14 COLECCIÓN de REGULACIÓN MINERA y ENERGÉTICA

MILTON FERNANDO MONTOYA / Coordinador

# Temas de derecho minero-energético

Universidad Externado de Colombia

Milton Fernando Montoya Pardo
Coordinador

# Temas de derecho minero-energético

Universidad Externado de Colombia

Temas de derecho minero, energético y petrolero / Milton Fernando Montoya, coordinador ; Ana Paola Gutiérrez [y otros ]. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2020.
588 páginas : ilustraciones, gráficos, fotografías, mapas ; 21 cm. (Colección de Regulación Minera y Energética ; 14)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587905205

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

348.3 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca EAP.
diciembre de 2020

ISBN 978-958-790-520-5

© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (57-1) 342 02 88
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: diciembre de 2020

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Corrección de estilo: Pablo Emilio Daza Velásquez
Composición: Precolombi EU, David Reyes
Impresión y encuadernación: Digiprint Editores S.A.S.
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
*Printed in Colombia*

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

# Interacciones entre el sector minero y el conflicto colombiano[1]

Luis Bustos[2]
Con el apoyo de Edwin Silva Durán y Marcos Torres Barros[3]

## Introducción

La visión que el país posee sobre el sector minero ha sufrido algunos cambios determinantes durante los últimos

---

1 Nuestros más sinceros agradecimientos para los doctores Luis Ferney Moreno y Milton Montoya por su amable invitación a las Jornadas de Derecho Minero Energético del 2016, organizadas por el Departamento de Derecho Minero Energético de la Universidad Externado de Colombia, de este importante espacio académico surgió la idea de continuar con la juiciosa investigación de las temáticas relacionadas con la construcción de paz y el sector minero colombiano; asimismo, queremos agradecerles su apoyo por la publicación de este texto.

2 Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Público Ciencia y Sociología Política (Universidad Externado de Colombia). Magíster en Legislación y Políticas Mineras (Universidad de Dundee, Reino Unido). Actualmente es candidato a doctor en Derecho de la Universidad Panamericana de México. Miembro del Grupo de Investigaciones en Regulación de Mercados Energéticos (IRE) (Universidad Externado de Colombia). Investigador en calidad de becario del Departamento de Derecho Minero Energético de la misma universidad. Correo electrónico: luis.bustos@uexternado.edu.co

3 Estudiantes de la Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Regulación Minera, Petrolera y Energética.

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

## Contexto

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

Un rasgo distintivo que se puede hallar dentro de las diferentes economías en desarrollo es la aparición de las denominadas bonanzas que están vinculadas con el aumento de las exportaciones de recursos naturales,

esta realidad ha llevado a varios académicos a realizar estudios destinados a buscar comprender un poco más los riesgos presentes en las economías de países denominados *productores* y sus efectos sobre la conservación de un crecimiento y estabilidad en el largo plazo, varios de estos han concluido que el "[…] Producto Interno Bruto (PIB) per cápita se redujo durante los periodos de auge […]", en últimas este tipo de fenómenos hacen del manejo de la economía algo mucho más incierto[4], por lo que se debe advertir del cuidado con el que se deben enfrentar estos superávits inesperados.

En los primeros años del siglo XXI, ante un crecimiento rápido de los precios de varias de las materias primas, también se incrementó el aprovechamiento de los recursos naturales con los que contaban los países de nuestra región[5]. Como consecuencia fue necesario para el Gobierno colombiano navegar bajo ciertas situaciones anormales que pusieron a prueba tanto a los agentes económicos como al Gobierno, al tener que darle un adecuado manejo a los nuevos recursos obtenidos y a todos los efectos que provenían con este auge.

Lo anterior se debe enlazar con una época en la que aumentó el descontento y la desconfianza de los ciudadanos con respecto a todo lo relacionado con las instituciones gubernamentales y en la que el mismo contrato social ha venido perdiendo su fuerza, lo cual desestimula los incentivos de los mismos ciudadanos para continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos enmarcados

---

4 Marín, Lucas; Bonet, Jaime y Pérez, Gerson. *¿Cuál es la dimensión y en que se gastó la reciente bonanza en Colombia?* Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana (Cartagena: Banco de la República, 2018), 1 y ss.

5 Ibídem.

en este acuerdo, adicionalmente un contexto global dinámico unido a demandas de la clase media en expansión y la desconexión entre ciudadano e instituciones crean un conglomerado de elementos que dejan como secuela el acrecentamiento de la dificultad para gobernar y una incapacidad institucional para ofrecer respuestas rápidas y adecuadas a las necesidades demandadas[6].

Lo descrito anteriormente no es un defecto del cual solo adolezcamos los países de nuestra región, las múltiples tensiones presentes entre: las personas que pertenecen al mercado laboral y los que viven en la periferia, los que vivimos en ciudades y quienes hacen parte de la ruralidad y las lógicas dispares entre los más acaudalados y el resto de la sociedad vienen aumentado. Asimismo, *fisuras económicas* en latitudes diversas como Asia Central y Europa han impactado "la sostenibilidad del contrato social", ya que las instituciones que se percibían como creadoras de bienestar y equidad han tenido serias dificultades al proponer soluciones para los nuevos retos sociales. Lo anterior nos ha llevado a un notable cambio de tendencia política en la que los partidos que representan ideas de corte populista han ganado espacios con la fórmula de prometer repuestas radicales a todos los que se sienten agraviados por la institucionalidad[7].

---

6 OCDE, CAF y CEPAL. *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo* (París: OCDE, 2018), 90. Consultado el 1.° de noviembre de 2018 en https://read.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2018_leo-2018-es#page1

7 Sobre el tema de la sostenibilidad del contrato social, véase BUSSOLO, MAURIZIO; DAVALOS, MARIA; PERAGINE, VITO y SUNDARAM, RAMYA. *Toward a New Social Contract: Taking on Distributional Tensions in Europe and Central Asia. Europe and Central Asia Studies* (Washington D. C.: Banco Mundial, 2018), 90. Consultado el 19 de noviembre de 2018 en https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30393

Se puede afirmar que las demandas de la ciudadanía son cada día más dinámicas y crean dificultades para los mismos Estados en su gobernanza, por tanto, se necesita pensar en modificaciones sobre las instituciones que tengan como objetivo el mejorar tanto la confianza ciudadana como las capacidades administrativas, y que aporten en la construcción de una nueva forma de relación con los ciudadanos[8].

Para el caso colombiano, la percepción que tienen los ciudadanos sobre la confianza depositada en el Gobierno nacional ha disminuido desde el 2006, pasando del 48 % al 26 % y siguiendo esta misma línea tan solo el 25 % de los colombianos manifestaron su confianza en los diferentes tribunales con los que cuentan; asimismo, el 86 % expresó que "[…] la corrupción estaba extendida en el país […]"[9], toda esta percepción negativa se ha presentado por más que el total de la inversión pública aumentara, es así como para el 2007, la inversión pública, observada como porcentaje del (PIB), se encontraba en el 4,87 % y pasó al 6,14 % para el 2013, más diciente aún es el identificar que no se produjo un aumento muy determinante en el gasto corriente o en el de defensa, sino, por el contrario, el gasto terminó llegando a los rubros de inversión social, transporte, salud y protección social[10].

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

---

8 OCDE, CAF y CEPAL. Ob. Cit., 196.

9 Ibídem, 250-252.

10 MARÍN, LUCAS. Ob. Cit., 25-26.

más constantes, sin ignorar que aún poseemos economías que responden a la lógica de comercialización de bienes de carácter primario, debemos señalar que esta realidad puede ser canalizada a favor de la búsqueda de una economía más diversificada para el país, la cual promueva sectores, como el de los servicios, y que responda de mejor manera a la inclusión sin desconocer y olvidar la necesidad de un progreso económico. Para lo anterior, se debe apostar por el comercio y por una integración regional que no le dé la espalda a la desigualdad[11]; en otras palabras, el uso adecuado de los ingresos que las industrias extractivas entregan pueden ser la cuota inicial de un mejor futuro para el país, no obstante, toda esta articulación gubernamental se debe dar en un periodo de difícil manejo y credibilidad para su gestión.

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

11 OCDE, CAF y CEPAL. Ob. Cit., 142.

en la atención de todos los retos que significa la etapa del posconflicto[12].

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

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

---

12 Mejía, Luis Fernando. Presentación: Universidad Externado de Colombia, Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información. Evento: Primer Foro sobre Ciudades Inteligentes y Posconflicto. Conferencia: DNP–Ciudades Inteligentes y Postconflicto (Bogotá, julio de 2016). Consultado el 26 de septiembre de 2016 en https://www.youtube.com/watch?v=ui23N9z7C14

13 *Stakeholders* es un término que aglomera, entre otros, a trabajadores, organizaciones sociales, proveedores y demás actores que pueden ser potencialmente afectados por las acciones de una empresa. Sobre el tema, véase Bustos, Luis. The role of CSR policies focused on local content actions in host countries faced with governance gaps and mining operations. En *Colección de Estudios en Derecho Minero y energético* n.° 7 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015).

- Falta de aceptación de la comunidad.
- El consumo de agua.

Del anterior listado llama la atención que dentro de veinte posibilidades para escoger se encuentra, en último lugar, el problema de la minería ilegal, el cambio climático se ubica tan solo hasta la posición nueve y la afectación a derechos humanos apenas alcanza el puesto once al igual que los problemas relacionados con los indígenas[14].

De este mismo estudio, se desprende que el valor o el aporte percibido por parte de los *stakeholders* de la región latinoamericana sobre la industria minera y de metales para la sociedad es muy alto en un 47 %, alto en un 37 %, neutral en un 14 % y bajo en un 2 %, al igual que cuando se consultó por las áreas donde se percibía que la industria minera y de metales contribuía de mayor manera para el desarrollo y prosperidad en un entorno de economías sostenibles se eligió, en primer lugar, su contribución a la economía nacional; segundo, la obtención de minerales para la infraestructura y la creación de productos de uso diario, y, en tercer lugar, su apoyo en la creación de empleos. En sentido contrario, dentro de los últimos lugares, se situó el soporte que puede ofrecer este tipo de industria a la adecuada distribución de los beneficios de la minería en la sociedad[15].

Descrito el entorno y algunos de los factores relevantes que, a nuestro juicio, deben tenerse en cuenta para la construcción del futuro del sector minero, pasaremos a abordar de manera más detallada el tema de la minería en

---

14 International Council on Mining and Metals (ICMM); GlobeScan. ICMM's 2018 Industry Stakeholders Opinion Survey–Participants Summary Report (mayo, 2018).

15 Ibídem.

Colombia, el acuerdo de paz y los retos que deberán ser afrontados por parte de esta industria en el país.

## La minería en Colombia

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

La explotación de la minería de carbón que tradicionalmente ha sido líder en Colombia dentro de los diferentes minerales aprovechados ha sufrido un decrecimiento del 3,9 % para el periodo 2015, en comparación con el de 2014, pasando de una producción de 88,5 millones de toneladas (MT) a una producción de 84,9 millones de toneladas (MT)[16]. De manera análoga, si comparamos las cifras obtenidas para el 2015 con las expectativas en las metas oficiales de producción de carbón y oro para el mismo periodo descubriremos una profunda diferencia; en otras palabras, de una producción esperada de 115 millones de toneladas (MT) en carbón, solo se arribó a los ya mencionados 84,9 (MT); así mismo, en el caso del oro ante una expectativa de

16 Velásquez, Fabio y Peña, Juliana *et al*. *El sector extractivo en Colombia 2015* (Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia, 2015), 64-67. Consultado el 26 de septiembre de 2016 en http://www.foronacional.org/observatorio-ie

58 000 kilogramos explotados escasamente alcanzamos los 31 610 kilogramos extraídos[17].

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

Teniendo como sustento un estudio realizado por la Fundación Foro Nacional por Colombia, y sin entrar a realizar un análisis tan detallado de cada uno de los factores que aportaron a la obtención de resultados desfavorables y discordantes con lo esperado por parte de esta industria para el país, nombraremos a continuación algunos factores que creemos son determinantes para forjar la realidad que afronta el sector minero colombiano.

Demos inicio por el factor más obvio consistente en la caída de los precios de las materias primas en el mercado internacional que influyen directamente en la baja rentabilidad del negocio minero, este efecto se ha venido presentando desde el 2012, marcando el fin del ciclo económico

---

17 Ibídem, 66-67. Véase también: Gobierno de los Estados Unidos – U. S. Energy Information Administration (EIA). Coal Markets. Consultado el 26 de agosto de 2016 en http://www.eia.gov/coal/markets/

18 VELÁSQUEZ, FABIO y PEÑA, JULIANA *et al*. Ob. Cit., 70-72.

denominado "*boom* de los *commodities* (2004-2013)"[19]. Un buen ejemplo de lo mencionado es el caso del carbón que se cotizaba para el 2011 en (USD) 120 por tonelada y actualmente se cotiza entre los (USD) 45 y (USD) 60, en el mejor de los casos[20].

Otro factor resaltable es la constante tención y choque de intereses entre las operaciones mineras y el ordenamiento e institucionalidad ambiental del país, ahora bien no queremos señalar que la conciliación de intereses entre estos dos componentes sea un imposible, pero debemos reconocer que hoy por hoy nos ubicamos en el centro de la discusión vinculada a múltiples aspectos como lo son: la definición de zonas de reserva forestal, la identificación de ecosistemas estratégicos y la política de creación e impulso de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINES), que se constituyen, entre otros múltiples asuntos, como pruebas del reto que afrontamos en materia ambiental para el sector extractivo en general[21].

Además, debemos traer a colación la fuerte movilización social generada en contra de la actividad minera que posiblemente es la consecuencia de malos resultados de desarrollo y la falta de solución sobre las necesidades de la comunidad en algunos de los lugares donde han operado tradicionalmente estos empresarios. Debemos aclarar que la anterior situación no es atribuible totalmente a las empresas extractivas, como se ha querido desinformar, por el contrario, es el resultado de una mezcla de factores

---

19 Grijalva, Diego. El fin del súper ciclo de los *commodities* y su impacto en América Latina. *Revista Koyuntura* n.° 48, año 7 (Quito: Universidad San Francisco de Quito, Instituto de Economía, 2014), 1-5. http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/koyuntura/Documents/koyuntura_2014-48.pdf

20 VELÁSQUEZ, FABIO y PEÑA, JULIANA *et al*. Ob. Cit., 62-83.

21 Ibídem.

complejos en los que se unen el accionar del Estado como director de una política regional desde Bogotá, la falta de presencia estatal en los territorios donde se explotan minas, algunas acciones de los privados que se oponen a los estándares idóneos para el buen desarrollo de la minería y la incorrecta elección de autoridades locales por parte de los pobladores de estos territorios; además de todo lo mencionado, se enmarca al interior de un país que ha padecido las consecuencias de un conflicto armado[22].

Un factor añadido, que se debe tener en cuenta, es el relacionado con el cambio que se presentó con la reforma sobre las regalías en el país[23], esta modificación que tenía por objetivo una mejora en el tema de equidad entre regiones no productoras y productoras acrecentó el descontento de las últimas, puesto que impactó los territorios donde tiene lugar la actividad extractiva, esta inconformidad, expresada en contra de la nueva repartición, ha jugado en contra del sector extractivo, ya que aparentemente los recursos no son suficientes para subsanar los diferentes impactos reclamados en aspectos ambientales, sociales y económicos[24].

---

22 Ibídem.

23 Acto Legislativo 05 de 2011, "Por la cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los Artículos 360 y 361 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones" (publicada en el Diario Oficial el 18 julio de 2011).

24 Diario *El Tiempo*, Consultas populares y regalías, retos del próximo Gobierno, (15 de abril de 2018). Consultado el 10 de noviembre de 2018 en https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/los-retos-en-el-sector-minero-energetico-para-el-proximo-Gobierno-205598 Véase también *Revista Dinero*, Ingenieros de petróleos arremeten contra Consultas Populares (18 de enero de 2018). Consultado el 19 noviembre de 2018 en https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/consultas-populares-en-contra-de-actividades-de-mineria/254285

En consecuencia, debido a la conflagración de múltiples conflictos sociales producidos en territorios donde se desarrollan actividades extractivas, se reclaman, entre otras cosas: reivindicaciones ambientales, satisfacción de necesidades básicas y una mayor autonomía frente al gobierno de Bogotá[25]. De esta manera, se han constituido varios inconvenientes institucionales y políticos que llevaron a la suspensión de proyectos extractivos[26] y a un obvio declive en el otorgamiento de licencias y permisos ambientales por parte de las autoridades encargadas de estos asuntos[27].

Otro factor que también se debe poner a consideración dentro de los aspectos que han labrado la realidad del sector minero colombiano es el relacionado con la falta de un adecuado sistema de información que respalde la toma de decisiones y la construcción de políticas públicas sobre la utilización y explotación idónea de los recursos mineros, hay que tener en cuenta que es imprescindible para cualquier Estado identificar adecuadamente los recursos

---

25 Velásquez, Fabio y Peña, Juliana *et al*. Ob. Cit., 68.

26 Según lo anterior, no nos debe sorprender cuando una de las críticas reiteradas del empresariado minero colombiano sea que en nuestra jurisdicción hay un alto nivel de burocracia y una dificultad enorme en la obtención de permisos junto con un Ministerio del Medio Ambiente que comúnmente tarda de cinco a nueve meses para emitir un permiso para la desviación de agua o para realizar actividades de perforación. Sobre lo afirmado, véase: Green, K. y Jackson, T. Survey of Mining Companies 2014 (Fraser Institute, 2015), 59. Consultado el 18 de febrero de 2015 en http://www.fraserinstitute.org/research-news/display.aspx?id=22259

27 Bustos, Luis. The Benefits of Land Access Maps for Stakeholders In Colombian Extractive Industries. En Warden, Arthur. CEPMLP Annual Review 2012/2013 (Escocia: Universidad de Dundee, 2015). Consultado el 20 de junio de 2015 en http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/news/2015/article/cepmlp-annual-review-20122013.php

que posee y conocer en detalle los territorios donde se encuentran ubicados[28].

Un correcto sistema de mapas es una herramienta que respalda las diferentes decisiones de los Gobiernos nacionales y locales sobre el territorio y de similar manera permite un sustancial ahorro en los esfuerzos económicos y gerenciales sobre la toma de decisiones de política pública y la consolidación de estrategias sociales, económicas y ambientales[29].

En similar sentido, los mapas son una excelente forma de comunicar los avances y ejecución de proyectos a la comunidad y a la opinión pública, el libre acceso a este tipo de información resulta determinante dentro de la gobernabilidad que se ejerce sobre los habitantes de las zonas donde se explotan los recursos mineros. Además, los mapas son puentes para aproximar los intereses de la comunidad y preservar prácticas de transparencia y verificación, en el buen uso de los recursos naturales que, al ser respaldados por el Estado, crean un ambiente de transparencia y soporte óptimo para la institucionalidad en la implementación de sus políticas[30].

En el caso colombiano, poseemos ciertas dificultades sin resolver vinculadas con la coherencia y acceso a la información que describe el mercado minero nacional, hay que reconocer que existe un esfuerzo gubernamental dedicado a modernizar estos sistemas por intermedio de la plataforma del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO), el ingreso al Comité Internacional para el Reporte de Recursos y Reservas (CRIRSCO) y las transformaciones

28 Ibídem.
29 Ibídem.
30 Ibídem.

que se vienen realizando sobre el catastro minero, pero, en definitiva, aún se encuentran inconsistencias entre la información entregada por intermedio de estas plataformas y lo afirmado por otras instituciones del sector, como el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería (ANM). Las diferencias resultan mayores cuando acudimos a más instituciones relacionadas con la actividad, como lo son las autoridades ambientales o de comercio del país[31].

Actualmente, Colombia está en proceso de mejorar su registro del subsuelo nacional, un mejor sistema de mapeo de los recursos y una información certera que respalde la implementación de políticas para la inversión privada y que garantice el adecuado seguimiento sobre la riqueza obtenida para los presupuestos nacionales a partir de la explotación de recursos naturales, lo anterior se encuentra estrechamente relacionado con lo postulado por la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Algunos ejemplos interesantes vinculados a la implementación de mapas abiertos para el desarrollo y planeación de políticas públicas los encontramos a nivel nacional con el mapa de regalías que depende del DNP[32] y en el ámbito internacional con el sistema de información geográfica que ofrece la provincia de Manitoba en Canadá[33].

Se debe destacar que para el 2010, instituciones gubernamentales como la Defensoría del Pueblo reportaron que

---

31 Velásquez, Fabio y Peña, Juliana *et al*. Ob. Cit., 68.

32 Gobierno de Colombia–Departamento Nacional de Planeación (DNP). Mapa de Regalías. Consultado el 26 de agosto de 2016 en http://maparegalias.sgr.gov.co/#/

33 Gobierno de la provincia de Manitoba, Canadá–Government Information. GIS Map Gallery Geographic Information System. Consultado el 21 de septiembre de 2016 en http://www.manitoba.ca/iem/geo/gis/index.html

"el 28 % de las unidades de explotación minera de hecho (sin título) se dedicaban a la explotación de oro" y, en el mismo sentido, el Censo Minero Departamental, aplicado para el periodo 2010-2011, indicó que el 86,7 % de las minas de oro censadas en el país operaban sin ningún título. En otras palabras, la producción de este mineral se realizaba en su gran mayoría en el país bajo la informalidad, de igual manera se pronunció la Contraloría General de la República en el 2013, revelando que tan solo el 40 % de este mineral es reportado mientras que el 60 % restante es colocado en el mercado internacional por intermedio de canales ilegítimos[34]. En estudios adelantados por la Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), el 83 % de la extracción de tipo aurífera en el país es desarrollada por mineros que no cuentan con un título legal para adelantar su labor. Adicionalmente, se exportan más toneladas de oro frente a lo pagado y reportado por concepto de regalías al Estado, lo anterior se debe revisar con miras a evitar la evasión por el pago de regalías y lo que es más preocupante la exportación ficticia que respalda la entrada de capitales que no pueden ser soportados ante las autoridades[35].

De similar manera, se ha identificado que el oro es el único recurso natural no renovable en el que su producción se da en el país bajo todos los tipos de extracciones establecidas dentro de las categorías de formal, ilegal,

---

34 Martínez, Astrid y Aguilar, Tatiana. *Estudio sobre los impactos socioeconómicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales* (Bogotá Fedesarrollo Centro de Investigación Económica y Social, 2013), 11 y 12. Véase también: Velásquez, Fabio y Peña, Juliana *et al*. Ob. Cit., 67.

35 Pérez, Óscar. El sector extractivo en Colombia. Importancia macroeconómica y transformaciones recientes. En Valencia, León y Riaño, Alexander. *La minería en el posconflicto* (Bogotá: Ediciones B, 2017), 58-59.

informal, criminal y artesanal-ancestral. Lo anterior denota la problemática que existe en la conflictividad social bajo la explotación de este mineral, comparativamente podemos indicar que en el caso del petróleo, la única forma de explotación es la formal o en el del cobre, donde es inexistente las formas de explotación informal, criminal o artesanal-ancestral[36].

Un último factor, sin el cual el escenario de la minería en Colombia no sería completo, es el relativo al efecto que tienen la jurisprudencia proferida por jueces, tribunales y altas cortes, relacionado con la regulación minera y sobre el que actualmente existe un debate que vincula varios temas como la estructura y el funcionamiento del aparato institucional del Estado y la realidad democrática del país[37].

Un elemento básico para la inversión en minería es el establecimiento de reglas de juego claras y estables, en esto hay que ser muy cuidadosos, no nos referimos a reglas favorables de manera extrema para la industria. En realidad estamos de acuerdo con que es muy respetable la decisión soberana de un país en aplicar una política dirigida hacia las industrias extractivas acorde con visiones como la costarricense y distante de valoraciones como la hecha por el estado de Texas, pero de cualquier modo son disposiciones que se deben hacer de manera responsable, teniendo de presente la estabilidad económica del país y con una visión muy clara sobre los sectores económicos

---

36 Guío, Sara y Pérez, Óscar. Radiografía de los conflictos sociales del sector minero-energético en Colombia 2000-2016. En Valencia, León y Riaño, Alexander, *La minería en el posconflicto* (Bogotá: Ediciones B, 2017), 119-120.

37 Sobre la dinámica actual de la jurisprudencia y su relación con la regulación económica, véase Moreno Castillo, Luis. Precedente judicial y administrativo en la regulación económica colombiana. *Revista Derecho del Estado*, n.° 37 (2016).

que entrarían a suplir los vacíos dejados por los ingresos creados por parte de este tipo de empresas en medio de un posible reajuste.

Los proyectos mineros de gran o mediana dimensión tienen la característica de ser procesos de largo aliento, a diferencia del petróleo la puesta en marcha y recuperación económica de lo invertido en un proyecto de este tipo resulta mucho más lenta por lo que resulta imprescindible para una empresa el conocer de manera previa y detallada la regulación del país en el que se invertirá. Definitivamente, la estabilidad y coherencia del enramado regulatorio en determinada jurisdicción constituye un elemento igual de transcendental que la existencia misma de la reserva mineral por explotar.

Infortunadamente para el sector minero en los últimos años se ha venido presentando en Colombia una serie de decisiones judiciales que han cambiado notoriamente la estructura regulatoria sobre la extracción de minerales. Dicho lo anterior, es incontrovertible que el espíritu de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana sea las de salvaguardar el medioambiente y la defensa de comunidades, además es probable que la misma corporación haya tenido razones válidas para oponerse al maniobrar de empresas que no son minuciosas en el cuidado y protección del medio ambiente y la defensa de los derechos étnicos y culturales, pero también hay que reconocer que la corte pudo haber ido más lejos e imprimir una línea ideológica que moldeara, cambiara y diera nuevos matices a la regulación minera del país y que al haber sido impuesta por medio de fallos judiciales resultó compleja de debatir por ciertos grupos que hacen parte de la sociedad.

Por mencionar algunos ejemplos, podemos referirnos a la Sentencia T-445 de 2016 de la Corte Constitucional, donde, por intermedio de una tutela, se resolvió un asunto

vinculado con la consulta popular propuesta en el municipio de Pijao en el Quindío, la sentencia de la Corte tuvo efectos directos sobre la regulación minera colombiana hasta el punto de otorgar facultades a municipios y departamentos para la prohibición del ejercicio de actividades mineras en sus territorios, sobre este asunto, de suma importancia, regresaremos más adelante, otro ejemplo es la suspensión por un tribunal de la operación nocturna de la línea férrea de Fenoco S. A., que es esencial para el trasporte de carbón del Cesar hasta los correspondientes puertos ubicados en el Caribe[38]. En distintos apartes de este mismo texto destacaremos otros ejemplos que sustentan lo aquí afirmado.

Asimismo, encontramos otros fallos donde por más que su temática principal no corresponda a la minería eventualmente terminarán afectando el desarrollo de esta actividad económica para algunas zonas del país, entre estos encontramos la Sentencia T-622/2016 de la Corte Constitucional en la que se opta por el reconocimiento del río Atrato como sujetos de derechos o la Sentencia STC 4360-2018 de la Corte Suprema de Justicia donde se declara también "[…] a la Amazonia colombiana como entidad sujeto de derechos, titular de la protección, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran […]". Los mencionados pronunciamientos alimentan toda una nueva categoría jurídica en la que se "reconoce como entidad sujeto de derecho a elementos de

38 Revista *Semana*. Corte Constitucional versus los empresarios (15 de octubre de 2016). Consultado el 26 de octubre de 2016 en http://www.semana.com/nacion/articulo/fallos-del-la-corte-constitucional-impactan-el-desarrollo-economico-en-las-regiones/499115 Véase también Reuters América Latina. Producción de carbón de Colombia cae un 3,5 pct en el 2015 (15 de febrero de 2016). Consultado el 26 de octubre de 2016 en http://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTAKCN0VP08P

la naturaleza", asuntos que deberán ser acompañados por una regulación inexistente en el país y que ha llevado a que por intermedio de decretos como el 1148 de 2017, se designe como representante legal del cuerpo de agua mencionado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible[39].

Además, no se debe perder de vista lo relacionado con la influencia que pueden llegar a tener los objetivos y compromisos internacionales adquiridos por el Gobierno colombiano durante los últimos años y que potencialmente influenciarán sobre la conformación de la política pública relacionada con minería en los años venideros, un ejemplo de esto consiste en todo el proceso frente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo que significará la asunción de varias transformaciones y retos en los campos económico, social y ambiental, cumpliendo con estándares que implicarán reformas en la regulación del país[40]; similar situación se vincula con el compromiso adquirido por parte de Colombia para enfrentar el cambio climático, política pública liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y que tiene como base el documento del Consejo Nacional de

---

39 Blog del Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia. La Corte Suprema de Justicia reconoce como sujeto de derechos a la Amazonia colombiana. Consultado el 19 de noviembre de 2018 en https://medioambiente.uexternado.edu.co/la-corte-suprema-de-justicia-reconoce-como-sujeto-de-derechos-a-la-amazonia-colombiana/ Véase también Gobierno de Colombia–Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente). Presentación: Sentencia T-622 de 2016. Río Atrato como sujeto de derechos, Consultado el 15 de noviembre de 2018 en http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/3573-sentencia-t-622-de-2016-rio-atrato-como-sujeto-de-derechos

40 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). OECD formally launches Colombia's accession process. Consultado el 24 de septiembre de 2016 en http://www.oecd.org/newsroom/oecd-formally-launches-colombias-accession-process.htm

Política Económica y Social (CONPES) 3700, junto con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018[41].

Los factores y situaciones antes mencionadas han creado dos efectos específicos determinantes en la realidad económica del país, el primero está relacionado con la disminución en las reservas de los minerales, acompañada de una baja en la renta percibida que puede conllevar un déficit en las cuentas del presupuesto nacional, la pregunta obvia después de esta afirmación es: ¿de dónde provendrá la inversión social tan necesaria en los años venideros? Esta cuestión adquiere una importante relevancia cuando observamos que el Gobierno nacional fijó sus esperanzas de financiación en el éxito de los sectores extractivos, la aplicación de una reforma tributaria y una posible reducción del gasto militar ante una disminución del conflicto armado[42].

En lo que concierne a la minería, también existen una serie de gastos e inversiones, por parte del Gobierno, que tienen una influencia directa en el crecimiento y el futuro del sector, como lo son: la implementación de nuevos proyectos, el fomento de encadenamientos productivos, la exploración continua y el mejoramiento de la infraestructura (acceso a la energía, puertos, vías, entre otros), los mencionados asuntos conciernen a todo el país por el estrecho vínculo que posee la economía con la industria extractiva[43].

---

41 GUZMÁN, LUIS. Financiamiento del cambio climático. En GARCÍA, MARÍA DEL PILAR y AMAYA, ÓSCAR, *Retos y compromisos jurídicos de Colombia frente al cambio climático* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017), 27 y ss.

42 Revista *Semana*. De dónde va a salir la plata de la paz (30 de julio de 2016). Consultado el 26 de octubre de 2016 en http://www.semana.com/economia/articulo/posconflicto-de-donde-saldra-la-plata/483817 Véase también VELÁSQUEZ, FABIO y PEÑA, JULIANA *et al*. Ob. Cit., 79-80.

43 Ibídem.

Otro tema de gran impacto en la realidad del sector minero en Colombia es el vinculado con la minería ilegal, entendida como aquella que está por fuera de la ley y que, por tanto, incumple los requisitos y restricciones impuestos por parte del ordenamiento en la explotación del recurso natural. Ahora bien, no se debe desconocer que dentro de estos denominados ilegales existen grupos de mineros artesanales, tradicionales y propiamente los criminales (categoría que no se encuentra en la ley[44]), y que dentro de los legales pueden existir quienes ejercer la actividad bajo una presunción de legalidad, pero que en la realidad buscan maneras de infringir la norma sin ser detectados, definitivamente es compleja la diferenciación entre formales e informales, ya que las normas le han asignado diversos significados que inclusive resultan contradictorios. Para el presente caso partiremos de lo establecido por la Ley 1450 de 2011, la cual parte de prohibir el uso de ciertos elementos de tipo mecánico para ejercer la actividad sin un título minero registrado, a causa de esto, el minero que tenga el deseo de ser legal no podrá usar este tipo de elementos dentro de su actividad[45].

Según lo expuesto, nos aventuraremos a expresar que la categoría de "minería criminal", entendida como la que confluye con las estructuras de los grupos armados presentes en el país y que se beneficia de un control territorial y social para desarrollar su actividad fuera de la institucionalidad, tomando provecho de los espacios de

---

44 A pesar que la categoría de "minería criminal" no está en la ley, desde el poder ejecutivo se ha dado alcance al término, creando organismos como la Unidad Nacional de Intervención contra la Minería Criminal (UNIMIC), como lo indica Gómez, Andrés. *Caja de herramientas del sector minero: formas de legislar* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2018), 30-31.

45 Ibídem., 35 y ss.

difícil acceso del país[46], es donde esperamos se presentarán mayores adelantos derivados del proceso de paz, como consecuencia de que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se han comprometido al abandono de toda su actividad ilícita utilizada para el financiamiento que incluye lo concerniente con este tipo de explotaciones. No obstante, el reto para el Gobierno nacional no termina allí, puesto que además del seguimiento y control territorial que deberá hacer efectivo es probable la aparición de diferentes grupos ilegales quienes quieran aprovechar la coyuntura y apoderarse de las mismas operaciones de carácter ilícito.

Desde esta perspectiva, la falta de control estatal sobre la minería criminal también suscita un problema complejo que impacta su credibilidad e incentiva la desinstitucionalización en los lugares donde ejerce su influencia. En razón de esto, resulta importante que se tenga en cuenta en los procesos de lucha y erradicación de este tipo de actividades el acompañamiento a la población que está ubicada en estos espacios del territorio nacional con seguridad y políticas públicas complementarias que respalden los procesos destinados a cambiar esta realidad[47].

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de contar con un sistema de legalización efectiva para quienes quieran continuar con la actividad, pero dentro del marco institucional, en todo caso no se puede incurrir en los errores del pasado al no ser efectivos en cuanto a los tiempos

---

46 Sarmiento, Isabel y Rozo, Luis. Convergencia de los grupos armados organizados al margen de la ley en la minería aurífera aluvial en la subregión del Bajo Cauca antioqueño. *Revista Criminalidad*, vol. 56, n.° 3 (2014): 127.

47 Hurtado, Jorge. Breves consideraciones sobre la minería ilegal en Colombia. En García, Pilar, *Minería, energía y medio ambiente* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011), 123-125.

utilizados por parte de la administración para cumplir con el proceso de legalización, adaptar los mecanismos de manera diferenciada a los desiguales tipos de minería ilegal que se presentan y, más importante aún, se deben blindar los marcos regulatorios y legales sobre los cuales se cimienta este tipo de políticas desde el punto de vista constitucional, lo cual les permita superar en el mediano plazo las revisiones que muy seguramente realizarán la Rama Judicial del Poder Público sobre las herramientas utilizadas[48].

Este tema debe abordarse con máxima responsabilidad, ya que por más que las autoridades proclamaran la diferenciación en el trato de los tipos de minería que se ejerce en el país, en la práctica se han venido aplicado políticas públicas que los han ubicado bajo un mismo criterio lo que ha conllevado en ocasiones una judicialización vinculada a delitos de explotación ilícita y contaminación ambiental[49].

Finalmente, sería injusto el no reconocer una serie de acciones establecidas por el Gobierno, que han tenido por objetivo mitigar los impactos negativos sobre el sector minero, explicados en los párrafos superiores y que buscan encarrilar a la minería hacia la obtención de mejores resultados, dentro de estas acciones, de manera resumida, podemos mencionar, entre otras: la introducción del importante principio de la sostenibilidad fiscal[50], la formulación

---

48 Gómez, Andrés. *Caja de herramientas del sector minero: formas de legislar* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2018), 113-116.

49 Álvarez, Gloria. Una mirada hacia el control de la minería ilegal como mecanismo para evitar el deterioro del medio ambiente. En *Lecturas sobre derecho del medio ambiente* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012), 413.

50 "El principio de sostenibilidad fiscal es un principio sobre el cual se soporta la plena realización de los derechos de las personas dentro de un Estado Social de Derecho, teniendo en cuenta el hecho esencial de que

por parte del Ministerio de Minas y Energía de una política que retoma el reconocimiento de una diferenciación entre los tipos de minería para la implementación de políticas públicas diferenciadas, la búsqueda de nuevas acciones para la formalización minera, la modernización e implementación de herramientas para el mejoramiento de la información minera del país, los esfuerzos realizados para hacer parte y cumplir con el estándar del *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI)[51] y la lucha contra la minería ilegal[52].

## El acuerdo de paz

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 como los acuerdos de paz de La Habana son documentos dentro de la política pública sobre los que descansa y se estructuran las acciones gubernamentales que determinarán el devenir de nuestro país para los años venideros. En este mismo

---

toda sociedad dispone de una cantidad limitada de recursos con los cuales debe atender múltiples necesidades de las personas." Zuluaga, O., y Palacios, H., *et al*. La sostenibilidad fiscal, un principio para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. En *Notas Fiscales* (Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011). Consultado el 15 de febrero de 2015 en http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicafiscal/reportesmacroeconomicos/NotasFiscales/Boletin%203%20Sostenibilidad%20Fiscal.pdf

51 La Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) es un estándar de vocación global que busca promover una gestión más abierta y responsable de los recursos de gas, petróleo y minerales para el caso colombiano, la aplicación de este estándar está dirigido a establecer un diálogo más informado entre empresas, sociedad civil y el Gobierno, ofreciendo información transparente sobre la gestión de los recursos no renovables a través de reportes. Gobierno de Colombia–Ministerio de Minas y Energía. ¿Qué es EITI? Consultado el 19 de noviembre de 2018 en http://www.eiticolombia.gov.co/es/about/la-iniciativa/

52 Martínez, Astrid y Aguilar, Tatiana. Ob. Cit., 3 y 4. Véase también Velásquez, Fabio y Peña, Juliana *et al*. Ob. Cit., 78-81.

sentido, debemos indicar que los dos textos poseen unas características similares en cuanto al desarrollo integral del campo colombiano y la reducción de la pobreza monetaria rural, ambos se encuentran alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2016), implantados por Naciones Unidas, por lo que hay una clara identificación con los objetivos globales y podríamos llegar a manifestar que estas concordancias no se tratan de simples coincidencias.

Siguiendo esta línea, la relación de cada uno de los puntos del proceso de paz negociado contó con una correspondencia directa enlazada con los llamados (ODS) y, en efecto, en el punto del Desarrollo Agrario encontramos múltiples afirmaciones que nos interesan por su estrecho vínculo con el desempeño del sector Minero-Energético, de manera que el punto del Desarrollo Agrario se enlaza con los siguientes objetivos (ODS): fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, industria innovación e infraestructura, reducción de las desigualdades, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsable, vida de ecosistemas terrestres y, finalmente, paz justicia e instituciones sólidas[53].

La anterior enumeración nos indica que el desarrollo agrario termina siendo desde esta perspectiva el eje central del acuerdo o por lo menos es la temática que tiene más interés por parte de la comunidad internacional por su vínculo con doce de los objetivos. Así, el progreso de este aspecto específico apalanca una multiplicidad de metas de la agenda 2030-ODS y está muy por encima de otros puntos

53 Mejía, Luis Fernando. Ob. Cit.

negociados como el de la participación política y drogas ilícitas que solo encuentran vínculo con tres de estos[54].

Un tema esencial a tener en cuenta cuando nos referimos a la construcción de un ambiente de paz y posconflicto es la de proyección de tiempos y periodos que necesitará el país para consolidar la paz, a pesar de las dificultades creemos que continuaremos en una línea direccionada hacia un periodo de entrega de armas, y almacenamiento de estas, encaminada hacia la finalización de las zonas veredales transitorias de normalización en donde se encontraron miembros de las FARC y tras la cual se consolidará definitivamente la dejación de armas y el cese al fuego de hostilidades bilateral y definitivo.

Es a partir del momento descrito en el anterior párrafo que retomaremos algunos de los escenarios planteados por el (DNP) los cuales resultan muy interesantes de examinar, ya que efectúan una serie de proyecciones en el mediano y largo plazo para el país en un escenario de paz. En concreto, el (DNP) identifica tres etapas que denominan: estabilización (18 meses), durabilidad y respeto a lo acordado (10 años), y sostenibilidad (20 años), la etapa de estabilización se constituiría dentro de los dieciocho meses posteriores a la consolidación definitivamente de la dejación de armas y cese al fuego, en esta etapa se buscaría "mejorar las condiciones para la transición, mitigar y prevenir los riesgos y generar confianza". Posteriormente, se entraría a la implementación real de los acuerdos, etapa que se denomina de durabilidad y respeto a lo acordado

---

54 El punto de participación política se vincula estrechamente con los objetivos de (ODS) (educación de calidad, igualdad de género, paz justicia e instituciones sólidas), mientras que drogas ilícitas tiene estrecha relación con (salud y bienestar, vida de ecosistemas terrestres, paz justicia e instituciones sólidas).

en la que esencialmente se busca "[…] mejorar la vida de todos en especial de la población campesina, ampliar la democracia; hacer efectivos los derechos de las víctimas y garantizar la reintegración de las FARC EP" para finalmente consolidar una etapa de sostenibilidad en la que se busca "aprovechar las oportunidades y materializar los dividendos de la paz; un país más integrado, más equitativo, más democrático, más seguro[…]"[55].

**Efectos sobre los territorios**

El proceso de paz generará un efecto directo y un importante cambio sobre la habitualidad de los municipios afectados por el conflicto armado, los cuales normalmente son municipios rurales, por ende, resulta interesante lo dicho por el (DNP) en su estudio cuando ha indicado que en el periodo (2002-2013) se presentó una importante reducción de los municipios con alta y muy alta incidencia del conflicto armado en el territorio colombiano; de hecho, en este periodo se redujo de 361 a (94) los municipios que se incluían en este tipo de categorías[56].

La cifra anteriormente expuesta supone una reducción del 73 % en el número de municipios afectados[57]. Pues bien, estos espacios de la geografía nacional fueron los que realmente sufrieron el rigor de la guerra y sobre los que también se concentraron las formas de financiación de los

---

55 MEJÍA, LUIS FERNANDO. Ob. Cit.

56 La categorización de estos municipios es realizada por el DNP, teniendo en cuenta los siguientes indicadores: (i) víctimas de desplazamiento forzado, (ii) acciones armadas, (iii) homicidios, (iv) secuestros y (v) víctimas de minas antipersonales.

57 MEJÍA, LUIS FERNANDO. Ob. Cit.

grupos ilegales[58]; en concreto, el periodo 2011-2013, donde el 87 % de los cultivos ilícitos se encontraban en territorios de alta incidencia del conflicto. Asimismo, el 38 % de los municipios de alta y muy alta incidencia soportaron extracciones ilícitas del mineral oro (2010-2014), y, finalmente, dentro del territorios de alta y muy alta incidencia se llevó a cabo el 58 % de la deforestación (1990-2013)[59].

En este sentido, se aspira a que la paz también traiga para las empresas mineras, ubicadas en estos espacios territoriales, una reducción de riesgos en lo concerniente a las actividades extorsivas en su contra, seguridad en sus lugares de operación y amenazas sobre sus empleados[60], también es importante mencionar que dentro de la política de bosques creada por el Gobierno se identifican algunos denominados "motores para la deforestación" conformados por siete principales actividades causantes de cortes indiscriminados de plantas forestales, cuatro de estas siete actividades están relacionadas con el conflicto armado y una de las categorías más importantes es la de minería ilegal[61], en este mismo sentido se ha reconocido

---

58 Massé, Frédéric y Castro, Johanna. *Actores armados ilegales y sector petrolero del Meta. Informe monográfico* (Bogotá: citpax Observatorio Internacional de ddr, 2013), 8-18.

59 Mejía, Luis Fernando. Ob. Cit.

60 Massé, Fréderic. Minería y posconflicto: ¿es posible una minería de oro libre de conflicto en Colombia? En *Minería y desarrollo (tomo iv) Minería y comunidades: Impactos, conflictos y participación ciudadana* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia de Colombia, 2016), 273.

61 Los siete motores hacen referencia a las siguientes actividades adelantadas en el territorio colombiano:
i. Ampliación de la frontera agropecuaria.
ii. Cultivos ilícitos.
iii. Minería ilegal.
iv. Desarrollo de infraestructura.
v. Incendios forestales.
vi. Extracción ilegal de madera.

que el (86 %) de la producción de oro nacional proviene de explotaciones ilícitas que desafortunadamente tienen por característica el uso del mercurio y que, finalmente, en su proceso de extracción terminan afectando a las poblaciones que conviven en zonas donde el uso de este elemento es común[62].

Siguiendo lo anterior, se debe indicar de manera corta que la proliferación del uso del mercurio en Colombia no es menor, hemos llegado a constituirnos como el tercer país que más mercurio libera tan solo detrás de China e India (2008). Asimismo, la minería que no cumple estándares mínimos en su explotación junto con otras actividades invasivas como los cultivos ilícitos y el uso inadecuado del suelo son causantes directos de fenómenos de erosión y efectivamente aumentan los riesgos de inundaciones además de presionar las necesidad de desplazamiento por parte de la población que huye de zonas constituidas de alto riesgo[63].

Definitivamente hay un efecto importante entre la cesación del conflicto armado y el sector minero-petrolero colombiano, según cálculos de funcionarios del DNP, el 60 % de las fuentes hídricas nacionales potencialmente se han visto afectadas bien sea por hechos relacionados con derrames de petróleo o contaminación por uso del mercurio y sin ir más lejos, los municipios en conflicto llegan a albergar el 42 % de los bosques colombianos. Más

---

vii. Colonización de población relacionada con el desplazamiento.

62 Calderón, Silvia Liliana. Presentación: Universidad Externado de Colombia, Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información. Evento: Primer Foro sobre Ciudades Inteligentes y Posconflicto. Conferencia: DNP–Dividendos Ambientales de la Paz, Oportunidades para Construir una Paz Sostenible (Bogotá, julio de 2016). Consultado el 26 de septiembre de 2016 en https://www.youtube.com/watch?v=r8xKwEdIoFU

63 Ibídem.

diciente aún, el 50 % de los Parques Naturales Nacionales (PNN) están ubicados en estos mismos territorios y casi el 25 % de las áreas de municipios de este tipo presentan conflictos en cuanto al uso de su suelo[64].

Si identificamos regionalmente las zonas del país mayormente afectadas por la extracción inadecuada de minerales encontraremos que la región Pacífica precisa ordenar su actividad minera de manera efectiva, considerando que tras su posible estructuración se estarían protegiendo aproximadamente el 41 % de las fuentes hídricas del país de una posible afectación. De similar manera, Antioquia y el Eje Cafetero aparecen como territorios donde sería idóneo buscar formas de organizar y formalizar la minería artesanal con el objetivo de recuperar áreas degradadas y al mismo tiempo evitar la potencial afectación del 37 % de las fuentes hídricas del país y evitar la deforestación de casi 13 000 hectáreas por año[65].

Bien podemos concluir que el acuerdo de paz tiene como uno de sus objetivos centrales el transformar los territorios rurales[66], es así como el 88 % de los municipios de alta y muy alta incidencia del conflicto se encuentran en territorios de este tipo y son pocos los municipios como Tumaco (Nariño) y Florida (Valle del Cauca) que hacen parte del denominado sistema de ciudades del (DNP). De modo similar, el 48 % de los municipios con alta y muy alta incidencia del conflicto poseen un menor desempeño integral basado, entre otros aspectos, en su gestión,

---

64 Ibídem.

65 Ibídem.

66 La categoría de ruralidad es creada por parte del DNP con base en criterios como: población ubicada en la cabecera, población ubicada en el resto del territorio, densidad por km$^2$, pertenencia del municipio al sistema de ciudades.

eficiencia, eficacia y observancia de requisitos legales en el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo. Adicionalmente, el 47 % de municipios de este tipo poseen múltiples dificultades en la estructuración de proyectos de desarrollo representados en acueductos, vías, generación de energía y demás obras necesarias para el desarrollo de estos[67].

**Herramientas para un mejor futuro**

Frente al escenario propuesto, se deben buscar acciones concretas que permitan apoyar y sustentar el proceso de paz, principalmente, en los territorios rurales, y es aquí donde debemos mencionar algunas significativas herramientas que bajo nuestro concepto deben ser fortalecidas, ya que resultan imperativas para obtener un mejor desempeño del sector minero-energético en la Colombia del futuro.

• ***Los planes de ordenamiento***

Un importante instrumento para la aplicación de políticas públicas son los planes de ordenamiento, desgraciadamente en la actualidad dichas herramientas poseen varias deficiencias técnicas y no gozan de un buen posicionamiento como instrumento para la gestión de políticas. Además, varios de estos se encuentran desactualizados frente a los retos de gestión administrativa que enfrentan.

Sobre el particular, varios autores se han referido a que la paz puede ser una oportunidad para revisar marcos normativos y para crear un ordenamiento territorial en el que se reconozcan de manera precisa las condiciones

---

67 Mejía, Luis Fernando. Ob. Cit.

ambientales que posee el territorio. En otras palabras, se trata de darle más importancia a lo que puede aportar el ordenamiento territorial ambiental en estos procesos y que se establezca como un articulador de la gran cantidad de normas ambientales dispersas y con las cuales actualmente contamos[68]. Obviamente el ideal es lograr hacer estos procesos, garantizando participación y teniendo como referencia constante los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, buscando una articulación de las decisiones tomadas, lo cual esperamos permita una mejor relación entre la gestión ambiental y minera del país que en ultimas remedie de mejor manera la conflictividad social[69].

Lo dicho en el anterior párrafo no es un proceso sencillo debido a que incluso en países de tradición minera, y que cuentan con una industria más desarrollada como Canadá, se han presentado este mismo tipo de debates. En últimas, se trata de una disyuntiva similar entre medio ambiente y minería; como ya se ha dicho, nuestro caso no es una situación única y, por el contrario, responde a lógicas globales[70].

---

68 Amaya, Ángela. El rol del derecho ambiental en la consolidación de una paz sostenible en Colombia. En Montaña, Alberto; Ospina, Andrés, *La constitucionalización del derecho administrativo. Tomo II: El derecho administrativo para la paz* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016), 966-967, 972.

69 Santaella, Héctor. Un territorio y tres modelos de gestión: análisis de la necesidad de armonizar y constitucionalizar las competencias urbanísticas, ambientales y mineras sobre el territorio. En Henao, Juan Carlos; Díaz, Sebastián, *Minería y desarrollo. Tomo V: Historia y gobierno del territorio minero* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016), 205-211.

70 Hernández, Juanita. Regulación y armonización minero-ambiental: el caso canadiense. En García, Pilar, *Minería, energía y medio ambiente* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011), 140-143.

El DNP también se ha encargado de identificar algunas falencias relacionadas con los planes de ordenamiento y las ha descrito de la siguiente manera: se han determinado de forma inadecuada los perímetros urbanos de varios municipios, se han delimitado equivocadamente los suelos de protección, los planos no se encuentran georreferenciados de manera idónea, se establecieron suelos de expansión sin parámetros adecuados y escasamente se aplican herramientas como: la plusvalía, el anuncio de proyectos y la valorización. Definitivamente el atraso de los planes de ordenamiento es preocupante y frente a un tema neurálgico como el posconflicto son muy pocos los que consideran estrategias y planes para impulsar sus componentes rurales[71].

• ***Actualización y modernización de catastros***

Otro punto, el cual vale la pena mencionar, es la calidad e idoneidad de la información contenida en los catastros del país; infortunadamente, para el 2016, el 66,5 % de la totalidad de los municipios cuentan con un catastro rural atrasado o, en el peor de los casos, sin información disponible. Asimismo, cuando se revisan los datos vinculados a los predios urbanos, el contexto no es tan dramático, pero no deja de ser preocupante, puesto que existe también una notoria desactualización de la información y falta de conocimiento. Refiriéndonos al catastro urbano, solo 32,9 % de los municipios colombianos ostentan información actualizada; en definitiva, se puede señalar que las autoridades de un país que no cuenten con suficiente conocimiento e información sobre sus activos superficiales y subterráneos

71 Mejía, Luis Fernando. Ob. Cit.

no puede adelantar una planeación y gestión de políticas públicas que sean coherentes con su territorio y respondan adecuadamente a las necesidades de la población[72].

Resulta pertinente identificar ¿cuál sería la aspiración sobre un catastro moderno?, estudios sobre este importante punto se han venido adelantando por parte del DNP y han identificado una serie de características importantes a considerar en el fortalecimiento de la mencionada herramienta. Sobre lo anterior, un catastro idóneo debería incorporar todas las formas de tenencia de la tierra, además de recoger múltiples variables físicas actualizadas de los predios, cubrir geográficamente todo el país y proveer un inventario completo de baldíos; un catastro moderno también debería procurar la articulación con el registro de predios, ya que esta acción armonizaría los procedimientos y más importante aún entregaría información de linderos y áreas más compatible. Finalmente, un catastro más exacto individualizaría los predios con detalle, entregaría valores adecuados con la realidad y espacios fidedignos sobre predios georreferenciados[73].

• ***Mapa de regalías e inversiones***

Además de lo explicado, resulta importante fortalecer los sistemas de información que permitan hacer un seguimiento concreto al uso de los recursos públicos y que brinden un acceso a diferentes datos por parte de cualquier ciudadano con miras a coadyuvar la labor de vigilancia sobre la gestión de los dineros públicos.

---

72 Ibídem.

73 Mejía, Luis Fernando. Ob. Cit.

Como un ejemplo del buen uso de estos sistemas de información mencionaremos el denominado "mapa regalías", que puede ser definido como: "una herramienta para la gestión transparente de la actividad minero energética, desde la explotación de los recursos naturales, hasta la financiación y ejecución de los proyectos de inversión que benefician a todos los colombianos". En efecto, el mapa se constituye como un mecanismo de georreferenciación para obtener información concerniente a los proyectos de inversión que se cimientan en la financiación del Gobierno nacional a través de los recursos provenientes de las contraprestaciones económicas a favor del Estado, obtenidos por la explotación de los recursos naturales no renovables.

Desde su entrada en funcionamiento, el 28 de agosto de 2013, a través del mapa se han reportado 9923 proyectos afirmados y se han aprobado para estos 28,5 billones de pesos. Otro punto relevante del sistema es que los parámetros de búsqueda de información utilizados responden a datos de fácil acceso y comprensión, además tienen como uno de sus principales objetivos explicar el uso de los recursos por parte de las administraciones territoriales[74]. Algunos ejemplos de los parámetros utilizados por el mapa corresponden a:

> Proyectos financiados con recursos de regalías en una circunscripción territorial en específico: nacional, departamental o municipal, dineros de regalías que reporta una circunscripción territorial en específico: nacional, departamental o municipal, y proyectos de inversión de destino, descripción cuantitativa (producción) y cualitativa (tipo) de los minerales

74 Gobierno de Colombia – Departamento Nacional de Planeación (DNP). Mapa de Regalías. Revisado, 26 de agosto de 2016. http://maparegalias.sgr.gov.co/#/

> e hidrocarburos que aporta una circunscripción territorial en específico: nacional, departamental o municipal, al beneficio del país y actividades de fiscalización en minería e hidrocarburos, para la verificación fiscal de las explotaciones y operaciones de dichas actividades productivas que son objeto de gravamen de las regalías.[75]

A partir del 2018, el país cuenta con el denominado mapa inversiones, el cual es un eslabón del mapa regalías, donde, siguiendo la misma dinámica, se pueden evidenciar y consultar de manera integral y georreferenciada la inversión pública del país independiente de la fuente de financiación de donde provengan los recursos, bien puede provenir del sistema general de regalías, del presupuesto general de la nación, del sistema general de participaciones o como recursos propios, el mapa cuenta con unas secciones específicas dedicadas a la ubicación de la producción de los recursos naturales de carácter no renovable, "[...] la ubicación de minas y campos de explotación de los recursos naturales no renovables [...]" y, finalmente, un mapa denominado "Paz y posconflicto", que entrega información georreferenciada de proyectos registrados en el banco de proyectos del DNP y, al mismo tiempo, atienden a las políticas relacionadas con el posconflicto[76].

- ***Enfoques ambiental y social***

---

75 Ibídem.

76 Gobierno de Colombia–Departamento Nacional de Planeación (DNP). Acerca del mapa de inversiones. Consultado el 20 de noviembre de 2018 en https://mapainversiones.dnp.gov.co/Pages/Acerca-de-MapaInversiones.aspx

Dentro de la etapa de posconflicto resulta más que pertinente la creación de estrategias de perspectiva ambiental que respalden el buen uso de los recursos enfocados al mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes, particularmente, el DNP ha ideado algunas estrategias orientadas a conservar y aprovechar sosteniblemente el capital natural en las zonas de posconflicto. Inicialmente, la estrategia busca el ordenamiento ambiental integral del territorio nacional donde se optimice la articulación de los instrumentos de planificación ambiental en las áreas de conflicto y aumente la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en la creación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Planes de Ordenamiento Departamental (POD). Acto seguido, se buscará el afianzamiento de una buena gobernanza ambiental por medio de capacitaciones a funcionarios de las CAR y de Parques Nacionales Naturales de Colombia, junto con el fortalecimiento del sistema de monitoreo de carbono y bosques[77].

Continuando con lo expuesto, el DNP apunta también a la promoción de alternativas económicas sostenibles y a la recuperación-conservación de ecosistemas estratégicos donde se intervengan las áreas afectadas por actividades como los cultivos ilícitos y la minería. Lo anterior es soportado, entre otras cosas, por intermedio de los denominados Pagos por Servicios Ambientales (PSA)[78]. Finalmente,

---

77 CALDERÓN, SILVIA LILIANA. Ob. Cit.

78 Sobre la conveniencia del uso de este tipo de instrumentos, marcos jurídicos, concepto normativo e importancia del PSA para las áreas protegidas, véase: GUZMÁN, LUIS y UBAJOA, JUAN. El pago por servicios ambientales como un instrumento idóneo para gestionar las aguas y otros recursos naturales, así como para avanzar en materia socioeconómica. En GARCÍA, MARÍA DEL PILAR. *Tratado de derecho de aguas*. Tomo I. *Derecho de aguas colombiano para el siglo XXI* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018).

se destaca que en la mencionada estrategia se incluyen las capacitaciones de la población reinsertada, quienes muy seguramente seguirán habitando importantes áreas de protección ambiental y la necesidad de otorgar más participación a la población en la implementación de las políticas relacionadas con el uso, ocupación y tenencia de la tierra al interior de los (PNN)[79].

En todo caso, no se debe desconocer la existencia de algunos temas de tipo ambiental que han venido generando efectos sobre el sector minero y que seguramente continuarán apareciendo en medio de esta nueva etapa del posconflicto en el país, temas como la delimitación de páramos y humedales, unido a la declaración de nuevas áreas donde no se podría ejercer la actividad minera, establecerán cambios en las realidades económicas de varios municipios colombianos.

Resulta pertinente acudir a lo dicho por el Consejo de Estado, al respecto, en el caso particular de los páramos y por medio de una respuesta a una consulta cuyo tema central estudiaba la delimitación de estos ecosistemas en el país, este alto tribunal expresó que en principio las mismas autoridades no podrían realizar acciones opuestas a "situaciones particulares y concretas creadas por una Ley anterior"; asimismo dijo que solo de manera excepcional se podrán interponer restricciones cuando además de un soporte legal aparezcan razones vinculadas con el interés público o social que demanden este tipo de procedimientos[80].

---

79 Calderón, Silvia Liliana. Ob. Cit.

80 Gómez, Andrés; Henao, Álvaro y Rincón, Camilo. *La minería en páramos, humedales y reservas forestales* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2017), 107 y ss. Véase también Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil,

En resumen, el Consejo de Estado afirmó que las restricciones no pueden resultar "irrazonables o desproporcionadas", llevando estas a desconocer un interés legítimo que le pertenece al propietario de obtener ganancias de su actividad, ya que están respaldadas en un objeto licito, bajo el entendido que las actividades económicas poseen una protección constitucional que no puede ignorarse por parte de las autoridades. Ahora bien, lo anterior no obsta para que estas puedan ser restringidas por medio de instrumentos administrativos y regulatorios que no lleven a la absoluta anulación de su núcleo esencial[81].

El mismo Consejo de Estado ha reconocido la existencia de una tensión entre el derecho a la propiedad privada y unas limitaciones que han surgido desde el punto de vista constitucional y legal; estas responden a doctrinas que rechazan el individualismo en el derecho proponiendo una visión más solidaria y comunitaria, asimismo sustentan sus posturas en una plataforma ubicada en los conceptos de utilidad pública, función ecológica y función social de la propiedad e intentan desdibujar el carácter absoluto de esta, trayendo elementos nuevos para el relacionamiento de la propiedad con la sociedad y el Estado, pero sin entrar a menoscabar una justa y oportuna reparación por las nuevas cargas y exigencias que se le imponen[82].

---

Sentencia del 11 de diciembre de 2014, concepto 2233 Dr. William Zambrano Cetina, Radicación 11001-03-06-000-2014-00248-00.

81 Ibídem.

82 Consejo de Estado, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 28 de marzo del 2014, C. P.: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación AP-25000-23-27-000-2001-90479-01. Véase también Sentencia Corte Constitucional, C-306 del 22 de mayo del 2013, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, Demanda de inconstitucionalidad contra un segmento del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil.

Según lo anterior, por más que el choque entre el interés general ambiental y la propiedad privada sea resuelto a favor del primero, siempre deberá guardar una condición representada en una indemnización a quien se sometió a las reglas de juego del orden jurídico constituido, el cual debe ser compensado, puesto que se le privó del ejercicio de sus derechos bajo esta situación sobreviniente. En muchos de los casos no existirá otro remedio que el de la transformación de sus derechos en créditos que deberá pagar la entidad pública que concretamente expropia en ejercicio de sus funciones[83].

Otra temática en la que la industria minera deberá establecer vínculos en esta etapa del posconflicto es la de las Consultas Previas, sin entrar a desmeritar ni desconocer esa forma de relacionamiento que debe existir con los grupos étnicos y bajo el entendido que a estos les asiste un derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, además de destacar que son derechos que encuentran fundamento en el Convenio 169 de la OIT, en nuestra Carta Política, la ley, directivas presidenciales y asimismo han sido más que respaldado por sendos fallos de la Corte Constitucional, debemos expresar que infortunadamente las Consultas Previas han sido comprendidas por parte de las diferentes comunidades como un espacio para poner de presente la totalidad de sus reivindicaciones sociales, esto unido a la desinformación que existe en el territorio sobre el sector minero-energético que opera en el país[84] y sumado a la presencia de actores externos ha

---

83 Ibídem.

84 Güiza, Leonardo; Rodríguez, Cristhian; Barajas, Sara *et al*. *Actualidad y desafíos del derecho minero colombiano* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2016), 561-569. Véase también: Diario Ámbito Jurídico, El futuro de los proyectos minero-energéticos en Colombia: ¡Ley Estatutaria de Consultas

llevado a que muchos de estos procesos de concertación y diálogos no lleguen a cumplir sus verdaderos objetivos.

> El derecho de participación de la comunidad indígena como derecho fundamental tiene un reforzamiento en el Convenio número 169, aprobado por la Ley 21 de 1991, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos [9]. Ahora bien corresponde a cada Estado señalar, ya sea en la Constitución y en la Ley los mecanismos idóneos para hacer efectiva la participación de las comunidades como un instrumento de protección de los intereses de éstas que como ya se expresó configuran proyección de los intereses de la propia sociedad y del Estado. [...][85]

De manera concreta, las Consultas Previas son una temática en la que se ha venido aplazando una regulación más profunda y esta decisión definitivamente influenciaría en la realidad del sector minero y empresarial del país, por lo que consideramos que el escenario de posconflicto puede llegar a ser un momento idóneo para la expedición de una Ley Estatutaria de Consultas Previas, usualmente los debates y conversaciones que son obligatorias para concertar propuestas con varios actores de la sociedad Colombiana incluyendo los que habitan en las regiones son muy complicados como resultado de la situación de orden público que se afronta y, por tanto, esperamos que

---

Previas ya!, 16 al 29 de julio de 2018. Consultado el 1.° de noviembre de 2018 en https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/constitucional-y-derechos-humanos/analisis-el-futuro-de-los-proyectos-minero

85 Sentencia Corte Constitucional, C-418/02 del 28 de mayo de 2002, M. P. Álvaro Tafur Galvis. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 685 de 2001.

el proceso de paz traiga consigo una voz de aliento y esperanza para llevar a buen término este tipo de diálogos que den como resultado una más clara reglamentación, la cual nos permita mejorar como país en la correcta ejecución y puesta en marcha de esta figura tan importante.

Ahora bien, la experiencia ha demostrado que el mantener estas zonas grises por parte de la regulación que deberían ser impulsadas por parte del Poder Legislativo es más costoso en términos de seguridad jurídica e impactos para el sector extractivo que la opción de asumir el reto de promover una normatividad que ofrezca coherencia y reglas claras para el ejercicio de la actividad minera en el país, no desconozcamos que actualmente este tipo de vacíos vienen siendo completados por la Rama Judicial del Poder Público, siendo ya comunes los fallos que en defensa de derechos fundamentales terminan alterando aspectos sustanciales del desarrollo de los proyectos minero-energéticos del país.

Sin entrar a calificar las decisiones de la Rama Judicial, como de activistas desde un punto de vista negativo o en su sentido positivo como herramienta que propenden por un nuevo constitucionalismo dialógico, la realidad es que los fallos son múltiples y que resultaría más prudente para el buen desempeño de la Administración Pública y del Estado que fuera el Poder Legislativo quién marcara la pauta propendiendo porque en su entorno se den este tipo de discusiones complejas y no en un estrado judicial, bajo esta lógica también es importante destacar que en la etapa de posconflicto se garantice la participación de los grupos desmovilizados quienes desearán aportar su punto de vista sobre esta relevante temática, especialmente en el Congreso de la Republica. A manera de ejemplo, enunciaremos algunos de los fallos en los que se ha trabajado el tema de las Consultas Previas por parte de la Rama

Judicial y en los que consideramos podría haber sido de gran ayuda la existencia de una Ley Estatutaria: Corte Constitucional, sentencias SU 039 de 1997; SU 383 de 2003; T 462A de 2014; C 371 de 2014, entre otras[86].

Finalmente, no basta con un ejercicio regulatorio que simplemente se dedique a definir los conceptos generales de la Consulta Previa, ya que no es el único aspecto de la problemática, como tal se debe propender por una regulación extensa en la que se trabajen temas como costos, objetivos, definiciones, competencias, efectos vinculantes, procedimientos, términos de duración, iniciativa, sujetos, intervención por parte de terceros interesados, ámbitos de aplicación, requisitos, límites, consentimiento previo e informado[87] y regímenes de transición entre otros muchos.

Otro tema que ha estado muy presente dentro de la dinámica del sector minero en el país y que ha sido parte de un debate público, institucional y jurídico es el de las Consultas Populares y la participación que es asignada a los entes territoriales en las decisiones sobre el ejercicio de esta actividad económica en sus territorios. Estos, sin tener la intención de abordar la totalidad de esta problemática, queremos expresar que en definitiva la Corte Constitucional ha trasformado varias de sus perspectivas, en especial lo relacionado con el concepto de autonomía de las entidades territoriales, descentralización y Estado

---

86 Guzmán, Luis. *El activismo judicial y su impacto en la construcción de políticas públicas ambientales* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015), 91-104.

87 Diario Ámbito Jurídico. El futuro de los proyectos minero-energéticos en Colombia: ¡Ley Estatutaria de Consultas Previas ya!, 16 al 29 de julio de 2018. Consultado el 1.° de noviembre de 2018 en https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/constitucional-y-derechos-humanos/analisis-el-futuro-de-los-proyectos-minero

Unitario, llegando a impactar la política pública minera implementada en el país[88].

Sin pretender desconocer que este debate tiene un origen anterior, queremos destacar que es la sentencia C-123 de 2014, en la que se determinó un cambio sobre la interpretación jurisprudencial otorgada al concepto de Estado Unitario, lo anterior impactó directamente la autonomía minera en el país, puesto que las autoridades de orden local entraron a ser parte del proceso de contratación minera, ubicando a la participación territorial como piedra angular de futuras políticas públicas[89].

Siguiendo esta misma línea, y por medio de nuevos pronunciamientos como la T 445 del 2016, la Corte otorgó poderes de veto sobre proyectos mineros utilizando como herramientas mecanismos de participación ciudadana, esta nueva interpretación afectó las facultades entregadas a las autoridades ambientales y mineras, además de desordenar la institucionalidad del país y afectar los principios que dan fundamento al sistema general de regalías, la vinculación de las entidades territoriales y la comunidad al proceso de participación sobre la explotación de recursos naturales es más que relevante. No obstante, resultaría más idóneo el aprovechar espacios de concertación y búsqueda de

---

88 Sobre el tema de mecanismos de participación y participación de autoridades locales en proyectos mineros en Colombia, véase Montoya, Milton. The new reality of participation of local authorities in mining projects in Colombia: interpretation of constitutional principles, new opportunities and participation mechanisms. *Journal of Energy & Natural Resources Law* 35, n.° 4 (2017): 391-403. Véase también Montoya, Milton. Presentación: Universidad Externado de Colombia–Departamentos de Derecho Económico, Derecho Constitucional y Derecho Minero-Energético, *Conferencia: Seminario de Derecho Internacional y Gobernanza Global Arbitraje de inversión, medio ambiente y consultas: de Santurbán a Cajamarca*, jueves 5 de julio de 2018.

89 Ibídem.

acuerdos, los cuales han sido ordenados por la misma Corte Constitucional y que deben ser desarrollados mediante leyes y regulaciones del sector de manera organizada y no en visiones, las cuales simplemente descargan todo el poder de decisión sobre uno de los protagonistas de la discusión, sin entrar a considerar la totalidad de los factores presentes en el debate, ni las necesidades de cierta parte de la población colombiana[90].

Esta discusión llevó a la Corte Constitucional a producir varias sentencias, además de las ya mencionadas, entre las que encontramos: la C 395 de 2012, la C 389 de 2016 y la C 273 del mismo año que transformaron o eliminaron cuerpos normativos. Finalmente, el 11 de octubre de 2018, conocimos el comunicado n.º 40 de la Corte Constitucional el cual expresó que "Las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo, deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales, mediante los mecanismos que establezca la Ley". Lo anterior, en virtud de la tutela presentada por la empresa Mansarovar Energy Colombia Limitada, compañía petrolera, quien debió suspender sus actividades en virtud de una consulta popular vinculada con el municipio de Cumaral (Meta), la cual dio como resultado un rechazo al desarrollo de su actividad dentro del municipio[91].

---

90 Ibídem.

91 Comunicado n.° 40 Corte Constitucional, Expediente T 6298958–Sentencia SU-095/18, M. P. Cristina Pardo Schlesinger del 11 de octubre 2018. Acción de tutela interpuesta contra la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, en el proceso de revisión previa de constitucionalidad de una consulta popular a realizarse en el municipio de Cumaral. Consultado el 18 de noviembre de 2018 en http://www.

La Corte en el comunicado explica que "pese a que la Constitución reconoce en cabeza de las entidades territoriales la competencia para establecer el uso del suelo, esta función propia debe ejercerse de manera coordinada y concurrente con las competencias de la Nación", en la práctica se concedió el amparo constitucional a la compañía, ya que se vieron afectados los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, pero también el alto tribunal aprovecho para exhortar al Congreso en la pronta creación de "mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio". Además instó a los diferentes alcaldes a tener en cuenta, dentro de las competencias de ordenamiento territorial que les asisten, los principios de coordinación y concurrencia con la nación[92].

Tanto el caso presentado anteriormente, como en algunos otros debates que han sido resueltos por parte de los jueces, sustentados en la protección de derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente, han llevado a que se levanten algunas voces a favor de la creación de tribunales ambientales, esta propuesta se refugia en "la falta de especialidad de los operadores jurídicos en materia ambiental". Ahora bien, el establecer una solución de este tipo requiere definir una serie de asuntos, como el de si se deben ubicar estos jueces bajo la Rama Judicial del Poder Público o si deberían ser nombrados directamente por la Presidencia de la Republica y situarlos como parte del Poder Ejecutivo. Otra posibilidad es la de propender por la

---

corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2055%20comunicado%2014%20de%20noviembre%20de%202017.pdf

92 Ibídem.

creación de salas ambientales al interior de los Tribunales Administrativos y acompañarlas por una nueva Sección Ambiental que sería parte del Consejo de Estado, en todo caso, en su conformación se deberá revisar experiencias y modelos externos como el de los tribunales ambientales, los cuales ejercen en Chile desde el 2012[93].

• ***Herramientas laborales para la paz***

Hay que entender que la estrategia laboral, especialmente la de creación de empleo, viene atada a una serie de acciones previamente implementadas por el Gobierno, en las que se vincula a la población afectada por el conflicto y a los desmovilizados, sin olvidar que estas dos categorías o grupos no son los únicos cobijados[94]. En virtud de lo anterior, se debe destacar la existencia de una serie de políticas de carácter laboral y, en especial, el denominado: Servicio Público de Empleo (SPE), que intenta entrar a resolver los retos de generación de empleo para la población colombiana y prepara ciertos programas específicos encaminados a la población cercana al conflicto.

---

93 Diario Ámbito Jurídico. ¿Tribunales ambientales, conciliación o mediación ambiental?, 10 octubre (2018). Consultado el 20 de noviembre de 2018 enhttps://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/ambiental-y-agropecuario/Tribunales-ambientales-conciliacion-o-mediacion. Véase también Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia. Conflictos, medio ambiente y acceso a la justicia: ¿son los tribunales ambientales una solución para abordar los conflictos ambientales en Colombia? Consultado el 1.° de noviembre de 2018 en https://medioambiente.uexternado.edu.co/conflictos-medio-ambiente-y-acceso-a-la-justicia-son-los-Tribunales-ambientales-una-solucion-para-abordar-los-conflictos-ambientales-en-colombia/

94 No se debe olvidar que la Ley 1636 de 2013 identifica una serie de categorías de población vulnerable, las cuales no reducen simplemente a víctimas y a población desmovilizada, por el contrario, se amplían las categorías a mujeres, población en discapacidad, personas de cierta edad, entre otras.

Antes de entrar a hablar específicamente del SPE, queremos referirnos a otros frentes que son trabajados por la Unidad de Víctimas en virtud de la Ley 1448 de 2011 y que otorgan la función de articular y vincular a todas las entidades en la atención de este grupo de población. De manera similar, también se han establecido otros programas como el programa de empleabilidad del Ministerio del Trabajo, los programas de autoempleabilidad en proyectos productivos y los empleos generados por el Departamento para la Prosperidad Social. Por medio de los programas mencionados, se busca generar más de 40 000 empleos para las víctimas del conflicto armado en Colombia; actualmente más de 8000 de estas víctimas han manifestado su deseo de ser parte de los servicios y expresando su aspiración de ser apoyados en diferentes proyectos productivos[95].

Ahora bien, refiriéndonos al programa del SPE, debemos indicar que fue creado por medio de la Ley 1636 del 2013 y se encuentra a cargo del Ministerio del Trabajo, parte de su labor consiste en crear rutas de atención laboral para los reinsertados y las víctimas del conflicto armado, estableciendo instrumentos para insertar a este conjunto de personas en el mercado laboral, el enfoque principal es el de cerrar brechas entre empleadores y posibles empleados, además de crear acercamientos entre estos[96].

---

95 Henao, María Trinidad. Presentación: Universidad Externado de Colombia, la unidad administrativa especial del servicio público de empleo, el pacto global y la organización internacional para las migraciones. Evento: Foro la Vinculación Laboral de Población Víctima del Conflicto Armado: un compromiso por la paz. Bogotá, septiembre de 2016.

96 Camacho, Claudia. Presentación: Universidad Externado de Colombia, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, el Pacto Global y la Organización Internacional para las Migraciones. Evento: Foro

Usualmente sucede que la oferta de trabajo no está alineada con la demanda de trabajo, es decir, los empleadores no encuentran perfiles y los desempleados no logran ubicar su perfil dentro de lo que se ofrece en el mercado, esta situación resulta más notoria cuando hablamos de población lejana a los centros urbanos, quienes desde la periferia les resulta más difícil acceder a la intermediación y capacitación laboral, con todo se busca también que se articulen efectivamente los esfuerzos en los territorios, regularizando políticas en las que participen múltiples actores como fundaciones, alcaldías y universidades[97].

En pocas palabras, el SPE se constituye como un regulador y administrador del empleo en Colombia, pero, al mismo tiempo, los diferentes prestadores se componen por una serie de entidades públicas y privadas dedicadas al apoyo, gestión y colocación de empleo, como ejemplo de estos tenemos al Sena, las Cajas de Compensación Familiar, las alcaldías, las gobernaciones, las agencias privadas y las bolsas de empleo[98].

En cuanto a los empresarios, lo que el SPE ofrece es la asistencia para registrar vacantes que orientan perfiles y apoyo en la preselección de candidatos para sus empresas, para esto se entrega una oportunidad de concretar alianzas enfocadas a la búsqueda de perfiles y creación de capacitaciones que permitan habilitar a los candidatos para los empleos disponibles, asegurando la trasparencia y el mejor acceso a los mercados laborales[99].

---

la Vinculación Laboral de Población Víctima del Conflicto Armado: un compromiso por la paz. Bogotá, septiembre de 2016.

97 Ibídem.

98 Ibídem.

99 Ibídem.

Se debe señalar que las deficiencias en las competencias no se concretan tan solo en las víctimas, sino también en los empresarios, ya que estos deben aprender a no excluir y revictimizar a quienes entrevistan para un empleo. Del mismo modo, las oportunidades de trabajo ofrecidas a esta población son casi únicas por lo que el compromiso del trabajador puede aumentar, entendiendo que puede ser esta la única oportunidad para cambiar su proyectos de vida, el enfoque de este servicio es universal, pero hay que diferenciar algunos grupos, ya que las brechas de acceso al empleo son diferentes y, por tanto, se deben buscar rutas especiales para cada tipo de grupo, entre los que encontramos: mujeres, discapacitados, víctimas del conflicto y jóvenes. En efecto, la experiencia y la capacitación no son los únicos factores que se debe atender en estos procesos de contratación, en este aspecto se resalta que existen sectores muy sesgados en cuanto a la vinculación de mujeres, como la energía, la construcción, los hidrocarburos y la minería, las mencionadas brechas se modifican según la región del país a la cual nos refiramos[100].

En cifras concretas, el 50 % de las víctimas del conflicto son mujeres y se encuentran concentradas en Bogotá y Antioquia, de igual manera se ha identificado que casi todas las víctimas viven en condiciones de pobreza, justamente en la actualidad se han registrado 181 000 víctimas del conflicto armado, en las que su gran mayoría son mujeres, de similar manera, el 50 % de este grupo pertenece a jóvenes, usualmente sin libreta militar, y el 45 % de estos sin

---

100 López, Mauricio. Presentación: Universidad Externado de Colombia, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, el Pacto Global y la Organización Internacional para las Migraciones. Evento: Foro la Vinculación Laboral de Población Víctima del Conflicto Armado: un compromiso por la paz. Bogotá, septiembre de 2016.

estudios secundarios. Asimismo, el 32 % de esta población son técnicos y tecnólogos y el 15 % cuenta con experiencia ocupacional. Todo lo dicho, bajo el entendido de que casi el 90 % de las víctimas son desplazados[101].

Es importante destacar que los descuentos tributarios a los posibles empleadores no son tan determinantes y podrían ser impulsados como una herramienta para la generación de más empleos formales por parte de algunos sectores industrializados de la economía que permitan reducir costos en las operaciones, al igual que el impulso de más y mejores incentivos vinculados a los puntajes adicionales para licitaciones en las que participen empresas comprometidas con la contratación de víctimas y desmovilizados del conflicto armado[102].

### El rol del capital privado en la estructuración de proyectos por parte de los municipios

Necesariamente, en este contexto se deberá apoyar a los municipios en la estructuración de los diferentes proyectos de desarrollo ejecutados en sus territorios en una etapa de posconflicto, la intención es lograr que su falta de experiencia no sea una barrera para la buena implementación de estos, no obstante, en la actualidad, la ejecución de proyectos se constituye como uno de los déficits de gran parte de los municipios de nuestro país, sin importar su categoría.

En búsqueda de un paliativo a la situación descrita en el párrafo anterior, el DNP ha propuesto que por medio de una adecuada coordinación y participación entre tres

---

101 Ibídem.

102 Camacho, Claudia. Ob. Cit.

niveles de organizaciones identificadas como: financieras de orden nacional[103], articuladores de esfuerzos con entidades territoriales[104] y organizaciones, tanto de capital público como privado, encargadas en sus zonas de influencia[105], brindar un sustento y lograr constituir mejores resultados en la estructuración y ejecución de los proyectos por parte de los municipios, en concreto, una adecuada coordinación de este grupo de entidades resultaría más que efectiva en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los territorios[106].

En nuestro concepto, resulta fundamental el papel que desempeña el capital privado en el esfuerzo por mejorar la calidad en la ejecución de proyectos por parte de los municipios, más aún, cuando gran parte de las empresas mineras y energéticas tienen importante presencia en los territorios. Ahora bien, este tipo de estrategias se puede ver como una ventana de oportunidad para aproximarse a las autoridades municipales y constituirse como gestores de cambio en la implementación de políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Las políticas de RSE bien pueden ser dirigidas por parte de las empresas a la construcción de capacidades en las autoridades municipales para el correcto planteamiento y presentación de proyectos de desarrollo y para alcanzar la consolidación

---

103 Las financieras de orden nacional como Findeter, Fonade, el FNA, Finagro, Banco Agrario de Colombia, Bancoldex y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN).

104 Articuladores de esfuerzos con entidades territoriales como: la Federación Nacional de Departamentos (FND), la Federación Nacional de Municipios (FNM), la Federación Nacional de Cafeteros y la ANDI, entre otras.

105 Organizaciones de capital público y privado como Ecopetrol, universidades, Argos, Cemex, Paz del Río, Drummond Ltd. Colombia, EPM, entre otras.

106 MEJÍA, LUIS FERNANDO. Ob. Cit.

de una buena ejecución de sus recursos, también se debe mencionar la importancia que poseen los programas de contenido local con destino a los habitantes de estas zonas del país.

La vocación de estas acciones de RSE nunca deberán tener por filosofía el reemplazo de la presencia del Estado en la ejecución de políticas públicas para el territorio, su enfoque debe consistir principalmente en la creación de capacidades por parte de los pobladores, los réditos de estas acciones se verán reflejadas en la construcción de confianza y creación de alianzas con los pobladores, quienes en últimas son determinantes en la obtención de la anhelada Licencia Social para Operar (LSO)[107].

Existe un plan muy ambicioso elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de Colombia que plantea una serie de retos para enfrentar temas neurálgicos como el cambio climático, los desafíos del posconflicto, la desigualdad social y el desarrollo sostenible, el plan fue presentado en 2015 y tiene por pilares los siguientes aspectos: implementar sistemas de control para respaldar la transparencia en la inversión pública, el fortalecimiento de capacidades institucionales, la estandarización para recaudar, procesar y verificar datos, y, por último, la búsqueda de coordinación en las políticas públicas nacionales con los compromisos internacionales[108].

---

107 BUSTOS, LUIS y RODRÍGUEZ, MARIANA. Licencia social para operar. Comentarios desde la participación ciudadana y la responsabilidad social empresarial. En DÍAZ, ROSA; LUGO, ÓSCAR y RODRÍGUEZ, MARÍA, *Regulación de servicios públicos y energía* (México: Porrúa, 2016).

108 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Colombia sostenible: Building a Sustainable Colombia in Peace. Consultado el 20 de septiembre de 2016 en https://publications.iadb.org/handle/11319/7320. Véase también Banco Interamericano de Desarrollo (BID). ¿Cómo logrará Colombia un crecimiento sostenible y en paz para 2030?, Comentario por Juan Cruz

Como resultado de lo mencionado, se aspira en el 2030 contar con un país ideal; sin embargo, cuando apreciamos en detalle las bases para la obtención de recursos para este tan esperanzador programa tropezamos con vacíos sobre la financiación de este[109]. El DNP calcula que la iniciativa antes descrita tendrá un costo de 5,7 billones de pesos en los que 1,8 billones de pesos provendrían de la cooperación internacional y 3,9 billones deberán ser aportados por dineros públicos y aportes privados contribuidos bajo la figura de asociaciones público privadas e inversiones ciento por ciento privadas[110].

## Posibles ganancias de la paz

Finalmente, el objetivo es mencionar una serie de elementos, efectos y retos, los cuales asumiría el país en el devenir de la consolidación de la paz acordada con las FARC.

### Dividendos económicos de la paz

En el 2015, el DNP planteó un estudio, el cual arrojó como principal conclusión que tras el cierre del conflicto colombiano existiría un aumento en la inversión interna

---

Vieyra. Consultado el 20 de septiembre de 2016 en http://blogs.iadb.org/gobernarte/2016/02/05/como-lograra-colombia-un-crecimiento-sostenible-y-en-paz-para-2030/

109 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Colombia sostenible: Building a Sustainable Colombia in Peace. Consultado el 20 de septiembre de 2016 en https://publications.iadb.org/handle/11319/7320. Véase también Banco Interamericano de Desarrollo (BID). ¿Cómo logrará Colombia un crecimiento sostenible y en paz para 2030? Comentario por Juan Cruz Vieyra. Consultado el 20 de septiembre de 2016 en http://blogs.iadb.org/gobernarte/2016/02/05/como-lograra-colombia-un-crecimiento-sostenible-y-en-paz-para-2030/

110 Calderón, Silvia Liliana. Ob. Cit.

y externa potencializada por la aparición de una mayor confianza[111], específicamente, el documento diferenció los países que terminaron su conflicto por medio de la firma de un proceso de paz frente a los países que bien pudieron llegar a este mismo resultado por causas múltiples y no solo por la firma de un acuerdo entre las partes, por ende, se destacan dieciocho países con similares características al caso colombiano[112].

---

111 Resulta pertinente indicar que la información utilizada por el estudio para la parte de conflicto fue construida sobre la base de las siguientes fuentes:
"a. Base de datos de conflictos armados de la Universidad de Uppsala de Suecia, compuesta por 117 países y al mismo tiempo trabaja bajo 16 variables que diferencian los conflictos armados según la intensidad de los mismos.
b. Base de datos (Peace Accords Matrix) construída por el Kroc Institute de la Universidad de Notre Dame en Estados Unidos, compuesta por 31 países y sistematiza los acuerdos de paz en el mundo suscritos a la fecha.
c. Anuario de Procesos de Paz de la Escuela de Cultura de Paz de España 2014-2015, Que trabaja los procesos de negociación y a su vez los clasifica en: i) acuerdo de paz, ii) finalizado conflicto sin negociación, y iii) victoria militar."
En el mismo sentido, también fueron utilizadas las bases de datos pertenecientes a las siguientes fuentes:
"a. World Economic Outlook (FMI). Bases de datos macroeconómicos consolidada por el FMI, la cual existe para 181 países para el período 1980-2014 con proyecciones a 2020.
b. UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). Cuenta con información de 236 países para el período 1970-2013 agrupados bajo diferentes criterios.
c. OCDE: Cuenta con información para los países miembros en el período 1973-2014.
d. World Macroeconomics Research (Kushnirs.org). Esta base de datos contiene información para 215 países, en los temas de macroeconomía, producto interno bruto, valor agregado y renta nacional para el período 1970-2013". Gobierno de Colombia – Departamento Nacional de Planeación (DNP). Presentación de Simón Gaviria Muñoz: Dividendos económicos de la paz (Bogotá, diciembre 2015). Consultado el 20 de junio de 2016 en https://www.dnp.gov.co

112 Gobierno de Colombia – Departamento Nacional de Planeación (DNP). Dividendo económico de la paz permitiría un crecimiento adicional de 1,1 %

El estudio presenta un marco general de la situación económica de los países posterior al advenimiento de la paz, también revela que los mejores resultados en términos de crecimiento económico son reflejados durante los primeros tres años posteriores al inicio de cierre del conflicto. En similares términos especifica que existe un efecto práctico sobre la tasa de inversión de un 79 % de los países que hacen parte de la muestra y un aumento paralelo de la confianza que se valora de manera externa al medir una mayor inversión extranjera en cada Estado estudiado, lo anterior resulta respaldado por una notoria mejoría del comercio gracias al aumento de las exportaciones. Por otra parte, se puede apreciar que de manera interna la confianza crece expresándose en el incremento del consumo de los hogares en un 40 % de los países y en el aumento de la ya mencionada tasa de inversión. Todo lo anterior sustentado en cifras positivas para los indicadores de empleo e ingresos de cada gobierno[113].

El estudio también señala que en un 74 % de los casos estudiados, la tasa de ahorro de la economía aumentó notoriamente respaldándose en una mejoría por parte del ingreso disponible y en el mayor crecimiento general. Asimismo, en un 69 % de los países, se acrecentó su oferta exportadora basada en la progresión de la demanda interna junto con la búsqueda de satisfacción de las necesidades propias de modernización en la economía y un desarrollo

---

a 1,9 %: DNP. Consultado el 25 de julio de 2016 en https://www.dnp.gov.co/Paginas/Dividendo-econ%C3%B3mico-de-la-paz-permitir%C3%ADa-un-crecimiento-adicional-de-1,1-a-1,9-DNP—.aspx

113 Gobierno de Colombia – Departamento Nacional de Planeación (DNP). Presentación de Simón Gaviria Muñoz: Dividendos económicos de la paz (Bogotá, diciembre de 2015). Consultado el 20 de junio de 2016 en https://www.dnp.gov.co

de las importaciones. Por último, se pronostica por parte del estudio un fortalecimiento en el largo plazo de ciertos sectores de la economía como agricultura, industria y construcción, lo cual hizo presencia en el 100 % de los países estudiados[114].

Sobre los resultados directos que se prevén y que pueden acaecer en el caso colombiano, el estudio indica que es posible se logre obtener un crecimiento adicional del 40 % para el sector de la construcción, un 22 % de mayor crecimiento agregado para el sector agricultura y del 20 % de crecimiento adicional para el sector industrial. Al mismo tiempo se espera un considerable aumento en la IED, conquistando cifras récord de (USD) 36 000 millones (IED) frente a la cifra de aproximadamente (USD) 12 000 (IED) que obtuvo la economía colombiana durante el último año y se podría contar con un incremento en las exportaciones que nos permitiría lograr unos (USD) 65 000 millones en el largo plazo. En síntesis, las cifras del estudio resultan muy optimistas e indican que estaríamos frente a un incremento potencial del PIB del país del 5,9, acompañado de un crecimiento sostenido del consumo de los hogares del 5 %. Esto exterioriza un comportamiento ideal de la economía para los años posteriores a la consolidación de un acuerdo[115].

## Dividendos laborales de la paz

---

114 Gobierno de Colombia – Departamento Nacional de Planeación (DNP). Dividendo económico de la paz permitiría un crecimiento adicional de 1,1 % a 1,9 %: DNP. Consultado el 25 de julio de 2016 en https://www.dnp.gov.co/Paginas/Dividendo-econ%C3%B3mico-de-la-paz-permitir%C3%ADa-un-crecimiento-adicional-de-1,1-a-1,9-DNP—.aspx

115 Ibídem.

Un reto que el país estaría abocado a solucionar posterior a la consolidación de algún tipo de acuerdo es el de la informalidad laboral, la cual se presenta notoriamente en ciertos sectores como la extracción de oro (80 %), la explotación de madera (60 %) y las construcciones en general (50 %)[116]. Definitivamente, se debe cambiar la cultura de la informalidad en el país, si lo que se busca es ofrecer mejores oportunidades y aumentar la presencia y gestión gubernamental para los territorios afectados por el conflicto.

Más aún, la oportunidad por la paz es tan solo una posibilidad, como tal tendremos que afrontar una etapa de transición que nos lleve a la estabilidad, según esto hay que pensar en una nueva forma de transformar el ámbito empresarial y es nuestro deber reconocer las diferentes habilidades y experiencias que poseen los desmovilizados que no se compadecen con lo exigido por el mercado laboral tradicional, se deberán evitar los sesgos urbanos y muy seguramente de la estabilidad social y de la obtención de una mayor seguridad en el campo dependerá el éxito de una política de empleo rural en el largo plazo[117].

Las etiquetas de víctima o desmovilizado que versan sobre las personas deberán constituirse como situaciones transitorias en las que rápidamente se logre pasar a un estado de normalidad, la categoría de víctima no puede ser aplicada sin límite de tiempo y se debe propender por la creación de presupuestos y planes de desarrollos especiales que apoyen la mencionada transición. Igualmente la visión

---

116 López, Mauricio. Ob. Cit.

117 Ospina, Juan Manuel. Presentación: Universidad Externado de Colombia, la unidad administrativa especial del servicio público de empleo, el pacto global y la organización internacional para las migraciones. Evento: Foro la Vinculación Laboral de Población Víctima del Conflicto Armado: un compromiso por la paz. Bogotá, septiembre 2016.

del empresariado deberá ser en términos de rentabilidad social y no en términos de rentabilidad económica[118].

**Dividendos ambientales de la paz**

Del mismo modo, encontramos que el DNP también ha identificado una serie de beneficios de carácter ambiental que aparecerían en los años posteriores al cierre de un acuerdo, pues bien, la entidad mencionada creó ciertos valores de carácter parcial y total que funcionarían como referencia para ponderar este aspecto. Es así como en un escenario de país donde se reduzca la deforestación, se controlen parcialmente los derrames de crudo y se disminuya el uso del mercurio, Colombia se estaría ahorrando por año 2,7 billones en términos de degradación ambiental; análogamente, se plantea el DNP que, frente a un escenario más trascendental en el que cesen de manera absoluta los derrames de petróleo, se elimine totalmente el uso del mercurio y desaparezca la deforestación, el país presentaría un ahorro anual de 7,1 billones de pesos en términos de degradación ambiental[119].

De todas formas, no se debe desconocer que estos importantes escenarios serán más probables siempre y cuando se ejecuten de manera correcta planes nacionales con enfoque regional en temas específicos, como desarrollo forestal, reconversión agropecuaria, consolidación del SINAP y negocios verdes, entre otros, y, al mismo tiempo, se consiga hacer exitosos los planes nacionales de ordenación y formalización minera que deben ir de la mano con los planes nacionales para desincentivar la minería

---

118 Ibídem.

119 Calderón, Silvia Liliana. Ob. Cit.

ilegal. En todo caso, el DNP estima que el financiamiento de ambos aspectos de la política nacional minera a 2030 puede llegar a costar 525,6 mil millones de pesos[120]. Los planes de formalización se han venido tratando de implementar a lo largo del tiempo con resultados erráticos, por lo que debemos aprender de las experiencias pasadas bajo el entendido de que de su buena gestión dependerá el futuro de la actividad minera en las regiones[121].

Finalmente, vale la pena recordar que para el país resultaría ideal lograr acometer los ahorros ambientales descritos, puesto que Colombia debe cumplir con una serie de compromisos ambientales adquiridos ante la comunidad internacional que se vinculan con el cambio climático y el cumplimiento de los ODS[122].

## Conclusiones

La manera como se ha venido estructurando la realidad del sector minero colombiano ha generado ciertos efectos negativos, principalmente expresados en una notable disminución en la renta percibida por parte del Gobierno y en la intensificación de múltiples conflictos tanto sociales como ambientales expresados en los territorios, lo anteriormente mencionado ha venido acompañado por el final del ciclo económico denominado "*boom* de los *commodities* (2004-2013)"[123]. La combinación de estos factores ha consolidado una nueva realidad para la actividad que deberá

120 Ibídem.

121 Sobre el tema de procesos de legalización en minería, véase Gómez, Andrés. *Caja de herramientas del sector minero: formas de legislar* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2018).

122 Guzmán, Luis. (2017). Ob. Cit., 27 y ss.

123 Grijalva, Diego. Ob. Cit.

ser afrontada y que, al mismo tiempo, se constituye como una oportunidad de corregir el curso y lograr afirmar al sector minero como motor de desarrollo y eje central de la economía del país.

En el estudio encontramos varios factores sobre los que se deberá prestar más atención en la búsqueda de la obtención de mejores resultados para los años venideros, se pueden mencionar, entre algunos de los componentes trabajados en el artículo: la búsqueda de una mayor coordinación institucional en la toma de decisiones, el mejoramiento del sistema de justicia y sus tiempos de respuesta, la búsqueda de una mayor coherencia del ordenamiento e institucionalidad ambiental, la solución a través de acciones constructivas de las movilizaciones sociales opuestas a la actividad minera, el mejoramiento de los sistemas de información que den respaldo a la creación de las políticas públicas para el sector, la efectiva formalización de la actividad y la lucha contra la minería ilegal.

Otro punto vinculante en la definición del futuro de la actividad minera en Colombia, que resulta más que relevante, es el de la participación y talante que tendrá la Rama Judicial del poder público frente al sector extractivo, en especial los efectos de la jurisprudencia de las altas cortes relacionadas con la minería han venido determinando la realidad de esta actividad económica en el país, por tanto, resulta muy importante el establecimiento de reglas de juego claras y estables que construyan una serie de decisiones, las cuales permitan mejorar la perspectiva que posee el país frente a la inversión minera en su territorio.

En el texto se destacó la oportunidad que tiene el país de utilizar la coyuntura del proceso de paz para alcanzar mejores resultados en términos de crecimiento económico en Colombia, lo anterior es una constante que se ha establecido en otras latitudes y que se respalda en factores

como el aumento en la tasa de inversión, el crecimiento de la confianza inversionista, una mejoría del comercio en general, el aumento de las exportaciones, el incremento del consumo de los hogares, la mejora en la tasa de ahorro de la economía, un ascenso del ingreso disponible, la progresión de la demanda interna y en una mejoría general de la economía en países que abandonan el conflicto en sus territorios. Lo anterior no es para nada despreciable cuando la inversión social de los años venideros es determinante en el éxito del proceso encaminado a la obtención de la paz. Hasta el momento, la inversión estatal se proyecta fundamentar en tres pilares básicos consistentes en el éxito de los sectores extractivos, la aplicación de una reforma tributaria y una posible reducción del gasto militar.

Las situaciones positivas que se destacan en el presente escrito no se limitan únicamente a resultados macroeconómicos, por el contrario, existen algunos efectos tangibles que tendrán mayor representación en los territorios, dentro de los anteriores encontramos: la protección efectiva del ambiente, el apoyo y mejor ejecución de los planes de ordenamiento territorial, el fortalecimiento de herramientas como los catastros y mapas de inversiones y, por último, la obtención de nuevas oportunidades laborales para los actores y víctimas del conflicto.

El rol de capital privado en toda esta transformación resulta determinante, consideramos que la aplicación de políticas de RSE en las que se fortalezcan las capacidades de los habitantes de los territorios y se apliquen programas de contenido local crearán una ventana de oportunidad que aspiramos permita reconstruir las relaciones con las comunidades y la obtención de una legitimidad para el sector minero.

La coyuntura ofrecida por la aparición de un posible nuevo escenario de posconflicto y espacio para la paz

puede llegar a ser aprovechada para la realización de un esfuerzo combinado entre lo público y lo privado, que permita consolidar a la minería como un sector determinante en la economía colombiana. Ahora bien, esta posibilidad requerirá de una estabilización económica que puede llegar a tardar algún tiempo, es importante advertir lo anterior con el objetivo de evitar falsas expectativas que, a la postre, generen frustraciones y aspiraciones de éxito prematuro en el país. Colombia debe asumir varios retos con respecto al sector minero con el cual cuenta; no obstante, venimos en un proceso de nueva construcción de institucionalidad que tiene por principal objetivo el mejor aprovechamiento de sus minerales, esperamos que estas acciones resulten exitosas y permitan obtener mayores réditos durante los ciclos de precios altos, que sean revertidos en el aumento de la calidad de vida de los habitantes del país.

## Bibliografía[124]

Acto Legislativo 05 de 2011. Por la cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los Artículos 360 y 361 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones. *Diario Oficial* (18 julio de 2011).

Álvarez, Gloria. Una mirada hacia el control de la minería ilegal como mecanismo para evitar el deterioro del medio

---

124 *Disclaimer*: en los párrafos del presente artículo, donde se citan Fuentes del Banco Mundial, por favor tener en cuenta lo siguiente: "This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation, also, This is an adaptation of an original work by The World Bank. Views and opinions expressed in the adaptation are the sole responsibility of the author or authors of the adaptation and are not endorsed by The World Bank".

ambiente. En *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012.

Amaya, Ángela. El rol del derecho ambiental en la consolidación de una paz sostenible en Colombia. En Montaña, Alberto y Ospina, Andrés. *La constitucionalización del Derecho administrativo*. Tomo ii: El derecho administrativo para la paz. Bogotá: Universidad Externado, 2016.

Banco Interamericano de Desarrollo (bid). ¿Cómo logrará Colombia un crecimiento sostenible y en paz para 2030? Comentario por Juan Cruz Vieira. Consultado el 20 de septiembre 20 de 2016 en http://blogs.iadb.org/gobernarte/2016/02/05/como-lograra-colombia-un-crecimiento-sostenible-y-en-paz-para-2030/

Banco Interamericano de Desarrollo (bid). Colombia sostenible: Building a Sustainable Colombia in Peace. Consultado el 20 de septiembre de 2016 en https://publications.iadb.org/handle/11319/7320

Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia. Conflictos, medio ambiente y acceso a la justicia: ¿son los Tribunales ambientales una solución para abordar los conflictos ambientales en Colombia? Consultado el 1.° de noviembre 1.° de 2018 en https://medioambiente.uexternado.edu.co/conflictos-medio-ambiente-y-acceso-a-la-justicia-son-los-Tribunales-ambientales-una-solucion-para-abordar-los-conflictos-ambientales-en-colombia/

Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia. La Corte Suprema de Justicia reconoce como sujeto de derechos a la Amazonia Colombiana. Consultado el 19 de noviembre de 2018 en https://medioambiente.uexternado.edu.co/la-corte-suprema-de-justicia-reconoce-como-sujeto-de-derechos-a-la-amazonia-colombiana/

Bussolo, Maurizio; Davalos, Maria; Peragine, Vito y Sundaram, Ramya. Toward a New Social Contract: Taking on Distributional Tensions in Europe and Central Asia. Europe and Central Asia Studies. Washington D. C.: Banco Mundial, 2018, 90. Consultado el 19 de noviembre de 2018 en https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30393

Bustos, Luis. The Benefits of Land Access Maps for Stakeholders in Colombian Extractive Industries. En Warden, Arthur. cepmlp Annual Review 2012/2013. Escocia: Universidad de Dundee, 2015. Consultado el 20 de junio 20 de 2015 en http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/news/2015/article/cepmlp-annual-review-20122013.php

Bustos, Luis. The role of csr policies focused on local content actions in host countries faced with governance gaps and mining operations. En *Colección de estudios en Derecho Minero y energético*, n.° 7 (2015).

Bustos, Luis y Rodríguez, Mariana. Licencia social para operar. Comentarios desde la Participación Ciudadana y la Responsabilidad Social Empresarial. En Díaz, Rosa; Lugo, Oscar; Rodríguez, María, *Regulación de servicios públicos y Energía*. México: Porrúa, 2016.

Calderón, Silvia Liliana. Presentación: Universidad Externado de Colombia, Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información. Evento: Primer Foro sobre Ciudades Inteligentes y Posconflicto. Conferencia: dnp–Dividendos ambientales de la Paz, Oportunidades para Construir una Paz Sostenible. Bogotá, julio de 2016. Consultado el 26 de septiembre de 2016 en https://www.youtube.com/watch?v=r8xKwEdIoFU

Camacho, Claudia. Presentación: Universidad Externado de Colombia, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, el Pacto Global y la Organización Internacional para las Migraciones. Evento: Foro la Vinculación

Laboral de Población Víctima del Conflicto Armado: un compromiso por la paz. Bogotá, septiembre de 2016.

Comunicado n.° 40 Corte Constitucional, Expediente T 6298958 –Sentencia SU– 095/18, M. P. Cristina Pardo Schlesinger del 11 de octubre 2018. Acción de tutela interpuesta contra la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, en el proceso de revisión previa de constitucionalidad de una consulta popular a realizarse en el municipio de Cumaral. Consultado el 18 de noviembre de 2018 en http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2055%20comunicado%2014%20de%20noviembre%20de%202017.pdf

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia del 11 de diciembre de 2014, Concepto 2233, Dr. William Zambrano Cetina, Radicación 11001-03-06-000-2014-00248-00.

Consejo de Estado, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 28 de marzo del 2014, C.P: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación AP-25000-23-27-000-2001-90479-01.

Diario *Ámbito Jurídico*. ¿Tribunales ambientales, conciliación o mediación ambiental?, 10 de octubre de 2018. Consultado el 20 de noviembre de 2018 en https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/ambiental-y-agropecuario/Tribunales-ambientales-conciliacion-o-mediacion

Diario *Ámbito Jurídico*. El futuro de los proyectos minero-energéticos en Colombia: ¡Ley Estatutaria de Consultas Previas ya!, 16 al 29 de julio de 2018. Consultado el 1.° de noviembre de 2018 en https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/constitucional-y-derechos-humanos/analisis-el-futuro-de-los-proyectos-minero

Diario *El Tiempo*. Consultas populares y regalías, retos del próximo gobierno, 15 de abril de 2018. Consultado el 10

de noviembre de 2018 en https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/los-retos-en-el-sector-minero-energetico-para-el-proximo-Gobierno-205598

Gobierno de Colombia–Departamento Nacional de Planeación (DNP). Acerca del mapa de inversiones. Consultado el 20 de noviembre de 2018 en https://mapainversiones.dnp.gov.co/Pages/Acerca-de-MapaInversiones.aspx

Gobierno de Colombia–Departamento Nacional de Planeación (DNP). Dividendo económico de la paz permitiría un crecimiento adicional de 1,1 % a 1,9 %: DNP. Consultado el 25 de julio 25 de 2016 en https://www.dnp.gov.co/Paginas/Dividendo-econ%C3%B3mico-de-la-paz-permitir%C3%ADa-un-crecimiento-adicional-de-1,1-a-1,9-DNP—.aspx

Gobierno de Colombia – Departamento Nacional de Planeación (DNP). Mapa de Regalías. Consultado el 26 de agosto de 2016 en http://maparegalias.sgr.gov.co/#/

Gobierno de Colombia – Departamento Nacional de Planeación (DNP). Presentación de Simón Gaviria Muñoz: Dividendos Económicos de la Paz. Bogotá, diciembre de 2015. Consultado el 20 de junio de 2016 en https://www.dnp.gov.co

Gobierno de Colombia – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente). Presentación: Sentencia T-622 de 2016. Río Atrato como sujeto de derechos. Consultado el 15 de noviembre de 2018 en http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/3573-sentencia-t-622-de-2016-rio-atrato-como-sujeto-de-derechos

Gobierno de Colombia – Ministerio de Minas y Energía. ¿Qué es EITI? Consultado el 19 de noviembre de 2018 en http://www.eiticolombia.gov.co/es/about/la-iniciativa/

Gobierno de la provincia de Manitoba, Canadá – Government Information. GIS Map Gallery Geographic Information

System. Consultado el 21 de septiembre de 2016 en http://www.manitoba.ca/iem/geo/gis/index.html

Gobierno de los Estados Unidos – U.S. Energy Information Administration (EIA). Coal Markets. Consultado el 26 de agosto de 2016 en http://www.eia.gov/coal/markets/

GÓMEZ, ANDRÉS. *Caja de herramientas del sector minero: formas de legislar*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2018.

GÓMEZ, ANDRÉS; HENAO, ÁLVARO y RINCÓN, CAMILO. *La minería en páramos, humedales y reservas forestales*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2017.

GREEN, K. y JACKSON, T. Survey of Mining Companies 2014. Fraser Institute. Consultado el 18 de febrero de 2015 en http://www.fraserinstitute.org/research-news/display.aspx?id=22259

GRIJALVA, DIEGO. El fin del súper ciclo de los Commodities y su impacto en América Latina. *Revista Koyuntura* n.º 48, año 7 (2014). Consultado en http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/koyuntura/Documents/koyuntura_2014-48.pdf

GUÍO, SARA y PÉREZ, ÓSCAR. Radiografía de los conflictos sociales del sector minero-energético en Colombia 2000-2016. En Valencia, LEÓN Y RIAÑO, ALEXANDER, *La minería en el posconflicto*. Bogotá: Ediciones B, 2017.

GÜIZA, LEONARDO; RODRIGUEZ, CRISTHIAN; BARAJAS, SARA *et al*. *Actualidad y desafíos del derecho minero colombiano*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2016.

GUZMÁN, LUIS. *El activismo judicial y su impacto en la construcción de políticas públicas ambientales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.

GUZMÁN, LUIS. Financiamiento del cambio climático. En GARCÍA, MARÍA DEL PILAR y AMAYA, ÓSCAR, *Retos y compromisos jurídicos de Colombia frente al cambio climático*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.

GUZMÁN, LUIS y UBAJOA, JUAN. El pago por servicios ambientales como un instrumento idóneo para gestionar las aguas y otros recursos naturales, así como para avanzar en materia socioeconómica. En GARCÍA, MARÍA DEL PILAR, *Tratado de Derecho de Aguas*. Tomo I. Derecho de aguas colombiano para el siglo XXI. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.

HEFFRON, RAPHAEL. The emergence of the 'social licence to operate' in the extractive industries? En *Resources Policy*. Elsevier, 2018.

HENAO, MARÍA TRINIDAD. Presentación: Universidad Externado de Colombia, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, el Pacto Global y la Organización Internacional para las Migraciones. Evento: Foro la Vinculación Laboral de Población Víctima del Conflicto Armado: un compromiso por la paz. Bogotá, septiembre de 2016.

HERNÁNDEZ, JUANITA. Regulación y armonización minero-ambiental: el caso canadiense. En GARCÍA, PILAR, *Minería, energía y medio ambiente*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.

HURTADO, JORGE. Breves consideraciones sobre la minería ilegal en Colombia. En GARCÍA, PILAR, *Minería, energía y medio ambiente*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.

International Council on Mining and Metals (ICMM); GlobeScan. ICMM's 2018 Industry Stakeholders Opinion Survey–Participants Summary Report. Mayo de 2018.

LÓPEZ, MAURICIO. Presentación: Universidad Externado de Colombia, la Unidad Administrativa Especial del Servicio

Público de Empleo, el Pacto Global y la Organización Internacional para las Migraciones. Evento: Foro la Vinculación Laboral de Población Víctima del Conflicto Armado: un compromiso por la paz. Bogotá, septiembre de 2016.

Marín, Lucas; Bonet, Jaime; Pérez, Gerson. ¿Cuál es la dimensión y en que se gastó la reciente bonanza en Colombia?–Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana. Cartagena: Banco de la República, 2018.

Martínez, Astrid y Aguilar, Tatiana. *Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales*. Bogotá: Fedesarrollo–Centro de Investigación Económica y social, 2013.

Massé, Fréderic. Minería y posconflicto: ¿es posible una minería de oro libre de conflicto en Colombia? En *Minería y Desarrollo Tomo IV Minería y Comunidades: Impactos, conflictos y participación ciudadana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.

Massé, Frédéric y Castro, Johanna. *Actores armados ilegales y sector petrolero del Meta. Informe monográfico*. Bogotá: CITpax Observatorio Internacional de DDR, 2013.

Mejía, Luis Fernando. Presentación: Universidad Externado de Colombia, Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información. Evento: Primer Foro sobre Ciudades Inteligentes y Posconflicto. Conferencia: DNP – Ciudades Inteligentes y Postconflicto. Bogotá, julio de 2016. Consultado el 26 de septiembre de 2016 en https://www.youtube.com/watch?v=ui23N9z7C14

Montoya, Milton. Presentación: Universidad Externado de Colombia–Departamentos de Derecho Económico, Derecho Constitucional y Derecho Minero–Energético, Conferencia: Seminario de Derecho Internacional y Gobernanza Global

Arbitraje de inversión, medio ambiente y consultas: de Santurbán a Cajamarca, jueves 5 de julio de 2018.

Montoya, Milton. The new reality of participation of local authorities in mining projects in Colombia: interpretation of constitutional principles, new opportunities and participation mechanisms. *Journal of Energy & Natural Resources Law 35*, n.° 4 (2017).

Moreno Castillo, Luis. Precedente judicial y administrativo en la regulación económica colombiana. *Revista Derecho del Estado* n.° 37 (2016).

ocde, caf y cepal. Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo. París: ocde, 2018. Consultado el 1.° de noviembre de 2018 en https://read.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2018_leo-2018-es#page1

Organization for Economic Co-operation and Development (oecd). oecd formally launches Colombia's accession process. Consultado el 24 de septiembre de 2016 en http://www.oecd.org/newsroom/oecd-formally-launches-colombias-accession-process.htm

Ospina, Juan Manuel. Presentación: Universidad Externado de Colombia, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, el Pacto Global y la Organización Internacional para las Migraciones. Evento: Foro la Vinculación Laboral de Población Víctima del Conflicto Armado: un compromiso por la paz. Bogotá, septiembre de 2016.

Pérez, Óscar. El sector extractivo en Colombia. Importancia macroeconómica y transformaciones recientes. En Valencia, León y Riaño, Alexander, *La minería en el posconflicto*. Bogotá: Ediciones B, 2017.

Reuters América Latina. Producción de carbón de Colombia cae un 3,5 pct en el 2015. 15 de febrero de 2016. Consultado el 26 de octubre de 2016 en http://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTAKCN0VP08P

Revista *Dinero*. Ingenieros de petróleos arremeten contra Consultas Populares. 18 de enero de 2018). Consultado el 19 de noviembre de 2018 en https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/consultas-populares-en-contra-de-actividades-de-mineria/254285

Revista *Semana*. De dónde va a salir la plata de la paz. 30 de julio de 2016. Consultado el 26 de octubre de 2016 en http://www.semana.com/economia/articulo/posconflicto-de-donde-saldra-la-plata/483817

Revista *Semana*. La Corte Constitucional versus los empresarios. 15 de octubre de 2016. Consultado el 26 de octubre de 2016 en http://www.semana.com/nacion/articulo/fallos-del-la-corte-constitucional-impactan-el-desarrollo-economico-en-las-regiones/499115

Santaella, Héctor. Un territorio y tres modelos de gestión: análisis de la necesidad de armonizar y constitucionalizar las competencias urbanísticas, ambientales y mineras sobre el territorio. En Henao, Juan Carlos y Díaz, Sebastián, *Minería y desarrollo*. Tomo v: historia y Gobierno del territorio Minero. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.

Sarmiento, Isabel y Rozo, Luis. Convergencia de los grupos armados organizados al margen de la Ley en la minería aurífera aluvial en la subregión del Bajo Cauca antioqueño. *Revista Criminalidad*, vol. 56, n.° 3 (2014).

Sentencia Corte Constitucional, C-306 del 22 de mayo del 2013, M. P. Nilson Pinilla Pinilla. Demanda de inconstitucionalidad contra un segmento del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil.

Sentencia Corte Constitucional, C-418/02 del 28 de mayo de 2002, M. P. Álvaro Tafur Galvis. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 685 de 2001.

Velásquez, Fabio; Peña, Juliana *et al*. El sector extractivo en Colombia 2015. Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 2015. Consultado el 26 de septiembre de 2016 en http://www.foronacional.org/observatorio-ie

Zuluaga, O., y Palacios H. *et al.* La sostenibilidad fiscal, un principio para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. En *Notas fiscales*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011. Consultado el 15 de febrero de 2015 en http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicafiscal/reportesmacroeconomicos/NotasFiscales/Boletin%203%20Sostenibilidad%20Fiscal.pdf

Universidad Externado de Colombia

El número catorce de la Colección de Regulación Minera y Energética es una edición especial, conmemorativa de los veinte años de trayectoria del Departamento de Derecho Minero-Energético, y también única por la pluralidad de temas abordados, su extensión y enfoque. Es así como en esta edición se reúnen artículos asociados al sector minero, de hidrocarburos, al sector eléctrico y trabajos transversales relacionados con los aspectos sociales, regulatorios, corporativos y ambientales del sector minero-energético.