

Plan Nacional de Formación

Control social

a la Gestión Pública

Control social a la industria extractiva

Fase de focalización

Módulo 10



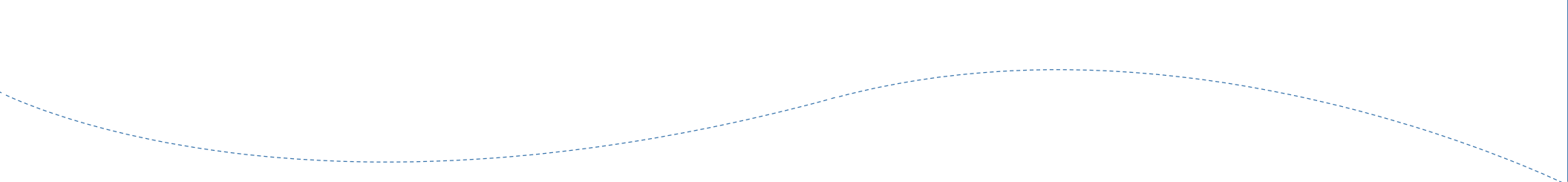
El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia



COOPERACIÓN ESPAÑOLA





Segunda edición¹

¹ Primera edición: Módulo “Control Social a la Industria Extractiva” 2018, Bogotá, Colombia. Financiado por la Unión Europea a través del proyecto ACTUE Colombia implementado por la FIIAPP; con el apoyo del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

*Segunda edición: Módulo “Control Social a la Industria Extractiva” 2021 actualización normativa, revisión Agencia Nacional de Minería (ANM)

Control social a la industria extractiva

Fase de focalización

Módulo 10



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia



Universidad del
Rosario



FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

MINISTERIO DEL INTERIOR

Daniel Palacios
Ministro

Dirección para la Democracia y la Participación Ciudadana y Acción Comunal

Hilda Gutierrez
Directora

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Luis Alberto Rodríguez
Director

Dirección de Justicia Seguridad y Gobierno

Lina María Gonzales
Directora

Dirección de Vigilancia de las Regalías

Omar Rangel
Director

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Fernando Grillo Rubiano
Director General

Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano

Adriana Vargas Tamayo
Directora

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Pedro Medellín Torres
Director

Proyección Institucional

José Vicente Casas
Subdirector

Departamento de Capacitación

Ruby Gerena Useche
Jefe

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Margarita Cabello Blanco
Procuradora General de la Nación

Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública

Liliana Caballero Durán
Procuradora Delegada

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Carlos Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Sergio Roldán Zuluaga
Director

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Carlos Córdoba Larrate
Contralor General de la República

Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana

Julio Andrés Ossa Santamaría
Contralor Delegado

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

Diego Mesa
Ministro

**FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA
IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN
Y POLÍTICAS PÚBLICAS (FIIAPP)**

Pedro Flores Urbano
Director

PROYECTO ACTUE – UNIÓN EUROPEA

Karen Hussmann
Directora

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Gerardo Andrés Hernández Montes
Director Ejecutivo

Dirección de Movilización e Incidencia

Claire Launay-Gama
Directora

**COLEGIO MAYOR DE NUESTRA
SEÑORA DEL ROSARIO**

José Manuel Restrepo
Rector

**Facultad de Ciencia Política, Gobierno y
Relaciones Internacionales**

Mónica Pachón Buitrago
Decana

EQUIPO DE TRABAJO

Elaboración a cargo de:

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Laura Bibiana Gaitán López
*Jefe de Línea Programática de
Transparencia en las Industrias Extractivas*
Angélica María Castillo Henao
Auxiliar de Programa

Revisión a cargo de:

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA**

**Dirección de Participación,
Transparencia y Servicio al Ciudadano**

Grupo de Análisis y Políticas

Elsa Yanuba Quiñones Serrano
Coordinadora
Virginia Guevara Sierra
Consultora

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

**EITI Colombia - Iniciativa de
Transparencia de las Industrias
Extractivas**

Gloria Patricia Gamba Saavedra
Coordinadora Nacional EITI Colombia
María Lorena Roa Barrera
Gerente Informe EITI Colombia

Laura Judith Jiménez Correa
Profesional Estrategia Territorial EITI

Coordinación general:

**COLEGIO MAYOR DE NUESTRA
SEÑORA DEL ROSARIO**

Rubén Ignacio Sánchez David
Mauricio Jaramillo Jassir
Coordinadores
Giovanna Insuasty - Sepúlveda
Coordinadora Educación Continua
Natalia Sáenz Rengifo
Corrección de estilo
Diego Armando Marín Prieto
Diseño y diagramación

PROYECTO ACTUE – UNIÓN EUROPEA

Martha Lucía Tamayo Rincón
Nadia Kahuazango Heredia
Sergio Andrés Díaz Beltrán
Consultores

Cláusula *ad cautelam*, aclaración y exoneración.
Este documento se ha realizado con ayuda
financiera de la Unión Europea. Las opiniones
expresadas en él no reflejan necesariamente la
opinión oficial de la Unión Europea.

Control social a la gestión pública: hacia la construcción colectiva de lo público

La serie Documentos de Consulta del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública ha sido construida colectivamente desde 2003 por las entidades que integran la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías, como un instrumento significativo para el ejercicio de la democracia participativa en Colombia. Es grato presentar una tercera edición, esta vez con cuatro módulos actualizados y el desarrollo de dos módulos nuevos, que se articulan en el conjunto de trece módulos que constituyen el Plan Nacional y que se configuran como herramientas para el ejercicio del control social a la gestión pública.

La propuesta curricular de estos módulos ha sido concebida para ser implementada en los momentos de:

- **Sensibilización:** es el espacio para promover la reflexión sobre la participación como derecho fundamental y el ejercicio del control social efectivo frente a lo público.
- **Fundamentación:** permite contextualizar las acciones de control social.

- **Focalización:** se orienta a desarrollar habilidades para el control ciudadano a objetos específicos como servicios públicos, vivienda y salud entre otros.

El Plan Nacional de Formación, como experiencia de coordinación interinstitucional, busca preparar a los ciudadanos y ciudadanas del país, y a las organizaciones sociales comprometidas con el ejercicio del control social a la gestión de las entidades del Estado. Con la formación y capacitación se espera lograr que el control social por parte de la ciudadanía confluya y enriquezca la tarea de las entidades públicas para la garantía de derechos ciudadanos, así como el rol de los organismos de control, y fortalezca la confianza de los ciudadanos y ciudadanas en el Estado y en la democracia.

El Plan Nacional de Formación concibe lo público como un proceso histórico de construcción colectiva, que supone la intervención activa de los ciudadanos, considerando la diversidad

poblacional y regional. De allí la importancia de la participación ciudadana en la vida social, en los diversos procesos políticos y, en especial, en el control a la acción estatal. Es claro que dicho control contribuye a hacer realidad un fundamento de la democracia contemporánea: el origen de la legitimidad del Estado reside en la ciudadanía y por tanto, sus acciones se deben llevar a cabo con la mayor transparencia.

La participación, dentro de este marco, es otra categoría importante de la democracia puesto que permite a la ciudadanía hacer efectiva la posibilidad de “hacer parte de” las decisiones que le afectan en todos los ámbitos de la vida. En este sentido, la incidencia ciudadana es tal vez la categoría más importante de la democracia, pues se refiere a la verdadera capacidad de cada ciudadano y ciudadana de participar en la construcción y definición de las políticas en el marco de la vida económica, social, cultural, política y administrativa de la Nación.

Así, el control social en el marco de la participación ciudadana es una condición necesaria para la construcción de una paz estable y duradera, así como para el desarrollo de una conciencia e identidad que permita que todos aportemos en el diálogo que día a día construye nuestro país. Los ciudadanos pueden efectivamente sentirse parte integral a través de la participación en los diferentes escenarios de discusión en el ciclo del desarrollo de políticas públicas.

Es así como el Plan Nacional de Formación para el Control Social prepara a los ciudadanos para una acción efectiva y propositiva frente al Estado, y a la vez, brinda herramientas que les permite exigir o velar judicialmente el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los derechos ciudadanos en el marco del ejercicio cualificado de control social a la gestión pública.

Contenido

Introducción.....	9
Capítulo 1. El alcance del control social.....	11
1. Pasos metodológicos para el control social.....	12
Capítulo 2. Generalidades de la industria extractiva.....	15
1. Definamos la industria extractiva.....	15
2. Normatividad que regula la industria extractiva en Colombia.....	16
3. Instituciones que regulan el desarrollo de la industria extractiva en Colombia.....	18
4. La cadena de valor de la industria extractiva.....	22
Capítulo 3. ¿Cómo aplicar el módulo de control social a la industria extractiva?.....	43
1. Definir el objeto de control social (paso 1).....	43
2. Convocar a la comunidad, conformar la veeduría, formular y seguir el plan de trabajo, y establecer criterios de evaluación (pasos 2, 3, 4 y 5).....	50
3. Recoger y analizar la información obtenida (paso 6).....	51
4. Elaborar el informe de veeduría e incidencia (paso 7).....	58
5. Hacer seguimiento al informe de veeduría (paso 8).....	59
6. Comunicar a la ciudadanía (paso 9).....	60
Conclusión.....	61
Referencias bibliográficas.....	62
Anexos.....	65
Anexo1. La consulta previa.....	65
Anexo 2. Institucionalidad de la industria extractiva.....	68
Anexo 3. Normatividad del sector extractivo.....	73

Introducción

Colombia se ha caracterizado por su invaluable riqueza en biodiversidad y por el reconocimiento mundial gracias al potencial de recursos existentes en el subsuelo, pues cuenta con reservas de petróleo, gas, carbón, níquel, cobre, oro, plata, platino, hierro, sal, calizas, esmeraldas, entre otros más, lo cuales constituyen un aporte significativo de este sector económico al país.

Esta riqueza de los recursos del subsuelo ha sido una fuente importante de recursos económicos obtenidos como contraprestación a su extracción y comercialización en los mercados nacionales e internacionales. Incluso, ha generado rentas económicas para el Gobierno Nacional y territorial, de manera que, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2017, se ha considerado como una de las cinco locomotoras de desarrollo del país.

Desde el Estado se han establecido normas y se han diseñado instituciones técnicas para administrar los recursos naturales del país; hacer la evaluación, el seguimiento y control al aprovechamiento de estos recursos; y fiscalizar los recursos que se derivan de su explotación.

En este contexto, para la ciudadanía es fundamental conocer el funcionamiento de la industria, sus aportes al financiamiento del gobierno (nacional y territorial) y realizar

control social sobre esta actividad, pues ello contribuirá a tener una mejor aproximación a la industria extractiva, a identificar y reconocer su aporte real a la economía, pero sobre todo, ofrecerá elementos que permitan evaluar los aportes, beneficios y dificultades que pueden presentarse a partir de su operación en los territorios.

Hoy el país vive un gran debate frente a la reivindicación de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones sobre la localización y el desarrollo de esta industria. Durante el año 2017, mediante frecuentes movilizaciones y solicitudes de consulta popular en los municipios, se alertó al Gobierno Nacional sobre la importancia de involucrarse de manera más estrecha con las comunidades y las autoridades locales en los beneficios y condiciones en que debe fomentarse la expansión de la industria en el país.

Justamente, esta coyuntura ratifica la importancia del papel y del derecho de la ciudadanía de emprender su ejercicio de control social. Es claro que sus resultados y aportes son indispensables para contribuir en la construcción de confianza, alimentar el debate técnico en torno a las inquietudes ciudadanas y posibilitar cambios.

Desde esta perspectiva, el control social como derecho y deber de la ciudadanía, aporta a la adecuada gestión

de lo público; tiene como propósitos incrementar la responsabilidad y la integridad en la gestión pública y evitar su apropiación privada; contribuir a armar el tejido de los intereses colectivos, comunitarios o de grupos de ciudadanos en torno a sus derechos; y finalmente, trascender de la crítica, denuncia o cuestionamiento de malos manejos hacia la construcción conjunta de la acción pública entre gobernantes y gobernados.

De manera complementaria, el ejercicio del control social le permitirá a la ciudadanía, sea colectiva o individualmente, fortalecer sus capacidades humanas, técnicas y financieras, así como su actitud crítica y propositiva sobre el comportamiento de los agentes públicos estatales y/o privados (en este caso en particular asociados a la explotación minera y de hidrocarburos); pero también, la construcción de un diálogo y una corresponsabilidad entre los diferentes actores frente a la acción pública².

En correspondencia con este objetivo, este módulo le ofrece elementos generales a la ciudadanía que le permitirán conocer, vigilar y controlar esta industria: desde el proceso de toma de decisiones sobre el aprovechamiento de los recursos de la industria extractiva, hasta la parte final de la ejecución de los recursos de inversión que se generan a partir de su aprovechamiento, repasando los eslabones principales de la cadena de valor de la industria y

aproximándose a presentar líneas generales que orienten el control social en cada uno de sus momentos.

En concreto, este módulo introduce una guía para el ciudadano que lo llevará a los pasos metodológicos que constituyen las bases conceptuales del control social, y se plantean en el Módulo “Control social a la gestión pública” del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública. Sus contenidos responderán: al qué, con qué, sobre quién y para qué el control social; asociándolo al cumplimiento de los nueve pasos metodológicos que se señalan para el funcionamiento de las veedurías ciudadanas. Vale la pena mencionar que estos pasos metodológicos pueden ser ejercidos tanto por veedurías como por ciudadanos del común, interesados en la defensa y protección del interés colectivo de su grupo, comunidad, vereda o municipio.

¡Bienvenidos!

2. Corporación Transparencia por Colombia. Ficha de Control Social. Dirección de Movilización e Incidencia. Documento inédito. Bogotá, 2017.

Capítulo 1. El alcance del control social

Existen diversas formas de acercarse al concepto de control social, al igual que múltiples metodologías que lo aterrizan para su puesta en práctica. Para este caso en particular, el Módulo “Control social a la gestión pública” expone las bases conceptuales y su alcance, desde la mirada institucional, sirviendo de guía para el desarrollo de los distintos módulos temáticos que conforman el Plan Nacional de Formación. En el presente documento, se retomará el contenido de este módulo aplicado al tema de la industria extractiva

La propuesta general del Plan de Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública está:

(...) dirigida a ciudadanos, organizaciones sociales, líderes comunitarios, veedurías ciudadanas y servidores públicos, busca apoyar y orientar de forma sistemática y organizada el ejercicio de esta práctica democrática, de tal forma que los resultados y hallazgos tengan un sustento objetivo y argumentos técnicos, para así contribuir a mediano y largo plazo al diálogo entre la ciudadanía y el Estado, y a la incidencia en la toma de decisiones en pro del mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores. (DAFP, 2018, p. 25)

Recuerda que el control social se ejerce sobre la ejecución de los recursos públicos, pero además recae sobre la gestión de todas las ramas del poder público (Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial), con el objetivo de evaluar la forma cómo el Estado se organiza y actúa para cumplir con las obligaciones y responsabilidades que tiene con la ciudadanía.



Puntualmente, en materia de control social, su margen de aplicación va más allá del control sobre la ejecución de los recursos públicos, pues puede recaer también sobre la gestión de todas las ramas del poder público, de la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Incluso, es importante destacar que, de acuerdo con la Constitución Política de 1991, evaluar la forma cómo el Estado se organiza y actúa para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades frente a las políticas públicas de la salud, educación, trabajo, vivienda y todas las esferas del desarrollo humano, es un derecho ciudadano.

1. Pasos metodológicos para el control social

Tomando como referencia el contenido del Módulo “Control social a la gestión pública”, se aplicarán los nueve pasos metodológicos para el control social al caso específico de la industria extractiva o industria minero energética.

Vale la pena reiterar que algunos de estos pasos metodológicos pueden ser ejecutados no sólo por las veedurías elegidas por la institucionalidad sino también por

grupos o ciudadanos interesados en realizar el ejercicio de control social de manera autónoma. Es decir que el control social no sólo está reservado a veedurías constituidas, sino que cualquier ciudadano puede ejercerlo.

Paso 1. Definir el objeto de vigilancia de la veeduría ciudadana: se sugiere identificar un tema concreto y describir el problema o situación sobre la cual tiene interés en realizar la veeduría. Es importante identificar el instrumento (plan, programa o proyecto) a través del cual la entidad pública se hace responsable de la ejecución; lo que implica al mismo tiempo identificar el territorio y la población beneficiaria. Finalmente, con estos elementos, hay que definir el “objeto de vigilancia”, de forma que se señale y concrete aquello sobre lo que se hace control social, incluyendo la mayor especificidad posible.

Paso 2. Convocar a la comunidad: en este paso se destaca la importancia de convocar a la comunidad cercana e interesada en la problemática u objeto de vigilancia identificado, con el propósito de lograr un respaldo amplio, que apoye más adelante las acciones de movilización que se desprenderán del ejercicio de control social. Con esto se refuerza la legitimidad de los futuros representantes con los representados, generando un canal de comunicación de doble vía con quienes representan.

Paso 3. Conformación de la veeduría: es importante seleccionar los representantes de la comunidad que integrarán la veeduría. Hay que destacar que debe ser un número plural y que de ella pueden ser parte también organizaciones a través de sus representantes, si el objeto de vigilancia así lo requiere.

Paso 4. Formulación y seguimiento del plan de trabajo: ejercer una veeduría requiere del compromiso de los representantes e integrantes elegidos. Se debe formular un plan de trabajo que indique las actividades que se van a desarrollar, los responsables y tiempos previstos para su desarrollo. Esto se traduce, por ejemplo, en actividades para recoger información, analizarla, evaluarla y elaborar informes, desarrollar seguimiento y comunicar a la comunidad los análisis realizados.

Paso 5. Establecer criterios de evaluación: una vez se han surtido los pasos anteriores, sobre todo la identificación del objeto de control social, deben establecerse los criterios sobre los cuales el grupo hará seguimiento, bien sea al cumplimiento de las funciones de una entidad específica, o

a las responsabilidades de quien está a cargo de ejecutar el proyecto o a la prestación de un bien y servicio determinado, entre otras generalidades.

El módulo conceptual sugiere dos lineamientos o ejemplos útiles para definir esta labor: por un lado, verificar si se cumplió lo planeado en lo relacionado con impactos, objetivos, actividades, tiempos y recursos; y por el otro, identificar los indicadores o metas del plan, programa o proyecto objeto de la veeduría, para establecer si se logran o hay retrasos.

Paso 6. Recoger y analizar la información obtenida: este es el paso más importante desde la experiencia de ejercicios de control social comunitarios. En algunos casos, la solicitud de información y su respuesta permite identificar el objeto de control social, y de allí definir los pasos siguientes.

En este punto se destacan las preguntas que debe hacerse el grupo veedor: ¿Qué información tengo?, ¿Qué otra información requiero?, ¿Dónde consigo la información?, ¿Quién tiene la información? **Es justamente para resolver**

estas preguntas, que el presente módulo le orientará para su aplicación a los momentos o eslabones con los que funciona la industria extractiva.

De este paso, se sugiere la búsqueda de la información a través de cartas de solicitud formal, derechos de petición o solicitud y participación en audiencias públicas, como los instrumentos con los que cuenta el ciudadano para obtener la información de interés.

Paso 7. Elaborar un informe de veeduría: más allá de la recopilación de información, que es una ardua tarea, se debe pasar al momento propositivo. Leer e interpretar la información, analizarla y sacar conclusiones frente a ella, es uno de los objetivos principales del control social. Esto debe quedar plasmado en un informe comunicado a la entidad responsable, con el que se espera lograr una comunicación y acción de las autoridades frente a lo identificado.

Paso 8. Adelantar seguimiento al informe de veeduría: es necesario recordar que, con la entrega del informe del paso anterior, no finaliza la tarea. Se debe hacer seguimiento para obtener una respuesta de la entidad informada sobre

esos hallazgos. Se deberá monitorear lo que sucede con el reporte realizado, si se revisaron y tomaron en cuenta las sugerencias presentadas.

El módulo conceptual sugiere que, para lograr este seguimiento, es necesario realizar: mesas de trabajo, visitas de obra, visitas durante la prestación de servicios, reuniones con funcionarios, interventores y contratistas, audiencias públicas, comités institucionales creados para cada tema, preguntar a los beneficiarios, y solicitar información a las entidades, entre otras actividades.

Paso 9. La veeduría debe comunicar a la ciudadanía, comunidad u organización los avances: como se planteó en los primeros pasos, quienes realizan la veeduría son representantes de organizaciones o grupos sociales más amplios, por lo que es necesario mantener ese canal de comunicación de doble vía, a través del cual se informan los resultados parciales y finales del ejercicio de control social, se comunican los compromisos adquiridos en el proceso, y se realiza un balance general del ejercicio, como experiencia y aprendizaje para toda la comunidad.

Capítulo 2. Generalidades de la industria extractiva

1. Definamos la industria extractiva

Recuerda que los **recursos naturales no renovables** son aquellos que no pueden ser producidos o generados y por lo tanto son limitados y finitos.



La industria extractiva en Colombia corresponde a actividades productivas que se organizan en dos grandes subsectores: hidrocarburos (petróleo y gas) y minería (carbón, hierro, ferroníquel, oro, esmeraldas, materiales de construcción, entre otros). El primero cuenta con técnicas, tamaños y productos más homogéneos, mientras que el segundo es mucho más diverso, tanto en productos, como en técnicas, procesos productivos (subterráneo, cielo abierto, aluvión, disolución) y tamaños de las operaciones (subsistencia, pequeña, mediana y gran minería) (EITI Colombia, s.f.)³; su principal objetivo es la explotación económica de estos recursos no renovables para hacer desarrollos minero energéticos y de esta manera obtener energía, materiales para construcción y materias primas para producir otros bienes necesarios para la humanidad. La exploración, extracción, refinación, ventas y distribución son las principales etapas mediante las cuales funciona la industria.

3. Caracterización de la industria extractiva en Colombia, <http://www.eiticolombia.gov.co/content/caracterizacion-industria#inicio>

En el contexto colombiano, como en el de otros países, desde su nacimiento como Estado-Nación se ha optado por la extracción de recursos naturales no renovables como una actividad económica que aporta al desarrollo del país. En consecuencia, se ha creado una estructura institucional, legislativa y de política pública, cuyo propósito consiste en obtener beneficios para el desarrollo a partir de la explotación de estos recursos, pero también, lograr que quienes desarrollen esta actividad lo hagan bajo parámetros definidos, tengan derechos y cumplan sus obligaciones.

2. Normatividad que regula la industria extractiva en Colombia

En el ejercicio de control social es necesario conocer que el Estado tiene una institucionalidad responsable de administrar los recursos naturales, evaluar y hacer seguimiento a las obligaciones y condiciones frente al desarrollo de cada uno de los eslabones de la cadena; para ello ha diseñado una base jurídica sobre la cual se sustentan estas funciones y

le orientan al agente privado sobre cómo debe realizar el ejercicio de su actividad económica en el país.

Para el caso colombiano, cuando se habla de industria extractiva, debe hacerse énfasis en que la Constitución de 1991 define que “el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos ya adquiridos y perfeccionados por leyes preexistentes” (art. 332). Asimismo, establece que “la explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte” (art. 360).

Se debe destacar que para cada uno de los subsectores de la industria extractiva – hidrocarburos y minería– existen instituciones y/o procesos internos distintos, por lo que será vital reconocer la normatividad que los rige.

En la siguiente tabla se encuentra una breve descripción de las normas más importantes vigentes para las dos actividades, y en el **Anexo 3** se presenta un resumen complementario de la normatividad de cada uno de los sectores.

Norma	Artículo	Reseña	Aplicabilidad
Constitución Política de Colombia	332 y 360 (este último modificado por el acto legislativo n.º 5 de 2011)	En el artículo 332 se dispone lo referente al Estado como dueño del subsuelo. El artículo 360 hace referencia a la contraprestación económica – regalía por la explotación de un recurso natural no renovable.	Industria extractiva
Decreto 1056 de 1953 por el cual se expide el Código de Petróleos	En su totalidad	Presenta las disposiciones legales y reglamentarias sobre petróleos.	Sector hidrocarburos
Ley 685 de 2001 por la cual se expide el Código de Minas	En su totalidad	Presenta las disposiciones legales y reglamentarias sobre la exploración y explotación de los recursos minerales.	Sector minería
Decreto 1073 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía	En su totalidad	Compila y racionaliza las normas del sector y se presenta como un instrumento jurídico único.	General de la industria extractiva.
Resolución 40391 de 2016 por la cual se adopta la Política Minera Nacional	En su totalidad	Presenta la visión y los pilares estratégicos para el desarrollo del sector.	Sector minería
Sentencia SU 095-2018	En su totalidad	Ordenó que la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables deben ser adoptadas por las Autoridades Nacionales en coordinación y concurrencia de las Autoridades Territoriales	General de la industria extractiva.

Fuente: EITI, 2016.

3. Instituciones que regulan el desarrollo de la industria extractiva en Colombia

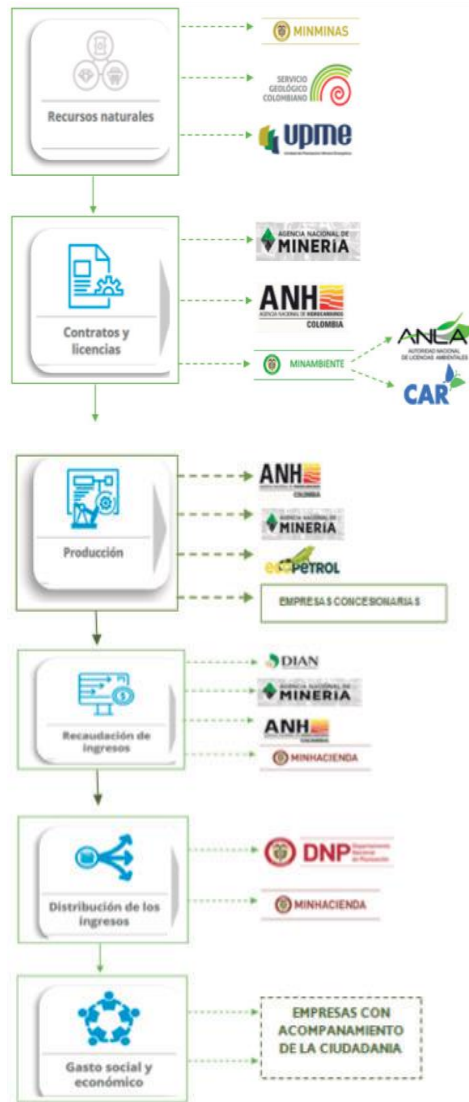
Como se mencionó previamente, el Estado ha creado instituciones particulares, encargadas de promover, controlar y vigilar la actividad extractiva, y es sobre estas instituciones sobre las que recaerá la acción ciudadana específicamente.

A continuación, se describen algunas de las instituciones más importantes. Sin embargo, para tener el mapeo más completo de las instituciones que participan en torno a la actividad extractiva, se ha incluido esta información con mayor detalle en el **Anexo 1** que está disponible para consulta ciudadana.

Es importante destacar que la responsabilidad de administrar los recursos minerales del Estado está en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, quien delega responsabilidades en sus entidades adscritas y comparte la supervisión con otras entidades del gobierno como el Departamento Nacional de Planeación y otros ministerios, principalmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Defensa Nacional.

En el diagrama siguiente se describe el eslabón o momento de la industria en el que intervienen las instituciones competentes.

Diagrama 1. Institucionalidad de las Industrias extractivas



Las entidades destacadas dentro del mapa institucional, son las siguientes:

Ministerio de Minas y Energía: tiene la responsabilidad de administrar los recursos naturales no renovables del país y asegurar su mejor y mayor utilización. Además, es el responsable de la orientación en el uso y regulación de los mismos, garantizando su conservación, restauración y el desarrollo sostenible, bajo parámetros de evaluación, seguimiento y manejo ambiental, señalados por la autoridad ambiental que sea competente. Sobre él recae la política pública minero energético del país, y es considerado la cabeza del sector.

Agencia Nacional de Minería (ANM): entre sus funciones más importantes se encuentran la administración y fiscalización los recursos minerales del Estado y ser autoridad minera; conceder derechos para su exploración y explotación; promover, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales; diseñar, implementar y divulgar estrategias de promoción de la exploración y explotación de minerales, entre otras.

Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-, administra las áreas hidrocarburíferas de la Nación y las asigna para su exploración y explotación. Entre las funciones con mayor relevancia se encuentran: evaluar el potencial hidrocarburífero del país; diseñar, promover, negociar, celebrar, hacer seguimiento y administrar los nuevos contratos de exploración y explotación de hidrocarburos; además de diseñar, evaluar

y realizar estrategias de promoción de la exploración y explotación de hidrocarburos.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA):

es la entidad encargada de otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a proyectos extractivos de gran escala minera y mayoritariamente a proyectos de hidrocarburos en sus distintas fases. Realiza el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales; administra el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (SILA) y la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL); y debe velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana sobre los que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales.

Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR): son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales, encargados por ley de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables. Facultadas para otorgar permisos ambientales asociados al desarrollo minero y a las fases exploratorias del subsector de hidrocarburos. También les corresponde el proceso de licenciamiento ambiental para la explotación minera de pequeña y mediana escala.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP): cumple las funciones de administrar el Sistema General de Regalías –encargado de la distribución, administración, ejecución, control, uso eficiente y la destinación de los ingresos

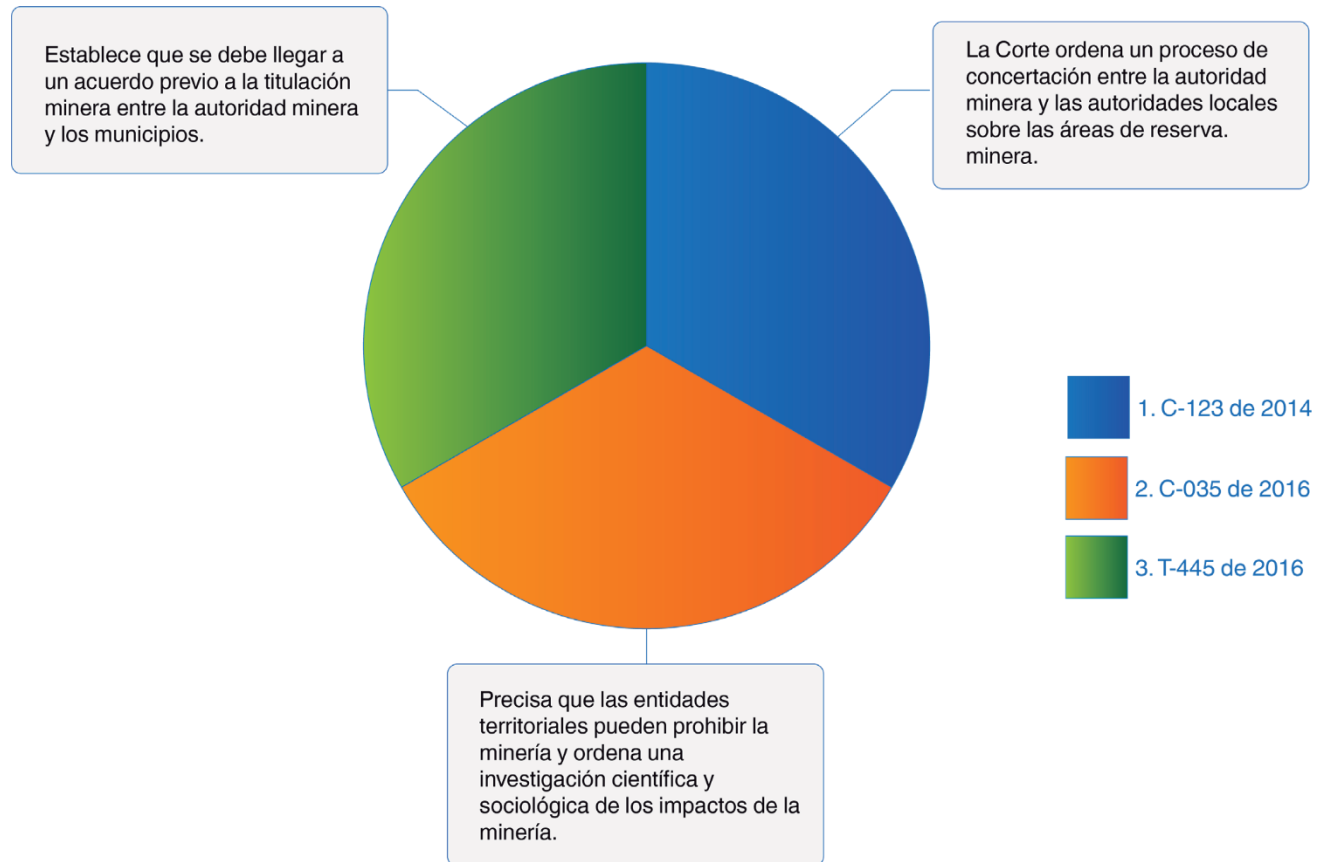
provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables–, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios; y el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) del Sistema General de Regalías para verificar de manera directa o a través de terceros, los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, definidos por los órganos colegiados de administración y decisión de los mismos.

Aunque en el mapa institucional no se han mencionado de manera directa las administraciones locales, frente a la toma de decisiones en relación con el desarrollo de la industria, se tiene que la Gobernación de Antioquia, cuenta con funciones delegadas especiales para atender los asuntos mineros de ese departamento, y por la Secretaría de Minas es la encargada de ejecutarlas. Además mediante los instrumentos de planeación (POT, EOT) propios a cada circunscripción, pueden direccionar su desarrollo económico y social sobre las actividades económicas presentes en sus territorios.

Además de esta excepción, no se han mencionado las administraciones locales frente a la toma de decisiones en relación con el aprovechamiento de los recursos de esta industria, dado que no tienen un rol a su cargo en este proceso en particular. Sin embargo, recientemente se han proferido varias sentencias por la Corte Constitucional, que han dado mayor relevancia a su participación a la hora de tomar decisiones sobre las actividades mineras y de hidrocarburos localizadas potencialmente en sus territorios.

Las siguientes son algunas referencias generales de las sentencias más importantes:

Diagrama 2: Sentencias de la Corte Constitucional sobre participación territorial



Fuente: Elaboración propia.

4. La cadena de valor de la industria extractiva

En Colombia, el Estado es el administrador de los recursos naturales no renovables, por lo que quienes realizan las actividades de exploración⁴ y explotación⁵ son en la mayoría de los casos agentes económicos privados.

Desde el 2013, desde el Gobierno Nacional, se ha venido promoviendo la Iniciativa para la Transparencia en las

4. La exploración es el proceso de reconocimiento del terreno en el cual se recogen muestras de los minerales que puedan estar presentes en el área, para conocer la presencia, cantidad y calidad del material. Si este proceso arroja un resultado positivo para la expectativa de la empresa se podrá continuar con las actividades de explotación. En el caso de hidrocarburos, existen dos tipos de exploración: i) exploración sísmica: proceso mediante el cual ondas de energía atraviesan las capas de roca, se devuelven hasta la superficie y llegan a unos equipos especiales que se llaman geófonos, los cuales reciben la información y la transmiten a un computador. El producto final que se obtiene de la exploración sísmica es una imagen representativa de las capas que hay debajo de la tierra (ANH, 2018) Y . ii) Exploración perforatoria: consiste en la perforación de pozos, cuya finalidad es llegar hasta la capa de roca donde posiblemente se pudieron acumular los hidrocarburos (petróleo y gas). Esta etapa inicia por lo general, después de que se obtiene la información del estudio sísmico (ANH, 2018).

5 . La explotación es un procedimiento extracción y procesamiento de los recursos, las técnicas varían según material o condición geológica. Para el caso de hidrocarburos se denomina producción y corresponde al proceso mediante el cual se extraen los hidrocarburos (petróleo y gas) desde la capa de roca hasta la superficie.

La **Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas – (EITI)** es un estándar internacional que promueve la gestión abierta y responsable de los recursos del sector de la industria extractiva. Para más información consulta el siguiente enlace: <http://www.eiticolombia.gov.co>



Industrias Extractivas (EITI) por sus siglas en inglés. Ser parte de esta iniciativa internacional conlleva a la medición anual de un estándar a través del cual se transparentan los pagos realizados por la industria (empresas) al gobierno, entre su alcance más representativo.

Esta iniciativa ha generado la oportunidad para intercambiar ideas en un espacio de encuentro entre actores

empresariales, gobierno y sociedad civil –denominado Comité Tripartito Nacional (CTN)– para discutir temas de gobernanza de la industria. *De esta iniciativa se retoma que la industria extractiva tiene una lógica de cadena, la cual está compuesta por cinco eslabones que están estrechamente relacionados entre sí y que se analizan a continuación:*

Diagrama 3. Cadena de Valor de la Industria extractiva – EITI



Contratación⁶:

En Colombia para realizar cualquier tipo de actividad extractiva es necesario perfeccionar un proceso de contratación con el Estado. Sin embargo, según el tipo de actividad extractiva que se quiera desarrollar bien sea minería o de hidrocarburos, se han establecido formas de contratación, legislación e institucionalidad diferenciada, que se presentan a continuación. Dentro de este eslabón también hace parte el trámite de licencia ambiental y se indican algunos lineamientos generales sobre procesos de consulta previa, que se aplica en aquellos casos en que esta actividad afecta o involucra a territorios de comunidades étnicas (indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras).

Contratos en Minería e Hidrocarburos

Minería⁷

En Colombia, el mecanismo de adjudicación de áreas se conoce como contrato de concesión el cual se celebra entre el Estado y un particular.

Hidrocarburos⁸

En la actualidad en el subsector de los hidrocarburos se pueden encontrar dos tipos de contratos: el primero de Evaluación Técnica

Fuente: Elaboración propia.

6. Para más información sobre los títulos mineros, de asignación de bloques de hidrocarburos y las normas que lo rigen, ingresa a: <http://www.eiticolombia.gov.co/content/min-regimen-contractual/#inicio>

7. Para la consulta de la información de un contrato del sector minero, en la página web del Catastro Minero podrás realizar la búsqueda con el nombre de la empresa.

Recientemente en su página de internet, la Agencia Nacional de Minería ha publicado los contratos de concesión y sus modificaciones (Otro Sí) firmados entre 2015 y 2017 (<https://www.anm.gov.co/contratos-de-concesion>).

En esta página encuentras también contenidos generales de los contratos de proyectos Mineros de Gran Escala que participan en la iniciativa EITI <https://annamineria.anm.gov.co/sigm/externalLogin>

8. Los listados de contratos con corte a junio de 2017, se encuentran disponibles en el link: <http://www.anh.gov.co/Seguimiento-a-contratos/Exploracion/Documents/Contratos%20EP%20y%20TEA%20vigentes%20Pagina%20WEB%2028-jun-17.pdf>

La forma de obtener un contrato de concesión está establecida como “primero en el tiempo, primero en el derecho”, es decir que cualquier ciudadano o persona jurídica puede solicitar el área de su interés y ser la primera persona en titularlo, si no está asignado aún. Pero no basta únicamente con la intención del solicitante, actualmente debe cumplir con requisitos técnicos y financieros para ser beneficiario del título.

Los interesados deben hacer la solicitud ante la Agencia Nacional de Minería (ANM) realizar el trámite en línea, en el nuevo sistema Anna Minería, cuya información para radicación de una propuesta de contrato de concesión se puede consultar en el siguiente link: <https://www.anm.gov.co/?q=informacion-anna-mineria>.

Esta entidad debe revisar todos los documentos necesarios para tomar la decisión. Este proceso se realiza a puerta cerrada, por ser un procedimiento de análisis confidencial y altamente técnico. Este proceso de solicitud lo puede realizar cualquier persona (natural-ciudadano o jurídica- empresa), nacional o extranjera, consorcio, unión temporal, proyecto minero comunitario, mineros asociados o asociaciones comunitarios que estén interesados en acceder a un título minero. Quien cuente con título minero, debe

(TEA), y el segundo denominado de Exploración y Producción (E&P) (ver recuadros siguientes). Cada uno de estos tipos de contratos cuenta con condiciones de selección, duración y operación diferentes.

Después del 2003 Ecopetrol deja de ser el administrador de los recursos hidrocarbúricos nacionales para ser un agente más del mercado. No obstante, mantiene los derechos sobre la producción de las áreas que a la fecha se encontraban contratadas.

De acuerdo con las disposiciones normativas (Acuerdo 002 de 2017), los contratos pueden ser concesionados mediante un proceso de asignación directa o selección por competencia. En el primer caso, se realiza una selección objetiva, en la que se favorecen las propuestas que cumplan integralmente los requisitos fijados para el efecto y que los proponentes que acrediten sus condiciones de capacidad en la forma exigida; es una posibilidad excepcional que requiere de una autorización del consejo directivo de la entidad. En el segundo caso, se realiza la selección objetiva del mejor ofrecimiento, escogido entre distintas opciones, en igualdad de términos, condiciones y oportunidades. Puede ser permanente o puntual y puede asignarse en

inscribirlo en el Registro Minero Nacional, que es el instrumento a través del cual se formaliza la titularidad del área asignada. Una vez registrado, podrá realizar las obras necesarias para desarrollar las actividades de exploración, explotación, procesamiento, y transporte que se establezcan dentro de contrato⁹.

Las modalidades de contratos vigentes a la fecha son: Contrato de concesión (Decreto 2655); Contrato de concesión (Ley 685); Autorización temporal; Licencia de explotación; Licencia de exploración; Contrato de aporte; y Reconocimiento de propiedad privada (RPP), cada uno de los cuales tiene características particulares.

Dentro de este eslabón de Contratación, también es importante considerar las audiencias de participación ciudadana que realiza la ANM como parte del proceso de titulación minera y en cumplimiento de la orden judicial de la Sentencia C-389 de 2016, que dispone la verificación de mínimos de idoneidad ambiental antes de otorgar un título minero, así como procesos de participación ciudadana. La cual tiene sustento legal en el artículo 259 del Código de Minas y se enmarca bajo los principios de publicidad y participación, brindando la oportunidad de que las partes interesadas presenten argumentos sobre la actividad minera en el territorio.

procesos de modalidad abierta (públicamente a los interesados) o cerrada (invitación a número plural pero determinado para participar).

Para profundizar sobre información referente al otorgamiento de contratos visite la página de EITI Colombia y sus módulos virtuales de formación.

Licenciamiento ambiental

Una vez a la empresa se le haya otorgado un título o contrato, debe acudir a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) que son las entidades encargadas de otorgar la licencia ambiental (según el tamaño proyectado de explotación).

9. Para más información sobre el proceso de titulación minera visite el siguiente link: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/titulo_minero.pdf

Son autorizaciones otorgadas como requisito para iniciar la ejecución de un proyecto, obra o actividad que, de acuerdo con la ley, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente¹⁰. La licencia es indispensable para construcción, montaje y explotación, beneficio y transporte de la actividad minera¹¹; al igual que para las actividades de exploración cuando requieren construcción de vías, actividades de exploración sísmica en áreas marinas, la fase de explotación, transporte y conducción de hidrocarburos líquidos y gaseosos, construcción y operación de refinerías, entre las actividades más importantes¹². Esta licencia cubre todas las fases y etapas productivas del proyecto, incluyendo las etapas de cierre y abandono final.¹³

En la práctica...

“Las licencias ambientales se establecen para responder a la necesidad de prevenir, mitigar, corregir, compensar y controlar los impactos ambientales adversos y potencializar los positivos, generados por la ejecución de diferentes obras, proyectos o actividades, según lo establecido en el Decreto 2041 del 15 de octubre de 2014. El logro de este objetivo se fundamenta en la evaluación previa de estudios ambientales los cuales a partir de información base del proyecto y del estado del medio físico (entorno, ambiente), identifican los posibles impactos y las medidas de gestión ambiental correspondientes. La licencia ambiental puede incluir otros permisos ambientales, dependiendo del proyecto (vertimientos, emisiones, aprovechamiento forestal, concesiones, ocupación de cauce)”¹³.

10. Para conocer más sobre la licencia ambiental, consulta: <http://www.anla.gov.co/licencia-ambiental-subdireccion-evaluacion-y-seguimiento>

11. Para conocer más sobre los requisitos ambientales exigidos para la actividad minera, consulta: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/permisos_ambientales.pdf

12. Para mayor información sobre la licencia ambiental para el subsector de hidrocarburos, consulta: <http://www.anla.gov.co/grupo-hidrocarburos>

13. Alcance de la licencia ambiental, Corporación Autónoma regional del Cauca. Para conocer más detalles consulta: <http://www.crc.gov.co/index.php/ambiental/licencias-ambientales>

La ley presenta la opción para actividades que no deben tener una licencia para el uso y/o aprovechamiento de recursos naturales no renovables, así como aquellas intervenciones que requieren permisos, autorizaciones o concesión ambiental. Este último caso corresponde, por ejemplo, a la fase de exploración minera, en la que se exige al concesionario el cumplimiento de la guía minero-ambiental, que en muchos casos tiene asociado el trámite de permisos y autorizaciones a la autoridad regional de la jurisdicción donde se localiza el título minero. Esta evaluación se realiza partiendo de la información suministrada por el interesado a través de los estudios ambientales: bien sea el diagnóstico ambiental de alternativas o directamente, el Estudio de Impacto Ambiental.¹⁴

¿Cómo saber cuándo la licencia debe ser otorgada por la ANLA o por las CAR?

La ley aclara esta duda. Desde La Ley 99 de 1993 y posteriores reglamentaciones que han actualizado sus contenidos, como el Decreto 1076 de 2015, han establecido los casos en que una instancia u otra, se hace cargo del proceso de evaluación y de seguimiento ambiental. En los casos en que haya un conflicto de jurisdicciones o competencias, la norma también establece su resolución, asignándola a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

14. Existen dos tipos de estudios ambientales que debe presentar el interesado para solicitar su licencia ambiental ante la autoridad competente: el Diagnóstico Ambiental de Alternativas y el Estudio de Impacto Ambiental. El primero aplica para la industria de los hidrocarburos cuando la actividad exploratoria requiere de la construcción de vías; este estudio aplica también para los proyectos lineales de transporte de hidrocarburos (oleoductos y gasoductos). Por ejemplo, en el caso del subsector de la minería y para las demás fases operativas del subsector de hidrocarburos, se deben presentar estudios de impacto ambiental como requisito indispensable para realizar el trámite de solicitud de licencia. Este trámite está reglado por el Decreto Ley 1076 de 2015 (Decreto compilatorio de normas del Sector Ambiental) y el Decreto 1753 de 2015, en el que se establece un total de 120 días hábiles como plazo requerido por la autoridad ambiental para otorgar o negar la licencia, a quien presenta la solicitud.

Por ejemplo, para el caso de minería...

Las CAR:

- Carbón: cuando explotación proyectada sea inferior a 800.000 mil toneladas por año.
- Materiales de construcción y arcillas minerales industriales: producción proyectada de minerales menor a 600.000 mil toneladas por año para arcillas. En el caso de materiales de construcción y minerales industriales no metálicos debe ser menor a 250.000 metros cúbicos anuales.
- Minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas: remoción total proyectada de material útil y estéril sea menor a 2.000.000 millones de toneladas por año.

La ANLA:

- Minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas, cuando remoción total proyectada de material útil y estéril sea mayor a \$2.000.000 millones de toneladas por año.
- Explotación de carbón cuando esta sea mayor o igual a 800.000 mil toneladas por años.
- Otros minerales y materiales cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 millón de toneladas por año.
- Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos, cuando la producción proyectada sea mayor o igual 600.000 mil toneladas por año para las arcillas; y mayor o igual 250.000 mil metros cúbicos para otros materiales de construcción o minerales industriales no metálicos.

Uno de los requisitos exigidos para el licenciamiento ambiental es la realización del proceso de **consulta previa**, en aquellos casos en que el proyecto, obra o actividad esté localizada o pueda impactar a comunidades indígenas, negras (afrodescendientes, raizales, palenqueras) o pueblos Romy sus territorios.

La consulta previa es el derecho de estas comunidades étnicas a ser consultadas antes de adoptar decisiones que puedan afectar directamente la integridad cultural, sus costumbres, creencias o territorios. Implica que las autoridades adelanten un procedimiento que garantice su derecho a participar en la toma de estas decisiones (consentimiento previo, libre e informado) (Ley 21 de 1991, la cual adoptó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT).

Como resultado de estas consultas¹⁵, se protocolizan los acuerdos a los que llegaron las partes, para atender los impactos identificados en el proceso. Sus resultados son objeto de seguimiento por parte las comunidades y durante su proceso de formulación participan varias instituciones del Estado, pero es el Ministerio del Interior, el que actúa como institución garante del proceso y sus resultados (Ver Anexo 1).

Producción

En la producción se dan características particulares: dependiendo del tipo de producto mineral extraído, si es a cielo abierto o en subterránea, o si se realiza la perforación de pozos en tierra firme o en zonas marinas (*off shore*), por ejemplo. Esta actividad la realizan los privados autorizados mediante los contratos o licencias como se explicó en el eslabón anterior.

La labor del Estado en esta fase consiste en la fiscalización y/o seguimiento y control, que tiene el propósito de verificar que la extracción de los recursos se realice adecuadamente durante toda la vida productiva del proyecto. En este eslabón de la cadena será de suma importancia entender las

15. Desde el Ministerio del Interior se ha avanzado en materia de publicación de información respecto a la consulta previa. Desde el año 2016 las actas de protocolización aparecen publicadas en: <https://www.mininterior.gov.co/areas-misionales/direccion-de-consulta-previa/actas-de-protocolizacion>

responsabilidades de los operadores y las funciones de supervisión de la Agencia Nacional Minera y la Agencia Nacional de Hidrocarburos. En el componente ambiental, esto recaerá como una responsabilidad de la entidad, sea la ANLA o la Corporación la que haya otorgado la licencia o permiso correspondiente.

Minería

La producción de minerales en Colombia es variada; entre los más importantes se encuentran el carbón, el níquel y metales preciosos. Durante el proceso de producción se realizan actividades de exploración, procesos de extracción, transformación y, por último, de comercialización¹⁶.

El proceso de fiscalización lo realiza la **Agencia Nacional de Minería (ANM)**. La entidad debe verificar el cumplimiento de las normas y lo establecido en los contratos, la determinación de la producción efectiva y la aplicación de las mejores prácticas en actividades de exploración y explotación. Se podría considerar como una modalidad de fiscalización el seguimiento en línea (SEL), recientemente implementado por la ANM dentro del proceso de seguimiento y control.

La fiscalización en el subsector de la minería se realiza en dos escenarios: el primero de **evaluación documental**, que tiene como

Hidrocarburos

El proceso de producción para el caso de los hidrocarburos se constituye de dos fases: la de extracción en bruto, en la cual se realizan actividades de exploración y la producción; y la segunda fase de transformación y comercialización, donde se dan las actividades de refinación, transporte y comercialización.

La supervisión de la producción en este subsector y principalmente de la primera fase, se realiza a través del proceso de fiscalización, el cual está a cargo de la **Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)**. En este proceso, la entidad debe asegurar que se cumplan las normas y las obligaciones contractuales, determinar la producción efectiva de hidrocarburos, y supervisar la aplicación de las mejores prácticas en las actividades de exploración y explotación.

16. Para más información del proceso, consulta la cartilla del Módulo II del "Programa de formación virtual sobre la cadena de valor de las industrias extractivas según el estándar EITI" disponible en: http://www.eiticolombia.gov.co/sites/default/files/PDFs/cartilla_modulo2.pdf

objetivo verificar el expediente del proyecto minero en el que se deben encontrar los documentos que atienden las obligaciones del título minero de acuerdo con la etapa contractual en la que este se encuentre. El segundo, se refiere a la **visita de fiscalización integral** en la cual se verifican de primera mano las prácticas de exploración y producción, haciendo la revisión de los aspectos técnicos, de seguridad e higiene, de seguridad social, jurídicos, y ambientales y sociales¹⁷.

Para la supervisión de la producción, las empresas entregan trimestralmente un reporte del volumen total producido mediante el diligenciamiento del “Formulario para la Declaración y Liquidación de Regalías, Compensaciones, y demás contraprestaciones por explotación de minerales” y anualmente la **ANM** debe generar el Informe Consolidado de Producción Trimestral, partiendo de la información suministrada por el titular minero.

La Resolución 180877 de 2012 fija las condiciones de la fiscalización y las actividades que deben realizarse: la revisión de todas las operaciones desarrolladas en los campos de cada zona, la revisión y aprobación de los informes anuales presentados por los operadores que tengan a su cargo las actividades de exploración y explotación, y el seguimiento a las actividades que se lleven a cabo para la producción y supervisión de los volúmenes producidos tanto de petróleo como de gas. Para tener información de los volúmenes de producción, las empresas deben reportarla mensualmente en los formatos establecidos por la **ANH**, así, con esta información se realizarán visitas que validen en boca de pozo, lo reportado por la empresa, con lo que finalmente se elaboran los reportes oficiales.

17. Para mayor información consulta: <https://www.anm.gov.co/?q=fiscalizacion-minera>. Sobre los resultados de la fiscalización hasta 2016, puedes ingresar a: <https://www.anm.gov.co/?q=visitasfiscalizacion>.

La Gobernación de Antioquia, quien por sus capacidades institucionales y la concentración de títulos mineros en su jurisdicción, mantiene la delegación para la fiscalización de los títulos mineros en su territorio¹⁸.

Recaudo de ingresos

Los eslabones de producción, recaudo y distribución están fuertemente relacionados debido a que el recaudo de los ingresos depende de lo reportado por concepto de volumen producido por las empresas titulares mineras o de hidrocarburos. El recaudo de la renta extractiva se compone de todos los ingresos que reciben tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos territoriales por cuenta del desarrollo de los proyectos de esta industria en sus territorios; de ella hacen parte las regalías, los impuestos, las contraprestaciones y demás pagos al Estado.

La industria minera y de hidrocarburos genera renta extractiva por cuenta de varios impuestos recaudados a nivel nacional: el impuesto a la renta y el impuesto a la riqueza (a partir del año 2015). Para casos puntuales, algunas empresas extractivas hacen pagos de impuestos del orden local como: Impuesto de Industria y Comercio¹⁹, Impuesto Predial, contribución por valorización, Impuesto de Registro, Impuesto de Alumbrado público, entre los más comunes.

Además de los anteriores, tanto en la industria minera como de hidrocarburos se hacen pagos adicionales: uno común que corresponde a las regalías y otros específicos para cada caso. Es decir, que para las empresas del subsector de minería los aportes complementarios se realizan por cuenta de las compensaciones económicas, el canon superficiario y el impuesto al oro, plata y platino; mientras que

18. Esta delegación se da en cumplimiento del artículo 320 del Código de Minas y la Resolución N. 204 de 2013, a través de la cual se hace la designación de esta labor por un término de 18 meses. Este plazo se ha ampliado mediante la expedición de resoluciones complementarias. La resolución más reciente es la 0229 de abril de 2016, que la delega hasta abril de 2017. Para más información consulta: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/resolucion_0229_14_abril_2016.pdf y https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/cartilla_de_mineria_final.pdf

19. Algunas empresas no son sujetos pasivos del ICA, son retenedoras de éste en la relación del pago a sus proveedores.

en el subsector de hidrocarburos se realizan aportes adicionales denominados derechos económicos, y en el caso excepcional, dividendos de Ecopetrol.

En los siguientes diagramas se observa cuál es el tipo de pago que se realiza en cada uno de los sectores, qué entidad los recauda y cuál será su destino.

Rubros	Entidad recaudadora	Sector que reporta
Impuesto de Renta	DIAN	Hidrocarburos/ Minería
Impuesto al Patrimonio	DIAN	Hidrocarburos/ Minería
Impuesto a la Riqueza	DIAN	Hidrocarburos/ Minería
Impuesto al Oro, Plata y Platino – OPP	MHCP	Minería
Regalías	ANH -ANM	Hidrocarburos/ Minería
Comercialización de regalías en especie	ANH	Hidrocarburos
Derechos Económicos	ANH	Hidrocarburos
Dividendos Ecopetrol S.A.	MHCP	Hidrocarburos
Compensaciones Económicas	ANM	Minería
Canon Superficial y Administración	ANM	Minería
Otros pago		
Impuesto de Industria y Comercio – ICA	Territorial	Hidrocarburos/ Minería
Impuesto Predial	Territorial	Hidrocarburos/ Minería

Fuente: EITI, 2016.

Distribución de los ingresos

De acuerdo con lo anterior, los recursos recaudados por impuestos nacionales y regalías se convierten en ingresos del nivel nacional y tienen una distribución particular. Por un lado, los recursos recaudados por los impuestos de renta, patrimonio, y al oro, plata y platino, son recursos que integran la gran bolsa de recursos del Estado, que son distribuidos en la figura del **Presupuesto General de la Nación (PNG)**. Por otro lado, las regalías una vez son recaudadas, se distribuyen a través del **Sistema General de Regalías (SGR)**. Finalmente, algunos pagos como por ejemplo el ICA o el predial, se realizan y recaudan directamente por las autoridades territoriales.

Cada uno de estos grandes bloques presupuestales tienen normatividad específica, a través de la cual se determinan los criterios para su cálculo y distribución. Incluso tienen diferencias en los períodos o vigencias para la ejecución de estos recursos: por ejemplo, el Sistema General de Regalías opera por presupuestos bianuales, mientras que el Presupuesto General de la Nación tiene vigencia fiscal de un año solamente. La aprobación de los dos en cada momento específico pasa por autorización del Congreso de la República.

Presupuesto General de la Nación (PNG):

Los ingresos del **PGN** son invertidos en planes y proyectos que son definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, documento que orienta la política pública del país, instrumento que es diseñado por el gobierno elegido cada cuatro años. Los ingresos obtenidos de las industrias extractivas mediante impuestos son solo una parte de este presupuesto, que es alimentada por otros impuestos, aportes y dividendos que pagan los ciudadanos y todas las actividades económicas y productivas que se desarrollan en el país.

Sistema General de Regalías (SGR):

Dando cumplimiento con el artículo 360 de la Constitución, mediante la Ley 1530 de 2012 se crea el SGR, como un conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones. Entre sus objetivos se encuentra “propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social, e incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los

territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables” (Ley 1530, 2012, art. 2), entre otros.

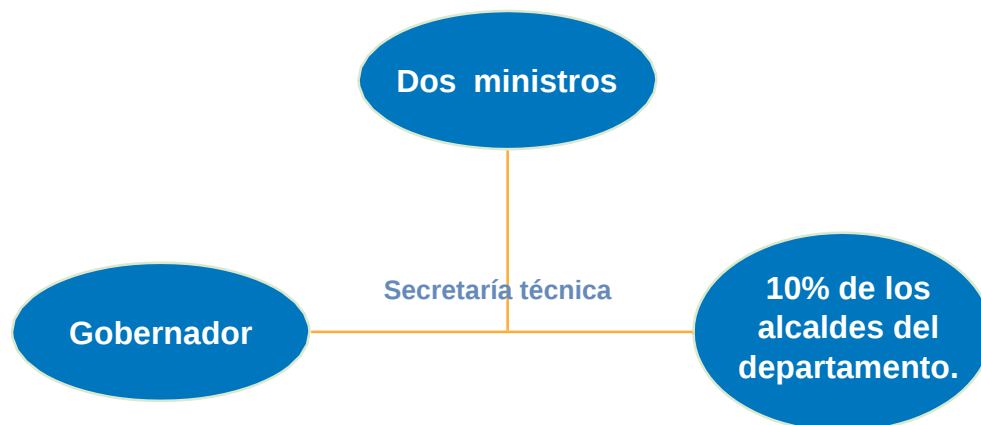
El **Sistema General de Regalías** funciona a través de fondos, principalmente los Fondos de **Compensación Regional** y **Desarrollo Regional**, que están dirigidos a las inversiones: el primero, son los recursos que se destinan para su asignación al OCAD municipal y tienen una destinación del 40% para proyectos de impacto local²⁰; mientras que el segundo prioriza los proyectos de desarrollo que responden a necesidades de impacto regional, e incluyen varios municipios, entre estos, aquellos en zonas rurales y los afectados por el conflicto armado para contribuir al mejoramiento de su competitividad.

Los recursos de regalías funcionan de acuerdo con lo establecido en el Sistema General de Regalías, el cual contempla la distribución de recursos para el funcionamiento, ahorro e inversión. El sistema establece que evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar los proyectos de inversión que se financiarán con estos recursos, es responsabilidad de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Su decisión además incluye la designación de la entidad pública que finalmente contratará a los operadores finales para ejecutarlos. La Ley 1530 de 2012 establece que hay varios tipos de OCAD: el de Ciencia, Tecnología e Innovación, que es de carácter nacional; los OCAD regionales, en los cuales se reúnen varios departamentos; los OCAD departamentales; y los OCAD municipales²¹.

20. Ley 1530 de 2012, artículo 34.

21. Para conocer mayor información sobre la composición de los diferentes OCAD consulta la Ley 1530 de 2012,

Gráfico 4: Composición del OCAD Departamental



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5: Composición del OCAD Municipal

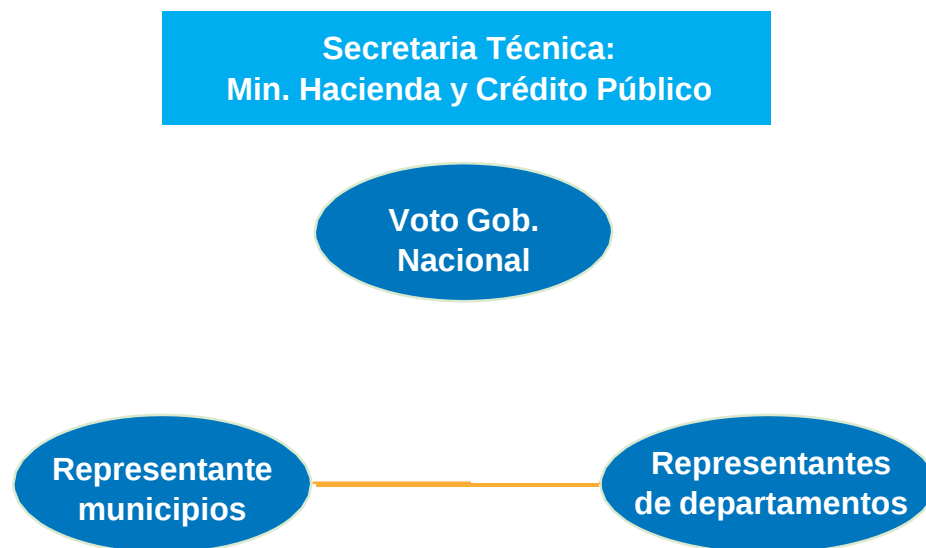


Fuente: Elaboración propia.

Sobre los recursos de regalías para la paz:

Durante el 2017 se aprobó la creación de un nuevo Fondo para la Paz, y a su vez, un nuevo OCAD que se encargará de aprobar los proyectos que se financiarán desde este fondo. El OCAD Paz fue reglamentado por el Decreto Ley 1534 del 15 de septiembre de 2017, para contribuir a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con el fin de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión en sectores definidos por la Ley, como por ejemplo: agricultura, ambiente, desarrollo sostenible, inclusión social, reconciliación, e infraestructura de transporte, entre otros.

La conformación y asignación de los recursos del OCAD Paz, son los siguientes:



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Aportes sociales y económicos

En este eslabón también se puede hacer seguimiento al aporte de las inversiones realizadas por las empresas o titulares mineros, quienes están obligados mediante la Cláusula Social, el Plan de Gestión Social y el Plan de Beneficio Comunitario, los cuales, como se mencionó previamente, pueden estar contenidos en los contratos (explicados en el eslabón “Contratación”).

Planes de gestión social:

Cualquier proyecto minero debe tener este plan y su seguimiento a nivel institucional está a cargo de **Agencia Nacional Minera**.

Vale la pena recordar que “pese a estar contempladas las condiciones del aporte social desde 2001 (Ley 658 de 2001 art. 218), solo fue hasta el año 2013 que estas se hicieron exigibles, con una cláusula en las minutas de contrato que dispone la presentación de un plan de gestión social” (EIT, 2014, 2015).

Cláusula social:

Actualmente está presente en Proyectos Mineros de Interés Nacional (PIN) y son negociados directamente con las empresas.

Programa en Beneficio de las Comunidades:

Estos programas se crearon cuando empezó a regir la Agencia Nacional de Hidrocarburos, de manera que los contratos anteriores no la incluyen.

Estos programas se convienen en “(...) los contratos de exploración y explotación [como] los términos y condiciones con sujeción a los cuales las compañías contratistas, como parte de su responsabilidad social, adelantarán programas en beneficio de las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de los correspondientes contratos”. (Decreto 1760, 2003, art. 5, numeral 5.7)

Anexo F:

Esta cláusula fue incorporada para definir que el 1% de la inversión debe destinarse a mejorar las condiciones sociales de las comunidades en el área de influencia directa proyecto. Antes de la inclusión de este anexo no había parámetros para realizar y ejecutar los Programas en Beneficio de las Comunidades, quedando exentos los convenios de asociación y las concesiones administradas por Ecopetrol (EITI, 2014, 2015).

Estas obligaciones hacen parte de los contratos. Sin embargo, existen otras inversiones sociales complementarias que realizan las empresas extractivas en desarrollo de sus estrategias o programas de responsabilidad social empresarial, a través de las cuales se realizan inversiones para el beneficio de las comunidades, pero sobre las que Estado no ejerce ningún tipo de control, dado que son acciones voluntarias que están orientadas desde la visión empresarial puntualmente.

Vale la pena precisar que fuera de los pagos en materia de impuestos, las regalías y aportes sociales que realiza este sector, las industrias extractivas también contribuyen en la generación del producto interno bruto (PIB) del país, en sus exportaciones, en el flujo de inversiones externas y en la generación de empleo.

Para mayor información sobre los aportes económicos y sociales que genera la actividad extractiva, te invitamos a ingresar al siguiente enlace:
<http://www.eiticolombia.gov.co/content/contribucion-economica#inicio>



Capítulo 3.

¿Cómo aplicar el módulo de control social a la industria extractiva?

1. Definir el objeto de control social (paso 1)

Recuerda que para seleccionar el objeto de la veeduría o del control social en la industria extractiva puedes enfocarte en un eslabón de la cadena de valor, pues como vimos en el capítulo anterior, no es posible hacer seguimiento a todos los momentos de la cadena de la industria de manera simultánea, ya que cada eslabón tiene alcances específicos y responsables particulares a los que debes prestar atención cuidadosamente.



Luego de tener una mirada general sobre el funcionamiento de la industria extractiva, el ciudadano debe reflexionar sobre qué tipo de actividad extractiva se realiza en su territorio (minera de carbón, de oro, de níquel, de hidrocarburos, por ejemplo), e identificar qué aspecto puntual va a ser evaluado o verificado en el ejercicio de control social.

Para definir este paso, no es necesario contar con conocimientos jurídicos o ambientales especializados. Es posible, desde la motivación personal y con una guía sencilla, seleccionar qué eslabón de la cadena de valor de la industria va a ser el objeto de la veeduría o del control social. Vale la pena reiterar, que teniendo en cuenta la explicación presentada en los capítulos anteriores, no es posible hacer seguimiento a todos los momentos de la cadena de manera simultánea, pues cada eslabón responde a alcances específicos y responsables institucionales particulares.

Partiendo del conocimiento general del tema y de identificar algunos elementos característicos de su funcionamiento, es importante revisar con mayor profundidad cada uno de los eslabones de la cadena. A continuación, se presenta un listado indicativo de posibles elementos que la ciudadanía puede seleccionar como aspectos objeto de control y sus criterios de evaluación desde la cadena de valor de la industria:

Contratos

Como se explica en el numeral anterior, **existen diferencias en los procesos de asignación de títulos (sector minero) y de**

bloques exploratorios y de producción (sector hidrocarburos), que se materializan jurídicamente a través de los contratos.

Este documento jurídico contiene las condiciones en que la empresa responsable debe desarrollar su actividad extractiva en el territorio donde le fue aprobado realizarla. De este contenido, sin que el ciudadano deba ser un jurista experto, puede revisar algunas de las cláusulas que hacen parte de este documento y hacer seguimiento sobre el cumplimiento que debe hacer el empresario respecto a una responsabilidad en específico. Se puede evaluar, por ejemplo:

- Las partes que firman el contrato;
- La vigencia o duración del contrato (que debe responder a lo establecido por la ley);
- La localización del área del título o bloque asignado;
- Si debe realizar inversiones sociales (Plan de Gestión Social o Programa de Beneficio Comunitario);
- Cuáles son las obligaciones tributarias y de pago de regalías que tiene a cargo la empresa contratante (cómo se liquidan, qué precios de mercados internacionales se toman como referencia para su liquidación; si tiene beneficios tributarios del nivel nacional y/o local, entre otros);
- Cada cuanto y mediante qué instrumento (puede ser mediante información documental) debe reportar el cumplimiento de las obligaciones;
- Quién ejerce el control y vigilancia sobre su cumplimiento, entre algunos elementos destacados.
- Las cláusulas de inversión social u otras cláusulas específicas de carácter social.

Para conocer mayor información sobre los contratos, puedes ingresar al siguiente enlace:
<http://www.eiticolombia.gov.co/content/otorgamiento-contratos#inicio>

Licencias

Además de los elementos contractuales, existen dos temas adicionales que también pueden ser objeto de control social. Por un lado, el contenido de la licencia ambiental, y por el otro, los resultados de lo acordado en los procesos de consulta previa. Respecto al licenciamiento ambiental, es posible participar y hacer control social en tres momentos puntuales:

a. Los ciudadanos podrán hacer seguimiento y participar durante el trámite de evaluación para otorgar o negar la licencia ambiental de un proyecto:

- i) inicialmente participando en la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental que realiza el interesado; y después, ii) durante las visitas que realiza el equipo técnico encargado de evaluar la solicitud. Es la oportunidad para que los ciudadanos manifiesten sus inquietudes y reciban respuesta por parte de la entidad competente y alerten sobre si se cumplieron o no las condiciones requeridas para la elaboración del estudio.

b. Luego de aprobada la licencia:

- Esta es la fase que permite realizar un proceso de control social más detallado e incluso permanente, pues tiene como duración el tiempo de operación del proyecto en el territorio. En este caso, el objeto de control social pueden ser las obligaciones que se derivan de la licencia ambiental, las cuales implican no solo medidas de protección de la diversidad biológica, y de los elementos del entorno (recurso hídrico, suelo, ruido, entre otros), sino también medidas para atender los impactos a las comunidades localizadas en el área de influencia del proyecto. No se debe ser ingeniero experto, pero sí es posible que el ciudadano pueda ejercer control social frente a la realización de los monitoreos al recurso hídrico en una zona determinada, verificar que se hagan mediciones de ruido o de calidad de aire (si así lo especifica la licencia), o revisar el cumplimiento de los proyectos productivos o de fortalecimiento comunitario, beneficiando a las comunidades que expresamente se definieron en la licencia.

- También puede realizarse al cumplimiento de la función de seguimiento y control que deben desempeñar las autoridades competentes, publicando sus pronunciamientos frente al cumplimiento de las obligaciones que tiene el responsable del proyecto.

c. Finalmente, también puede realizarse control social frente a las posibles alteraciones ambientales que los ciudadanos perciban con el inicio o durante el

desarrollo de las actividades extractivas, ante una denuncia ambiental (de contaminación de una fuente hídrica, cambios en los olores, muerte de especies nativas, o alta accidentalidad en la zona cercana a la explotación, por mencionar algunos casos), posibles incidentes ocurridos durante la operación (derrames o fallas técnicas que puedan afectar el entorno) o alertar frente impactos que no sean atendidos por quienes los ocasionan²².

En materia ambiental, la ley establece instrumentos complementarios que pueden ser utilizados por el ciudadano, para participar más activamente durante las distintas etapas productivas de un proyecto.

• Para recibir información constante del avance en el desarrollo de un proyecto y el cumplimiento de las obligaciones correspondientes, el ciudadano puede solicitar ante la autoridad ambiental ser reconocido como “tercero interviniente”.

Tercero interviniente:

Cualquier persona puede intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias que afecten el medio ambiente.

- Permite ser notificado de todas las actuaciones administrativas de la autoridad ambiental y, por lo tanto, garantiza el acceso a información.
- Permite interponer recursos o acciones dentro del proceso administrativo.

• Para obtener información del proyecto, del proceso de licenciamiento y los encargados del proyecto, antes de que haya una decisión sobre la licencia, puede solicitar la realización de una audiencia pública ambiental²³. La audiencia pública ambiental también podrá ser solicitada durante la ejecución de un proyecto, obra o actividad; y cuando se haya manifestado la violación de los requisitos, términos,

22. Para mayor información, ingresa a: <http://www.anla.gov.co/control-y-seguimiento>

23. Para mayor información, ingresa a: <http://www.anla.gov.co/faq/quien-puede-solicitar-una-audiencia-publica-ambiental>

obligaciones y condiciones bajo los cuales se otorgó la licencia o el permiso ambiental.

Las audiencias públicas:

Son un espacio de participación ciudadana que tiene como fin informar sobre la solicitud de licencias, concesiones o permisos ambientales y de la existencia de un proyecto, obra o actividad y los impactos que esto pueda causar; así como las medidas para mitigarlos, prevenirlos o corregirlos.

- Sirve para recibir, opiniones, información y documentos que ayuden a apoyar la toma de decisiones por parte de la autoridad ambiental correspondiente.

Para mayor información, consulta el Módulo “Mecanismos jurídicos del control social a la gestión pública”, disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/curso-para-veedurias-ciudadanas/plan-nacional-formacion-control-social>

La consulta previa, puede ser un objeto de control social muy interesante. El resultado de estas consultas impone al responsable del proyecto, obra o actividad, unas obligaciones puntuales concertadas con las comunidades étnicas (indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras y de pueblos Rom) para atender potenciales

impactos negativos que puedan afectarlos físicamente, o a su riqueza y fundamento cultural.

Esto en particular también puede ser objeto de control social y frente a ello se pueden evaluar: las obligaciones pactadas, los informes de cumplimiento presentados por la empresa reportando el desempeño de sus obligaciones, y la labor de seguimiento que debe realizar la entidad competente, que para este caso es el Ministerio del Interior.

Para el caso de las actividades de producción, si bien esta actividad la realizan principalmente agentes económicos privados, en el caso de hidrocarburos, la excepción es la empresa Ecopetrol, que mantiene una participación accionaria estatal de gran importancia, y mantiene la función de seguimiento a contratos y acuerdos de asociación expedidos antes de 2004.

Para conocer mayor información sobre las licencias, puedes ingresar al siguiente enlace: <http://www.eiticolombia.gov.co/content/otorgamiento-contratos#inicio>

Producción

Es en esta etapa productiva en la que se da cumplimiento a las obligaciones que tenga la empresa a su cargo (sean estas contractuales, de licencia ambiental o como resultado de la consulta previa). Al mismo tiempo, puede evaluarse la labor de supervisión, seguimiento y control que realizan

las entidades encargadas de ello (como la ANH, la ANM, la ANLA, las CAR, y el Ministerio del Interior), para que cumplan con su función de garantizar que esta actividad de alto impacto se realice de acuerdo con las condiciones jurídicas, técnicas, laborales, sociales, de higiene y seguridad y ambientales adecuadas. También para que se presenten cifras reales de producción sobre las cuales se establece el pago correspondiente a las regalías.

Los siguientes dos eslabones concentran la información tributaria y fiscal, que incluyen los cálculos y liquidaciones que deben hacer las instituciones y empresas para dar cumplimiento al pago de impuestos y regalías. Esto responde a procesos internos de alto contenido financiero, sin embargo, conocer estas cifras agregadas son un referente importante para identificar objetos de control más concretos (que se centran en el eslabón final), relacionados con la ejecución de los ingresos obtenidos por el Estado.

Respecto a la recaudación de ingresos, los ciudadanos pueden utilizar herramientas disponibles para evaluar y hacer seguimiento al comportamiento del mercado y del desarrollo de la actividad extractiva en el país a través de los informes EITI.

Para conocer mayor información sobre la producción nacional, puedes ingresar al siguiente enlace: <http://www.eiticolombia.gov.co/content/produccion#inicio>

Recaudo de ingresos

Como se ha mencionado previamente, Colombia en el proceso EITI ha publicado a la fecha tres informes de las vigencias 2013 hasta 2016, en la que se miden los requisitos del estándar internacional en la materia. Estos informes EITI son el resultado de “un esfuerzo conjunto entre las entidades del Estado que participan en la iniciativa y que reportan información y las empresas del sector privado, con el fin de contar con información actualizada de temas económicos, fiscales, legales y coyunturales de la industria extractiva en el país” (EITI Colombia a., s.f.). El contenido de los informes permite que: i) los gobiernos puedan controlar y prever los ingresos del sector extractivo; ii) la ciudadanía en general cuente con información oportuna y veraz frente a la industria, logrando una participación informada; y iii) el sector privado visibilice su aporte al país²⁴.

En dichos informes se compilan y cotejan los pagos realizados en materia de regalías, aportes tributarios, cifras de producción, inversiones complementarias, entre otros aspectos, y son una guía importante para reconocer el aporte que realiza esta actividad extractiva a la economía en su conjunto. Hace parte de la información actualizada que los ciudadanos deben conocer como contexto; es decir, alimenta nuestro primer paso del control social, a saber, **conocer sobre lo que se quiere controlar**.

24. Para más información y acceso a los informes publicados hasta el momento, consulta: <http://www.eiticolombia.gov.co/informes>

Para conocer mayor información sobre los flujos de ingresos, puedes ingresar al siguiente enlace: <http://www.eiticolombia.gov.co/content/flujo-ingresos#inicio>

Distribución de ingresos

Retomando lo descrito previamente sobre esta etapa, se integran aquí las acciones de distribución de los recursos obtenidos por el Estado. Como se ha explicado, los recursos recibidos a nivel nacional se distribuyen según su fuente, en dos grandes bolsas o paquetes:

Por un lado, los recursos del Presupuesto General de la Nación que se reparten y destinan según parámetros legales a financiar el funcionamiento y la inversión del Estado en todos los niveles, incluidos el nivel territorial (departamentos y municipios). Tienen gran importancia dado que son la base del presupuesto al que, sumando los recursos propios (ingresos tributarios y no tributarios) del municipio o departamento, se convierten en la fuente financiadora principal de los planes de desarrollo municipales y departamentales.

Por otro lado, se encuentra la bolsa de recursos complementarios, que se constituye en torno al Sistema General de Regalías, y financia inversiones específicas mediante la operación de fondos de inversión, que como se revisó en el capítulo anterior, su ejecución es materia de

seguimiento, monitoreo, control y evaluación por parte del Departamento Nacional de Planeación²⁵.

Respecto a la ejecución de las inversiones financiadas por regalías, el control social debe examinar en lo posible, desde el momento en que se toman las decisiones de inversión, es decir, sobre el funcionamiento del OCAD. Esta instancia define la entidad ejecutora, que es a su vez la encargada de la contratación del prestador final del bien o servicio. En otras palabras, el ciudadano puede hacer seguimiento y evaluar la labor de supervisión de la entidad encargada, y al mismo tiempo, al contratista o prestador de los bienes y servicios contratados, para que estos se presten con la calidad que requiere la comunidad beneficiaria, cumplan con los requisitos técnicos, las pólizas de cumplimiento, el cronograma establecido y el presupuesto previsto desde la formulación del proyecto.

La ejecución de estos recursos ofrece oportunidades importantes de control social, como se explica en el eslabón siguiente.

Para conocer mayor información sobre la distribución y el seguimiento de los ingresos, puedes ingresar al siguiente enlace: <http://www.eiticolombia.gov.co/content/ingresos-distribucion#inicio>

25. La información completa sobre el funcionamiento del Sistema General de Regalías la puedes consultar en: www.sgr.dnp.gov.co

Gasto social y otros aportes económicos

Las inversiones sociales obligatorias que deben realizar las empresas, nos plantean la posibilidad de hacer control social sobre actividades que debe ejecutar el privado. En este caso, se sugiere hacer seguimiento sobre lo estipulado en sus obligaciones contractuales o de la licencia en materia de inversión social. Al respecto, la empresa privada es quien debe reportar anualmente el cumplimiento de dichas obligaciones, por lo que la ciudadanía puede estar atenta y evaluar que lo que se reporte a las entidades fiscalizadoras, realmente corresponda con las actividades ejecutadas por las empresas extractivas en sus áreas de influencia (pueden ser actividades de educación ambiental, fortalecimiento comunitario, proyectos productivos, señalización y prevención de accidentalidad vial, comunicación e información, entre otros ejemplos).

Para conocer mayor información sobre los aportes económicos y sociales, puedes ingresar al siguiente enlace: <http://www.eiticolombia.gov.co/content/contribucion-economica#inicio>

2. Convocar a la comunidad, conformar la veeduría, formular y seguir el plan de trabajo, y establecer criterios de evaluación (pasos 2, 3, 4 y 5)

Aunque se abordan muchos detalles, esta información de contexto y a profundidad es la que permite ordenar el ejercicio de control social. Una vez se tiene aterrizado el objeto de control social, se inicia la convocatoria a la comunidad para que se designe dentro del grupo, a los representantes que van a jugar un papel más activo en el desarrollo de las actividades de control, quienes respaldarán las actividades de movilización frente a los resultados del control social.

Esta definición de representantes lleva a la conformación de la veeduría, definiendo su organización interna y los roles que van a cumplir. Esto implica también definir un plan de trabajo concreto, en el que exista claramente una proyección de las actividades a realizar, responsables y tiempos para lograr el objetivo propuesto.

La revisión anterior incluso permite identificar qué elementos o criterios deben ser evaluados en desarrollo del objeto de

control social. Este es un paso que va muy de la mano con el paso siguiente, dado que con estas actividades podrá establecerse claramente los aspectos sobre los cuales es necesario hacer seguimiento, una vez se cuente con la información temática obtenida en ejercicio del derecho de acceso a la información, el cual se detalla a continuación.

3. Recoger y analizar la información obtenida (paso 6)

Ten en cuenta las preguntas que a continuación se sugieren, pues estas orientarán el ejercicio de control social que desarrolles sobre el eslabón de la cadena seleccionado. Recuerda que, para acceder a la información, además de consultar las páginas web, puedes formular derechos de petición, solicitar audiencias públicas (generales o ambientales), solicitar ser considerado como Tercero Interviniente o participar en escenarios como auditorías visibles o auditorías ciudadanas, que promueven el control sobre las regalías.



Como se repasó al inicio del módulo, aquí es donde las preguntas orientadoras son la clave para entrar en materia y ejercer el control social de la mano con el paso 5 (establecer criterios de evaluación).

Así, una vez se define frente al objeto del control social y se escogen los elementos que van a ser evaluados, siguen los cuestionamientos sobre si se cuenta con la información adecuada para responder y monitorear estos criterios de evaluación seleccionados o si debe solicitarse información complementaria. Es la hora de realizar la actividad principal: [acceder a la información](#).

Vale la pena mencionar que la experiencia indica que no este es un solo momento de solicitud y acceso a la información, incluso, este paso puede ser realizado para concretar más el objeto de control social que defina el grupo; o seguramente, una vez identificada la información faltante, será necesario realizar varias consultas a la misma entidad o a varias entidades para lograr tener un panorama claro sobre cómo avanza el objeto de control social.

A continuación, se presentan algunas sugerencias de preguntas que se deben formular sobre el objeto de control social seleccionado en cada uno de los eslabones de la cadena. Es importante revisar en un primer momento, la disponibilidad de información pública, dado que las entidades del Estado han adelantado esfuerzos recientes por publicar información a través de sus portales web oficiales, en cumplimiento de lo establecido por la Ley 1712

de 2014, “Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional”²⁶.

Otro elemento para destacar de la ley, es que permite al ciudadano contar con herramientas concretas para realizar la solicitud de información de interés y establece los tiempos de respuesta y demás instancias a las que puede acudir el ciudadano para que se respete su derecho de acceso a la información. En el Módulo “Mecanismos jurídicos para el control social a la gestión pública” se documentan con mayor detalle, los alcances de esta norma y su valiosa importancia para el ejercicio del control social.

En la práctica, en caso de no encontrar la información disponible en la página web de las instituciones con competencia, para acceder a información relacionada con la industria, el ciudadano puede: formular derechos de petición; solicitar la realización de audiencias (generales o ambientales), solicitar ser considerado Tercero Interviniente en materia ambiental; o acudir a la participación en escenarios que promueven el control social sobre regalías como es el caso de las auditorías visibles o las auditorías ciudadanas.

Entrando en materia, para cada caso, existen algunos mínimos sobre los cuales se puede orientar la consulta:

26. Una referencia destacada es el esfuerzo de la Iniciativa EITI por avanzar en la divulgación de información del sector. Para mayor información, consulta: <http://www.eiticolombia.gov.co/content/min-datosabiertos#inicio>.

Preguntas para la búsqueda de información	
Contrato ²⁷	Algunas preguntas se pueden hacer frente a la extracción realizada por una empresa en su municipio: • ¿Qué empresa es la titular del contrato de concesión? • ¿Cuál es la duración del título o la modalidad del contrato? • ¿Qué tipo de recurso se explotará? • ¿En qué zona se explotará? • ¿Cuál es el Código del Expediente? • ¿Está disponible en la web el contrato de interés? • ¿Cuál es la normatividad que le rige al contrato en virtud de su régimen de otorgamiento? Gran parte de la información clave está disponible en el Catastro Minero, en la página de la Agencia Nacional Minera²⁸, o en la página de la Agencia Nacional de Hidrocarburos²⁹. Sin embargo, dependiendo de si quiere realizarse control social a contratos de concesión u otros títulos de mayor antigüedad, deberá solicitarse directamente a la agencia destinada para esta labor, según el sector de su interés o a Ecopetrol si es un contrato anterior a 2003, por medio de un derecho de petición³⁰.

27. Para más información sobre los títulos mineros, de asignación de bloques de hidrocarburos y las normas que lo rigen, consulta en: <http://www.eiticolombia.gov.co/content/min-regimen-contractual#inicio>

28. Para la consulta de la información de un contrato del sector minero, en la página web del Catastro Minero (<https://www.anm.gov.co/?q=aplicacion-catastro-minero>) podrá realizar la búsqueda con el nombre de la empresa.

Recientemente en su página de internet, la Agencia Nacional de Minería ha publicado los contratos de concesión y sus modificaciones (Otro Sí) firmados entre 2015 y 2017 (<https://www.anm.gov.co/contratos-de-concesion>).

En esta página, encuentras también contenidos generales de los contratos de proyectos Mineros de Gran Escala que participan en la iniciativa EITI (https://www.anm.gov.co/?q=informe-de-materilidad&field_empresas_de_materialidad_value=0&page=2).

29. Listado de contratos con corte a junio de 2017 en el link: <http://www.anh.gov.co/Seguimiento-a-contratos/Exploracion/Documents/Contratos%20EP%20y%20TEA%20vigentes%20Pagina%20WEB%2028-jun-17.pdf>

30. Para conocer más sobre el derecho de petición puedes consultar el Módulo “Mecanismos jurídicos para el control social a la gestión pública”.

Preguntas para la búsqueda de información	
Licencia ambiental ³¹	• Para hacer seguimiento al proceso de licenciamiento ambiental: • ¿Qué empresa es la titular de la licencia? • ¿En qué paso del proceso de licenciamiento se encuentra? • ¿Qué tipo de material se explotará? • ¿La zona tiene alguna restricción para realizar este tipo de actividad? • Para hacer seguimiento a las obligaciones derivadas de una licencia ambiental: • ¿Conoce los antecedentes del proyecto? • ¿Qué resuelve la autoridad (otorga o niega una actividad específica)? • ¿Qué obligaciones en tiempo, modo y lugar establece para el cumplimiento de requerimientos? • ¿La autoridad ambiental cumple con el seguimiento y control ambiental? • Para hacer seguimiento a daños o alteraciones ambientales: • ¿Qué tipo de deterioro ha visto en el área (pérdida de vida animal, contaminación de fuentes hídricas, contaminación del aire o ruido)? • ¿Qué autoridad ambiental es la encargada de hacer seguimiento y control a la licencia ambiental?(ANLA o CAR) • ¿Se han incumplido los compromisos por parte de la empresa, respecto a las obligaciones relacionadas?
Consulta previa	• El Ministerio del Interior cuenta con información sobre actas de protocolización de consulta previa desde enero de 2016³². • ¿Cuál es la Comunidad Indígena beneficiaria? • ¿Cuáles son las obligaciones o compromisos principales que fueron acordados? • ¿Cada cuánto se debe reportar y ante quién, las actividades realizadas en cumplimiento de los acuerdos protocolizados? • ¿Se ha realizado adecuado seguimiento a su cumplimiento?

31. Para conocer sobre los proyectos que actualmente cuentan con licencia ambiental expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la entidad ha publicado a través del portal de datos abiertos, una base de datos y un mapa en el que indica: número de expediente, estado en que se encuentra (evaluación o seguimiento), localización general y link de algunas de las resoluciones de los proyectos enumerados. Los proyectos del sector hidrocarburos para el año 2016 están disponibles en: <https://www.datos.gov.co/Ambiente-y-Desarrollo-Sostenible/Proyectos-Sector-Hidrocarburos-2016/dsx6-y3bv>. Los proyectos del sector minero de 2016 se encuentran en: <https://www.datos.gov.co/Ambiente-y-Desarrollo-Sostenible/Proyectos-Sector-Miner-a-2016/5847-wqf8>. También, puedes consultar por el motor de búsqueda y el nombre de la entidad, las licencias aprobadas en años anteriores (2014-2015).

32. Desde el Ministerio del Interior se ha avanzado en materia de publicación de información respecto a la consulta previa, de manera que aparece publicado, desde el año 2016, las actas de protocolización, que puedes consultar en: <https://www.mininterior.gov.co/areas-misionales/direccion-de-consulta-previa/actas-de-protocolizacion>

Preguntas para la búsqueda de información	
Sobre la producción	• En materia minera: • ¿Conoce las obligaciones contractuales de la empresa? • ¿Se ha realizado evaluación documental o visita de fiscalización integral al proyecto minero? • ¿La Agencia Nacional Minera ha cumplido sus funciones de seguimiento, supervisión y fiscalización del título minero de su interés³³ (hace cuanto realizó su última visita, se conocen dichos resultados, por ejemplo)? • En materia de hidrocarburos: • ¿Conoce las obligaciones contractuales del operador? • ¿El reporte de información de las empresas operadoras coincide con los reportes oficiales de la Agencia Nacional de Hidrocarburos? • ¿La Agencia Nacional de Hidrocarburos ha cumplido sus funciones de seguimiento, supervisión y fiscalización³⁴?

33. Para más información consulta: <https://www.anm.gov.co/?q=fiscalizacion-minera>. Sobre resultados de Fiscalización hasta 2016, consulta: <https://www.anm.gov.co/?q=visitasfiscalizacion>.

34. La Resolución 180877 de 2012 fija las condiciones de la fiscalización y las actividades que deben realizarse: la revisión de todas las operaciones desarrolladas en los campos de cada zona, la revisión y aprobación de los informes anuales presentados por los operadores que tengan a su cargo las actividades de exploración y explotación, el seguimiento a las actividades que se lleven a cabo para la producción y supervisión de los volúmenes producidos tanto de petróleo como de gas. Para tener información de los volúmenes de producción, las empresas deben reportarla mensualmente en los formatos establecidos por la ANH, así, con esta información se realizarán visitas que validen en boca de pozo lo reportado por la empresa, con lo que finalmente se realizan los reportes oficiales.

	Preguntas para la búsqueda de información
Recaudación de ingresos	• La principal fuente de información para este caso es el informe EITI³⁵ y sobre esa información pueden realizarse algunas preguntas: • ¿La empresa minera o de hidrocarburos de mi municipio hace parte de la iniciativa EITI? • ¿Cuál fue la producción que reportó en los informes EITI, la empresa minera o de hidrocarburos que se localiza en mi municipio? • ¿Cuál fue el monto que reportó haber pagado en impuestos y regalías³⁶ del nivel nacional? • ¿Cuál fue el valor liquidado por concepto de contraprestaciones económicas³⁷? • ¿Aparece la información de los pagos que realizó la empresa a mi municipio? • ¿Cuál fue el monto? (para hacer seguimiento a su posterior inversión).

35. Para más información y acceso a los informes publicados hasta el momento, consulta: <http://www.eiticolombia.gov.co/informes>.

36. Para conocer información sobre producción y liquidación de regalías en hidrocarburos consulta: <http://solarvorp.anh.gov.co/app/#/page/visor/18>. En el caso de producción de minerales reportados por ANM en 2015, consulta: https://www.anm.gov.co/?q=anm_revela_cifras_oficiales_de_produccion_en_2015.

37. Puedes conocer información sobre contraprestaciones económicas pagadas, en: <https://www.anm.gov.co/regalias-contraprestaciones-economicas>. En el subsector de hidrocarburos, consulta por departamento o municipio en <http://solarvorp.anh.gov.co/app/#/page/visor/18>.

Preguntas para la búsqueda de información	
Distribución de ingresos	• Al realizar control social al Presupuesto General de la Nación: • ¿Qué Plan Nacional de Desarrollo está vigente? • ¿Qué objetivos, estrategias y metas se encuentran consignadas en el Plan de Desarrollo Nacional? • Decida a qué política sectorial y que tenga alto impacto en su municipio o ciudad quiere realizar veeduría. • Al realizar control social a los recursos del Sistema General de Regalías: • Los recursos de este Sistema se distribuyen en varios niveles, recomendamos buscar la información de la asignación de regalías de su municipio por medio de la página web dispuesta por el Departamento Nacional de Planeación para el acceso a la información de las regalías: http://maparegalias.sgr.gov.co/ • Está disponible el listado de los integrantes de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, que orienta sobre las personas e instituciones hacia donde se puede dirigir solicitudes de información frente a un tema puntual³⁸. • Existe también información sobre cuáles son los proyectos que han recibido financiación por el sistema durante su implementación. Es una matriz donde es posible identificar valores asignados a los proyectos, estado de ejecución, avance en ejecución física y presupuestal, sectores de financiación hacia donde seha dirigido la inversión, entidad ejecutora designada, entre otros detalles³⁹. • También se presenta información sobre la gestión de los proyectos, indicando aquellos proyectos que se encuentran en estado crítico, sobre los cuales es importante realizar control. Esta información está disponible para consulta ciudadana⁴⁰. • Existen alertas que pueden encenderse frente al cumplimiento de las obligaciones de las entidades públicas para la ejecución de estos recursos. En algunos casos esos incumplimientos llevan al reporte a entidades de control y el Sistema ha identificado ya unas categorías sobre los hechos más recurrentes⁴¹(2015-2017).

38. Conoce el listado de los integrantes de los diferentes Órganos Colegiados de Administración y Decisión en: <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/%C3%93rganosdelSGR/%C3%93rganosColegiadosdeAdministraci%C3%B3nyDecisi%C3%B3n.aspx>.

39. Esta información puede consultarse a través del siguiente link: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/MonitoreoSGR/AvancesOCAD.aspx>.

40. Para encontrar la información sobre los avances en la gestión de los proyectos, puedes consultar: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/SeguimientoSGR.aspx>.

41. Los reportes a entidades de control se encuentran como resultado del ejercicio de control realizado por el Departamento Nacional de Planeación. Están disponibles en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/ControlSGR.aspx>.

4. Elaborar el informe de veeduría e incidencia (paso 7)

Con base en la información obtenida, el ejercicio de análisis de la información documental frente al cumplimiento de las condiciones establecidas para el objeto de control social, debe reflejarse en un documento o informe (paso 7), en el que se planteen las principales conclusiones y “hallazgos” del ejercicio de control social.

Los informes que realicen los ciudadanos deberán permitir conocer a la comunidad y la institucionalidad cuales fueron las acciones llevadas a cabo en el ejercicio de control social, las posibles barreras o desafíos que se encontraron en el desarrollo de sus actividades y las potencialidades o experiencias exitosas que se dieron en el diálogo con la institucionalidad.

Este informe debe ser entendido con una finalidad en doble vía: por un lado, para que otros ciudadanos conozcan y/o hagan parte del ejercicio para influir en la gestión pública; y por otro, para permitirle a la institucionalidad tener un proceso de retroalimentación. Para ello, es importante también divulgar estos resultados a los ciudadanos interesados, pero también llegar con mayor fuerza y capacidad de incidencia, si se quiere lograr cambios en la administración pública. Será importante entonces encontrar aliados en esta labor.

Es esencial recordar que la Constitución de 1991 incorpora como uno de sus principios la democracia participativa, lo que permite que una gran diversidad de actores pueda aunar

esfuerzos para ejercer control social al accionar del Estado. El control social como una modalidad de participación ciudadana no puede ser restringido a una única forma, por lo que los ciudadanos podrán organizarse de manera colectiva, con sus organizaciones, redes sociales o bien ejercerlo individualmente⁴².

A nivel nacional, se han presentado experiencias de control social en las que la ciudadanía ha generado alianzas con organizaciones no gubernamentales, fundaciones, instituciones educativas, organizaciones internacionales, representantes sectoriales y de agremiaciones, y hasta medios de comunicación, con el objetivo de fortalecer el desarrollo de sus actividades de monitoreo, seguimiento y rendición de cuentas. Estos aliados son clave, ya que pueden tener conocimientos técnicos especializados que pueden requerirse para el análisis de la información recibida mediante consulta o derecho de petición.

Un ejemplo en las industrias extractiva en particular, son los Comités de Seguimiento a la Inversión de Regalías (CSIR) los cuales nacen como una iniciativa de la Contraloría General de la República y la industria extractiva, con el objetivo de promover el análisis de la ciudadanía sobre la inversión de los recursos de regalías. Los CSIR son integrados por actores de la academia, entidades privadas y organizaciones sociales, las cuales realizan actividades de capacitación, difusión de información y acompañamiento a ejercicios de control social.

⁴² Ley Estatutaria 1757 de 2015 Artículo 60

Por otro lado, la normatividad ha generado un desarrollo normativo específico que facilita el desarrollo de las Veedurías⁴³ principalmente. En este sentido, la Ley 850 de 2003 creó la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, como instancias conformadas por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, (quienes) prestarán su apoyo y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia (art.22)⁴⁴.

Estos aliados pueden participar una vez se ha avanzado en los pasos metodológicos descritos, o incluso pueden ser aliados iniciales que pueden estar interesados en ser parte de la veeduría o ser parte del grupo de control social; por lo que es importante tener en cuenta, que entre más se vinculen o apoyen el ejercicio de vigilancia, mejor pueden ser los resultados y la incidencia frente al accionar de la administración pública.

5. Hacer seguimiento al informe de veeduría (paso 8)

Como se revisó en el paso anterior, los resultados del ejercicio de control social son un aspecto clave, pues allí se materializa el espíritu propositivo y el aporte al diálogo de las instituciones con el ciudadano, es decir, que contribuye a la creación de vínculos de comunicación de doble vía. Retomando los contenidos del módulo de control social frente a este tema, existen algunas acciones que se pueden hacer en seguimiento al informe producido.

Sí hay hallazgos, ¿qué otros instrumentos se pueden utilizar?

Será importante que quienes realicen el control social den a conocer hallazgos de desviaciones o irregularidades que se hayan identificado como resultado del ejercicio de control social.

- Si dentro del ejercicio de veeduría ciudadana surge la necesidad de hacer una denuncia ante las autoridades disciplinarias, penales o fiscales, o los órganos de control, esta debe estar suficientemente soportada para que tenga éxito y los o las funcionarias encargadas de su trámite tengan suficientes elementos de estudio y análisis.

43. Módulo de control social a la gestión pública

44. El Departamento Administrativo de la Función Pública es un referente institucional de la Red de Apoyo a las Veedurías, para mayor información consulte: <http://www.funcionpublica.gov.co/-/red-institucional-de-apoyo-a-las-veedurias-ciudadanas-presenta-su-plan-de-accion-para-2016>.

- Si las recomendaciones o sugerencias tienen origen en la ausencia del cumplimiento de una norma constitucional, legal o reglamentaria por parte de una autoridad, el grupo de veeduría ciudadana puede iniciar la acción de cumplimiento con base en el artículo 87 de la Constitución y la Ley 393 de 1997.
- Si se considera que, con la renuencia de la autoridad responsable, se está vulnerando su derecho fundamental a la participación, es posible instaurar una acción de tutela con miras a su protección.
- Si considera que sus recomendaciones y sugerencias están dirigidas a que, efectivamente, se mejore la gestión pública en cuanto a la prestación de un servicio, y que esta prestación es un interés colectivo que debe ser protegido, es posible instaurar una acción popular con miras a su protección.

Al respecto el ciudadano, veedor o grupo podrá:

- Solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo;
- Presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública;
- Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes.
- Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998;

- Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997;
- Presentar acciones de tutela en los términos del Decreto 2591 de 1991;
- Participar en audiencias públicas ante los entes que las convoquen; entre las más destacadas.

6. Comunicar a la ciudadanía (paso 9)

Una vez realizado el informe, el ciudadano deberá socializarlo con su comunidad, esto como un ejercicio de rendición de cuentas. En este momento, las alianzas con posibles medios de comunicación social pueden contribuir, pues son quienes pueden replicar las conclusiones del ejercicio. También será válido publicarlo de manera sencilla en carteleras comunales o en espacios de congregación de la comunidad.

El objetivo de socializar las acciones que se están llevando a cabo o que finalizaron, es que la comunidad esté informada y posiblemente respalde la participación o las acciones que deseen realizar sus líderes u organizaciones. Aquí vuelven a retomar importancia, los aliados identificados al momento de la formulación del informe, pues con su apoyo es posible obtener mejores resultados de incidencia y comunicarlos en beneficio de la comunidad.

Conclusión

¡Hacer control social a la industria extractiva es posible! A lo largo del documento se superaron los distintos momentos o eslabones que la conforman, abarcando aspectos técnicos, pero también orientando a la ciudadanía sobre cómo se puede realizar el control social en cada uno de ellos.

Este repaso es un ejercicio valioso que seguramente será complementado a partir de las experiencias y prácticas que puedan darse en su uso, y que intenta ofrecer luces sobre cómo los ciudadanos pueden jugar un rol activo en el control social al funcionamiento de la industria.

La coyuntura del país reivindica la participación de las comunidades frente a la actividad extractiva, de manera que la promoción del control social en ella, c a que los ciudadanos se encuentren más informados, tengan mejores argumentos y, sobre todo, busquen escenarios y comuniquen propuestas para enfrentar las dificultades por las que pueden atravesar sus comunidades.

Esta aproximación al control social implica robustecer las estrategias de relacionamiento entre las entidades públicas que hacen parte en este proceso, el sector extractivo y las comunidades, lo cual incentivará la realización del control social de manera masiva, aportando a la creación de lazos de confianza y empoderando a las comunidades en la defensa de sus derechos; abrirá la posibilidad de crear un diálogo constructivo en el territorio.

Ahora que cuentas con las herramientas conceptuales para hacer control social a la industria extractiva, animate y participa en las decisiones que afectan a tu comunidad e inciden en el goce efectivo de sus derechos.

Te invito a que consultes los módulos del Plan Nacional de Formación para el Control Social en el siguiente enlace:

<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/curso-para-veedurias-ciudadanas/plan-nacional-formacion-control-social>



Referencias bibliográficas

Agencia Nacional de Minería (s.f.). El Título Minero. Recuperado de: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/titulo_minero.pdf

Agencia Nacional de Minería (2017). Plan de Participación Ciudadana. Recuperado de: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/plan_de_participacion_ciudadana_anm_2017.pdf

Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (2018). La cadena del sector hidrocarburos. Recuperado de: <http://www.anh.gov.co/portalregionalizacion/Paginas/LA-CADENA-DEL-SECTOR-HIDROCARBUROS.aspx>

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (s.f.). Estrategia Territorial de Hidrocarburos. Recuperado de: <https://www.minminas.gov.co/estrategia-territorial-de-hidrocarburos>

Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (s.f.) “Preguntas Frecuentes” Recuperado de: <http://www.anla.gov.co/faq/quien-puede-solicitar-una-audiencia-publica-ambiental>

Congreso de Colombia. (6 de julio de 2015). Ley Estatutaria 1757, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. [Ley Estatutaria 1757 de 2015]. DO: 49565

Congreso de Colombia. (7 de mayo de 2012). Ley 1530 de 2012, “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”. [Ley 1530 de 2012]. DO: 48433

Congreso de Colombia. (22 de diciembre 1993). Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”. [Ley 99 de 1993]. DO: 41146

Consejo de Estado, (11 de mayo 2015). Recuperado de: <http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/11001032600020140014300.pdf>

Corte Constitucional. (27 de julio de 2016). Sentencia C-389/16. [MP María Victoria Calle Correa].

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2018). Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública. “Módulo Control Social a la Gestión Pública”.

Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI Colombia a.) (s.f.) Informes EITI. Recuperado de: <http://www.eiticolombia.gov.co/informes>

Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI Colombia a.) (s.f.). Caracterización de la industria extractiva en Colombia. Recuperado de: <http://www.eiticolombia.gov.co/content/caracterizacion-industria#inicio>

Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI Colombia) (s.f.). Programa de formación virtual sobre la cadena de valor de las industrias extractivas según el Estándar EITI, Módulo 1 “Acceso a los recursos naturales no renovables: contratos y licencias y generalidades de la licencia ambiental, de los permisos, autorizaciones o concesiones de recursos naturales renovables”. Recuperado de: http://www.eiticolombia.gov.co/sites/default/files/PDFs/cartilla_modulo1.pdf

Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI Colombia) (s.f.). Programa de formación virtual sobre la cadena de valor de las industrias extractivas según el Estándar EITI, Módulo II “Producción y supervisión de la renta extractiva”. Recuperado de: http://www.eiticolombia.gov.co/sites/default/files/PDFs/cartilla_modulo2.pdf

Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI Colombia) (s.f.). Programa de formación virtual sobre la cadena de valor de las industrias extractivas según el Estándar EITI, Módulo III “La renta extractiva: liquidación, recaudo, giro y distribución”. Recuperado: http://www.eiticolombia.gov.co/sites/default/files/PDFs/cartilla_modulo3.pdf

Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI Colombia) (s.f.). Programa de formación virtual sobre la cadena de valor de las industrias extractivas según el Estándar EITI, Módulo IV “Uso de la Renta”. Recuperado de: http://www.eiticolombia.gov.co/sites/default/files/PDFs/cartilla_modulo4.pdf

Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI Colombia) (2017). Informe EITI Colombia Vigencias Fiscales 2014 y 2015. Recuperado de: <http://www.eiticolombia.gov.co/sites/default/files/archivos/Reporte%20EITI%20Colombia%202014%20y%202015.pdf>

Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI Colombia) (s.f.) “Informe EITI Colombia 2016” recuperado de: <http://www.eiticolombia.gov.co/informe-2016>

Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI Colombia) (s.f.) “Informe EITI Colombia 2016, Marco Normativo” recuperado de: <http://www.eiticolombia.gov.co/content/marco-normativo#inicio>

Ministerio de Minas y Energía (s.f). Estructura Institucional Minera. Recuperado de: <https://www.minminas.gov.co/estructura-institucional-minera>

Netherlands Institute for Multiparty Democracy, Foro Nacional por Colombia, Natural Resource Governance Institute. (s.f.). Panorama de la Titulación Minera en Colombia. Recuperado de: <http://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2016/11/Panorama-de-la-titulacio%CC%81n-minera-en-Colombia-Interactivo-Segunda-versio%CC%81n.pdf>

Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015). Decreto 1076 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”. [Decreto 1076, 2015].

Anexos

Anexo1. La consulta previa

¿Qué es la consulta previa?

Es el derecho a ser consultados antes de adoptar decisiones que puedan afectar directamente la integridad cultural, sus costumbres, creencias o territorios. Implica que las autoridades adelanten un procedimiento que garantice su derecho a participar en la toma de estas decisiones (consentimiento previo, libre e informado) (Ley 21 de 1991, la cual adoptó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT).

¿Quién debe convocar?

El interesado en realizar el proyecto, obra o actividad, en coordinación con las autoridades competentes.

¿A quiénes se tiene que consultar?

A los pueblos indígenas, las comunidades negras y los pueblos Rom, reconocido dentro del bloque de constitucionalidad y de obligatorio cumplimiento.

¿Cuál es el procedimiento?

1

El interesado debe informar a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia que va a realizar dicho proyecto y solicitar una certificación sobre la existencia de comunidades indígenas o negras en el área del proyecto.

2

Igualmente, debe solicitar dicha certificación ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER.

3

Convocar a la comunidad a través de sus autoridades representativas y las autoridades locales.

4

Informar a las entidades que deben participar, de los acercamientos que se han realizado.

5

La Dirección de Etnias, como coordinadora de la consulta, debe acompañar este proceso, a fin de que pueda garantizar que se surta debidamente la consulta a la comunidad.

6

Para los casos en que se requiere la expedición de la licencia ambiental, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tendrá que estar presente en este proceso. Puntualmente en la presentación del proyecto e identificación conjunta de impactos.

¿Cuáles son los requisitos para realizar una consulta previa?

A

La comunidad debe tener conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridas para su ejecución.

B

La comunidad debe ser enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos, pueden llevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares.

C

Debe haber oportunidad para que libremente y sin interferencias puedan, mediante convocatoria de sus integrantes o representantes valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierne a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo.

¿Qué pasa cuando no es posible llegar a un acuerdo o hay renuencia de asistir al proceso de consulta por parte de las comunidades afectadas?

Cuando no sea posible el acuerdo o la concertación o haya renuencia injustificada de las comunidades afectadas a participar en el proceso de consulta, la decisión queda en cabeza del Estado (test de proporcionalidad), dado que no se constituye un veto sobre la actividad.

La decisión emanada por autoridad responsable debe estar desprovista de arbitrariedad y autoritarismo; debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena o negra, “teniendo en cuenta en lo posible las observaciones y objeciones que formuladas por las comunidades afectadas”.

¿Quiénes son garantes?

El Ministerio Público, conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y los personeros municipales, intervienen como garantes.

Anexo 2. Institucionalidad de la industria extractiva

Las instituciones que hacen parte del sector extractivo deben cumplir sus funciones dependiendo del eslabón al que hagan parte. Tomando como referencia la cadena de valor general divulgada por EITI, se realiza una descripción de cada una de las instituciones que hacen parte de los diferentes eslabones y sus funciones principales:

Cadena de valor EITI



El conocimiento de los recursos o de las instituciones, es considerado como una fase preliminar de la cadena y se destaca dado la importancia que tiene, pues a partir de allí se definen las actividades preliminares de formulación de política pública frente al aprovechamiento de los recursos no renovables, y se deriva la respectiva planeación y coordinación. Las siguientes son las instituciones que participan:

El Ministerio de Minas y energía, es la máxima autoridad y órgano rector del sector minero energético en Colombia. En lo concerniente al sector extractivo debe articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía, y formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles.

El Servicio Geológico realiza la identificación, el inventario y la caracterización de las zonas de mayor potencial de recursos naturales del subsuelo, tales como minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y recursos geotérmicos, entre otros; y suministra a la Unidad de Planeación Minero Energética, la información que se requiera para la elaboración de estudios e investigaciones de planeamiento sobre los recursos del subsuelo.

La Unidad de Planeación Minero Energética es una unidad administrativa especial de carácter técnico la cual entre sus funciones debe establecer los requerimientos minero-energéticos de la población y los agentes económicos del país; asimismo debe establecer la manera de satisfacer dichos requerimientos teniendo en cuenta los recursos minero-energéticos existentes, convencionales y no convencionales, según criterios económicos, sociales, tecnológicos y ambientales, entre otras funciones.

En el **primer eslabón**, interactúan instituciones que tienen a su cargo la administración de los recursos mediante la asignación de contratos y licencias. Hacen parte de estas:

Agencia Nacional de Minería, entre sus funciones más importantes se encuentran la administración los recursos minerales del Estado y ser autoridad minera; conceder derechos para su exploración y explotación; promover, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales; diseñar, implementar y divulgar estrategias de promoción de la exploración y explotación de minerales; fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones emanadas del contrato minero, entre otras.

Agencia Nacional de Hidrocarburos, administra las áreas hidrocarburíferas de la Nación y las asigna para su exploración y explotación. Entre las funciones con mayor relevancia se encuentran: evaluar el potencial hidrocarburífero del país; diseñar, promover, negociar, celebrar, hacer seguimiento y administrar los nuevos contratos de exploración y explotación de hidrocarburos; además de diseñar, evaluar y realizar estrategias de promoción de la exploración y explotación de hidrocarburos.

Dentro de este **eslabón** también se deben considerar los procesos de permisos y tramites ambientales como la **licencia** ambiental, exigidos como requisito para la operación de títulos o contratos según el subsector, por lo que las instituciones que están a cargo de esta materia son:

El Ministerio de Ambiente es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables. Es la institución encargada 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, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

La ANLA es la entidad encargada de otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Realiza el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales; administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales -SILA-y Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea -VITAL; y debe velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales.

Las Corporaciones Autónomas son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales, encargados por ley de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

En el **segundo eslabón** no participan instituciones, ya que las actividades relativas a la producción son ejecutadas por empresas concesionarias para los hidrocarburos y titulares mineras para el sub sector de minería.

Sin embargo, un caso especial es Ecopetrol, entidad que el Decreto 1760 del 2003 en su artículo 33 establece como sociedad pública por acciones, la cual tiene entre sus funciones más importantes las de celebrar en Colombia y en el exterior, toda clase de negocios comerciales e industriales relacionados con la exploración, explotación de hidrocarburos; además de la refinación, transporte, distribución y comercialización de este recurso.

En este eslabón hacen parte también las entidades misionales sectoriales y ambientales, quienes son las encargadas de hacer fiscalización / seguimiento al cumplimiento de obligaciones y requisitos establecidos en el contenido contractual o en los actos administrativos ambientales. Participan de esta labor la Agencia Nacional Minera, Agencia Nacional de Hidrocarburos y Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

El **tercer eslabón** lo constituyen las instituciones que reciben por parte las empresas impuestos, compensaciones y regalías.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, es la entidad encargada de recaudar los impuestos a la renta, sobre la renta para la equidad- CREE y el impuesto al patrimonio.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe recolectar en esta fase los dividendos de Ecopetrol y el impuesto al oro, plata y platino- OPP.

La Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos recaudan las regalías que deben pagar las empresas; y específicamente para el caso minero, los recursos aportados por concepto de canon superficiario y las compensaciones económicas recaudadas por la ANM.

El **cuarto eslabón** de la cadena de valor extractiva está dirigido a las instituciones que deben administrar los recursos principalmente de regalías.

El Departamento Nacional de Planeación debe calcular e informar al Ministerio de Hacienda la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre los fondos y diferentes beneficiarios. Por su parte, el Ministerio de Hacienda debe consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del Sistema General de Regalías.

El **quinto y último eslabón** es el de la ejecución de los recursos provenientes de la industria extractiva. En este eslabón se integran dos fuentes de recursos: por un lado, los asociados al cumplimiento de obligaciones contractuales y de licencia ambiental; y por el otro, los derivados de la distribución de Regalías.

En el primer caso, se consideran los Programas de Beneficio de las Comunidades (PBC) y las inversiones sociales o Plan de Gestión de Social, que son responsabilidad de las empresas titulares de los derechos. Los PBC existen en la industria de los hidrocarburos como una inversión social obligatoria y las inversiones sociales por cláusula y el Plan de Gestión son inversiones que hacen parte de los contratos mineros.

En el segundo caso, están las regalías, las cuales son orientadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión en los diferentes niveles (nacional, regional, departamental y municipal)

En este nivel el Departamento Nacional de Planeación cumple las funciones de administrar el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) del Sistema General de Regalías y de verificar de manera directa o a través de terceros, los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, definidos por los órganos colegiados de administración y decisión de los mismos.

Anexo 3. Normatividad del sector extractivo

1. Normatividad minera

Pregunta Orientadora	Norma para consultar	Objeto de la Norma
¿Cuáles son las normas más relevantes que regulan el sector Minero?	Código de minas / Ley 685 de 2001	El Código tiene como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada, entre otros objetivos.
	Resolución N° 40391 de 2016	Es te documento es constituye el marco de operación y la línea estrategia para el desarrollo de la minería en el país.
	Decreto 0381 de 2012	La estructura de la Institucionalidad Minera Colombiana.
¿Qué norma contiene las funciones, organigrama entre otras de la Agencia Nacional de Minería?	Decreto 4134 de 2011	El presente Código tiene como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada.
	Resolución 0229 de 2016	Por medio de la cual se prorroga la delegación de funciones a la Gobernación de Antioquia y se dictan otras disposiciones.
¿Qué normas regulan a asignación de áreas?	Ley 1753 de 2015	Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), art 20 da continuidad a las Areas Estratégicas Mineras creadas en el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, como mecanismo alternativo al régimen ordinario para la asignación al derecho de explorar y explotar minerales por medio de un proceso de selección objetiva. Denomina estas áreas como "áreas de reserva estratégica mineras".
	Sentencias C273 y C389 de 2016 de la Corte Constitucional	Revoca el fallo judicial proferido por el Consejo de Estado el 16 de diciembre de 2013 y deja sin valor y efecto los actos administrativos de delimitación de las Areas Estratégicas Mineras.
	Auto del 11 del Consejo de Estado	Ordenó la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos de delimitación de Áreas Estratégicas Mineras por encontrar que no se agotó el procedimiento de consulta previa a las comunidades étnicas presentes en los territorios. Suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos de delimitación de áreas estratégicas mineras (Ley 1753, 2015, art. 20).

Pregunta Orientadora	Norma para consultar	Objeto de la Norma
	Sentencia C-123 de 2014 de la Corte Constitucional	Declaró exequible el artículo 37 del Código de Minas. Este fallo, si bien no establece de manera directa la obligación de la ANM de concertar con las autoridades para la declaratoria y posterior adjudicación de las Áreas Estratégicas Mineras, establece la obligación de realizar concertación con las autoridades locales para algunos de sus temas.
	Resolución 656 de 2019	Por medio de la cual se establece y adopta la minuta de contrato único de concesión minera el acta de prórroga del contrato de concesión de régimen del Decreto 2655 de 1988 y se toman otras determinaciones
	Resolución 32 de 2016	Por la cual se modifica la delimitación de las Áreas de Reserva Estratégicas Mineras contenida en la Resolución número 45 del 20 de junio de 2012 de la Agencia Nacional de Minería.
¿Qué normas trata la fiscalización y supervisión de la actividad?	Ley 685 de 2001	art 318 establece el deber y la forma de fiscalización y vigilar los contratos de concesión. art 321 hace referencia a las auditorías mineras externas.
	Decreto 2222 de 1993	Reglamento de higiene y seguridad en labores mineras en cielo abierto. art. 11. La vigilancia y control
	Ley 1530 de 2012	Regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. art. 13. Definición de fiscalización.
	Resolución 18 0876 de 2012	Delegación de la función de fiscalización del Ministerio de Minas y Energía a la Agencia Nacional de Minería.
	Resolución 1886 de 2015	Reglamento de seguridad en labores mineras subterráneas. art24. Inspección, Vigilancia y Control. art 244. Visitas técnicas de vigilancia y control.
	Decreto 0276 de 2015	Adopta medidas relacionadas con el Registro Único de comercializadores (RUCOM).
	Decretos 1073 de 2015 y 2504 de 2015	Aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera.
	Resolución 40558 de 2016	Por la cual se modifica el formato básico minero (FBM).
	Decreto 1666 del 21 de octubre de 2016	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 21 de la Ley 1753 del 09 de junio de 2015, frente a la clasificación de la minería y se toman otras determinaciones.

Pregunta Orientadora	Norma para consultar	Objeto de la Norma
¿Qué normativa vigente trata la liquidación y recaudo de regalías?	Decreto 145 de 1995	Liquidación, recaudo, distribución y transferencia de regalías derivadas de la explotación de minerales.
	Decreto 600 de 1996	Reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994 en lo que se refiere al recaudo, distribución y transferencia de las regalías derivadas de la explotación de carbón, metales preciosos y concentrados polimetálicos.
	Ley 685 de 2001	Capítulo XXIV sobre contraprestaciones económicas. Art. 212.
	Ley 756 de 2002	Modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.
	Ley 1530 de 2012	Regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Art 15, ANH y ANM señalan condiciones para la determinación de los precios base de liquidación de las regalías y compensaciones. Art. 16. Disposiciones en materia de recaudo.
	Resolución 0850 de 2013	Se establecen los términos y condiciones para la determinación de los precios base de liquidación de regalías y compensaciones por explotación de minerales no metálicos y radioactivo.
	Resoluciones Precios Base para Liquidación de Regalías	Carbón: Resolución 816 del 29 de diciembre 2017; Metales Metálicos: Resolución 817 del 29 de diciembre 2017; Minerales No Metálicos: 155 del 28 de marzo de 2017; Niquel: Resolución 818 del 29 de diciembre de 2017; (Estas resoluciones cambian cada año).
	Decreto 1073 de 2015	Expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. art. 2.2.1.1.1.1.2.3. Definición del área de yacimientos mineros.
¿Qué legislación establece la distribución, transferencia, uso y seguimiento a las regalías?	Ley 685 de 2001	art 230, establece la definición y disposiciones para la liquidación, recaudo y destinación de los cánones superficarios. art 325, establece las disposiciones para el cobro de derechos o cuotas por parte de la Autoridad Minera por la prestación de sus servicios.
	Ley 1530 de 2012	Regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. art. 17 y 18, establecen las disposiciones en materia de transferencia y distribución de los recursos recaudados por concepto de regalías.

Pregunta Orientadora	Norma para consultar	Objeto de la Norma
	Resolución 1004 de 2013	Distribuye y ordena el giro de los rendimientos financieros de los recursos de regalías causadas antes de la entrada en vigor del SGR.
	Decreto único reglamentario del DNP 1082 de 2015 - Título 4	Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional – Título 4 (Sistema General de Regalías).
¿Qué normas tratan el tema medio ambiental?	Ley 99 de 1993	Crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA. En el título VIII se establece la obligatoriedad de la licencia ambiental y sus disposiciones. Título que ha sido reglamentado en el Decreto 2041 de 2014.
	Ley 685 de 2001	En los artículos 85, 205, 206 y 208 entre otros, establecen la realización del estudio de impacto ambiental y la expedición de la licencia ambiental, como requisito para la iniciación de los trabajos y obras de la explotación minera. Art 218. Condiciones del Aporte Social. El aporte o contribución de los particulares a una sociedad, del derecho a explorar y explotar emanado de un título minero, estará condicionado a la vigencia de ese derecho.
	Decreto 1076 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
	Decreto 1753 de 2015	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".
¿Cómo se establece la Inversión Social en la normatividad?	Ley 1753 de 2015	Art. 22. A partir del 9 de junio de 2015 en los Contratos de Concesión que suscriba la Autoridad Minera Nacional, deberá incluirse la obligación del concesionario de elaborar y ejecutar Planes de Gestión Social.
	Resolución No. 409 de 2015	Modifica la Resolución 420 de 2013. Se define en la cláusula 7, numeral 15 que el concesionario minero estará obligado a "Presentar a la Autoridad Minera un Plan de Gestión Social, que incluya al menos uno de los componentes establecidos en los artículos 251 a 256 de la Ley 685 de 2001, o aquellas, normas que los modifiquen, adicionen, o sustituyan".

Pregunta Orientadora	Norma para consultar	Objeto de la Norma
	Resolución No. 708 de 2016	La ANM reglamentó el Art. 22 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se establecen los criterios para la elaboración, evaluación y ejecución de los Planes de Gestión Social...”, esta fue publicada de manera oficial en la página web de la Agencia Nacional de Minería el 29 de agosto de 2016. La normativa se basó en las publicaciones de la ANM denominadas “Guía para Planes de Gestión Social” y su complemento con la “Caja de Herramientas – Anexo Guía No. 1”.
	Ley 2045 de 2020	Mediante la cual se establecen criterios de priorización en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios en los planes y programas de Inversión social de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovable
¿Cómo se elaboran los planes de gestión social?	Resolución 318 de 2018	Por la cual se adoptan los términos de referencia aplicables para la elaboración de los programas y proyectos de Gestión Social en la ejecución de los proyectos mineros, se deroga la Resolución No. 708 del 29 de agosto de 2016 y se dictan otras disposiciones.
	Resolución 406 de 2019	Por la cual se modifica la resolución 318 del 20 de Junio de 2018 por la cual se adoptan los términos de referencia aplicables para la elaboración de los programas y proyectos de Gestión Social en la ejecución de los proyectos mineros, y se dictan otras disposiciones

2. Normatividad del subsector de hidrocarburos

Pregunta Orientadora	Norma para consultar	Objeto de la Norma
¿Qué norma contiene las funciones, organigrama entre otras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos?	Decreto 1760 de 2003	Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.
¿Qué normas regulan a asignación de áreas?	Acuerdo 04 de 2012	Se establecen criterios de administración y asignación de áreas para exploración y explotación de los hidrocarburos propiedad de la Nación; se expide el Reglamento de Contratación correspondiente.
	Acuerdo 03 de 2014	Adiciona al Acuerdo 4 de 2012, el Reglamento de Contratación para Exploración y Explotación de Hidrocarburos parámetros y normas aplicables al desarrollo de yacimientos no convencionales.
	Resolución 866 de 2014	Declara desiertas áreas dentro del proceso competitivo Ronda Colombia 2014.
	Acuerdo 02 de 2015	Adiciona al Acuerdo 4 de 2012, complementando por el identificado 03 de 2014, con el objeto de incorporar al Reglamento de Contratación para Exploración y Explotación de Hidrocarburos reglas y medidas iniciales y coyunturales encaminadas a mitigar los efectos adversos de la caída en los precios internacionales del petróleo, en los niveles de producción o en los de reservas.

Pregunta Orientadora	Norma para consultar	Objeto de la Norma
	Acuerdo 03 de 2015	Adiciona al Acuerdo 4 de 2012 modificado a su vez por los acuerdos 3 de 2014 y 2 de 2015, y se adicionan otras disposiciones, con el objeto de incorporar al reglamento de contratación para la exploración y explotación de hidrocarburos, reglas y medidas coyunturales encaminadas a mitigar los efectos adversos de la caída de los precios internacionales del petróleo.
	Acuerdo 04 de 2015	Se adiciona el Acuerdo 4 de 2012, con el objeto de incorporar al Reglamento de Contratación para Exploración y Explotación de Hidrocarburos encaminadas a mitigar los efectos adversos de la caída en los precios internacionales del petróleo.
	Acuerdo 05 de 2015	Por el cual se corrigen expresiones del Acuerdo 3 de 2015.
	Decreto 1073 de 2015	Expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. Art 2.2.1.2.1.9. Prórroga del período de explotación contrato sobre exploración y explotación de petróleo. Expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. Sección 1 Exploración y explotación de hidrocarburos. Art 2.2.1.1.1.1.
¿Qué normas trata la fiscalización y supervisión de la actividad?	Resolución 40048 de 2015	Por la cual se establecen medidas en materia de exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos convencionales continentales y costa afuera.
	Resolución 49396 de 2015	Modifica la Resolución. 181495 de 2009, en lo relacionado con las medidas en materia de exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos convencionales continentales y costa afuera.
	Resolución 41251 de 2016	Por la cual se reglamenta la medición del volumen y la determinación de la calidad de los hidrocarburos producidos en el país para la adecuada liquidación de las regalías y contraprestaciones económicas en favor del Estado.
¿Qué normativa vigente trata la liquidación y recaudo de regalías?	Ley 1530 de 2012	Regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
	Decreto único reglamentario del DNP 1082 de 2015 - Título 4	Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional – Título 4 (Sistema General de Regalías).

Pregunta Orientadora	Norma para consultar	Objeto de la Norma
	Decreto 1073 de 2015	Expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. Sección 1.2 Yacimientos ubicados en dos omás entidades territoriales.
	Resolución 164 de 2016	Procedimientos y plazos de liquidación, el precio base deliquidación de regalías generadas por la explotación de crudo yel manejo de anticipo de liquidación de regalías y se dictan otrasdisposiciones.
	Resolución 165 de 2016	Procedimientos y plazos de liquidación, el precio base deliquidación de regalías generadas por la explotación de gas y elmanejo de anticipo de liquidación de regalías y se dictan otrasdisposiciones.
	Resolución 167 de 2016	Modifica parcialmente la Resolución No. 164 de 2015, Procedimientos y plazos de liquidación, el precio base deliquidación de regalías generadas por la explotación de crudo yel manejo de anticipo de liquidación de regalías y se dictan otrasdisposiciones.
¿Qué normas tratan el tema medio ambiental?	Decreto 2041 de 2014	Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobreLicencias Ambientales.
	Decreto 1076 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario delSector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
	Decreto 1753 de 2015	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018“Todos por un nuevo país”.