



## Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas

Este documento se ha realizado con la ayuda de la comunidad Europea y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Guillermo Rudas y en ningún modo debe considerarse que refleja la posición de las entidades que proporcionaron apoyo para su realización.



# Transparencia en minería y petróleos

## Lo bueno, lo malo y lo feo

Guillermo Rudas Lleras<sup>1,2</sup>  
Bogotá, 25 de junio de 2016

*A los jóvenes estudiantes de jurisprudencia...  
tratando de seducirlos hacia el derecho administrativo*

La ley de transparencia y acceso a la información pública, vigente en Colombia desde marzo de 2014, establece que quienes tengan bajo su custodia este tipo de información, deben facilitarla a la ciudadanía en los términos más amplios posibles, excluyendo solo aquello que esté sujeto a excepciones constitucionales. Deben igualmente eliminar exigencias o requisitos, suministrando dicha información de manera oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable y procesable, en formatos accesibles para quien la solicita. Igualmente establece que esta obligación no radica sólo en dar respuesta a peticiones formuladas por la ciudadanía, sino que tienen el deber de promover y generar una cultura de transparencia, logrando que las entidades del Estado divulguen, en medios técnicos apropiados, los archivos que plasman la actividad estatal y de interés público.

En este contexto, hace pocos meses salió a la luz pública el [Informe EITI Colombia 2013](#). Allí se presenta información detallada sobre la industria extractiva, como resultado de una iniciativa voluntaria del gobierno, varias empresas y algunas organizaciones de la sociedad civil. Esta nota tiene por objeto discutir, desde la perspectiva de un usuario de información, los avances en términos de transparencia que se logran con este Informe, con miras a contribuir al desarrollo de los sistemas de información pública del país. Se busca también emitir algunas opiniones sobre la actividad minera y petrolera, haciendo propuestas sobre lo que debe mejorarse en el acceso a la información, pero llamando también la atención sobre algunos hechos que ameritan un debate de fondo. Para tal efecto, se analizan los resultados del Informe EITI, contrastándolos con otras fuentes de información tales como el Sistema de Información y Reporte Empresarial ([SIREM](#)) de la Superintendencia de Sociedades, el [Mapa Regalías](#) generado por el Sistema General de Regalías (SGR), las estadísticas del Sistema de Información Minero Colombiano ([SIMCO](#)) y, por supuesto, la información sobre comercio exterior que suministran de manera libre y oportuna el Dane y la Dian.

Partiendo de una rápida descripción de los avances recientes en los sistemas de información de EITI y del Mapa Regalías, se resaltan los resultados positivos (*lo bueno*), mostrando avances en la generación y divulgación de datos que antes no estaban disponibles y que son imprescindibles para analizar ésta actividad. Pero también se resalta que estos datos ponen en evidencia profundas discrepancias, con notables excepciones,

---

<sup>1</sup> Economista. Profesor universitario y consultor independiente.

<sup>2</sup> Estas reflexiones fueron solicitadas por *Corporación Transparencia por Colombia*, miembro del Comité Tripartita EITI Colombia. Sin embargo, todos los errores, omisiones y opiniones expresadas, son responsabilidad exclusiva del autor.

entre la información que suministran las entidades públicas y la que reportan las empresas del sector.

Se analizan luego los principales vacíos actuales (*lo malo*), buscando llamar la atención sobre desarrollos que se podrían lograr en estos sistemas de información de manera inmediata, seguramente a costos marginales prácticamente nulos, usando información ya disponible. Para mostrar estos vacíos y su relevancia, se analiza información pública que no está incorporada en estos sistemas, pero que sí es accesible para la ciudadanía. Se muestra cómo, al incorporar sistemáticamente cierta información complementaria, se abrirían múltiples oportunidades de análisis sobre temas altamente sensibles para el debate actualmente en curso. Por ejemplo, las marcadas diferencias entre los impuestos que informan las empresas en sus estados financieros y los que reportan a EITI; la forma en que se liquida el canon superficiario y el fraccionamiento de títulos para eludir este pago, auspiciado por la autoridad minera; la ausencia de información sobre el valor que paga cada empresa por unidad de mineral; la omisión de información altamente relevante en la divulgación de las condiciones contractuales con algunas empresas, la negativa de las empresas y del gobierno a la divulgación de información pública sobre las licencias ambientales y los compromisos sociales... En fin, se llama la atención sobre múltiples e inexplicables obstáculos que ponen varias entidades del Estado al acceso a información pública oportuna, completa y veraz, contradiciendo lo establecido en la ley de transparencia.

Por último, se muestra que un análisis informado puede generar señales de alarma (*lo feo*) sobre hechos que necesariamente deberían estar sometidos al debate público y a la intervención de los organismos de vigilancia y control. Por ejemplo, la vigencia en la práctica de una antediluviana norma que permite que una porción significativa del carbón de Cerrejón, que llegó a representar alrededor del treinta por ciento del total extraído en La Guajira en un año reciente, se explote pagando por tonelada una regalía ínfima, totalmente simbólica, equivalente a menos del cuatro por ciento de la regalía promedio que se paga por tonelada por el resto del carbón exportado. O el comercio ilegal de oro por parte de una sola empresa formalmente constituida, C.I. Goldex SAS, que exportó entre 2009 y 2012 más de 45 toneladas de este metal, por un valor declarado ante la Dian 1.370 millones de dólares, equivalentes a más de 3 billones de pesos de la época, sin cumplir con los más mínimos requisitos legales. Cantidad de oro que, en órdenes de magnitud, equivale de manera sospechosa a las cerca de 40 toneladas exportadas durante el mismo período sin pagar regalías, con conocimiento de causa y silencio administrativo de las autoridades mineras y tributarias, así como de los órganos de vigilancia y control del Estado. Hecho que sólo salió a la luz pública a principios del año 2015, a raíz de una intervención tardía de la Fiscalía, sobre la cuál ninguna otra entidad del Estado se ha pronunciado públicamente.

Como resultado de esta revisión, se hacen algunas recomendaciones específicas para que, sumadas a las formuladas por el Administrador Independiente contratado por EITI, se pueda superar la crisis de credibilidad que vive el país en relación con la actividad extractiva, especialmente en asuntos poco claros relacionados con el pago de impuestos y regalías, la titulación minera y la gestión ambiental a cargo de las autoridades competentes. Todas ellas, por supuesto, condicionadas a que surja la voluntad política de levantar el oscuro velo que cubre buena parte de la actividad extractiva en el país.

## Avances recientes en información minera y petrolera

En numerosos países del mundo, la extracción de recursos del subsuelo ha estado asociada con la pobreza, los conflictos de intereses, los pasivos ambientales y la corrupción, todo lo cual ha dado origen a la denominada, con justa razón, maldición de los recursos naturales. Reconociendo esta situación, la *Iniciativa para la transparencia en la industria extractiva* (EITI, por su sigla en inglés) surge como una coalición voluntaria entre gobiernos, empresas, inversionistas y organizaciones de la sociedad civil. Como su nombre lo indica, esta iniciativa se autoproclama como un instrumento para suministrar información transparente sobre este conflictivo sector. En la actualidad, hay 29 países que han sido aceptados como miembros plenos de EITI, dentro de los cuales hay tres de América Latina y el Caribe: Perú, Trinidad y Tobago y Guatemala. Para que un país sea admitido formalmente en esta iniciativa, su candidatura debe ser aceptada por el órgano directivo de EITI, cumpliendo con una serie de condiciones previamente establecidas. Actualmente, hay 19 países como miembros candidatos, dentro de los cuales se encuentran, además de Honduras y Colombia, países como Estados Unidos y el Reino Unido. Colombia fue aceptada como miembro candidato en octubre de 2014, por iniciativa de un comité tripartito encargado de velar por el suministro de información y conformado por el gobierno nacional a través del Ministerio de Minas, la DIAN y el Departamento Nacional de Planeación (DNP); por las empresas extractivas, representadas por Ecopetrol, la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP) y la Asociación Colombiana de Minería (ACM)<sup>3</sup>; y por Transparencia por Colombia, la Universidad Externado de Colombia y el Foro Nacional por Colombia, como organizaciones de la sociedad civil.

Según se establece en el *Informe EITI Colombia 2013*, se busca que los países “publiquen periódicamente información referente a los contratos que establecen las condiciones para la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, los volúmenes de producción, los pagos significativos generados por la industria, su distribución en el presupuesto nacional y su ejecución” (p. 25). Este Informe, sobre el cual se centra esta nota pero sin restringirse exclusivamente a su contenido, es entonces el primer producto integral de esta iniciativa en el país. EITI Colombia creó además una página web en donde se anuncian varios tipos de información relevante, tales como las actas del Comité Tripartito Nacional; la asignación de títulos y contratos; el informe de validación entregado por el Administrador Independiente; y las cifras, en medio digital procesable, del capítulo *Flujos de pagos e ingresos nacionales, reportados y cotejados* del Informe impreso.

Por otra parte, por mandato de ley, la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías (SGR) crea el *Mapa Regalías* para suministrar información sobre la explotación de recursos naturales, el pago de regalías, la ejecución de proyectos financiados con esas regalías y la fiscalización de la actividad extractiva. Esta plataforma, administrada y mantenida por el DNP, tiene que alimentarse con información actualizada y verificada por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Minas a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM), y el mismo DNP. Entidad

---

<sup>3</sup> Además de Ecopetrol S.A., en el sector de hidrocarburos han adherido los grupos *Canacol*, *Cepsa Colombia S.A.*, *Chevron Petroleum Company*, *Equion Energía Ltd*, *Gran Tierra*, *Hocol S.A.*, *Mansarovar Energy Colombia Ltd*, *Occidental*, *Pacific*, *Parex Resources Ltda* y *Perenco*. Del sector minero lo han hecho *Cerrejón*, *Cerro Matoso S.A.*, *Drummond*, *Grupo Prodeco (Glencore)*, *Minas Paz del Río S.A.* y *Mineros S.A.*

esta última que, como administradora de esta plataforma, debe atender toda petición, queja o reclamo de la ciudadanía sobre el acceso a esta información; y, en caso de que no poder hacerlo, debe encargarse de remitirla a la entidad responsable de su manejo<sup>4</sup>.

Esta herramienta contrasta con EITI en que es manejada exclusivamente por el sector público, sin participación activa de otros actores relevantes. Por otra parte, se constituye desde un inicio en una plataforma dinámica, que presenta información masiva y con alto nivel de detalle, constituyéndose en un sistema de información que ya cuenta con una serie de tiempo desde el año 2012, desagregada a nivel regional, departamental y municipal. Presenta importante información del sector, muy relevante y en varios aspectos relacionada con la iniciativa EITI. En especial, presenta cifras sobre las cantidades producidas en cada mina y campo petrolero o de gas, así como las regalías generadas por dicha explotación, en cada período de tiempo.

### **Lo bueno: información sensible, que sí divulga EITI**

El *Informe EITI Colombia 2013* hace una síntesis bastante completa de los marcos normativos que rigen los hidrocarburos y la minería en el país. Igualmente, con información oficial presenta la evolución del sector entre 2010 y 2014, incluyendo producción y reservas de petróleo, gas, carbón, níquel, hierro y oro, con detalles departamentales de producción física en 2013, año sobre el cual se centra el informe. Así mismo, muestra la participación del sector en las exportaciones y en el PIB. En relación con el empleo, contrasta los datos reportados por el Dane para todo el sector (331 mil empleos en el año 2013), muy inferiores a las cifras reportadas por la ACP y la ANM: 120 mil empleos en hidrocarburos y 350 mil en minería, para un total de 470 mil empleos en el sector. Finaliza esta sección con un detallado informe del número de contratos vigentes de Ecopetrol, y una serie anual de los estados financieros de esta empresa, el pago de impuestos nacionales y territoriales, la generación de regalías y los dividendos transferidos al Estado como socio accionista mayor (p. 61)<sup>5</sup>.

Con resultados de una indagación realizada por la firma Ernst & Young actuando como Administrador Independiente<sup>6</sup>, el Informe EITI presenta lo que se constituye en su mayor aporte: una relación de los pagos al Estado reportados por cada empresa, contrastando estos valores con la información al respecto suministrada por las agencias competentes del Estado. Dentro de esta información, correspondiente al año 2013, se resalta la siguiente:

- Una relación detallada del impuesto a la renta, el impuesto CREE<sup>7</sup> y el impuesto al patrimonio de 12 grupos empresariales petroleros y 6 mineros. Se evidencia allí una alta coincidencia de los datos reportados por las empresas con lo reportado por las agencias del Gobierno, con una notable excepción: la empresa Drummond reporta un

---

<sup>4</sup> Ver la ley 1712 de 2014, así como el acuerdo 23 del mismo año del SGR.

<sup>5</sup> Mientras no se señale otra cosa, al indicar una página, se hace referencia al *Informe EITI Colombia 2013*.

<sup>6</sup> En diversas referencias del Informe EITI se indica que el reporte del Administrador Independiente se puede consultar en la página [www.eiti.upme.gov.co](http://www.eiti.upme.gov.co), en la sección *Recursos*. Igualmente, se indica que las actas del Comité Tripartita Nacional, los contratos y los títulos se pueden consultar en dicha página. Sin embargo, esta información no está disponible en la página web de EITI Colombia [Consulta: 11 de junio de 2016].

<sup>7</sup> Impuesto sobre la renta para la equidad, CREE.

impuesto al patrimonio de 54 mil millones de pesos, 15% por encima de los 47 mil millones que reportan las autoridades gubernamentales por este concepto (p. 81).

- Una relación detallada de las regalías de crudo entregadas en especie. La información de las empresas y la suministrada por el gobierno, aunque en términos agregados no presenta diferencias que sobrepasen el 1%, sí contiene divergencias parciales notorias: la Occidental informa 4% más regalías que las reportadas por la ANH; esta última entidad reporta para Pacific 4% más regalías que las informadas por la empresa; y en el caso de Ecopetrol, la ANH reporta 3% menos de regalías de las que reporta la empresa. Para otras empresas de menor tamaño, se presentan también divergencias notables: por ejemplo, el grupo Canacol no reporta regalías, mientras que el gobierno las reporta positivas<sup>8</sup>; o Cepsa Colombia S.A., en donde la ANH reporta 16% más de las regalías reportadas por la empresa (p. 78).
- Las 10 empresas de petróleo y gas que reportan el pago de otros derechos económicos, registran un valor total de 652 mil millones de pesos, el cual sobrepasa en 82 mil millones el reportado por la autoridad petrolera (p. 79)
- En el caso de las empresas mineras, las cifras reportadas también son incongruentes. Por ejemplo, la empresa Mineros S.A., que en el año en referencia extrajo cerca del 9% del total del oro producido en el país<sup>9</sup>, reporta regalías por 1.465 millones de pesos, las cuales no aparecen en el informe del gobierno nacional. Cerro Matoso S.A. registra regalías que sobrepasan en 27 mil millones lo reportado por la ANM, un 40% por encima de lo reportado por la entidad pública; en contraste, en compensaciones contractuales el gobierno registra 58 mil millones de pesos, frente a menos de 8 mil millones reportados por la empresa (p. 82).
- De las tres empresas mineras que reportan pagos por canon superficiario<sup>10</sup> --Minas Paz del Río, Cerro Matoso y Mineros--, ninguna registra valores cercanos a los informados por la ANM: para un valor total reportado por estas tres empresas de poco más de 5 mil millones de pesos, la ANM reporta más de 8 mil millones; Es decir, el gobierno registra un valor 33% superior al reportado por las empresas (p. 83).

Estas marcadas diferencias entre la información de las empresas y la del gobierno, se minimiza en extremo en el Resumen Ejecutivo del Informe EITI. Allí se afirma que las dos fuentes difieren en 133 mil millones de pesos, un 0,4% del total reportado<sup>11</sup>. Sin embargo, esta comparación se hace con un total simple de los datos parciales, de tal forma que las diferencias negativas anulan las positivas, sin tener en cuenta que ambas son discrepancias efectivas. De esta forma, al sumar los valores absolutos de estas diferencias parciales, se encuentra que llegan dos veces y media lo reportado: 313 mil millones de pesos, equivalente al 0.9% del total. Igualmente equivocadas son las discrepancias que se presentan en la tabla desagregada del mismo Resumen. Por ejemplo, se dice que la

---

<sup>8</sup> El Informe aclara que esta diferencia puede obedecer a que sólo dos de las tres empresas del grupo Canacol participaron en la iniciativa EITI, pudiendo las regalías reportadas por la ANH corresponder a la empresa del grupo que está ausente de este ejercicio de transparencia.

<sup>9</sup> Según datos de producción total reportada por el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO).

<sup>10</sup> Pago equivalente a las regalías, pero que se efectúa durante la etapa de exploración en proporción el área titulada para tal fin.

<sup>11</sup> Ver pág. 14 del Resumen Ejecutivo.

información sobre compensaciones mineras difiere en 28 mil millones (11,4% del total)<sup>12</sup>, cuando en realidad asciende, en términos absolutos, a 72 mil millones (29,4% del total). Si se aplica el método de agregación usado en el Informe, la diferencia en regalías y compensaciones mineras sería de 85 millones de pesos (0,01% del total), cuando esta diferencia es realmente de 111 mil millones (8% del total); y en petróleos y gas estos rubros arrojarían una diferencia de 126 mil millones de pesos (1,5% del total), cuando realmente es de 194 mil millones (2,4% del total)<sup>13</sup>.

Por otra parte, para explicar la discrepancia entre la información suministrada por las empresas y la reportada por las autoridades de gobierno, el Informe EITI se refiere a una serie de posibles causas del desfase. Sin embargo, en términos generales, estas explicaciones constituyen más una hipótesis de trabajo que una descripción detallada de hechos contables que expliquen de manera cuantitativa y satisfactoria las mencionadas discrepancias. Por último, esta sección del Informe EITI culmina con una serie de recomendaciones formuladas por el Administrador Independiente, dentro de las cuales se resaltan las siguientes (pp. 85-86):

- Incorporar los resultados de EITI en las estrategias de comunicación de las entidades de gobierno.
- Mejorar la capacitación para evitar diferencias por mala interpretación de conceptos.
- Revisar el sistema de información de cada entidad pública, buscando que:
  - Conecte parámetros de la relación contractual entre el Estado y cada empresa.
  - Permita recuperar información de forma articulada y coherente.
  - Cuenten con datos históricos y actuales de calidad, que permitan recuperar información integral y coherente, con agilidad y oportunidad.
  - Facilite el intercambio de información entre las distintas entidades del sector.
  - Pueda ser operado por diferentes actores, sin pérdida de eficiencia.

A pesar de las marcadas divergencias en la mayoría de la información, lo que pone en evidencia la precaria capacidad del gobierno para administrar adecuadamente estos recursos públicos, es indudable que este ejercicio representa un importante avance: un administrador independiente pudo acopiar y suministrar información de detalle que anteriormente no estaba disponible, poniendo en evidencia las fallas en el registro y contabilización de información altamente sensible. Como resultado, se dispone ahora de un primer acercamiento que permite abordar discusiones con información pertinente, aunque inexplicablemente contradictoria, para avanzar en la identificación de los problemas centrales del sector extractivo y en la búsqueda de soluciones efectivas a un tema central: la marcada divergencia entre las cifras que maneja el Estado y las que manejan las empresas.

### **Lo malo: información relevante, que no divulga EITI**

El Informe EITI pone en evidencia una profunda crisis en la gestión de recursos públicos. Crisis que se expresa, en primer lugar, en las divergencias significativas entre las cifras reportadas por las empresas y las divulgadas por el Estado. Sin embargo, esta no es la

---

<sup>12</sup> Ver pág. 82 del Informe completo.

<sup>13</sup> Agradecimiento al economista Benjamín Venegas por llamar la atención sobre este error de EITI al totalizar diferencias.

única situación negativa que se deriva de la lectura de este Informe. Otro aspecto que debe ser tenido en cuenta para desarrollos futuros, se refiere a información altamente relevante, mucha de ella disponible en medios públicos, no se incluye en el Informe. Si se quiere ganar credibilidad ante la ciudadanía, esta información relevante debería incorporarse en los próximos reportes. Para ilustrar este vacío, en esta sección se abordan algunos temas de especial relevancia, tales como la liquidación del impuesto a la renta, el pago del canon superficiario, la liquidación de las regalías, la transparencia en los contratos y la información sobre las obligaciones ambientales y sociales.

### ***Sobre el impuesto a la renta***

Es positivo que EITI divulgue, por primera vez, información sobre lo que pagan las empresas mineras y petroleras por concepto de impuesto a la renta, impuesto CREE e impuesto al patrimonio. Igualmente importante es que exista relativa coincidencia entre las cifras reportadas por las mismas empresas y las entregadas por las autoridades, con la excepción ya anotada. No obstante, esta información es incompleta. No basta con conocer los valores pagados, si no se dispone de información que permita analizar cómo se liquidan estos impuestos.

Para ilustrar este déficit de información, basta con comparar lo que cada empresa informa a EITI por concepto de impuesto a la renta, con el valor que reporta por el mismo concepto a la Superintendencia de Sociedades, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 1.**  
**Impuesto a la renta según dos fuentes: SIREM de la**  
**Superintendencia de Sociedades y EITI**  
(1 de enero a 31 de diciembre de 2013)

Grupo empresarial	Millones de \$		
	SIREM	EITI	EITI/SIREM (%)
Canacol	9,8	5,7	58,3%
Cepsa Colombia S.A.	147,7	118,5	80,2%
Equión Energía Limited	241,7	181,6	75,1%
Gran Tierra	299,9	203,0	67,7%
Hocol S.A.	117,1	86,9	74,2%
Mansarovar Energy Colombia Ltd	238,5	168,2	70,5%
Occidental	523,0	383,7	73,4%
Pacific	932,1	530,9	57,0%
Parex Resources Ltda Sucursal	80,7	55,2	68,4%
Perenco	77,4	67,5	87,3%
<i>Sub total petróleo y gas</i>	<i>2.668</i>	<i>1.801</i>	<i>67,5%</i>
Cerrejón	305,0	169,0	55,4%
Drummond	216,4	174,7	80,7%
Grupo Prodeco (Glencore)	81,0	60,3	74,5%
<i>Sub total minería</i>	<i>602</i>	<i>404</i>	<i>67,1%</i>
<b>Total</b>	<b>3.270</b>	<b>2.205</b>	<b>67,4%</b>

Fuente: Informe EITI Colombia 2013 y Superintendencia de Sociedades, Sistema de Información y Reporte Empresarial - SIREM



Como se puede observar en esta tabla, las empresas vigiladas por esta Superintendencia y que están comprometidas en EITI<sup>14</sup> reportaron a esta iniciativa un impuesto a la renta que oscila entre 55% y 87% del que registraron ellas mismas en el SIREM<sup>15</sup>, con una diferencia total para dicho año de más un billón de pesos. Seguramente estas diferencias deben tener explicaciones técnicas y contables. Sin embargo, surgen varios interrogantes de fondo. ¿No debería EITI aclarar las discrepancias entre los datos que le reportan las empresas a esta iniciativa, y los que las mismas empresas registran en otra fuente de información igualmente pública? ¿Será que estas diferencias se originan en que las empresas registran en el SIREM un estimativo del impuesto a pagar por la utilidad, mientras que reportan a EITI lo efectivamente pagado, después de descuentos y deducciones? Para avanzar en transparencia, las empresas deberían informar, con suficiente detalle, la explicación de estas divergencias.

Un detalle adicional. En esta tabla no se incluye a Cerro Matoso S.A., por presentar datos totalmente atípicos para el mismo año: en SIREM registra un impuesto de renta negativo (menos 14 mil millones de pesos), pero informa a EITI un valor positivo (más 25 mil millones de pesos). Según funcionarios de esta empresa que fueron consultados, esta inconsistencia se origina en que la empresa reporta al SIREM resultados con corte al 31 de diciembre, pero que reflejan únicamente un semestre de operaciones. De allí que, además de las preguntas anteriores, surjan otros interrogantes. ¿Es transparente una empresa que permite que sus estados financieros semestrales, queden registrados en una base de datos oficial que presenta datos anuales? ¿Tiene responsabilidad la empresa sobre los datos que aparecen en este sistema de información pública?

En conclusión, aunque sea importante que se conozca cuánto paga por impuestos cada empresa, se debe avanzar todavía mucho para que se pueda adelantar una sana y transparente discusión sobre el efecto de las normas tributarias en este sector. Por ejemplo, sería altamente positivo conocer los descuentos y deducciones que aplica cada empresa al liquidar su impuesto a la renta<sup>16</sup>.

### ***Sobre el canon superficial***

Este es un valor que paga el beneficiario de un título minero, en las etapas previas a la explotación propiamente dicha, como contraprestación por el área titulada. Se paga anualmente a la autoridad minera sobre la totalidad del área titulada, con tarifas diferenciales según el tamaño del título<sup>17</sup>.

Para analizar la información al respecto que se reporta en EITI e interpretar las marcadas diferencias entre los datos que suministran las empresas y los de las autoridades,

---

<sup>14</sup> No se registran aquí Ecopetrol S.A. y Mineros S.A., porque son vigiladas por la Superintendencia Financiera, entidad que no tiene un sistema de información transparente como el SIREM.

<sup>15</sup> El SIREM aclara que “[l]a veracidad de la información suministrada por cada sociedad y que está incorporada al Sistema, es de plena responsabilidad de los administradores, revisores fiscales y contadores de cada una de ellas” (SIREM, *Términos y condiciones de uso*).

<sup>16</sup> Ver Alvaro Pardo, [De cómo las empresas mineras se llevan todo...](#) (Razón Pública, 5 de octubre de 2015).

<sup>17</sup> Para 2013, año del Informe EITI, las tarifas vigentes por año y por hectárea eran así: títulos menores o iguales a 2.000 hectáreas, un salario mínimo diario legal vigente; títulos mayores de 2.000 y hasta 5.000 hectáreas, dos salarios mínimos diarios; y títulos mayores de 5.000 y hasta 10.000 hectáreas, tres salarios mínimos diarios. Estas tarifas fueron modificadas por el artículo 27 de la ley 1753 de 2015.

se requiere mucho más información. Por ejemplo, se requiere conocer cuántos títulos tiene cada empresa, el tamaño de cada título y su estado frente a actividades de explotación. Ninguna de esta información es suministrada por EITI, a pesar de que toda ella es totalmente pública, como públicos son muchos otros detalles de cada título minero, o solicitud de título. En efecto, toda esta información se puede consultar en la página web del [Catastro Minero Colombiano](#), administrado por la ANM. Sin embargo, tiene una “pequeña” restricción: la consulta de cada uno de los cerca de diez mil títulos mineros, con el polígono que permita conocer su forma y su localización frente a otros títulos, sólo puede hacerse de manera visual, uno a uno, en pantalla y aplicando el famoso *copy-paste*, dato por dato. Es decir, sin ninguna posibilidad de consultar, procesar y analizar información masiva. Todo esto en virtud a que la ANM, como gestora del Catastro Minero, establece un obstáculo insalvable: impide el acceso de la ciudadanía a los archivos digitales actualizados, que permitan procesar de manera geográfica y referenciada, en medio electrónico, dicha información (ver recuadro 1).

¿Por qué la restricción de acceso a la información pública establecida por la ANM se relaciona con el canon superficiario? Los hechos de corrupción que se han detectado al interior las autoridades mineras en años pasados<sup>18</sup>, los cuales llevaron a destitución de funcionarios de alto nivel y a condenas en segunda instancia tanto de un exministro de Minas como de exfuncionarios directivos de las autoridades mineras<sup>19</sup>, tienen como caldo de cultivo las trabas que los funcionarios públicos establecen al acceso a la información pública.

Más directamente, esta restricción de acceso al Catastro Minero en archivos geográficos procesables, cubre con un oscuro velo la evidencia de una situación de alto riesgo de evasión, no sólo reconocida sino incluso autorizada explícitamente por las autoridades mineras. En efecto, un documento elaborado y publicado por el Ministerio de Minas y Energía durante la gestión de ministro Luis Ernesto Mejía Castro, indica<sup>20</sup>:

**Pregunta:** *¿Es permitido que una persona que en principio ha solicitado 9.000 Ha (sic), las cuales fueron otorgadas, desista de notificarse, para volver a solicitarlas, pero en diferentes propuestas de menos de 2.000 Ha (sic), con el fin de evadir el pago de canon superficiario de 3 salarios mínimos legales vigentes?*

**Respuesta del MME:** *No existe impedimento legal para el anterior procedimiento, realizado por algún peticionario minero.*

Extraña visión del Ministerio: manifiesta formalmente que no existen restricciones legales en Colombia que impidan el fraccionamiento de contratos con el Estado, con el fin de evadir el pago de obligaciones legales. ¿Mantendrá la actual administración esta extraña visión? Lo que sí es un hecho evidente, es que durante la denominada *piñata de títulos mineros*<sup>21</sup> que se inició durante la administración de Álvaro Uribe, esa visión sí fue ampliamente utilizada para evadir pagos del canon superficiario, por parte de grandes

---

<sup>18</sup> Ver [Las razones ocultas de la crisis en Ingeominas](#) en el portal de noticias de la UPME.

<sup>19</sup> “El contralor Edgardo Maya Villazón, en segunda instancia, confirmó la responsabilidad fiscal por 60.023 millones de pesos por parte del exministro de Minas, Hernán Martínez; el exdirector de Ingeominas, Mario Ballesteros; el director técnico de dicha entidad, José Fernando Ceballos; Prodeco y la compañía La Previsora” ([El Herald](#)o, 23 de septiembre de 2015)

<sup>20</sup> Ministerio de Minas y Energía, [Preguntas más frecuentes en trámites mineros](#), Bogotá, DC, 2006, p. 11

<sup>21</sup> Ver [Se acabó la piñata de títulos mineros: Minminas](#). El Espectador, 30 de mayo 2011.

empresas mineras y con el visto bueno de las autoridades<sup>22</sup>. Hecho que demuestran la urgente necesidad de que EITI informe sobre la composición de los títulos mineros de las empresas que suscriben esta iniciativa. Y que la ANM, que también hace parte de EITI, abandone su flagrante e incomprensible violación de la ley de transparencia, permitiendo a la ciudadanía tener acceso y usar la información del Catastro Minero a plenitud, precisamente para vigilarla a ella misma, en sus funciones como autoridad minera. Como dice el refrán popular, *el que nada debe...*

En esta misma dirección, la Corte Constitucional declaró inexecutable un inciso del artículo 20 de la ley 1753 de 2015 que establecía como reservada la información geológica, geoquímica y geofísica del Servicio Geológico Colombiano. La Corte sustentó su decisión señalando que resulta excesiva y desproporcionada esta reserva, no solo para la ciudadanía en general, sino sobre todo frente al derecho de las entidades territoriales y las comunidades indígenas y afrocolombianas a conocer proyectos mineros y energéticos que se desarrollan en su respectivo territorio. Resalta, entre otros argumentos que igual aplican a la información del Catastro Minero, que el derecho de toda persona a acceder a información es una de las formas para garantizar un efectivo control social sobre la gestión pública. Y la Corte añade<sup>23</sup>:

*La regla general es la del libre acceso a la información pública y la excepción, la reserva de la información, por disposición legal. Según la jurisprudencia constitucional, toda reserva a la información pública debe satisfacer tres condiciones, a saber: (i) solo puede ser establecida por la ley; (ii) las excepciones se supeditan a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iii) deben ser temporales, por lo cual, la ley debe fijar un plazo después del cual, los documentos pasan al dominio público.*

### ***Sobre regalías y contraprestaciones contractuales***

En el caso de la información sobre el pago de regalías, elemento básico del pacto por transparencia, el Informe no cumple con mínimos requisitos obligatorios del propio estándar EITI. Dicho estándar establece que “[e]n los casos en que la venta de la porción de la producción que corresponde al Estado u otros ingresos en especie sea significativos [...] se estimula al grupo de multipartícipes a solicitar que el Administrador Independiente coteje los volúmenes vendidos y los ingresos recibidos...”. En Colombia, la casi totalidad de las regalías por minería e hidrocarburos corresponde a un porcentaje de la cantidad física explotada, valorada a precios establecidos por la ley o en los contratos. Sin embargo, el Informe EITI omite información de cantidades físicas, por empresa y por contrato, volviendo prácticamente inútil toda la información sobre el valor pagado por regalías. En consecuencia, las entidades de la sociedad civil deberían haber rechazado explícitamente esta omisión, que oculta deliberadamente la información básica sobre el flujo regalías, elemento central de la actividad extractiva adelantada por los particulares.

Una vez entra en producción una actividad extractiva, el Estado empieza a participar en las utilidades de la misma a través de las regalías fijadas por ley, así como de las contraprestaciones adicionales acordadas en cada contrato específico. Por tratarse de una actividad que, por su propia naturaleza, depende del uso del subsuelo como recurso público,

---

<sup>22</sup> Ver Julio Fierro, [Fraccionamiento de títulos mineros: detrimento patrimonial y dudas sobre la minería “responsable”](#), Razón Pública, 6 de febrero 2012.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Comunicado no. 19, 4 de mayo de 2016.

esta relación entre el Estado y los particulares tiene que ser totalmente pública y transparente. Aquí hay una diferencia de fondo con los impuestos, en donde la ley establece ciertas reservas a la información tributaria. De allí que cualquier restricción al acceso a información sobre esta relación contractual, es tan grave como sería ocultar los flujos de dinero y en físico en los contratos con recursos públicos, para esconder manejos irregulares de los mismos, como ha sucedido en sonados casos de corrupción en los últimos años.

El país está en mora de conocer, de manera sistemática y desagregada, los pagos de las contraprestaciones que cada empresa extractiva hace al Estado, en cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Para ser medianamente transparentes, no basta con divulgar los montos agregados de estos pagos, como hace EITI. Para que la sociedad civil pueda ejercer algún tipo de vigilancia y control sobre el cumplimiento de estas obligaciones, se requiere como mínimo conocer no solo los valores pagados, sino también las cantidades extraídas, así como la forma en que se calculan estos pagos.

Divulgar únicamente información sobre los montos que paga una empresa, sin referirlos a las cantidades, es totalmente insuficiente e inadecuado. No respeta los estándares que el mismo Informe señala que rigen a EITI. Es como si, después de una amena tertulia entre amigos, eligieran a uno de ellos para que diera su visto bueno sobre la cuenta a pagar, pero le pasaran una factura que indica únicamente el valor total, sin indicar las cantidades consumidas de cada producto, ni sus precios. Si el elegido autoriza el pago sólo con esa información, no estaría siendo coherente con la confianza que depositaron sus amigos en él. En el caso del pacto de transparencia de EITI, las organizaciones de la sociedad civil ocupan el lugar de este amigo elegido.

Esta reflexión permite entonces emitir un concepto sobre el tratamiento del Informe EITI a la información sobre regalías. Como ya se mostró al hablar de lo bueno de EITI, las cifras allí presentadas al respecto generan serias dudas sobre el rigor con que se están contabilizando estos pagos. Pero más grave aún, aportan muy poco a la transparencia, ya que no relacionan dichos pagos con las cantidades de mineral extraído ni sobre cómo se calcularon los montos a pagar. De allí la importancia de resaltar cómo, por lo menos en el caso de petróleo y gas, carbón a gran escala y níquel, el Mapa Regalías sí presenta datos de cantidades extraídas y de las regalías generadas. De todas formas, los avances del Mapa de Regalías no dejan de tener, en términos de transparencia, notables y no muy estéticos lunares. Por una parte, la información sobre cantidades que registra esta plataforma presenta marcadas divergencias con la información que aparece registrada en el SIMCO y que registra con más detalle la web de la ANM (ver recuadro 2). Además, el uso público de esta información del Mapa Regalías está seriamente restringido, debido a una equivocada interpretación de las normas de transparencia que tienen los funcionarios del DNP que administran esta plataforma en ejercicio de su función de secretaría técnica del Sistema General de Regalías (ver recuadro 3),

### ***Sobre transparencia en los contratos***

Para que exista transparencia en este sector que maneja recursos eminentemente públicos, debería cumplirse una condición mínima: el acceso de la ciudadanía a los contratos entre el Estado y los particulares. El Registro Minero Nacional, establecido por el Código de Minas como medio de autenticidad y publicidad, debería ser un instrumento abierto de información, al cual pudiese tener acceso toda persona, con ayudas técnicas

adecuadas para que la ciudadanía tenga acceso libre a esta información, tal como manda la ley. Este registro debería ser tan público, como lo es el *Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP*, en donde se registra todo contrato de las entidades estatales para que la ciudadanía tenga acceso libre a esta información.

En el sector extractivo esta condición está lejos de cumplirse. EITI ha hecho un aporte en la dirección correcta<sup>24</sup>, pero todavía en extremo limitado. En las instituciones mineras y de hidrocarburos se han logrado algunos avances, pero todavía con grandes vacíos. En el caso de la ANH, en la página web se publican cerca de 500 contratos suscritos desde 2004, pero sin ninguna información adicional al texto mismo de los contratos, que permita identificar los detalles del proceso contractual<sup>25</sup>. En la ANM, aunque hay algunos avances en relación con lo hasta hace poco tiempo existía, la situación es todavía muy reservada<sup>26</sup>. En su página web se publican únicamente 29 contratos<sup>27</sup>, con notables ausencias incluso en relación con las empresas suscriptoras de EITI. Es un notable vacío que, por ejemplo, no aparezca publicado en esa página ningún contrato con Mineros S.A., la más grandes explotadora de oro formal del país; o que, en el caso de Cerro Matoso S.A., sólo aparezca un contrato cuando esa empresa ha sido motivo de recurrentes polémicas públicas relacionadas con su larga historia contractual. En este último caso, por ejemplo, se tiene acceso únicamente al contrato suscrito en diciembre de 2012 para modificar uno de los múltiples contratos anteriores, ninguno de los cuales aparece publicado. No se incluye ni siquiera otra modificación, suscrita en septiembre del mismo año, en donde se acuerdan temas de gran trascendencia, tales como una modificación de fondo a la reversión de activos de la empresa al Estado, la cual debería haberse realizado en octubre de 2012 (ver recuadro 4).

En síntesis, predomina en el Estado y muy especialmente al interior de las autoridades mineras, una clara cultura del ocultamiento, de manejo de la información pública como si fuese información confidencial, violando todos los principios y las normas legales de transparencia que deberían regir el manejo de un recurso público como es el subsuelo.

### ***Sobre obligaciones ambientales y sociales***

Las empresas del sector extractivo que suscriben EITI en Colombia, tienen obligaciones legales y contractuales, entre otras, de realizar estudios de impacto ambiental, formular y recibir aprobación de planes de manejo ambiental y atender las implicaciones sociales de sus actividades. Así mismo, deben rendir a la autoridad ambiental competente informes periódicos de cumplimiento de estas obligaciones. Al igual que los contratos que les permiten extraer recursos públicos del subsuelo, todas estas obligaciones se consignan en documentos y actos administrativos de las autoridades competentes, todos ellos de carácter público.

---

<sup>24</sup> En la página web de EITI, la sección Asignación de títulos y contratos sólo aparece un listado de contratos, únicamente con información descriptiva y son acceso al texto de los mismos. Para minería no hay ninguna información en esta sección. [Consulta: 11 de junio de 2016]

<sup>25</sup> Ver <http://www.anh.gov.co/Asignacion-de-areas/Paginas/contratosfirmadosEyP-TEAS.aspx>

<sup>26</sup> Ver [https://www.anm.gov.co/?q=informe-de-materilidad&field\\_ano\\_eiti\\_value=0&field\\_empresas\\_de\\_materialidad\\_value=0](https://www.anm.gov.co/?q=informe-de-materilidad&field_ano_eiti_value=0&field_empresas_de_materialidad_value=0)

<sup>27</sup> Contratos distribuidos así: Cerrejón, 16; Drummond, 5; Grupo Prodeco, 5; Minas Paz del Río, 2; y Cerro Matoso S.A., únicamente uno.

Desde los inicios del proceso de inscripción de la candidatura de Colombia a EITI, las organizaciones de la sociedad civil participantes han insistido en la necesidad de incluir dentro del Informe EITI asuntos relativos a las obligaciones ambientales de las empresas. Sin embargo, el Informe EITI no reseña el resultado de estas demandas, ni presenta información alguna sobre el cumplimiento de estas obligaciones. Por otra parte, si el acceso a la información de las instituciones de minería e hidrocarburos presenta serias restricciones, en el caso de las autoridades ambientales la situación es todavía más crítica.

Basta con ver algunos ejemplos. La legislación colombiana establece la obligación de toda empresa a cumplir con obligaciones ambientales de naturaleza económica, tales como pagar tasas por el uso del agua tomada de fuentes naturales, pagar tasas retributivas por los vertimientos contaminantes, realizar inversiones obligatorias en las cuencas abastecedoras de agua, solicitar y pagar salvoconductos de movilización de maderas, etc. Según una consultoría realizada por solicitud de la Secretaría Técnica de EITI Colombia<sup>28</sup>, en la actualidad existe información disponible, de carácter detallado, que permitiría identificar los valores pagados por cada empresa de la actividad extractiva (minería, gas, hidrocarburos), la cual está centralizada en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Toda esta información debería estar disponible para su incorporación en el Informe EITI. Sin embargo, según la mencionada consultoría, el MADS no tiene sistemas públicos para reportar esta información, de tal forma que sólo es posible acceder a ella solicitándola a través de un derecho de petición.

Contrasta esta falta de transparencia del MADS con el comportamiento de otras entidades del Estado. Por ejemplo, en la página web de la Dian se puede acceder al [Registro de las Declaraciones de Importación y Exportación](#). Allí se puede consultar, por ejemplo, todas y cada una de las operaciones de importación o exportación de cualquier mineral o hidrocarburo, indicando la razón social y el NIT del exportador, la cantidad exportada, el valor FOB de la exportación, el origen o destino, los impuestos arancelarios pagados, entre muchos otros datos. Todo esto disponible sin costo alguno, simplemente bajando de la web de la Dian los archivos en formato Excel<sup>29</sup>. Es decir, no existe disculpa alguna para que información disponible en el MADS sobre el uso de servicios ambientales por parte de las empresas del sector extractivo, y de cualquier otro sector, no se haya puesto a disposición de la ciudadanía. Máxime cuando esta información se relaciona con el uso de bienes públicos, tales como el agua o la madera de bosques naturales, o de servicios ecosistémicos como los que prestan los cuerpos de agua como receptores de sustancias nocivas.

Más crítica aún es la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, ANLA. Esta entidad dispone de un sistema electrónico en línea, la [Ventanilla Única de Trámites Ambientales – VITAL](#), en donde se registra digitalmente todo trámite oficial entre la ANLA y las empresas reguladas y vigiladas por esta autoridad, desde hace cerca de una década. Según su propia visión institucional, este es un instrumento que busca contribuir a la

---

<sup>28</sup> Ver al respecto el informe de la *Consultoría para fortalecer la Secretaría Técnica Nacional de la EITI del Ministerio de Minas y Energía en el desarrollo de un diagnóstico sobre la información ambiental disponible que permita explorar y concertar una metodología de sistematización de pagos e inversiones ambientales en el marco de la iniciativa EITI (Producto 3)*, presentado por Santiago José Correa Ocampo el 2 de marzo de 2016 y aprobado por el destinatario, en el marco del Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia..

<sup>29</sup> Consulta: 24 de junio de 2016.



interacción del ciudadano y las empresas con las autoridades ambientales, a través del uso de tecnologías de información, bajo principios de eficiencia, transparencia y eficacia de la gestión pública.

Toda esta declaración formal queda totalmente negada, cuando se tratar de usar este sistema para acceder a información pública. Según el informe de la consultoría arriba citada, usando la página VITAL se pudo “*verificar el estado de los trámites de licenciamiento ambiental a partir de 2013 [de] los expedientes allí revisados (114 de hidrocarburos y 7 de minería)*”<sup>30</sup>. Sin embargo, en dicho informe no se aclara cómo fue posible acceder a esta información. En contraste, si un ciudadano corriente quisiera replicar esta consulta, se encontraría con que debe estar registrado como usuario autorizado y tener una contraseña de acceso, otorgada por la ANLA. A pesar de esto, la ANLA no señala en ninguna parte qué condiciones se requieren para obtener dicha autorización. Y si un ciudadano intenta registrarse para obtenerla, ni siquiera recibe un mensaje personalizado de la ANLA en que se indiquen los requisitos adicionales que debe cumplir. Es más, la ANLA ni siquiera envía al ciudadano un acuse de recibo de su solicitud, indicando por ejemplo que su solicitud está en trámite<sup>31</sup>. Lejos de hacer honor a su autoproclamada visión de *transparencia*, se puede entonces concluir que éste es un claro ejemplo de restricción al uso de información pública, violando de manera flagrante la ley de transparencia, restringiendo el acceso a esta información a una selecta élite de privilegiados que selecciona arbitrariamente la ANLA.

### **Lo feo: cosas oscuras que pasan**

La falta de transparencia de la forma en que se está adelantando la actividad extractiva genera altos riesgos. Se ocultan hechos de alta relevancia, limitando la capacidad analítica de la ciudadanía y restringiendo su deber de estar vigilante frente a riesgos de malos manejos y corrupción en la administración de recursos públicos. Para ilustrar este hecho, y mostrar cómo una real política de transparencia contribuye a mitigar estos riesgos, aquí se presentan algunos ejemplos concretos. Por una parte, se ponen de presente elementos de juicio que salen a la luz pública cuando se dispone de información detallada, contrato por contrato, de las regalías pagadas por empresas que explotan carbón y que suscribieron la iniciativa EITI. Por otra parte, se presentan señales de alerta sobre hechos delictivos que se ponen de presente cuando se analiza información de las cantidades de oro exportado, en contraste con la cantidad de oro que se registra al pagar las regalías.

### ***Lo que revela la información sobre regalías***

Para ilustrar lo que aportaría una iniciativa como EITI si incorporara información adecuada sobre el pago de regalías, basta con llamar la atención sobre las posibilidades que abre la información detallada que suministra el Mapa Regalías sobre cantidades extraídas y pago de regalías, empresa por empresa y contrato por contrato. La información que ofrece esta plataforma es de gran utilidad y especial relevancia. Por primera vez las autoridades ponen en conocimiento del público las cantidades de petróleo y gas, de carbón y de níquel

---

<sup>30</sup> Ver cita previa, p. 63.

<sup>31</sup> Lo que aquí se describe, en efecto sucedió cuando el autor de esta nota intentó registrarse en VITAL: se tramitó electrónicamente la solicitud de acceso el 24 de junio de 2016 y a la fecha de publicación no se ha obtenido respuesta alguna de la ANLA.

que extrae cada empresa, así como el valor de las regalías generadas. Si el próximo Informe EITI incluye información de esta naturaleza, se podría avanzar realmente en su objetivo de aumentar la transparencia.

Un ejemplo permite ilustrar esta afirmación. A partir de la información reportada por el Mapa Regalías, es posible construir la serie que se muestra en la siguiente tabla. Allí se registra el valor promedio de regalías y demás contraprestaciones que paga cada una de las empresas que suscribieron EITI por tonelada de carbón extraído, en cada contrato<sup>32</sup>. Esta información no hubiese sido posible obtenerla con base en los datos del Informe EITI, por dos razones: en primer lugar, porque allí sólo se presentan datos del valor de las regalías y contraprestaciones de cada empresa, sin reportar las cantidades extraídas que dan origen a estas contraprestaciones; en segundo lugar, porque los datos se reportan para el total de cada grupo empresarial, sin diferenciar los valores según cada contrato<sup>33</sup>. De allí la relevancia de la información que, de manera exclusiva, presenta al respecto el Mapa Regalías, ya que ni el SIMCO ni la página web de la ANM aporta estos datos<sup>34</sup>.

**Tabla 2.**  
**Carbón. Valor promedio de regalías y otras**  
**contraprestaciones contractuales, por empresa y por**  
**contrato (\$/ton). Empresas EITI (2012-2015)**

	Pesos por tonelada			
<b>Grupo / Contrato</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
- Carbones de La Jagua	13.377	11.334	9.869	14.015
- Carbones El Tesoro	14.321	8.789	10.553	7.611
- Consorcio Minero Unido	10.500			
- Prodeco	22.065	19.343	19.293	6.973
<b>Total Grupo Prodeco</b>	<b>19.058</b>	<b>16.289</b>	<b>16.504</b>	<b>8.893</b>
- Drummond El Descanso	33.072	30.028	12.503	9.432
- Drummond La Loma	21.415	16.031	16.765	21.699
<b>Total Drummond</b>	<b>25.372</b>	<b>20.835</b>	<b>14.997</b>	<b>13.423</b>
- Cerrejón Zona Norte	27.442	8.180	14.225	16.393
- Contrato La Comunidad	673	507	470	461
- Contrato Oreganal	20.720	15.484	15.180	13.428
- Contrato Patilla	16.538	12.701	12.094	10.009
<b>Total Cerrejón</b>	<b>16.727</b>	<b>7.673</b>	<b>11.196</b>	<b>13.583</b>
<b>Gran total</b>	<b>20.692</b>	<b>12.787</b>	<b>13.917</b>	<b>12.513</b>

Fuente: Cálculos propios con base en información del Sistema General de Regalías (SGR) – *Mapa Regalías* (Consulta: 11 de junio de 2016)

La importancia de esta información para efectos de transparencia es clara: pone de presente la gran diversidad de modalidades de pago de regalías, incluso entre los contratos

<sup>32</sup> Para el ejemplo que aquí se presenta, no fue posible diferenciar la información de regalías de la de otras contraprestaciones, razón por la cual se presentan valores para este agregado.

<sup>33</sup> La única ventaja que tiene el informe EITI en relación con el Mapa Regalías, es que diferencia las regalías de otras contraprestaciones contractuales.

<sup>34</sup> Ver al respecto el sitio [Regalías y Contraprestaciones económicas](#) en la web de la ANM, donde hay una profusa información de cantidades extraídas, registrada bajo el título *Producción Nacional de Minerales*; pero sin información alguna bajo el título *Pago de Regalías por Mineral*. Por otra parte, el SIMCO sí presenta información de regalías, pero sólo por municipio y totalmente desactualizada: sólo hay datos hasta 2012, año de la última reforma al sistema de regalías [Consultas el 11 de junio de 2016].



del mismo grupo empresarial. Diversidad que depende tanto del régimen legal existente en el momento de suscribirse cada contrato, como de los acuerdos contractuales de contraprestaciones diferentes a las regalías<sup>35</sup>. Pero también pone en evidencia situaciones totalmente atípicas. Por ejemplo, en el Contrato La Comunidad, administrado por Cerrejón, se pagan regalías totalmente simbólicas, menos de mil pesos por tonelada, frente a un promedio ponderado para todas las empresas entre 12 mil y 20 mil pesos por tonelada. Esta situación, presente en la empresa explotadora de carbón más grande del país, representa el 22% del total explotado por ella en el período aquí reportado, llegando a ser el 32% de su explotación total en el año 2014 (ver recuadro 2).

La explicación de estas regalías simbólicas se encuentra en una modalidad muy especial creada por el Código de Minas<sup>36</sup>. Allí se establece que los “*propietarios privados del subsuelo (...) pagarán no menos del 0,4% del valor de la producción calculado o medido al borde o en boca de mina*”, cuando las regalías normales están entre el 5% y el 10% de este valor a boca de mina. En efecto, la denominada Comunidad de El Cerrejón tiene un título de 5.332 hectáreas caracterizado como de *propiedad privada*, que representa algo más del 5% del área titulada que administra la empresa Cerrejón. Situación similar presenta la empresa Mineros S.A., que tiene registrados en el Catastro Minero 29 títulos de *propiedad privada*, en un área de 36.875 hectáreas que representa el 24% del área titulada a esta empresa.

Lo extraño de esta situación es que, en efecto, el gobierno reglamentó este artículo del Código de Minas, fijando las regalías para este tipo de títulos de *propiedad privada*, así: 0,6% del valor del carbón a boca de mina para el título de Cerrejón; y de 0,4% del valor del oro para los títulos de Mineros S.A.<sup>37</sup>. Más extraño aún es que aparezcan aquí estas diferencias tan grandes sobre las demás regalías de 2013, cuando esa reglamentación fue declarada nula en el año 2011 por el Consejo de Estado<sup>38</sup>. De todas formas, estos datos ponen en evidencia la utilidad que tiene este tipo de información en función de la transparencia del sector extractivo: la necesidad de que EITI presente información detallada sobre los montos de las regalías pagadas, contrato por contrato, y que asocie dichos montos con información sobre las cantidades de mineral que generan estas regalías. E igualmente pone de presente la necesidad de que la ANM presente información del valor de las regalías pagadas, empresa por empresa y contrato por contrato, para asociarla a los datos sobre cantidades que la misma ANM y el SIMCO presentan al respecto. No se trata de una omisión de menor importancia.

### ***Lo que revela la información sobre exportaciones***

En enero de 2015 la Fiscalía intervino a la empresa C. I. Goldex SAS, en su momento la segunda mayor exportadora de oro del país, dando un importante golpe al

---

<sup>35</sup> Ver más detalles al respecto, para estas mismas empresas, en G. Rudas, *Revisitando el debate sobre renta minera y government take: el carbón a gran escala en Colombia*, en el libro [Minería en Colombia](#), vol. 3, Contraloría General de la República, Bogotá, junio de 2014, p. 342.

<sup>36</sup> Ley 685 de 2001, Art. 227.

<sup>37</sup> Decreto 1631 de 2006.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, 1 de marzo de 2011, [Expediente 2011-N34178](#). En julio de 2015 el Ministerio de Minas y Energía anunció a [Colombia Punto Medio](#) que esta reglamentación se haría en dicho año, pero esto aún no ha sucedido.

lavado de activos y capturando a sus principales directivos. Según noticias de prensa, en el año 2011 el Ejército incautó una importante cantidad de oro producto de minería ilegal, en un municipio de Antioquia, sin que se sospechara que, cuatro años después, se daría este importante golpe a una actividad criminal<sup>39</sup>.

¿Cuatro años se demoró la Fiscalía en detectar que Goldex estaba comprometida con exportaciones de oro ilegal? Esto es muy extraño, ya que dos años y medio antes del golpe de la Fiscalía, en julio de 2012, había información pública relevante y altamente confiable, que debería haber prendido señales de alerta. En efecto, en esa fecha la Contraloría publicó un informe al Congreso de la República donde mostraba que durante tres años, entre 2009 y 2011, se habían exportado cerca de 10 toneladas anuales de oro, altamente sospechoso de estar vinculado a actividades criminales<sup>40</sup>. Además, en ese mismo informe la Contraloría había advertido que esto no era un hecho nuevo, sino que se estaba repitiendo algo que ya había pasado hacia bastante tiempo, al menos en los años 2003 y 2004.

¿Cómo pudo detectar la Contraloría esta anomalía? Contrastando las cantidades de oro registradas ante la autoridad minera y la cantidad de oro exportado, todo esto con base en información estrictamente pública: los reportes del Dane y la Dian sobre la cantidad de oro en bruto exportada, y sobre la cual existía obligación de pagar regalías; y las cantidades de oro que reportaban las autoridades mineras, según el pago de regalías. Este hecho, en el caso de los metales preciosos, pone en evidencia la importancia de que se haga pública la información de producción y exportaciones de los recursos minerales. Como se ve en la tabla 3, construida con esta información pública, desde muchos años antes era posible detectar las irregularidades que reportó la Contraloría, a mediados de 2012.

Nótese en esta tabla, construida con información pública, pone de presente varios hechos de especial interés:

- Entre 2009 y 2012, las cantidades exportadas superaron la cantidades producidas en alrededor de 10 toneladas por año. Este volumen de exportaciones es sospechoso de ser ilegal, porque no aparece en los registros de pago de regalías.
- En el mismo período (2009 a 2012), las exportaciones de Goldex son del mismo orden de magnitud que las exportaciones sospechosas, con excepción del último año (2012) en donde prácticamente las duplican. En 2013 esta situación prácticamente desaparece, precisamente cuando seguramente se estaba realizando la investigación por parte de la Fiscalía.
- La partida arancelaria del oro transformado, donde se podría haber registrado oro proveniente de joyas derretidas (el cual no tendría que pagar regalías), es copada prácticamente en su totalidad por Mineros S.A., empresa que seguramente sí certifica el pago de regalías.

---

<sup>39</sup> Ver [Semana](#), 21 de enero de 2015.

<sup>40</sup> Ver al respecto el informe *Producción y exportaciones de oro: ¿evasión en el pago de regalías? ¿exportaciones ficticias?*, publicado en Contraloría General de la República en: [Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2011-2012](#), Bogotá, DC, julio de 2012 (p. 163 y ss.).

**Tabla 3.**  
**Oro. Cantidad producida vs Cantidad exportada, 2009-2014**  
**(Según partida arancelaria y empresa exportadora)**

Concepto	Toneladas					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Oro en bruto, no transformado (Partida arancelaria 7108120000)	54,5	59,8	60,1	69,8	52,3	42,1
Oro semilabrado, transformado (Partida 7108130000 arancelaria)	2,9	3,0	6,4	6,7	5,0	5,9
<b>Total oro exportado [X]</b>	<b>57,4</b>	<b>62,8</b>	<b>66,5</b>	<b>76,6</b>	<b>57,3</b>	<b>48,0</b>
<b>Total producción oro (SIMCO)<sup>(*)</sup> [P]</b>	<b>47,8</b>	<b>53,6</b>	<b>55,9</b>	<b>66,2</b>	<b>55,7</b>	<b>57,0</b>
<b>Exceso exportaciones = [X] - [P]</b>	<b>9,5</b>	<b>9,2</b>	<b>10,6</b>	<b>10,4</b>	<b>1,6</b>	<b>-9,05</b>
<b>Exportadores Partida 7108120000</b>						
Cl J. Gutiérrez y Cía	12,7	14,0	10,9	14,0	13,1	19,6
<b>Cl Goldex (**)</b>	<b>9,4</b>	<b>8,5</b>	<b>8,7</b>	<b>19,3</b>	<b>3,4</b>	<b>1,3</b>
Resto	32,4	37,4	40,6	36,5	35,8	21,2
<b>Total Partida 7108120000</b>	<b>54,5</b>	<b>59,8</b>	<b>60,1</b>	<b>69,8</b>	<b>52,3</b>	<b>42,1</b>
<b>Exportadores Partida 7108130000</b>						
Miñeros S.A.	2,9	3,0	6,4	6,4	5,0	5,9
Resto	-	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0
<b>Total Partida 7108130000</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>6,4</b>	<b>6,7</b>	<b>5,0</b>	<b>5,9</b>
<sup>(*)</sup> Oro registrado según pago de regalías a la autoridad minera (Antes: Ingeominas. Desde 2012: ANM)						
<sup>(**)</sup> Último registro de exportaciones de Goldex: 23 de septiembne de 2014.						

Fuentes: Cálculos propios con base en información de: Exportaciones [X], Dian, *Registro de las Declaraciones de Importación y Exportación*; Producción [P], UPME, *Sistema de información Minero Colombiano, SIMCO*

Es claro entonces por qué ya la Contraloría podía haber detectado sospechosas exportaciones de oro, usando información reportada en sistemas públicos de información. Lo que sí no es tan claro, es por qué la Dian no detectó a tiempo esta situación, ya que por norma legal tiene que exigir la certificación de pago de regalías para autorizar una exportación de oro<sup>41</sup>. Además, esta situación fue oportunamente denunciada por el senador Jorge Robledo<sup>42</sup> y por el director de Analdex<sup>43</sup>, sin que se tomaran las medidas del caso de manera oportuna.

Igualmente extraño es que, a pesar del informe de la Contraloría presentado en 2012 y del debate público que dicho informe generó, una nota editorial de la Revista del Banco de la República se atreva a afirmar que este exceso de la demanda por exportaciones sobre la producción minera, en el año 2012, obedece a “fundición de joyas”<sup>44</sup>. Como igualmente extraño es el silencio de la misma Contraloría, que después de identificar esta grave situación, no haya iniciado ninguna investigación por detrimento patrimonial frente a este hecho.

<sup>41</sup> Decreto 600/1996, art. 20 (modificado por decreto 4479/2009): “Quien pretenda realizar una exportación de oro, plata y platino, sin transformar, deberá acreditar previamente ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el pago de la correspondiente regalía”.

<sup>42</sup> [DIAN no descarta exportaciones falsas de oro en el país](#), El Nuevo Día, 23 de noviembre de 2012.

<sup>43</sup> [El país exporta más oro del que produce](#), El Tiempo, 21 de mayo de 2014.

<sup>44</sup> [El mercado del oro en Colombia](#) (2014), *Revista del Banco de la República*, vol. LXXXVII no. 1035.

Estos dos casos ponen en evidencia las delicadas situaciones que pueden salir a la luz pública con el sólo hecho de procesar información pública sobre producción, exportaciones y pago de regalías. Teniendo en cuenta que toda esta información ya está disponible en medios públicos oficiales, no puede menos que recomendarse que el próximo Informe EITI la incorpore, con el máximo detalle posible.

## **Conclusiones y algunas recomendaciones**

De las reflexiones precedentes, una conclusión central: a pesar de los avances que se han logrado en disponibilidad y acceso a información pública sobre el sector extractivo en Colombia, es todavía mucho lo que falta por hacer en términos de transparencia. En particular, es evidente que en puestos claves como la gerencia del Catastro y Registro Minero administrado por la Agencia Nacional de Minería (ANM), prevalece todavía una visión oscurantista al poner inexplicables obstáculos al acceso a información pública, de alta relevancia, en contravía no solo con el discurso de transparencia sino, más grave aún, violando claramente los mandatos legales. O deficiencias de concepto y tecnológicas en la secretaría técnica del Sistema General de Regalías a cargo del DNP, que dificultan el acceso a información adecuada y oportuna.

El Informe EITI, por su parte, tiene como virtud que pone de presente una crisis estructural del Estado en la gestión de los recursos del subsuelo, así como en el manejo de las regalías. Todo ello expresado en la marcada contradicción que existe entre la información que suministra el Estado y la que aportan las empresas. Sin embargo, esto es sólo la punta del iceberg. La ausencia de información básica es tal vez más notable que la misma información que allí se incluye. Por ejemplo, la información sobre las cantidades físicas que originan la regalías se mantiene deliberadamente oculta, tanto por las empresas y como por el Estado, violando explícitamente los estándares del mismo EITI. ¿Por qué se oculta esta información? ¿Qué se está escondiendo? ¿Las organizaciones de la sociedad civil cohonestan esta violación del estándar EITI?

Para madurar el esfuerzo EITI, además de prestar atención a las recomendaciones formuladas por el propio Administrador Independiente, se requiere incorporar otro tipo de información, altamente relevante, que no está siendo tenida en cuenta y que debe ser suministrada a la ciudadanía. En particular se recomienda hacer esfuerzos inmediatos para resolver estos vacíos, en tres direcciones:

### ***Desde las entidades del Estado***

- Incorporar la información de cantidades explotadas y exportadas por cada empresa y en cada contrato, así como el valor a boca de mina y el valor declarado al embarcarlas. Sin una información diferenciada, contrato por contrato, en relación clara con las cantidades explotadas de cada mineral o hidrocarburo y su valor, es poco lo que se puede analizar sobre regalías y otras contraprestaciones económicas.
- Levantar las inexplicables e ilegales restricciones que se imponen a la ciudadanía para tener acceso a información pública que contiene el Catastro Minero de la ANM

y el sistema VITAL de la Autoridad de Licencias Ambientales, ANLA. Mantener las restricciones que actualmente se imponen, es una clara violación de la ley de transparencia y genera serias sospechas sobre la calidad y legalidad de los procesos que allí se registran.

- Poner a disposición de EITI, pero especialmente de la ciudadanía, toda la información que dispone el Ministerio de Ambiente sobre el comportamiento de las empresas frente a los recursos naturales y el ambiente mismo. Las trabas al acceso a esta información, violan derechos constitucionales de la población a disponer de un ambiente sano, toda vez que restringe su obligación de vigilar tanto las actividades que pueden afectarlo como a las mismas autoridades del Estado que deben protegerlo.

***Desde las empresas suscriptoras de EITI***

- Demostrar su voluntad de ser transparentes, revelando no sólo los pagos que hacen al Estado por concepto de impuestos y regalías, sino suministrando información suficiente para que la ciudadanía pueda hacer un seguimiento adecuado a la forma en que se liquidan estos pagos.

***Desde las organizaciones de la sociedad civil que participan en EITI***

- Prestar especial atención y tramitar los recursos necesarios para garantizar que los organismos de vigilancia y control realicen las investigaciones del caso sobre las violaciones a la ley de transparencia y acceso a la información, e impongan las sanciones disciplinarias cuando sea del caso.

\* \* \*

Si no se trabaja en esta dirección, el esfuerzo que se está aplicando alrededor de EITI corre un alto riesgo terminar convertido en un simple maquillaje, aparentando que se trabaja en función de la transparencia, sin ser realmente transparentes. Esto es especialmente cierto, en un escenario como el actual en donde las trabas que sistemáticamente se ponen al acceso a información pública, se constituyen sin lugar a dudas en caldo de cultivo de la corrupción y de otras formas de criminalidad.

## **Recuadro 1**

### **¿Es transparente el Catastro Minero de la Agencia Nacional de Minería?**

El Código Minero, ley 685 de 2001, establece que el Catastro “es un medio de autenticidad y publicidad de los actos y contratos estatales y privados, que tengan por objeto principal la constitución, conservación, ejercicio y gravamen de los derechos a explorar y explotar minerales, emanados de títulos otorgados por el Estado o de títulos de propiedad privada del subsuelo” (art. 328). Además, “es un instrumento abierto de información, al cual tendrá acceso toda persona en cualquier tiempo [que] dispondrá de los mecanismos y ayudas técnicas y de los medios físicos adecuados [para que] los usuarios de dicha información, la verifiquen y tomen personalmente o la reciban en sus domicilios, por medios de comunicación electrónica o de otra especie equivalente” (artículo 329). Sin embargo, la Agencia Nacional de Minería (ANM) se niega a suministrar a los ciudadanos esta información, en medios técnicos que permitan su análisis, es decir, en archivos geográficos digitales (*shape files*). Dos ejemplos al respecto:

- José Yunis, director de la organización *The Nature Conservancy (TNC)*, formuló la solicitud de la información pública del catastro minero en archivos (*shape files*) con la información que se presenta en la web del Catastro Minero. Esta solicitud le fue negada, con el argumento de que “*la información digital en formato shape file no se suministra debido a la confidencialidad de los datos y por su naturaleza de archivos editables, además de las políticas de manejo de la información de índole minero*” (Comunicación de Oscar González Valencia, Gerente de Catastro y Registro Minero, ANM, 28-01-2014).
- El autor de esta nota solicitó al ministro de Minas y Energía, Tomás González, los *shape files* y archivos en formato tipo Excel con la información pública del Catastro Minero. Esta solicitud se negó, con el siguiente argumento:

*“...la información que es propiedad de la autoridad minera puede ser obtenida por otros medios que son diferentes al shape file [...] sin embargo se reitera que esta información tiene un costo dependiendo de la clase de servicio que sea requerido [y] de acuerdo con la solicitud realizada de títulos y solicitudes en formato Excel, este servicio [...] ascienden a la suma de \$10.501.251...”* (Comunicación de Oscar González Valencia, Gerente de Catastro y Registro Minero de la ANM, 20-01-2015)

Si, como dice el señor González Valencia, “la información digital en formato *shape file* no se suministra debido a la confidencialidad de los datos”, ¿cuál será la razón para esa misma información y en ese mismo formato, pero con datos únicamente hasta 2012, esté disponible y de libre acceso al público en la página web del [Instituto Geográfico Agustín Codazzi](#)? ¿Ya solicitó el señor González Valencia a la Procuraduría que abra proceso disciplinario al funcionario que la divulgó, estando protegida por la confidencialidad que él argumenta? ¿O sería preferible que la Procuraduría abriera proceso disciplinario más bien contra él, por obstaculizar el acceso a información pública que permitiría identificar eventuales casos de corrupción?

¿Conocerá el señor González Valencia, como gerente del Catastro y Registro Minero, la ley de transparencia que, entre otras, establece que toda información “en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal” (art. 2)? ¿Que la respuesta a la solicitud de información pública “deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante” (art. 26)? ¿Qué la Procuraduría tiene la obligación de decidir disciplinariamente “los casos de faltas o mala conducta derivada del derecho de acceso a la información” (art. 23)? ¿O será que es política de la ANM oponerse a la ley de transparencia?

## Recuadro 2 ¿Es transparente la información del Mapa Regalías?

Al contrastar la información sobre volúmenes explotados por la industria extractiva con otros registros oficiales de información, se encuentran marcadas contradicciones. Esto genera un alto riesgo de pérdida de confianza de los usuarios en la calidad de esta información. Para ilustrar esta preocupación, se comparan aquí los registros de explotación de carbón para empresas que suscriben EITI, con base en dos fuentes de datos: el Mapa Regalías del Sistema General de Regalías (SGR), por una parte; y las cifras del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO), por otra.

### Divergencias de información sobre cantidades producidas de carbón por empresa y por contrato, entre Mapa Regalías del SGR y el SIMCO de la autoridad minera

Empresa / Mina	Miles de toneladas				
	Fuente: <i>Mapa Regalías</i>				
	2012	2013	2014	2015	Total (2012-2015)
- Carbones de La Jagua	2.140	6.958	5.192	4.006	18.297
- Carbones El Tesoro	382	119	103	1	605
- CMU	1.918	-	-	-	1.918
- Prodeco	10.098	11.581	12.569	10.687	44.936
<b>Sub total Grupo Prodeco</b>	<b>14.538</b>	<b>18.659</b>	<b>17.864</b>	<b>14.695</b>	<b>65.756</b>
- Drummond El Descanso	8.828	8.293	9.034	19.029	45.184
- Drummond La Loma	17.177	15.870	12.739	9.177	54.963
<b>Sub total Drummond</b>	<b>26.005</b>	<b>24.164</b>	<b>21.773</b>	<b>28.206</b>	<b>100.147</b>
- CEMT / CZN	9.667	39.876	18.603	18.782	86.928
- Contrato La Comunidad	7.107	6.469	5.484	3.598	22.658
- Contrato Oreganal	2.871	1.345	351	1.867	6.433
- Contrato Patilla	5.062	3.114	1.189	1.476	10.840
<b>Sub total Cerrejón</b>	<b>24.706</b>	<b>50.804</b>	<b>25.626</b>	<b>25.723</b>	<b>126.859</b>
<b>Gran total</b>	<b>65.249</b>	<b>93.626</b>	<b>65.264</b>	<b>68.623</b>	<b>292.762</b>

  

Empresa / Mina	Miles de toneladas				
	Fuente: <i>SIMCO</i>				
	2012	2013	2014	2015	Total (2012-2015)
- Carbones de La Jagua	2.088	2.770	3.207	1.890	9.954
- Carbones El Tesoro	297	119	144	1	561
- CMU	2.145	4.147	4.015	3.991	14.298
- Prodeco	10.184	11.581	11.952	9.317	43.034
<b>Sub total Grupo Prodeco</b>	<b>14.714</b>	<b>18.617</b>	<b>19.318</b>	<b>15.199</b>	<b>67.848</b>
- Drummond El Descanso	8.828	8.293	10.125	11.929	39.176
- Drummond La Loma	17.177	14.492	12.951	16.078	60.699
<b>Sub total Drummond</b>	<b>26.005</b>	<b>22.786</b>	<b>23.077</b>	<b>28.007</b>	<b>99.874</b>
- CEMT / CZN	19.744	21.717	12.646	24.977	79.084
- Contrato La Comunidad	7.396	7.120	7.268	5.440	27.224
- Contrato Oreganal	2.871	1.345	-	2.637	6.852
- Contrato Patilla	5.082	3.114	2.501	1.285	11.982
<b>Sub total Cerrejón</b>	<b>35.093</b>	<b>33.296</b>	<b>22.415</b>	<b>34.339</b>	<b>125.142</b>
<b>Gran total</b>	<b>75.812</b>	<b>74.699</b>	<b>64.809</b>	<b>77.545</b>	<b>292.865</b>

Empresa / Mina	Miles de toneladas	
	Diferencia (valor absoluto) SIMCO vs Mapa Regalías	
- Carbones de La Jagua	8.343	84%
- Carbones El Tesoro	43	8%
- CMU	12.381	646%
- Prodeco	1.902	4%
<b>Sub total Grupo Prodeco</b>	<b>22.669</b>	<b>34%</b>
- Drummond El Descanso	6.009	15%
- Drummond La Loma	5.736	10%
<b>Sub total Drummond</b>	<b>11.744</b>	<b>12%</b>
- CEMT / CZN	7.844	10%
- Contrato La Comunidad	4.566	20%
- Contrato Oreganal	420	7%
- Contrato Patilla	1.141	11%
<b>Sub total Cerrejón</b>	<b>13.971</b>	<b>11%</b>
<b>Gran total</b>	<b>48.384</b>	<b>17%</b>

### **Recuadro 3**

#### **¿Es transparente el DNP como administrador del *Mapa Regalías*?**

En la página web del *Mapa Regalías* se encuentra información masiva, desde 2012 hasta 2015, entre otras variables, de los volúmenes de producción y del valor de las regalías de minerales e hidrocarburos, para todo el país, municipio por municipio y, en muchos casos como el petróleo, el carbón de exportación y el níquel, contrato por contrato. Sin embargo, esta plataforma tiene una restricción: sólo es posible consultar en pantalla datos individuales, sin acceso a una herramienta que sería de gran utilidad para el analista: extraer los datos masivos para poder analizarlos por fuera de la plataforma. De allí que, para efectos de preparar esta nota sobre transparencia, se consultó a la oficina de la secretaría técnica del Sistema General de Regalías (SGR), a cargo del DNP, sobre la posibilidad de acceder a estas bases de datos, en archivo plano, susceptible de ser cargadas en algún administrador convencional de información. Se obtuvo como respuesta lo siguiente:

*“...MapaRegalías no procesa, ni contiene bases de datos propias. Por lo anterior, de requerir las bases de datos que contienen la información primaria, ésta deberá ser solicitada directamente a la respectiva fuente según corresponda (DNP, Subdirección Territorial y de Inversión Pública, en nombre de la secretaría técnica de la Comisión Rectora del SGR, 26 de mayo de 2016).*

Ante esta respuesta, se reiteró la solicitud de acceder a un archivo plano con las bases de datos, advirtiendo que se requiere para una investigación sobre transparencia. Ante esta advertencia, en lugar del archivo plano que se solicitó, el 10 de junio enviaron un archivo en sistema *SQL Server Microsoft*, de imposible consulta por un ciudadano con conocimiento intermedio de sistemas. Además, lo envían sin ninguna aclaración sobre la primera respuesta. Ante esta situación, se reitera el derecho de petición solicitando aclaración sobre la validez de tres afirmaciones que allí se hacen: que el *Mapa Regalías* no procesa información; que el *Mapa Regalías* no contiene bases de datos propias; y que, para tener acceso a la información del *Mapa Regalías*, hay que dirigirse a las instituciones que generan la información primaria y no al administrador de esta plataforma. El secretario técnico de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, subdirector del DNP, respondió esta solicitud. Pero lo hace eludiendo un pronunciamiento explícito sobre estas tres afirmaciones; y, al contestar otras preguntas, hace afirmaciones totalmente contradictorias con las afirmaciones aquí citadas. De todas formas, es de destacar que, por solicitud de él mismo, se inició un proceso de discusión personalizada y proactiva para analizar estos inconvenientes.



## Recuadro 4

### ¿Es transparente el contrato de Agencia Nacional de Minería con Cerro Matoso S.A.?

A la fecha de esta nota, el único contrato con la empresa Cerro Matoso S.A. que aparece en la página web de la ANM referida al [Informe EITI](#), es el *Otro Sí No. 4 al Contrato 051-96M*, suscrito el 27 de diciembre de 2012. No se incluye allí el contrato original que se modifica, ni otros contratos altamente relevantes allí mencionados (866 y 1727). En el mencionado Otro Sí No. 4, se incluyen los siguientes considerandos:

44. En el numeral (3) de la Cláusula Primera del Contrato 051-96M, en la Cláusula Vigésima de la Modificación al Contrato de Concesión 866 y en la Cláusula Décima Novena de la Modificación al Contrato de Concesión 1727, se reglamentó la reversión de los bienes muebles e inmuebles adquiridos o construidos por CERRO MATOSO destinados a las Concesiones No. 866 y 1727, en los siguientes términos:

(a) Cláusula Primera (3) del Contrato 051-96M: "En desarrollo de lo previsto en la Cláusula Vigésima Octava del Contrato Adicional, al vencimiento de dicho contrato todos los muebles e inmuebles adquiridos o construidos por CERRO MATOSO y destinados al servicio de la empresa, así como los equipos y maquinarias de exploración y explotación de las minas, las plantas de procesamiento y transformación de los minerales, el material en laboreo o en tratamiento, los elementos de transporte, las vías de comunicación y locomoción y, en general, todo lo destinado a la exploración y explotación de los yacimientos y al beneficio y procesamiento de los minerales, pasarán al dominio de la NACIÓN a título de reversión, sin pago ni indemnización de ninguna especie a cargo de la NACIÓN [...].

46. Dado que uno de los aspectos relevantes dentro de la negociación que adelantaron las Partes y que se perfecciona mediante presente Otrosí No. 4 es el relativo al diferimiento de la reversión de los bienes de que trata el considerando 44, su utilización por CERRO MATOSO y la compensación correspondiente por ello; en aras a concluir dicha negociación, el 26 de septiembre de 2012 la AUTORIDAD MINERA y CERRO MATOSO suscribieron un Otrosí No. 3 al Contrato mediante el cual la AUTORIDAD MINERA difirió temporalmente la exigibilidad de su derecho a la reversión de los bienes muebles e inmuebles provenientes de la terminación de los Contratos de Concesión Nos. 866 y 1727, por el término comprendido entre el 1 de octubre de 2012 y el 30 de diciembre del mismo año, ambas fechas inclusive.

47. Las Partes han acordado diferir hasta la terminación del Contrato No. 051-96M la exigibilidad del derecho a la reversión de la totalidad de los bienes muebles e inmuebles adquiridos o construidos por CERRO MATOSO que deben revertir a la NACIÓN de acuerdo con lo descrito en el Considerando 44, a cambio del pago de una contraprestación económica que hace parte de la contraprestación adicional definida en el presente Otrosí, para compensar el ingreso al Estado que representaba el canon de arrendamiento de dichos bienes pactado en el Contrato 051-96M durante el período de la extensión del plazo contractual [...].

De la lectura de estos considerandos, surgen múltiples interrogantes:

- De común acuerdo entre las partes, mediante el Otro Sí No. 3 suscrito el 20 de septiembre de 2014, "la AUTORIDAD MINERA difirió temporalmente la exigibilidad de su derecho a la reversión [...] por el término comprendido entre el 1 de octubre de 2012 y el 30 de diciembre del mismo año". ¿Cuál fue el acto administrativo mediante el cual la ANM tomó esa determinación?
- ¿Es lícito modificar una cláusula de esta naturaleza, la reversión de los activos expresamente acordada en los contratos 866 y 1727, mediante un considerando en otro acuerdo, el Otro sí al Contrato 051-96M?
- ¿Cuál fue el contrato a través del cual las partes acordaron "diferir hasta la terminación del Contrato No. 051-96M la exigibilidad del derecho a la reversión...", modificando de fondo lo expresamente establecido en los contratos 866 y 1727?
- ¿Por qué el Otro Sí No. 3, que modifica "uno de los aspectos relevantes dentro de la negociación que adelantaron las Partes", no aparece en la página web de la ANM?
- ¿Se hicieron públicos estos acuerdos, o serán confidenciales? ¿Estos acuerdos se sustentaron en estudios técnicos previos? ¿Hay transparencia en la forma en que la Nación aplazó la reversión de esos activos desde el año 2012 hasta el año 2044? ¿O este aplazamiento se hizo de espaldas a la ciudadanía?