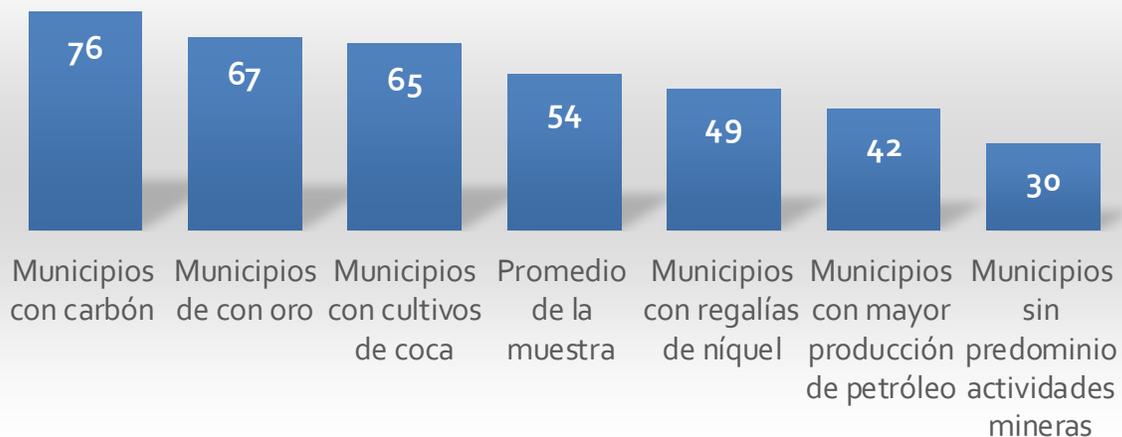


# Condiciones de Vida y Pobreza

Resultado del estudio 1998-2005.

Resultado del estudio 2005-2012.

%NBI Municipios Analizados



%NBI Municipios analizados



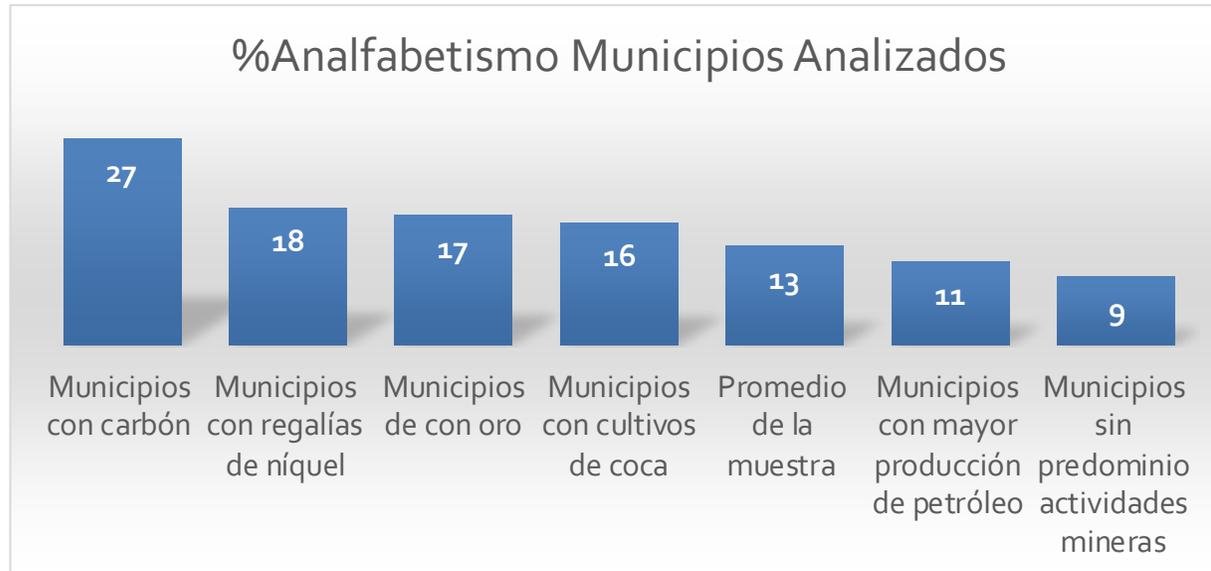
Los municipios sin actividades mineras presentan menores tasas de NBI en los dos períodos de análisis, incluso en el 2005-2012 aumentan el porcentaje de población bajo esta condición.

Además, los municipios con producción de carbón y oro, presentan los peores resultados, aún comprándolos con los municipios que tienen los mayores cultivos de coca en el país.

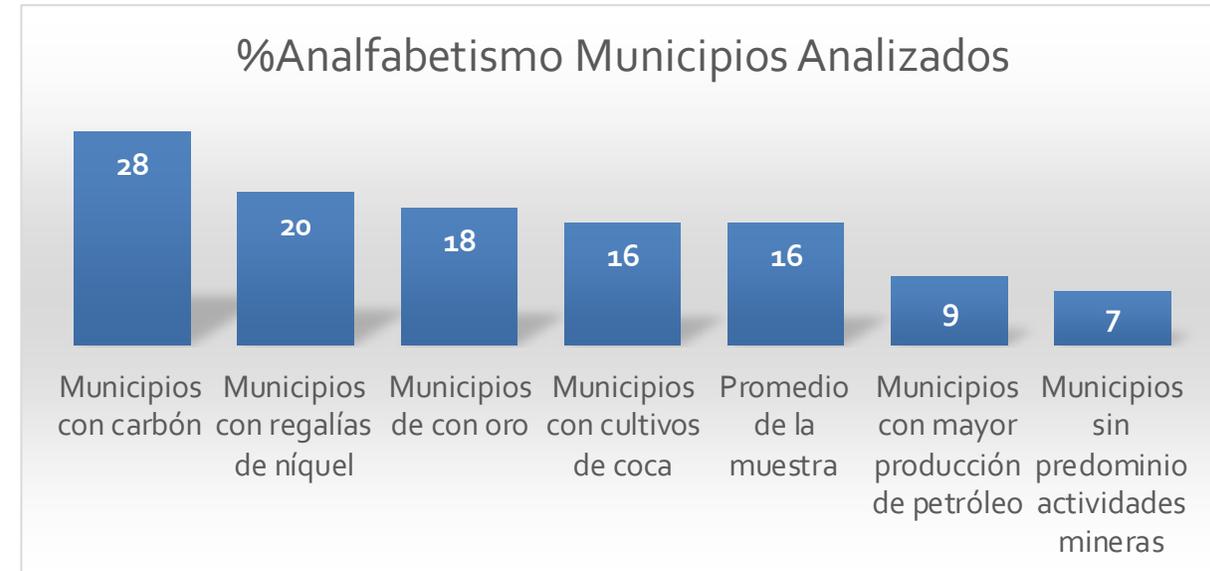


# Condiciones de Vida y Pobreza

Resultado del estudio 1998-2005.



Resultado del estudio 2005-2012.



En el indicador de analfabetismo sucede lo mismo, los municipios sin actividades mineras presentan mayores porcentajes de personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir. Además, esta tendencia se amplía en el período 2005-2012

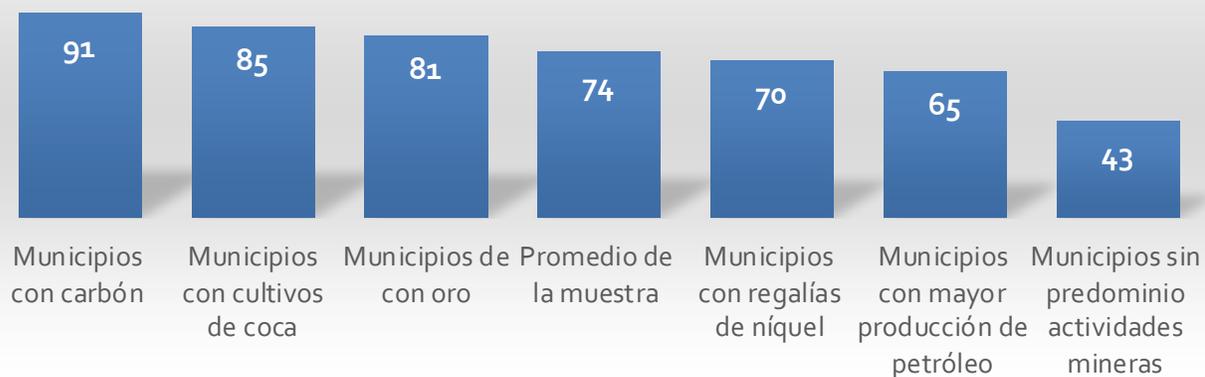


# Condiciones de Vida y Pobreza

Resultado del estudio 1998-2005.

Resultado del estudio 2005-2012.

%Índice de Pobreza Multidimensional Municipios Seleccionados



%Índice de Pobreza Multidimensional Municipios Analizados



Al igual que en el caso anterior, los municipios con mayor producción de carbón presentan los niveles más grandes de pobreza multidimensional y privaciones.

También estos municipios tienen mayores niveles de menor calidad de vida, superiores a los municipios con mayores cultivos de coca en el país.



# Condiciones de Vida y Pobreza

Resultado del estudio 1998-2005.

Resultado del estudio 2005-2012.



Como en los casos anteriores, los municipios con mayor producción de carbón presentan los niveles más grandes de privaciones, superiores a los municipios con mayores cultivos de coca. Las distancias aumentan en los dos períodos analizados.



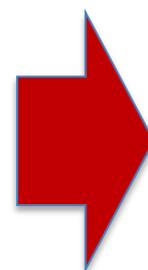
# Las Relaciones Nación - Territorio

## Constitución Nacional:

«Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, **descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, **participativa** y pluralista» (Artículo 1).

«Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales»* (Artículo 287).



## Ley de Desarrollo Territorial.

Establece los mecanismos (POT) que permiten al municipio, **en ejercicio de su autonomía**, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo.

## Ley Orgánica de Régimen Municipal:

Autoriza a los municipios a realizar una **consulta popular** cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en sus actividades tradicionales (Artículo 33).



# En el sector minero

En Colombia, el manejo del sector extractivo está fuertemente concentrado en el Gobierno Nacional a través de las autoridades mineras (Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente, Agencia Nacional Minera, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Servicio Geológico Colombiano). El gobierno central define la política, entrega títulos, firma contratos y concesiones, expide licencias ambientales, vigila la actividad, recibe las regalías y los impuestos, los distribuye en las entidades territoriales y vigila su uso.



## **Código de Minas:**

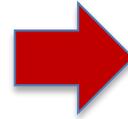
*«Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos» (Artículo 5).*



# Las Relaciones Nación - Territorio

## Código de Minas:

*Ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo (Artículo 37)*



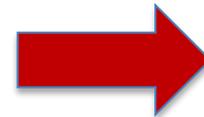
## Decreto 934 de 2013

*«Dado el carácter de utilidad pública e interés social de la minería, a través del Ordenamiento Territorial no es posible hacer directa ni indirectamente el Ordenamiento Minero, razón por la cual los planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán incluir disposiciones que impliquen un ordenamiento de la actividad minera en el ámbito de su jurisdicción, salvo previa aprobación de las autoridades nacionales» (Artículo 2)*



## Decreto 934 de 2013

*«Los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales no podrán establecer zonas del territorio que queden permanentemente o transitoriamente excluidas de la minería mediante acuerdos municipales u ordenanzas departamentales respectivamente, por exceder el ámbito de sus competencias» (Artículo 2, parágrafo 1).*

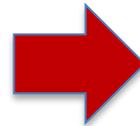


**Demanda del decreto 934 de 2013**



# Las Relaciones Nación - Territorio

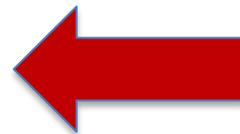
**Sentencia C-123 de 2014 (Corte Constitucional)**  
«Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán **acordar** con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política».



## **Decreto 2691 del 23 /12/ 2014 (Decreto Navideño)**

El protocolo para llegar a un acuerdo sobre los temas señalados en la sentencia es el siguiente:

- El Concejo Municipal debe aprobar un Acuerdo con las razones por las cuales la actividad minera no es considerada conveniente para el territorio. Ese Acuerdo debe basarse en estudios científicos, que el municipio debe financiar.
- La entidad nacional competente examina el Acuerdo.
- Convoca a las autoridades municipales para que expongan sus argumentos.
- El Ministerio de Minas y Energía decide si los argumentos de las autoridades municipales son o no aceptables.
- El Ministerio de Minas decide si autoriza la actividad minera.



**Demanda del decreto 2691 de 2014**



# Las Consultas Populares

## Constitución Política

«Son fines esenciales del Estado [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación» (Artículo 2).

«Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político» (Artículo 40).

## Consulta Previa

Adopción del Convenio 169 de la OIT mediante la ley 21 de 1991, reglamentada mediante el decreto 1320 de 1998

## Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana

La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria (Artículo 8).

## Ley Orgánica de Régimen Municipal:

Autoriza a los municipios a realizar una **consulta popular** cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en sus actividades tradicionales (Artículo 33).



# Las Consultas Populares

Consulta popular en el municipio de Piedras (Tolima) para definir si en el territorio municipal se adelanta actividad minera. La población dijo «no» a la minería.

Varios municipios comenzaron a proponer la realización de consultas populares para decidir sobre la instalación de proyectos mineros y de hidrocarburos en su territorio.

El gobierno nacional rechazó la validez de la consulta de Piedras y de otras consultas por considerar que los municipios no tienen esa competencia.

El Procurador General de la Nación anunció investigaciones disciplinarias a los alcaldes que realicen consultas populares, con el argumento de que están violando la Constitución y las leyes.

La sentencia C-123 de la Corte Constitucional indirectamente abre la puerta a que los alcaldes, como parte del acuerdo que deben construir con las autoridades nacionales, consulten a su población sobre proyectos mineros.



# Consideraciones finales

- Existe un alto déficit de gobernanza democrática, tanto intergubernamental como en la relación entre Estado y sociedad.
- Ante las tensiones intergubernamentales, la tendencia del gobierno central es a concentrar cada vez más poder, incluso ante sentencias de la Corte Constitucional.
- La sentencia C-123 abre una puerta de diálogo que el gobierno tiene temor de explorar, pero tendrá que hacerlo. La demanda al Decreto Navideño va a prosperar y el gobierno tendrá que redefinir su estrategia de relación con entes territoriales.
- No idealizar a las autoridades territoriales. Ver deficiencias en términos de capacidades institucionales, corrupción y compromisos con la actividad extractiva.
- Necesidad de un mayor equilibrio en las relaciones inter-gubernamentales para el manejo del sector extractivo, pero con alta dosis de participación ciudadana.



# Consideraciones finales

- En materia de participación hay que resolver el «galimatías» jurídico existente.
- A pesar del «despertar» de sectores sociales en varios territorios, el tejido social sigue siendo débil y hay que hacer un trabajo muy fuerte de generación de contrapesos sociales en el territorio.
- Apostarle, desde la lógica gubernamental, a **pactos de gobernanza del territorio** y, desde la lógica social, al ejercicio de una ciudadanía activa e incidente en el territorio, defensora de sus derechos.
- Estrategias de regulación y control de la actividad extractiva, de manera que tenga impactos económicos, sociales y ambientales positivos en el territorio (encadenamientos) y búsqueda de nuevas fuentes de actividad productiva alternativas a la actividad extractiva.
- Transparencia: AGA y EITI: controversia en torno al tema ambiental en EITI.



# Gracias

[fevelasquez@foro.org.co](mailto:fevelasquez@foro.org.co)

