

PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS CANDIDATO IVÁN CEPEDA

ABRIL 2026

Por: Alvaro Pardo¹

El programa de Gobierno “Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026”, el presidente Gustavo Petro y la vicepresidenta Francia Márquez, propuso al país un Pacto Histórico para concretar un nuevo Contrato Social que permita a la sociedad colombiana avanzar en una nueva era de paz, que incluya la diversidad de géneros, pueblos y razas en condiciones de igualdad, y transitar a una economía productiva.

Se trata de una transición multidimensional orientada a que los ciudadanos y ciudadanas puedan alcanzar una vida digna, la superación de la violencia, la justicia social y climática y la paz grande.

Específicamente, sobre la Transición Energética y el sector minero, el Plan de Gobierno señala que la transición debe llevar a una economía que se mueva con la energía proveniente del sol, agua y viento; la ordenación territorial alrededor del agua; el transporte férreo y multimodal; la preservación de los ecosistemas del país; dejando de lado progresivamente la dependencia del petróleo y carbón, y todo tipo de explotación minera y economías ilegales.

Los tres ejes programáticos que se proponen son: 1. El cambio es con las mujeres, 2. Colombia líder en la lucha contra el cambio climático y 3. De una economía extractivista hacia una economía productiva. Para cada uno de los cuales, el Plan de Gobierno trazó metas y compromisos que debían adelantarse en los cuatro años de gobierno.

El objetivo de este trabajo es retomar los compromisos expresados en el Plan de Gobierno del Presidente Gustavo Petro, específicamente en lo relacionado con la transición de una economía extractivista a una economía productiva, el proceso de transición energética orientada a reducir la dependencia de los combustibles fósiles y potenciar las energías limpias o renovables, analizar los avances y retos de la transición en el subsector minero, y presentar propuestas que permitan a un nuevo gobierno profundizar en lo que avanza bien, reorientar aspectos que perdieron el rumbo o no avanzaron en el tiempo y corregir decisiones que desviaron del camino.

TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA (TEJ)

Señala el Plan de Gobierno “Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026”, *que el país debe transitar de una matriz energética primaria, predominantemente fósil y económicamente dependiente del petróleo y carbón, a una matriz basada en las energías renovables, las cuales son definitivas para para enfrentar la crisis climática y fortalecer las capacidades de la economía productiva.*

La transición energética avanzó de manera significativa durante lo corrido de este gobierno al punto de que el 16% de las energías generados provienen de fuentes limpias o renovables. Sin embargo, para avanzar más rápido en esta tarea, se requiere:

- Elevar el programa de Transición Energética a una política de Estado para prevenir que nuevos gobiernos de corrientes distintas puedan neutralizar o desviar los propósitos de este programa, que es un reto para la humanidad y donde el Gobierno adquirió un gran compromiso internacional.
- La Transición Energética es un proceso gradual y por sus múltiples implicaciones y la gran concurrencia de actores, obliga a buscar el máximo consenso posible para avanzar sin contratiempos.

¹ Agradezco los comentarios de Ivonne Jiménez e Iván Montenegro

- En la Transición Energética, que debe ser justa para garantizar que no hay sectores excluidos de los avances y beneficios (TEJ), concurren además varias autoridades del orden nacional (Ministerios y Agencias), entidades regionales y locales, razón por la cual, el proceso debe responder a grandes esfuerzos de coordinación, concretados en la Hoja de Ruta de la TEJ.
- Centralizar las decisiones de la Transición Energética en el Ministerio de Energía, entidad que, en coordinación con los demás ministerios, es el responsable de los avances de este programa.
- El MME cuenta para la TEJ con la Hoja de Ruta para la TEJ, el Plan Energético Nacional (UPME), el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026), el Plan de Desarrollo Minero 2024-2035 (MME-UPME); Escenarios Nacionales para la TEJ; Rutas que nos preparan para el futuro (MME) y el CONPES 4158 Colombia Solar (2025), que son la base del proceso, aunque algunos deben ser revisados a las actuales circunstancias.
- Las metas de algunos de estos documentos se deben verificar nuevamente a la luz de las dificultades que surgieron durante el gobierno del presidente Petro, especialmente, lo que no avanzó por bloqueo legislativo, falta recursos para la transición, trabas jurídicas e institucionales, oposición de sectores interesados y demora en la ejecución de los programas.
- La TEJ debe ser un programa que cuente con el mejor diagnóstico de la situación, la mejor información del sector y sobre esa base proyectar escenarios que permitan al gobierno Nacional y el MME planear y tomar las medidas correspondientes.
- La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), es entidad que debe concentrar toda la información de los subsectores de minas, energía e hidrocarburos, y aprovechar su capacidad técnica de análisis para determinar los escenarios de mediano y largo plazo de la TEJ, reportar los avances, establecer los correctivos necesarios y elaborar las propuestas para que el MME adopte las medidas correspondientes.
- Se observa, sin embargo, que la UPME 1) ha venido perdiendo su norte en gestiones administrativas, como la aprobación de los beneficios tributarios para proyectos energéticos y 2) tiene áreas expertas en los tres subsectores, pero no interactúan entre ellas para mirar la TEJ como un todo e incluso formular recomendaciones sectoriales para que el MME y las entidades adscritas diseñen sus planes estratégicos y 3) se observaron problemas de descoordinación y de articulación interministerial en la medida que cada entidad se ajustó a sus obligaciones misionales sin mayor espacio para desarrollar o ejecutar los retos conjuntos de la TEJ.
- Las decisiones sobre la Transición Energética deben fundamentarse en los estudios técnicos de la UPME para evitar que, por ejemplo, decisiones como la prohibición de celebrar nuevos contratos de exploración y explotación de hidrocarburos coloquen en riesgo el suministro de gas, un combustible que sigue siendo importante para la industria, el transporte y el sector residencial.

Recomendaciones

El gobierno Nacional debe actualizar la Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa (TEJ), a la realidad actual y ajustar los escenarios de mediano y largo plazo, dejando claro los compromisos de las entidades que concurren en este proceso, las metas de cada uno de los subsectores energía, hidrocarburos y minas, y los resultados esperados en la generación de energías renovables no convencionales,

Eliminar la carga administrativa de la UPME, como la certificación de acceso a estímulos tributarios y las mismas subasta de energía (deberían estar en otra entidad ejecutora), para que se enfoque en actuar como el “Cerebro” de la TEJ, incluyendo en sus análisis la evaluación geopolítica del sector minero-energético y la mejor forma como el país puede aprovechar las oportunidades para dejar atrás

el extractivismo y avanzar hacia un país industrializado, atendiendo la gestión del cambio climático y las medidas para corregir la desigualdad social.

SECTOR MINERO

El programa de gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026), incluyeron propuestas orientadas a consolidar una nueva visión de la minería en Colombia, entre ellas, la de modificar el Código de Minas (Ley 685 de 2001), prohibir la suscripción de nuevos contratos para la extracción de carbón a gran escala y a cielo abierto, diversificar la economía y la canasta exportadora, suprimir la dependencia de la balanza de pagos, el fisco nacional y los ingresos de las entidades territoriales, reducir la conflictividad social, un mayor control sobre los pasivos ambientales y la eliminación de los beneficios tributarios al sector extractivos que erosionan la renta minera del Estado que deterioran los ingresos fiscales de la Nación.

En términos generales, un nuevo programa de Gobierno debería considerar como uno de sus pilares avanzar en la transformación profunda del marco regulatorio del sector minero – planeación sectorial, inclusión de la dimensión socio-ambiental en los procesos de licenciamiento minero, desarrollo de alternativas de minería regenerativa, que incluya obligaciones para el cierre minero; selección objetiva para la adjudicación de los minerales estratégicos, reformulación del proceso de formalización minera, renovación del modelo contractual de la Agencia Nacional de Minería, participación del Estado en la actividad minera a través de empresas públicas y la creación de contratos de asociación (Estado y empresas privadas) para la explotación de minerales estratégicos; respeto a la autonomía de las comunidades étnicas en la actividad del sector, fortalecimiento de las actividades de control y fiscalización minera, revisión de los beneficios tributarios y creación de estímulos para la creación de cadenas productivas a partir de los minerales estratégicos y la generación de valor, definición de áreas para el desarrollo de la actividad minera y desarrollo del Acuerdo de Escazú para su aplicación en el sector, y fortalecimiento de los Distritos Mineros para la Diversificación Productiva con el objeto de atender las consecuencias sociales, económicas y ambientales por la terminación de los contratos mineros, especialmente de gran minería de carbón, en los departamentos de Cesar y Guajira.

Avances del programa de gobierno y plan de desarrollo (2022-2026) y recomendaciones específicas

PROGRAMAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2022-2026).

1. Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico.

Formulación del Plan de Conocimiento Geocientífico y Áreas de Reserva Estratégica Minera para el Desarrollo de Proyectos Asociativos.

El Servicio Geológico Colombiano (SGC), es la entidad encargada de proveer el conocimiento y la información geológica para, entre otros, para que, de acuerdo con el artículo 229 del PND 2022-2026, la Agencia Nacional de Minería (ANM) pueda delimitar y otorgar a pequeños y medianos mineros áreas de estratégica minera con alto potencial para minerales estratégicos. Sin embargo, la ANM no ha podido avanzar en este mandato por falta de información geológica y se hace necesario una mayor coordinación entre estas entidades para avanzar en la formalización y la delimitación de áreas con potencial para avanzar en las rondas mineras. El SGC presentó en 2025 el Plan de Conocimiento Geocientífico, sin que hasta el momento el MME lo haya aprobado.

Con respecto a las Áreas de Reserva Estratégica Minera para el desarrollo de Proyectos Asociativos, éstas dependen de la información que provea el Servicio Geológico Colombiano (SGC), y en su implementación de cruzan con diversas normas que no permiten suficiente claridad, se confunden con

otras figuras de formalización, por lo que es necesario que una nueva Ley minera o en el PND se establezca con claridad el camino.

Recomendación

El Gobierno Nacional proveerá recursos al Servicio Geológico Nacional para que, junto con los recursos provenientes de regalías, continúe con el programa de Conocimiento Geocientífico que permita al país tener mayor información y certeza de sus recursos naturales no renovables, en especial, de los minerales estratégicos, y sobre esa base planear su exploración y explotación en línea con la nueva visión minera del Gobierno del Cambio. Aprobar el Plan de Conocimiento Geocientífico elaborado por el SGC y en manos del MME.

El Gobierno Nacional definirá con claridad el alcance de las diferentes figuras de formalización minera y los instrumentos para que los mismos sean viables y eficaces en esa tarea.

2. Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva.

“Se implementará una estrategia de diversificación productiva y de reconversión laboral con enfoque territorial y diferencial de los empleos del sector minero y de hidrocarburos”.

El Decreto 977 de 2024 reglamentó los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva (DMEDP), con los cuales se busca generar herramientas para la planificación socio-ambiental de territorios mineros, fomentar la asociatividad, la industrialización, los minerales estratégicos y la sostenibilidad. Este Decreto recoge muchas de las iniciativas propuestas por el Gobierno Nacional, pero a la fecha, solamente han sido delimitados tres DMEDP, en el Noroccidente Nariñense, Triángulo de Telembí y Piedemonte y Cordillera Nariñense. Como se observa, pese a ser un instrumento fundamental de la nueva política minera, el Ministerio de Minas no avanzó de manera importante en esta materia y además concentró los DMEDP en regiones del sur del país.

Recomendación:

Este programa, aunque estaba delineado en el PND, se fue diseñando al calor de las diversas manifestaciones de inconformidad en las regiones mineras, especialmente Cesar, Guajira y Cauca, y en los que la autoridad minera y ambiental cayeron en promesas e incumplimientos, especialmente por falta de recursos. La propuesta es presentar un plan de Gobierno que le permita a las regiones mineras enfrentar las consecuencias del extractivismo con alternativas de desarrollo económico y social, con la presencia, compromisos y recursos de todas las entidades del gobierno central concurrentes, y la participación de las entidades territoriales y la comunidad organizada. Es importante entender que los dos grandes proyectos de minería de carbón a cielo abierto, en Cesar y Guajira, se terminará en los próximos ocho años por la terminación de sus contratos mineros o por las condiciones de baja demanda y precios en el mercado internacional.

PROGRAMAS INCLUIDOS EN LAS BASES DEL PND.

3. Descarbonización de la Economía

“Avanzar en la descarbonización de la economía y la captura en la captura de las emisiones de los Gases de Efecto Invernadero (GEI), orientadas a alcanzar la resiliencia climática en el 2050”.

“Se prohibirá el desarrollo de nuevos proyectos mineros para la extracción de carbón térmico a cielo abierto clasificados como de minería a gran escala, precisando que los titulares que se encuentren realizando actividades de explotación de este energético, podrán seguir ejecutando sus actividades de conformidad con sus derechos y obligaciones derivados de sus contratos”.

Las dos medidas más importantes para dar cumplimiento a estas decisiones de política fueron 1) no entregar nuevos títulos para la exploración y extracción de carbón térmico a cielo abierto en proyectos de gran escala y 2) cerrar la ronda de carbón que venía del anterior gobierno y que buscaba entregar para continuar la explotación de las minas de la empresa Prodeco, en el departamento de Cesar, y cuyos títulos devolvió al Estado a comienzos de 2022.

La Agencia Nacional de Minería (ANM), no entregó títulos mineros para la extracción de carbón a cielo abierto en la modalidad de gran escala durante lo corrido del gobierno y cerró la subasta de carbón de las minas de Prodeco, iniciando la fase de reversión de los bienes mineros y la terminación de los contratos con esta empresa. Sin embargo, esta decisión política tiene una gran incidencia en los ingresos de la Nación, por divisas, impuestos y regalías, actividad económica y empleo en las regiones mineras, y el cierre de minas, que implican su abordaje desde otras dimensiones no mineras.

4. Una nueva regulación para el sector minero colombiano

El Plan de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 señalaron la necesidad de presentar al Congreso de la República un proyecto de Ley que modificara la regulación minera y sirviera de sustento del cambio de un modelo extractivista a un modelo productivo. El MME presentó tardíamente el proyecto de Ley Minera al Congreso, en el segundo semestre de 2025, periodo que coincide con la época preelectoral y sin que hasta el momento se hayan nombrado ponentes ni haya habido liderazgo del MME para impulsarlo, ni siquiera a primer debate.

Recomendaciones

Se requiere un verdadero liderazgo para sacar adelante la ley minera, de manera que debe presentarse nuevamente el proyecto, que ya surtió la consulta previa, y lograr acotar los principales aspectos necesarios para consolidar el modelo productivo, que se resaltan a continuación:

Principios rectores de la actividad minera: Los principios de la actual legislación minera buscan la flexibilidad en el ingreso a la actividad y la posibilidad de realizar exploración y explotación minera con requisitos simples, facilitando que las empresas privadas, nacionales, pero sobre todo extranjeras, desarrollen estas actividades sin mayores barreras. Es necesario adecuar los principios a los derechos humanos, al territorio, al ambiente, al bienestar social y cultural de los territorios y al desarrollo económico, donde prime la soberanía del Estado sobre los minerales.

Planificación del territorio con enfoque socioambiental. Es necesario que desaparezca el principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho” para sustituirlo por el modelo de aptitud minera al que pertenecen las figuras planteadas en el proyecto de Ley Minera. Las capas excluidas y restringidas son necesarias para que la autoridad minera determine las zonas aptas para el otorgamiento de contratos mineros.

Clasificación y escalas de la minería: La realidad de la minería de subsistencia y ancestral ha variado, es indiscutible que la mecanización es necesaria para facilitar la extracción del mineral, por ello se debe diferenciar y actualizar la condición de pequeño minero y en general las escalas de la minería. La formalización ha tenido barreras precisamente porque el uso de maquinaria se vuelve un excluyente de formalización y terminan a merced de los grupos al margen de la ley y de la persecución de la fuerza pública porque no son sujetos de legalización en virtud de las normas actuales.

Participación ciudadana y consulta previa: La participación ciudadana debe estar presente en el otorgamiento y en todo el ciclo minero, pues no existe duda del impacto ambiental y social de la actividad. Además, en el marco del Acuerdo de Escazú, el Estado debe garantizar el acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia ambiental. se requiere cumplir las órdenes de la Corte Constitucional y del Convenio 169 de la OIT, de manera que el país debe dar la discusión que

ha sido aplazada durante décadas sobre la necesidad la licencia ambiental y la consulta previa desde el inicio de la actividad minera (exploración) y en todo el ciclo minero.

Modalidad de contratación minera: Importante avance incorporar en la Ley Minera los procesos de selección objetiva para minerales estratégicos con herramientas funcionales en paralelo para que la ANM pueda contratar estudios de alto potencial con particulares y así avanzar de manera más eficiente en las rondas mineras para la exploración y explotación de estos minerales. Se debe eliminar el principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho” y buscar un modelo de acceso por demanda para aquellos minerales que no sean estratégicos o que, siendo catalogados así, no tengan un potencial alto, en virtud del principio de la soberanía sobre los minerales. Se debe insistir en la creación de la empresa pública minera que sirva de instrumento de apoyo al pequeño minero para acceder a la titulación y que las Áreas de Fomento y Formalización para la Pequeña Minería (AFM) Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE), sean otorgadas para la exploración a los mineros ancestrales y tradicionales organizados y asociados, a las comunidades NARP y a las Organizaciones, formas o expresiones organizativas de sujetos étnicos.

Fortalecimiento del ciclo minero: En clave de la transición energética es necesario incluir las fases de cierre y postcierre minero en el ciclo minero; hoy se corre el riesgo de que los títulos mineros terminados deriven en pasivos ambientales huérfanos y a perpetuidad, y de que a las nuevas solicitudes no se les imponga esa obligación estricta desde la aprobación del PTO minero y la licencia ambiental.

Transición energética, Desarrollo regional, reindustrialización y encadenamientos productivos: Superar el modelo extractivo debe ser el espíritu de la legislación, reafirmar que los minerales son de propiedad inalienable y exclusiva del Estado colombiano, promover el cierre progresivo de minas a cielo abierto de alto impacto ambiental y no otorgar nuevos contratos de exploración y explotación de carbón término a gran escala, incentivar el aprovechamiento de los minerales para la industria nacional y la transición energética e impulsar la reindustrialización con enfoque social y ambiental.

Fiscalización, control y transparencia: Las funciones de fiscalización coordinadas con la autoridad ambiental y la facultad sancionatoria deben fortalecerse con procedimientos claros y con respeto al debido proceso; asimismo, se tienen que ampliar las garantías mineras y las causales de caducidad, incluyendo aquellas incorporadas vía PND y las de garantía de los derechos humanos.

5. Formalización Minera

La base del programa de formalización minera, la Ley 2250 de 2022, fue aprobada en el anterior gobierno y lo que se hizo en el Gobierno del Cambio fue reglamentar sus artículos para avanza en la formalización, uno de los programas más importantes del actual gobierno. Fruto de esa reglamentación surge un nuevo marco jurídico para la formalización, se define la hoja de ruta y nuevas herramientas para avanza como la devolución de áreas, los requisitos diferenciados, los contratos de operación y subcontratos de formalización, la definición de áreas para formalización y figuras asociativas.

Sin embargo, es evidente que pese a todos los avances en materia de reglamentación y gestión de las entidades del sector de minas y del número de títulos de formalización entregados en este Gobierno, persisten los problemas y la inconformidad entre los pequeños y medianos mineros que no han logrado formalizarse. No se observa un cambio estructural en esta materia, y la informalidad e ilegalidad continúan siendo una fuente de conflictividad social, con mineros formalizados sin viabilidad económica, daños ambientales (uso del mercurio), comercio ilícito y la presencia de grupos armados ilegales en las zonas con gran potencial minero y confluencia de todos los tipos de minería. El programa de formalización, complejo por la existencia de innumerables figuras confusas incluso para los pequeños y medianos minero, no puede al vaivén de los paros mineros.

El alza del precio internacional del oro multiplica la informalidad e ilegalidad en el territorio nacional, el accionar de los grupos armados involucrados en esta actividad y su involucramiento en otras actividades, como el lavado de dólares.

Sin embargo, detrás de las dificultades para avanzar en la formalización, existen cuellos de botella que no facilitan mejores resultados. 1. No todos los mineros informales pueden ser formalizados debido a que su actividad se desarrolla en áreas donde hay restricciones o prohibiciones ambientales, 2) cuando la actividad se desarrolla en áreas tituladas, la formalización (contratos de operación), depende de la voluntad del titular, 3) la caracterización de la actividad minera llevada a cabo en 2022-2023 mostró un gran entusiasmo por la iniciativa realizada, por ejemplo en el departamento de Antioquia, pero al final no hubo ningún interés en formalizarse por la mayoría de los mineros registrados, 4) la persistencia de áreas grises entre la minería informal e ilegal, cooptada por grupos criminales, impide el avance de los programas de formalización, y 6) las áreas grises mencionadas dificultan también que los operativos militares contra la minería criminal tengan el impacto esperado, pues al estar mezclados con pequeños y medianos mineros que trabajan bajo presión, son estos los que salen a los frecuentes paro que se organizan, especialmente en Antioquia. 5) la instrumentalización política de los pequeños y medianos mineros, más interesada en mostrar el fracaso del programa de formalización, que, en buscar caminos de solución, 6) lamentablemente persisten problemas de corrupción en las zonas mineras que facilitan la operación de actividades prohibidas o ilegales, como las dragas y dragones, el tráfico de mercurio y el comercio de minerales sin el cumplimiento de los requisitos de ley.

Recomendaciones

Definir una política integral y viable de Estado frente a la formalización minera para romper con la desarticulación de diferentes ministerios (Minas, Defensa y Ambiente), frente a este tema y garantizar la sostenibilidad de los mineros beneficiados de este programa.

Ampliar la perspectiva del programa de formalización minera vigente para que los titulares beneficiados puedan inmediatamente ser incluidos en cadenas de generación de valor o cadenas productivas que les garanticen la demanda para sus productos, mejores precios e ingresos si se suman a proyectos asociativos.

Potenciar el programa de reconversión productiva y diversificación económica para garantizar que los mineros informales, que no sean aptos para formalización, puedan garantizarse una vida digna mediante empleo o emprendimientos diferentes a la minería.

La definición urgente de áreas libres para la formalización minera debe ser una prioridad del nuevo gobierno; mediante la fiscalización definir la escala minera de las unidades de producción minera, para requerir el cumplimiento de sus obligaciones según el tamaño de su operación y las derivadas de las normas ambientales diferenciales.

La creación de una comercializadora estatal de oro (ECODORADO), anunciada por el MME es un excelente mecanismo para jalonar y hacer viable la formalización minera si 1) adquiere oro solamente a mineros formalizados, 2) puede pagar un precio superior a quienes extraigan oro sin el uso de mercurio, 3) exigir a los mineros la demostración del origen del oro objeto de la transacción como la inscripción en la plataforma GENESIS si son barequeros, el certificado de origen, el Registro Único para la Comercialización de Minerales (RUCOM), el Registro Único Tributarios (RUT), y los certificados expedidos por los entes de control para pequeños y medianos mineros. Estos temas serán ampliados en la sección minería y comercialización pública.

6. Minerales Estratégicos, Cadenas productivas y reindustrialización.

“Se implementarán acciones que generen nuevos recursos económicos a partir del aprovechamiento sostenible y agregación de valor de recursos minero-energéticos disponibles”.

“Se desarrollarán cadenas de valor agregado para minerales que incentiven la producción de coque, talla de gemas y refinación de minerales, insumos asociados a materiales de construcción, entre otros. La política de reindustrialización buscará cerrar brechas de productividad, fortalecer el encadenamiento productivo, diversificar la oferta interna y exportable, así como profundizar la integración con ALC”.

La ANM definió mediante Resolución 1006 de 2023 los minerales estratégicos, para los cual tuvo en cuenta la soberanía del Estado sobre los mismos, la existencia de ambientes geológicos que posibiliten la presencia de recursos y reservas y para que pudieran convertir en insumos para la industrialización de la economía², la transición energética, la seguridad alimentaria y la construcción de infraestructura.

La conexión entre la explotación de los minerales estratégicos y los programas mencionados son las cadenas productivas, a través de las cuales se agrega valor a los minerales extraídos, se genera riqueza, empleo, regalías, impuestos, bienes para el mercado local, sustitución de importaciones y exportación de bienes semifinales y finales.

La ANM definió cinco cadenas productivas para (fosfatos – fertilizantes); (cobre – alambres, paneles solares); (carbón metalúrgico – coque – aceros planos); (oro-esmeraldas); (roca silicia – vidrios – paneles solares), y otros usos industriales del carbón. El objetivo era subastar los minerales estratégicos entre empresas que además de explorar y explotar construyeran plantas de procesamiento en Colombia o mejoraran las existentes, y cumplirán con dos requisitos: la producción de bienes intermedios o finales se debía ser orientado preferentemente al mercado local y comercializar a precios por debajo de los precios internacionales.

La ronda de fosfatos – fertilizantes se abrió y cerró sin mayor éxito, pero habría sido de enorme utilidad, mucho más ahora que los precios de los fertilizantes se elevaron como consecuencia de la guerra EE.UU. - Israel contra Irán, que esta cadena productiva se hubiese concretado. Otra ronda, la de cobre, oro y demás concesibles, está apenas en la fase de habilitación de interesados.

Una de las cadenas que logró un avance fue la de carbón siderúrgico-coque-aceros planos, por el apoyo de los titulares de carbón e importantes empresas de coquización, el respaldo de la Cámara de Aceros de la ANDI que financió el estudio de prefactibilidad para montar una siderúrgica de aceros plano en Colombia, así como el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Comercio, industria y turismo. Sin embargo, en los últimos meses, el tema se estancó.

Recomendaciones

El Servicio Geológico Colombiano (SGC), adelantará estudios de prospección en todo el país encaminados a determinar la existencia de minerales estratégicos; esta información será la base para que la Agencia Nacional de Minería delimite áreas de reserva estratégica para formalización minera o las rondas mineras. El Gobierno Nacional debe proveer los recursos para estos programas.

Las rondas o subastas minera deberán propender porque la exploración y explotación de minerales estratégicos se orienten a la construcción de cadenas productivas para que, además de la agregación de valor, puedan servir de insumos para la reindustrialización de la economía, la transición energética, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura pública. La extracción de estos minerales deberá enmarcarse en las normas ambientales, sociales y étnicas vigentes.

Revisar el CONPES de re-industrialización, en el cual, el tema de las cadenas productivas a partir de los minerales extraídos localmente, no fue tratado.

² Política Nacional de Reindustrialización. CONPES 4129 de 2023.

7. Empresas públicas mineras. ECOMINERALES Y ECODORADO

Las empresas públicas mineras constituyen una herramienta legítima del Estado que garantiza el manejo autónomo y soberano de sus Recursos Naturales No Renovables (RNNR). Estas empresas contribuyen a lograr los propósitos del Estado en materia ambiental, social y económico, además de coadyuvar a la ejecución de programas de reindustrialización, transición energética, desarrollo agrícola, construcción de infraestructura, formalización minera, cadenas de valor agregado, insumos para el desarrollo de la industria local, sustitución de importaciones y exportación de bienes semifinales y finales.

La ANM proyectó el borrador del proyecto de ley que creaba la Empresa Colombiana de Minerales – Ecominerales, el cual fue presentado en dos oportunidades por el MME al Congreso de la República, hundiéndose en ambas oportunidades.

El MME informó recientemente la creación de una nueva empresa ECODORADO, a partir de dos comercializadoras en manos de la Sociedad de Activos Especiales, pero rápidamente se deberá definir su constitución como persona jurídica pues el MME no podría crear una empresa pública sin pasar por el Congreso o avanza en una nueva empresa, que fusione las dos comercializadoras, y amplíe su objeto social.

Recomendación. Avanzar en la creación de las dos empresas, bien a través del Congreso de la República para la creación de Ecominerales, o en la fusión de las dos comercializadoras, para que el gobierno pueda contar con una empresa pública minera, tal como hoy funciona Ecopetrol. Cualquiera de las dos empresas sería, además de lo antes señalado, contribuir en el proceso de formalización minera si solo 1) adquiere oro a mineros formalizados, 2) puede pagar un precio superior a quienes extraigan oro sin el uso de mercurio, 3) exigir a los mineros la demostración del origen del oro objeto de la transacción, inscripción en la plataforma GENESIS si son barequeros, el certificado de origen, el Registro Único para la Comercialización de Minerales (RUCOM), el Registro Único Tributario (RUT), y los certificados expedidos por los entes de control.

8. Minería y Ambiente

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible está en mora de dar cumplimiento a la sentencia del Consejo de Estado, de manera concreta las órdenes 1.1.1 y 1.1.2, emitiendo el documento que relacione e identifique:

i) los ecosistemas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP zonificados en los que esté prohibida o restringida la minería; ii) los ecosistemas del SINAP en los que sí esté permitida la minería, y iii) los ecosistemas del SINAP que no cuenten con zonificación y, por ende, con plan de manejo que defina los sectores en donde se autoriza este tipo de actividades.

Mayor coordinación y articulación de los diferentes programas del gobierno para avanzar de manera armónica y lograr los objetivos sin afectar el mandato del Plan de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Esos planes tienen que ver con la protección del medio ambiente y los recursos naturales (MADS), la producción de alimentos y la seguridad alimentaria (MADR), y el desarrollo minero estratégico.

El MADS debe expedir términos de referencia diferenciales para la sustracción de áreas para el acceso y el otorgamiento de los instrumentos ambientales que permitan la formalización de pequeños mineros.

9. Minería, regalías e impuestos

Las tarifas de las regalías de los minerales fueron establecidas mediante la Ley 141 de 1994, cuando el mundo consideraba que los recursos naturales no renovables eran infinitos, que eran abundantes en la naturaleza y por tanto nunca se pensó que algunos de ellos iniciarían algún día un proceso de agotamiento y que otros se convertirían en minerales críticos y estratégicos, y pieza angular de la geopolítica actual.

Treinta y cinco años después, las regalías o contraprestaciones a favor del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables, se mantienen en los bajos niveles originales, y deben ser modificadas al alza en respuesta a que los minerales estratégicos gozan de una gran demanda global y son disputados, incluso a través de guerras e invasiones, por los países industrializados que los requieren para mantener su hegemonía económica y política.

Las regalías derivadas de la explotación de minerales e hidrocarburos se recaudan en el Sistema General de Regalías (SGR), y distribuyen, principalmente, a las entidades territoriales productoras de esos bienes. Desde la creación de la Ley 141 de 1994 y luego en el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 2056 de 2020, se definió el destino de estos recursos, principalmente en obras de acueducto, alcantarillado, salud, vías terciarias, adaptación al cambio climático, equipamiento y dotación de escuelas y hospitales, etc, pero siempre este mecanismo ha sido cuestionado por a) problemas de corrupción, ineficiencia y baja ejecución, b) dispersión en decenas de proyectos de micro impacto y difícil fiscalización y 3) desvío de recursos para pago de funcionamiento y gasto corrientes de las entidades territoriales.

Las regalías que paga el sector extractivo son deducibles del impuesto de renta de las personas naturales y jurídicas dedicadas a la explotación de minerales e hidrocarburos. El gobierno del presidente Petro ha dispuesto en dos oportunidades que se prohíba esa deducción del Estatuto Tributario, pero el mismo número de veces, esa disposición ha sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional. La regalía es una compensación al Estado por la explotación de recursos naturales que no se renuevan, que compensan la reducción del patrimonio natural de la Nación y por tanto mal puede devolverse estos recursos a las empresas por la vía tributaria. El Ministerio de Hacienda calcula que el costo fiscal de esta deducción oscila entre \$5 y \$6 billones de pesos anuales. Una salida a este problema es que en los nuevos contratos de concesión minera o de hidrocarburos se prohibiera de manera expresa la deducción de las regalías, pero sería inmediatamente demandada por inequidad frente a los contratos anteriores o con argumentos contables vigentes que las clasifican como un costo y que por tanto pueden ser deducidas del impuesto de renta.

Recomendaciones: Las dos primeras recomendaciones no serían necesarias si se acoge la tercera.

El Gobierno Nacional revisará las tarifas de las regalías mineras establecidas en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 y las actualizará en línea con la demanda internacional de los minerales críticos y estratégicos.

El Gobierno Nacional deberá mediante una reforma tributaria reorientar los beneficios tributarios al sector minero-energético, concentrados en la exploración y explotación, y en su lugar establecer beneficios o estímulos a la generación de valor a los minerales e hidrocarburos y a la consolidación de las cadenas productivas propuestas, es decir, incentivar por la vía tributaria la generación de valor.

El Gobierno Nacional ordenará un estudio que le permita comparar el actual sistema de distribución e inversión de las regalías y un sistema en el cual las regalías puedan ser invertidas de grandes obras regionales o nacionales que potencien el crecimiento económico y el desarrollo social del país.

Para evitar que las regalías mineras y de hidrocarburos puedan ser descontadas del impuesto de renta de las empresas del sector, el Gobierno Nacional modificará este sistema de compensación por otro

más claro y transparente equivalente a una sobretasa del 20% a la tasa de impuesto de renta ordinario para estas empresas. Las sobretasas no son deducibles y el objetivo es que reemplacen las regalías.

10. Rediseño Institucional.

Resulta fundamental adecuar la institucionalidad al nuevo modelo minero-energético propuesto por el Gobierno del Cambio. Por esta razón, se considera importante empezar por la cabeza y reorientar el objeto y la misión del Ministerio de Energía, hacia un Ministerio para la Transición Energética (MTE). Los sectores de minas e hidrocarburos van a seguir existiendo, dados los títulos y contratos vigentes, por lo que se requiere de un viceministerio de minas e hidrocarburos, así como otro viceministerio dedicado exclusivamente a la política y regulación necesaria para la Transición Energética Justa.

El trabajo de la Unidad de Planeación Energética (UPME) es muy importante pues esa entidad debe reunir la información del sector, hacer los análisis, establecer los riesgos y ventajas de la política y su interrelación con los demás sectores de la economía y la geopolítica, y proyectar los escenarios sectoriales y globales necesarios para que el Ministerio para la Transición Energética (MTE), pueda hacer seguimiento a la política y determinar la regulación sectorial.

Lo ideal sería fusionar las Agencias Nacional de Minería y de hidrocarburos, para continuar con sus actividades misionales de contratación, control y fiscalización, promoción (apoyo a la pequeña minería) y asignación directa o por rondas de los bienes a su cargo, y crear una Agencia Nacional de Energías Renovables encargada de la ejecución de la política del sector y a la cual se debería integrar el Instituto de Planeación y promoción de Soluciones Energéticas (IPSE), y el manejo de las Comunidades Energéticas, actualmente en manos del MME.

Ecopetrol es un grupo económico con diversas actividades en el mundo de los hidrocarburos, desde la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, comercio internacional y ahora desarrollando proyectos de energías limpias o no convencionales para el autoconsumo. Complejiza mucho su operación si además se le encarga de la generación de energías limpias para comercializar a través del Sistema Interconectado Nacional y tiene además restricciones debido a que ISA, una de las empresas del Grupo, está encargada de la transmisión y no podría generar energía en el país.

La sugerencia es independizar a ISA y convertirla en la empresa pública encargada de la generación y transmisión de energía limpias en el país. Esta decisión dependería de un cambio en la Ley 142 de 1994. Todas las electrificadoras térmicas, donde el Estado tiene participación, deben reorientar su operación hacia la generación y distribución de energías no convencionales.

Continuar avanzando en el conocimiento del potencial geológico del país es fundamental, especialmente de los minerales estratégicos, para poder determinar la política respecto a esos minerales, planear su extracción, explotación y su orientación hacia las cadenas productivas, las áreas reservadas para pequeños mineros asociados y su adjudicación a terceros a través de procesos de selección objetiva. La prospección podrá hacerse a través del Servicio Geológico Colombiano (SGC), empresas o universidades con capacidad de adelantar estas labores.

Con respecto a la creación de una empresa pública minera, se tienen dos caminos: 1) Insistir en la creación de la Empresa Colombiana de Minerales (ECOMINERALES), para apoyar la ejecución del nuevo modelo minero o 2) Consolidar la creación de la empresa ECODORADO y modificar su objeto social para que, además del oro, pueda explorar y explotar minerales estratégicos los que, a través de cadenas productivas y en asocio, inclusive del sector privado y pequeños y medianos mineros asociados, pueda colocar al servicio de la reindustrialización, la TEJ, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura, y el comercio internacional.