



**FEBRERO 2018**

**BOLETÍN DEL  
SECTOR EXTRACTIVO  
EN COLOMBIA N° 15**



## ÍNDICE

Consulta popular en Granada, Meta: Una petición imposta...	1
Industrias extractivas e institucionalidad ambiental en Colombia .....	3
EITI se convertirá en una herramienta para madurar el debate sobre el sector extractivo .....	6
Se renueva la representación de sociedad civil en EITI Colombia .....	8

**Fundación Foro Nacional por Colombia**  
(57-1) 2822550  
Carrera 4A No. 27-62  
Bogotá, Colombia  
[www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)  
[info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)  
[@foronacionalcol](http://@foronacionalcol)  
[facebook.com/Foronacional](http://facebook.com/Foronacional)

## CONSULTA POPULAR EN GRANADA, META: UNA PETICIÓN IMPOSTERGABLE

Mesa Hídrica Sumapaz - Ariari

### La base constitucional y legal

Para hablar de Consulta popular debemos decir que es un mecanismo de participación ciudadana emanado de la Constitución Política de Colombia, por medio del cual los habitantes de la nación, un departamento o un municipio definen con su voto asuntos que les interesan o afectan sus vidas. Está reglamentada para ser utilizada por parte de las comunidades mediante las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015. También es necesario tener en cuenta que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 prevé de forma clara que, “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 las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley”.

Esto indica que quienes proponemos la consulta popular como el mecanismo óptimo para blindar los territorios de la amenaza que se cierne sobre ellos, estamos impulsando un mecanismo idóneo, respaldado legalmente, que se fortalece con la sentencia de la Honorable Corte Constitucional T-445 de 2016 cuando dice en su Art segundo: “PRECISAR que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”.

Ahora bien, nuestra Carta Magna estipula en su Artículo 65: “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al

desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad". De ahí que nuestro territorio, dedicado exclusivamente desde su colonización a esa tarea de entregar su alimento al pueblo colombiano y a garantizar a sus habitantes su soberanía alimentaria, tiene el derecho a continuar haciéndolo.

#### Por qué nuestra consulta

El territorio del Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM) fue declarado como zona protegida mediante el decreto ley 1989 de 1989, aún vigente. Esa condición ha sido violada continuamente cada vez que el gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), o de la Agencia Nacional de Minería (ANM), o del Ministerio de Ambiente y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), entrega bloques petroleros o mineros y expide licencias alegremente sin tener en cuenta su conformación y, mucho menos, su contenido en cuanto a biodiversidad y recurso hídrico, así como el daño que pueda causar, y menos aun lo que piensan sus pobladores y su vocación. Ese territorio tiene hoy una oportunidad de blindarse, promoviendo en los 19 municipios que lo integran consultas populares que en conjunto terminarán haciendo de este territorio un espacio libre de explotación petrolera y minera, de modo que su vocación agrícola, pecuaria y de destino turístico amigable con la naturaleza estarán asegurados.

El resultado de la consulta popular realizada el domingo 4 de junio de 2017 en el municipio de Cumaryl, territorio del piedemonte llanero, lo convirtió en el primer municipio del Meta, en el que sus habitantes, como constituyentes primarios, definieron su vocación y dieron un NO rotundo a la intervención de la industria extractiva de los hidrocarburos. La organización y el sentido de apropiación del pueblo de Cumaryl se impusieron con el NO sobre las frases de promesas de progreso y desarrollo que trataron de implementar los promotores del SI, encarnados en los funcionarios de las petroleras y sus amigos, quienes intentaron de todo, desde la reducción del número de mesas implementado por la Registraduría, hasta la invitación a no participar para disminuir la votación, buscando que el total de votos exigido para su validez fuera insuficiente.

En este orden de ideas, tomó fuerza y se hace cada vez más importante avanzar en la tarea de sacar adelante la consulta popular que inició el alcalde de Granada, mediante la expedición del decreto 077 de 2017, cuyo trámite fue aprobado por el Concejo Municipal, el cual, en una decisión por mayoría simple, dijo sí a la propuesta; posteriormente, continuó su ruta hacia el tribunal



administrativo del Meta para su control de constitucionalidad, aval que exitosamente tuvo su anuencia.

#### La salvaguarda del territorio

Es evidente que el grado de conciencia sobre la necesidad de cuidar el territorio, ha crecido en la población. Adicionalmente, el trabajo de las Mesas Hídricas y de las organizaciones ambientalistas ha avanzado al punto de poder asegurar que las comunidades están hoy día en condiciones de enfrentar con éxito y de manera organizada esta toma de decisiones, aún en contra de todo lo que se mueve a su alrededor, como la no financiación de las consultas anunciada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual se negó rotundamente a pesar de las tres tutelas interpuestas por la administración municipal y los 16 comités promotores por el NO.

En los municipios donde el alcalde no apoye la iniciativa o el concejo la frene rechazando o no tramitando el aval de forma oportuna se puede optar por la consulta por iniciativa popular, de acuerdo a la misma ley 1757 de 2015 (artículo 9, literal d). Para solicitar una consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales, se requiere del apoyo de un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral; señala la ley en el parágrafo 1º de dicho artículo: "Cuando el número de apoyos válidos obtenidos para un referendo, una iniciativa popular normativa, o una consulta popular de origen ciudadano sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente, deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, de la consulta popular o trámite de la iniciativa normativa según se trate, en el término de veinte (20) días".

Buscaremos en el 2018 desarrollar el planteamiento anterior con el fin de cohesionar las fuerzas ambientalistas y conseguir que nuestra vocación agrícola y pecuaria quede intacta, incluido por supuesto nuestro majestuoso río Ariari.

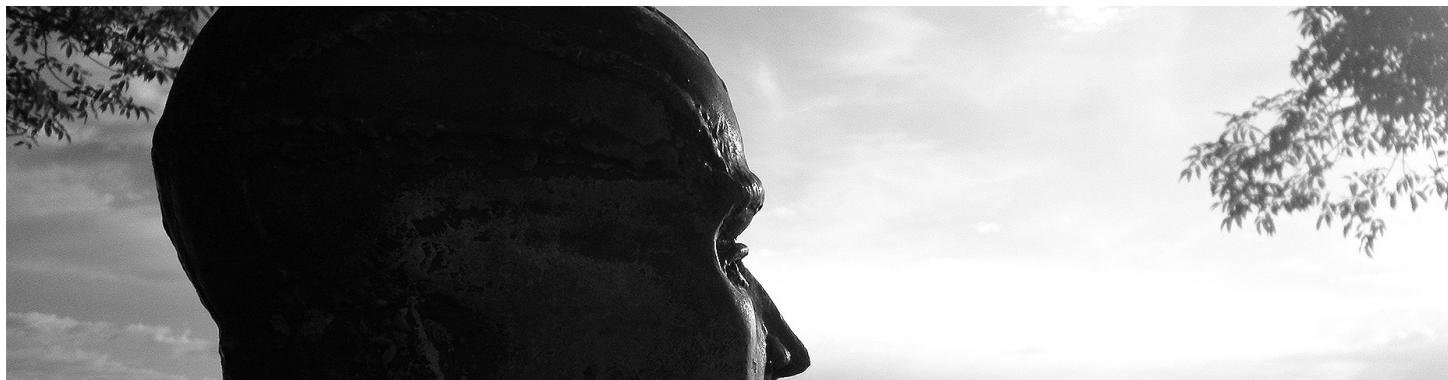


Natural  
Resource  
Governance  
Institute  
Oil, gas and mining for development

**Brot**  
für die Welt

# INDUSTRIAS EXTRACTIVAS E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN COLOMBIA<sup>1</sup>

Ana María Cárdenas  
Foro Nacional por Colombia  
Capítulo Región Central



Este artículo hace un recuento de los principales cambios de la institucionalidad ambiental ligados al boom de las industrias extractivas en Colombia y a la reciente fase de caída de los precios de las materias primas en el mercado internacional (2005-2016). En la primera sección se presenta una breve reseña de la normatividad ambiental y de lo que ella implicó en términos de la institucionalidad del sector. Posteriormente se señalan las reformas de las que fue objeto el Ministerio de Ambiente en años posteriores a la expedición de la ley Ambiental. Finalmente, la sección de cierre analiza el debilitamiento institucional ambiental.

## La Ley 99 de 1993

Para armonizar los avances consignados en la nueva Constitución y en otras leyes expedidas desde 1991, y sintonizar al país con los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en 1993 se expidió la Ley 99, Ley General Ambiental de Colombia. Dicha Ley creó el Ministerio del Medio Ambiente (que reemplazó al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA) como organismo rector de la gestión del medio ambiente. La ley también creó el Sistema Integral Nacional Ambiental (SINA) como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales.

La ley 99 concibió al medio ambiente de una manera integral y multisectorial, propició el fortalecimiento de la institucionalidad del sector y ubicó las directrices de la política ambiental desde la visión de que el medio ambiente es un bien público y un elemento esencial para la vida humana y el desarrollo. Además, definió la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como entes corporativos de carácter público, administrativamente autónomos, encargados de administrar el medio ambiente y los recursos naturales, y propender por el desarrollo sostenible dentro de sus respectivas jurisdicciones. La ley asignó al Ministerio de Medio Ambiente 45 funciones específicas en su artículo 5, relacionadas con la sostenibilidad, la conservación, la calidad de vida, la participación, la integralidad, la formulación de políticas públicas, la regulación, el

<sup>1</sup> Este artículo presenta una síntesis del informe sobre los procesos de reforma institucional en Colombia durante y después del super-ciclo de los commodities, elaborado con el apoyo de NRGI y la GIZ. Ver Foro Nacional por Colombia (2017). *Reporte Nacional sobre los Procesos de Reforma Institucional en Colombia durante y después del Súper Ciclo de los commodities*. Proyecto “Minería y los marcos institucionales en la región andina”. Bogotá.



licenciamiento ambiental, la dirección y la coordinación del SINA, la articulación interinstitucional, y el conocimiento de la información y los recursos humanos y financieros para lograr la sostenibilidad territorial.

#### **Retroceso del SINA: la fusión de los Ministerios de Ambiente y Vivienda**

El Ministerio de Medio Ambiente funcionó como tal hasta 2002 cuando, bajo el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se tomó la decisión de agrupar los temas de vivienda, saneamiento básico, agua potable y medio ambiente en una sola Cartera, lo que dio lugar a la creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la cual puede ser considerada como un punto de quiebre que determinó el declive de la institucionalidad ambiental.

El debilitamiento del SINA se volvió aún más evidente en el caso particular de las treinta y tres Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) que tienen a su cargo la aplicación de políticas de medio ambiente a nivel territorial. Uno de los principales obstáculos que han enfrentado las CAR tiene que ver con los escasos recursos de los que disponen para cumplir con todas sus funciones de acuerdo a lo estipulado por la ley, en especial los procedimientos de otorgamiento de licencias ambientales y la evaluación, seguimiento, control y fiscalización ambiental de las actividades mineras e hidrocarburíferas.

La financiación del Ministerio cayó en 2003 a más de la mitad de la otorgada cuatro años antes y sólo una quinta parte de su presupuesto se destinó a temas ambientales, excluyendo agua potable y saneamiento, y restringiendo las posibilidades de implementación de la agenda ministerial ambiental. Otro factor relevante fue el bajo número de personas para conformar los equipos técnicos, así como el enganche de profesionales con bajas capacidades técnicas e institucionales. Además, la expedición del Código de minas en 2001 (Ley 685) cedió el protagonismo en el manejo del sector a la empresa privada y estableció condiciones favorables (por ejemplo, flexibilización y simplificación de trámites) para la gran minería en detrimento del apoyo que el Estado pudiera ofrecer a la pequeña y mediana minería.

#### **El regreso de la cartera ambiental: más expectativas que realidades**

El primer gobierno de Juan Manuel Santos continuó con el impulso a la actividad extractiva en el territorio nacional, para lo cual designó dentro de su Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011) al sector minero-energético como la principal locomotora del crecimiento económico y la prosperidad. La ley incluyó en el artículo 202 la protección de páramos y humedales: prohibió, en el primer caso, llevar a cabo actividades agropecuarias, de exploración/explotación de hidrocarburos y minerales, y, en el segundo, restringió dichas actividades de manera parcial o total, lo cual no estaba contemplado en el código de Minas.



Con el fin de enfrentar el reto del crecimiento del sector extractivo el gobierno adoptó medidas para avanzar en el fortalecimiento de las instituciones encargadas del sector, en el marco de la Ley 1444 de 2011 que dio facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública. Bajo este amparo, se escindió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para crear dos entes independientes, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Esta Ley creó también la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ante la necesidad de contar con un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera –pero sin personería jurídica– que se encargara del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales para mejorar la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la gestión ambiental.

El Decreto 3570 de 2011 reconoció al Ministerio como el ente rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación. Sin embargo, el Ministerio quedó sin la potestad de manejar el tema del agua, el cual quedó en manos de la cartera de Vivienda.

En el segundo periodo del presidente Santos, el gobierno nacional definió como apuestas estratégicas los proyectos de infraestructura concentrados en la construcción de las carreteras 4G y la definición de Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (infraestructura, hidrocarburos, minería y energía) que serían los que más impulsarían el desarrollo económico y social del país. En la nueva ley del plan nacional de desarrollo (Ley 1553 de 2015) quedaron plasmadas las estrategias de continuidad para este nuevo periodo. En particular, se decidió continuar –y profundizar– su principal estrategia económica: incrementar la producción de hidrocarburos, a través de la generación de mejores condiciones y la implementación de nuevas tecnologías para compensar las pérdidas ocasionadas por las bajas del precio en el mercado internacional; en paralelo, el gobierno propuso realizar reformas tributarias para mantener los ingresos que necesita para llevar a cabo los programas del plan y, sin considerar el escalonamiento de conflictos y riesgos socio-ambientales, seguir apostándole al empuje del sector minero-energético como principal apuesta económica para el país.

### **El debilitamiento de la institucionalidad ambiental**

Al mirar la evolución de la institucionalidad ambiental desde los 90 hasta la actualidad se puede observar que desde la creación del SINA hasta finales de esa década se logró posicionar –de manera limitada– el sector y ubicarlo como un atributo importante para el desarrollo del país. El Ministerio de Ambiente ocupó un lugar sustancial dentro de las apuestas de los gobiernos, otorgándole cierta relevancia a la gestión ambiental. No obstante, con la crisis financiera de 1998, las prioridades cambiaron y el sector ambiental pasó a un segundo plano, perdiendo fuerza como consecuencia de que los gobiernos no le encontraron dividendos tangibles a la protección y cuidado del ambiente; por el contrario, las iniciativas de inversión y crecimiento económico del gobierno se volcaron con fuerza en favor del sector extractivo.

La pérdida del rol que debía desempeñar la institucionalidad ambiental se refleja a su vez en la alta rotación de los dirigentes de la cartera ministerial, de su personal técnico y de la tendencia a la disminución de los recursos con los que cuenta el SINA para su funcionamiento. Ello se refleja en la ausencia de apuestas de mayor envergadura, de largo plazo, que conduzcan al país hacia una meta de desarrollo que integre las dimensiones económicas, socio-culturales y ambientales.

Así, la tendencia normativa posterior a la expedición de la Ley 99 ha sido la del debilitamiento de los procedimientos del licenciamiento ambiental y la pérdida de su carácter regulatorio y de control para mitigar los impactos, convirtiéndose en un mero procedimiento administrativo que favorece los proyectos de desarrollo y estimula implícitamente la inversión privada a toda costa. Además, se han disminuido los tiempos con los que cuenta la autoridad para realizar su trabajo, lo que afecta la calidad y el alcance de las decisiones.

Aunque no se ha logrado una discusión amplia y consensuada sobre el rumbo del país en materia ambiental, si hay que reconocer los aportes de algunos sectores ambientalistas que desde la formulación de la Ley 99 han estado proponiendo discusiones y dando contra-argumentos sólidos frente a decisiones de los sucesivos gobiernos. El incremento de movilizaciones de la sociedad civil es también muestra de la sensibilidad ambiental y los impactos que está generando el modelo de desarrollo sobre las poblaciones y los territorios. Estas pueden ser oportunidades trascendentales para cambiar el rumbo de las decisiones que ha adoptado el país en cabeza de sus mandatarios.

# EITI SE CONVERTIRÁ EN UNA HERRAMIENTA PARA MADURAR EL DEBATE SOBRE EL SECTOR EXTRACTIVO

Secretaría Técnica de EITI

- *El año pasado la iniciativa visitó los municipios de Montelíbano (Córdoba), El Bagre (Antioquia), Barrancabermeja (Santander) y Barracas (La Guajira)*
- *En las actividades participaron representantes de la sociedad civil, empresas privadas y Gobiernos locales*
- *Los lugares visitados fueron escogidos por el Comité Tripartito Nacional (CTN) y coordinados por la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (OAAS) - MinMinas*

## La estrategia territorial

La Secretaría Técnica de EITI Colombia le está apostando a una estrategia territorial que permita madurar el diálogo y debate alrededor del sector extractivo en las regiones, basado en el suministro y divulgación de información confiable. Por ello, el año pasado (2017), la iniciativa visitó los municipios de Montelíbano (Córdoba), El Bagre (Antioquia), Barrancabermeja (Santander) y Barracas (La Guajira) para presentar la cadena de valor de la industria según el Informe EITI Vigencia 2015 y 2016.

Los lugares visitados fueron escogidos por el Comité Tripartito Nacional (CTN) y coordinados por la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (OAAS) del Ministerio de Minas y Energía. Este año, el Estándar continuará generando acercamientos en los principales municipios petroleros y mineros del país con el mismo propósito.

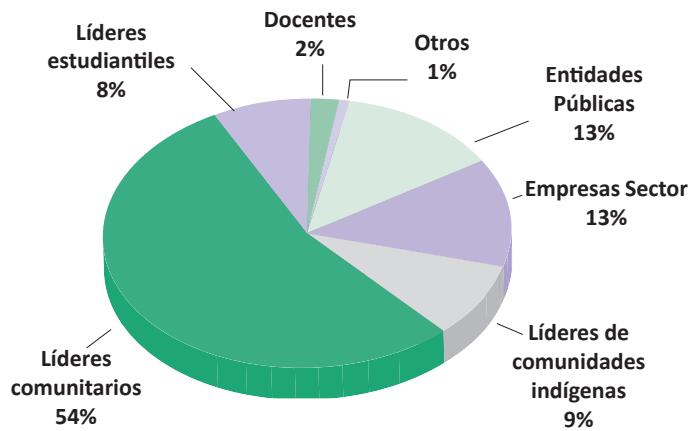
Se logró llevar la información a alrededor de 80 personas de las áreas de influencia, identificadas como grupos de interés de la sociedad civil, gobierno local y empresas de la industria minera y petrolera. Este ejercicio permitió que los diferentes actores conocieran y entendieran la cadena de valor, la información que se presenta a través de los reportes de EITI Colombia, como una herramienta útil que provee información clara y veraz no solo sobre los pagos que realizan las principales empresas formales del sector, sino sobre los contratos vigentes de la industria, la producción y el uso o destino de las rentas generadas; centrándose en los siguientes temas:

- La industria extractiva en la economía nacional (empleo, inversión extranjera directiva, exportaciones, dinámica de precios)

- Informe de conciliación de rubros
- El sector extractivo en las regiones
- Herramientas adicionales de información y formación
- Mecanismos de participación ciudadana

## Lo que opina la gente

En las actividades participaron representantes de la sociedad civil, empresas privadas y Gobiernos locales, en resumen, se capacitaron más de 70 personas, presentando la mayor participación los líderes comunitarios, la asistencia según tipo de participantes fue:



Para evaluar el impacto de estas visitas, se realizó a los participantes un cuestionario con tres preguntas cerradas de selección múltiple, con las que se podría medir su nivel de conocimiento antes de iniciar el ejercicio y al final del mismo, para comparar las respuestas. Los resultados sobre la efectividad de la visita fueron:



Natural  
Resource  
Governance  
Institute  
Oil, gas and mining for development

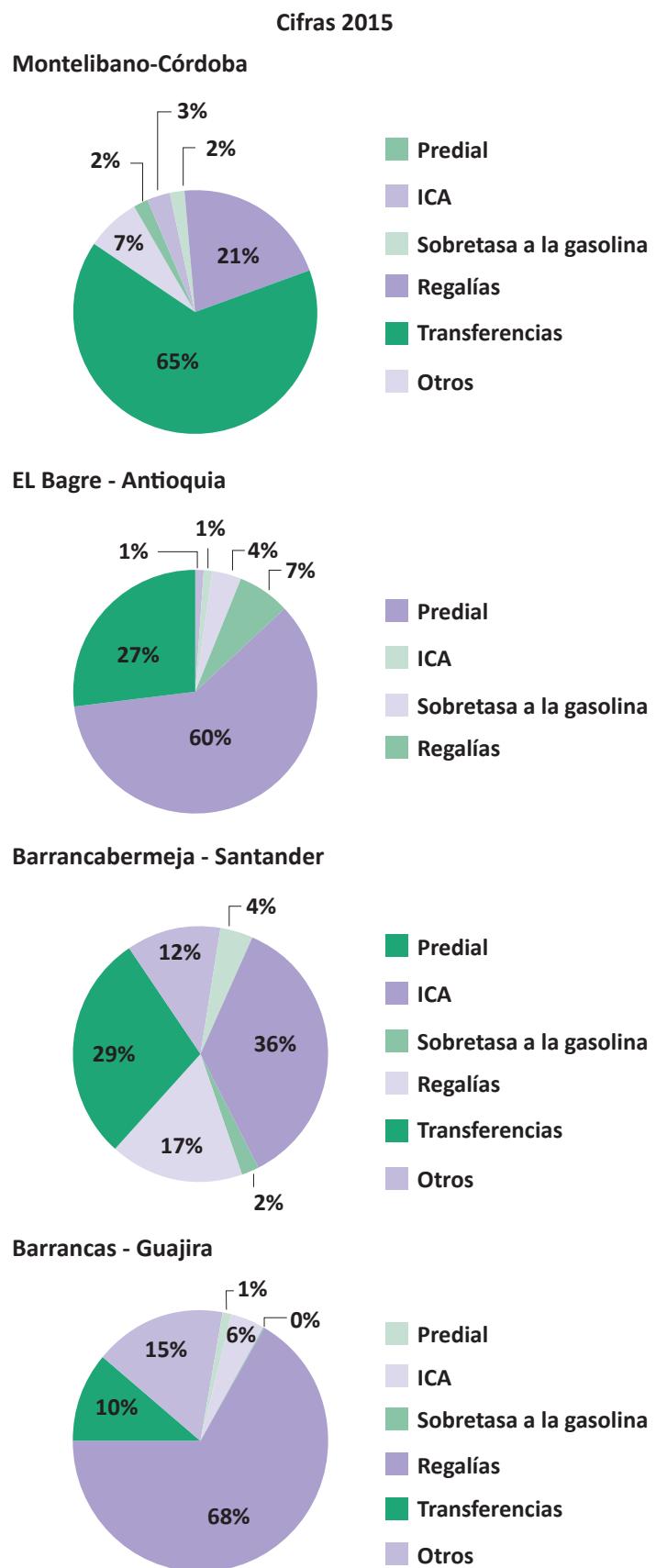
**Brot**  
für die Welt

Pregunta	momento I	momento II
1. EITI, en cuanto iniciativa de transparencia para la industria extractiva, es:		
a. Un mecanismo de participación ciudadana	12.3%	100%
b. Un requisito para que Colombia ingrese a la OCDE		
c. Una iniciativa voluntaria de rendición de cuentas en el sector extractivo		
d. Todas las anteriores		
2. ¿La única fuente de renta extractiva es la que proviene de las regalías?	31%	98%
a. Sí		
b. No		
3. ¿Qué entidades recaudan la renta del sector extractivo?		
a. DIAN	14.7%	96.3%
b. Agencia Nacional de Minería		
c. Agencia Nacional de Hidrocarburos		
d. Todas la anteriores		
e. Sólo B y C		

Nota. En la columna del Momento I y II, se muestra el % de los participantes que tuvieron la respuesta correcta.

Dentro de las principales conclusiones de estos espacios, se tiene que los asistentes mostraron asombro frente a las cifras expuestas, pues existe desconocimiento general sobre la participación de las regalías en sus economías locales. Los recursos provienen de los OCAD municipales (Regalías Directas y del 40% del Fondo de Compensación Regional (FCR), para la financiación de proyectos de impacto local). Al final de las actividades, las comunidades reconocieron que en muchas ocasiones los territorios se toman decisiones sin tener suficiente información, basándose únicamente en supuestos y percepciones, por lo que reconocieron la importancia de utilizar el Estándar como una herramienta de información valiosa de consulta pública.

Algunas cifras de interés sobre los municipios son las siguientes:



Fuentes Cálculos DDTs 2015-2016

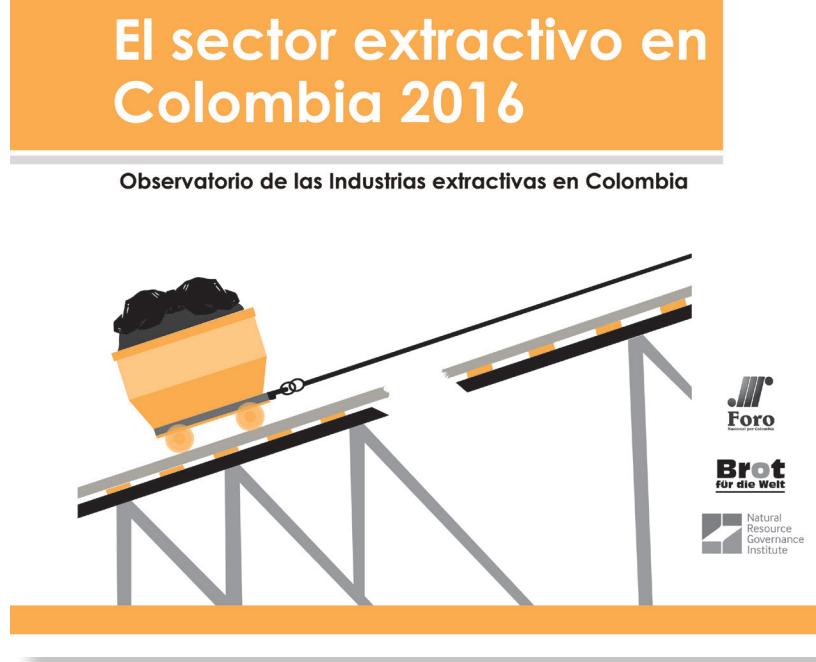
## SE RENUEVA LA REPRESENTACIÓN DE SOCIEDAD CIVIL EN EITI COLOMBIA

Durante la XII reunión de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas, realizada el 20 y 21 de noviembre de 2017 en Medellín, se llevó a cabo la elección de los nuevos representantes ante el Comité Tripartita Nacional (CTN) de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). La elección se realizó tras la finalización del período de la Corporación Transparencia por Colombia y de la Fundación Foro Nacional por Colombia, entidades que venían ejerciendo esta representación desde 2014.

En cumplimiento de lo establecido en los estatutos y con el apoyo del Comité de Escrutinio, conformado por Gestión Ambiental Estratégica y la Universidad Externado de Colombia, fueron elegidas por consenso Conciudadanía (Medellín) y Crudo Transparente (Bogotá). Ambas organizaciones explicaron su interés en postularse y su trabajo en el campo de las industrias extractivas. Se destacan temas de empoderamiento ciudadano, formación comunitaria y apoyo a acciones de incidencia, así como de debate y respaldo a gestiones y movilizaciones comunitarias en torno a la explotación de recursos naturales. La Alianza para la Minería Responsable completa el cuadro de representantes de las organizaciones de la sociedad civil en el CTN.

El XII Encuentro permitió ampliar el horizonte de la Mesa. Además de continuar con las acciones de formación y fortalecimiento de sus integrantes, se propuso abordar acciones de incidencia desde las regiones e implementar un piloto de diálogo social (aproximación a EITI Subnacional) en El Bagre, Antioquia. Otros temas acordados fueron: incorporar el tema de la industria extractiva en el debate electoral; apoyar la creación de un mini observatorio de seguimiento al uso de las regalías a través de la plataforma de Crudo Transparente; y continuar con asuntos de interés en el marco de EITI (dimensión sub-nacional, transporte, desagregación de la información a nivel de proyecto; temas ambientales y beneficiarios reales, entre otros).

Los integrantes de la Mesa esperamos seguir posicionándola como un espacio de formación, intercambio de experiencias, de incidencia y de debate abierto sobre el futuro de la Industria Extractiva en Colombia desde la perspectiva ciudadana. Los invitamos a vincularse y a encontrar mayor información sobre esta plataforma en [www.mesatransparenciaextractivas.org.co](http://www.mesatransparenciaextractivas.org.co).



*“La Fundación Foro Nacional por Colombia publicó su sexto informe sobre el sector extractivo en Colombia 2016. Puede consultarla en [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org) o adquirirlo impreso en nuestras oficinas en Bogotá.*

