



## Capítulo 2

## Capítulo 2

# Análisis de los contratos de Drummond Ltd. en el departamento del Cesar

*Luis Álvaro Pardo B.<sup>1</sup>, Guillermo Rudas Lleras<sup>2</sup> y Edgar Enrique Roa Acosta<sup>3,4</sup>*

### Introducción

La compañía Drummond Ltd., organizada de conformidad con las leyes del Estado de Alabama, Estados Unidos, aparece por primera vez en Colombia en 1988 cuando suscribe con la empresa Carbones de Colombia S.A. (Carbocol) un contrato en virtud de aporte para la exploración y explotación de carbón térmico en la mina La Loma, en el departamento del Cesar.

El contrato en área de aporte se conoce como el 078–88, tiene una duración máxima de 30 años a partir de la fecha de perfeccionamiento, el 23 de febrero de 1989, y finaliza el 22 de febrero del 2019, cuando los activos reviertan al Estado según la cláusula trigésimo primera del contrato.

Ocho años después, el consorcio integrado por Drummond Ltd. sucursal Colombia y Drummond Coal Llc. sucursal Colombia, fue seleccionado mediante un concurso público internacional para explorar y explotar la mina El Descanso, y el 10 de diciembre de 1997 suscribe con la Empresa Colombiana de Carbones Ltda. (Ecocarbón)<sup>5</sup>, el contrato 144-97, cuya área minera está ubicada en los municipios de Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y El Paso, también en el departamento del Cesar.

Posteriormente, la empresa fue adquiriendo derechos mineros sobre otras minas próximas o contiguas, entre ellos, Rincón Hondo, Similoa y Sororia, al tiempo que fue fortaleciendo sus intereses al conformar una cadena que incluye el transporte de carbón entre las minas y el muni-

- 
- 1 Economista y especialista en derecho minero-energético. Director del centro de estudios mineros Colombia Punto Medio.
  - 2 Economista. Magíster en Economía Ambiental y de los Recursos Naturales. Miembro del equipo técnico del Foro Nacional Ambiental y profesor universitario.
  - 3 Geólogo, especialista en Sistemas de Información Geográfica y Economía Internacional. Profesional de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente de la General de la República.
  - 4 Agradecimientos a Luis Jorge Garay, por su orientación y sugerencias; a los demás coautores de este volumen, por el valioso debate sobre los temas tratados; al equipo de trabajo de las contralorías delegadas de Medio Ambiente y de Minas, por su apoyo y suministro de información; y a la Agencia Nacional de Minería, por el acceso al expediente de la empresa Drummond Ltd. Sin sus aportes, este trabajo no hubiese sido posible. De todas formas, las ideas aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a ninguna de estas personas ni a las instituciones que ellos representan.
  - 5 Ecocarbón Ltda. es una empresa industrial y comercial del Estado vinculada al Ministerio de Minas y Energía, constituida en abril de 1993.

cipio de Ciénaga (Magdalena), a través de la compañía Transport Services Llc. y una concesión a la compañía American Port Company Inc., para construir y operar el puerto de embarque en la bahía de Santa Marta.

Actualmente, Drummond Ltd. es uno de los mayores productores y exportadores de carbón del país, con una producción superior a 26 millones de toneladas en el 2012. En el año 2013 las exportaciones se redujeron a 22,7 millones de toneladas, debido a la disminución de la producción en La Loma, la cual no alcanzó a ser compensada con la mayor extracción de carbón de su proyecto de gran minería en El Descanso, cuyas reservas estimadas ascienden a 1.763 millones de toneladas.

Los contratos de La Loma y El Descanso son de diferente naturaleza jurídica. El primero es un contrato en virtud de aporte, en el cual las partes tenían una amplia autonomía para negociar los términos y condiciones, enmarcado en la Ley 20 de 1969 y el decreto 2477 de 1996<sup>6</sup>; mientras el segundo es un contrato de exploración y explotación, en virtud de un área de aporte, pero reglado por normas diferentes y más restrictivas, como el antiguo Código de Minas consignado en el decreto 2655 de 1988 y la Ley de Regalías (Ley 141 de 1994).

La compañía Drummond Ltd. ha venido intentando desde el 2007 que la autoridad minera prorrogue el contrato de La Loma, que finaliza en el 2019, bien haciendo la solicitud directamente o indirectamente incluyéndolo en un plan que permitió integrar las operaciones de todos sus contratos hasta el año 2060. Según la compañía, este plan conlleva la prórroga natural de un contrato que por sus mismos términos y condiciones contractuales, como por la normativa vigente al momento de su celebración, no permite su extensión más allá del 2019.

Pero si jurídicamente la prórroga del contrato de la Loma no es viable, mucho menos lo es por razones de conveniencia nacional. Los términos del contrato, en especial la fórmula de cálculo diseñada, anularon desde su gestación la posibilidad de que el Estado pudiera beneficiarse con una participación en las ganancias extraordinarias de Drummond Ltd. Permitir que el Estado se beneficiara de compensaciones económicas equitativas, adicionales a las regalías, era una de los objetivos más importantes de los contratos de aporte minero.

El análisis de las contraprestaciones económicas del contrato de La Loma, en la tercera parte de este capítulo, concluye que el único beneficio por la explotación de este proyecto de gran minería es la regalía, no obstante ésta se mantuvo fija pese al incremento de los niveles de producción y a que se calcula sobre la base de costos presuntivos.

Por estas razones, como se ilustrará en detalle a lo largo del presente capítulo, el Gobierno nacional debería pensar seriamente en revisar a fondo las condiciones que perjudicaron claramente el interés económico de la Nación y en base a ello demandar el contrato de La Loma por desequilibrio económico contractual y exigir el resarcimiento de los perjuicios causados.

La autoridad minera no tiene ninguna obligación de prorrogar el contrato 078-88 y no tiene presentación que pese a los perjuicios económicos generados, Drummond Ltd. solicite una prórroga por 30 años más.

---

6 Drummond Ltd. concuerda en que éstas son las normas vigentes aplicables al contrato de La Loma, y lo menciona en comunicación dirigida a Ingeominas el 12 de marzo de 2010 – DRU-164-10.

El presente capítulo se concentra en analizar las razones jurídicas y económicas que el Gobierno nacional debería tener en cuenta para rechazar la solicitud de prórroga del contrato de La Loma y en aportar elementos para pensar en alternativas que permitan explotar las reservas remanentes en condiciones favorables para el país.

Este capítulo no entra en el análisis de los temas ambientales, sociales y técnicos. Tampoco abordará otros aspectos de la compañía que la han involucrado en presuntos hechos de orden público, la dilación para reubicar familias que habitan en el área de influencia minera, los reclamos de sus ex trabajadores lisiados en desarrollo de sus actividades laborales, las externalidades negativas generadas por la operación en la zona minera, de transporte y portuarias, y su interacción con el Estado buscando imponer sus intereses particulares por la vía de novedosas interpretaciones, congestionando la función pública y retrasando la solución pronta y efectiva de los conflictos surgidos en el marco de su operación.

Este capítulo consta de cuatro secciones. En la primera, se aborda el tema de los aportes mineros y los contratos de La Loma y El Descanso. En la segunda, se analiza el tema de la prórroga del contrato de La Loma, a la luz de la normativa legal y sus disposiciones contractuales. Enseguida, se aborda en detalle el análisis de las contraprestaciones económicas de Drummond Ltd. pactadas en el contrato de La Loma y su evolución a lo largo de su ejecución. Finalmente, se plantean las conclusiones y se formulan recomendaciones de política.

## **Aportes mineros y los contratos de La Loma y El Descanso**

Con el objeto de explorar y explotar los recursos naturales no renovables, el Gobierno nacional reservó, a partir de la Ley 60 de 1967, áreas especiales en las cuales tenía indicios de importantes reservas minerales, para aprovecharlas y colocarlas al servicio de la industria nacional, y las entregó mediante contratos de aporte a sus empresas industriales y comerciales.

Estas reservas incluían la mayor parte de los recursos naturales no renovables, especialmente carbón, oro y níquel; en los contratos de aporte que la autoridad minera suscribía con sus empresas, se incluían los lineamientos generales para el desarrollo del proyecto minero, el cual podía adelantarse directamente por estas empresas o por ellas asociadas con compañías privadas en las que el Estado debía contar como mínimo con una participación del 51%.

Las empresas industriales y comerciales, por su parte, suscribían contratos con empresas privadas en los que además de desarrollar los lineamientos generales planteados por la autoridad minera, se incorporaban otros aspectos específicos fruto de la negociación entre las partes. Estos contratos podían ser de asociación, operación, servicios y administración.

Los lineamientos generales de los contratos de aporte fueron evolucionando en el tiempo. Una primera fase de su desarrollo normativo puede observarse en la Ley 20 de 1969 y en los decretos 2477 de 1986 y 1179 de 1987.

La segunda fase de los contratos comenzó luego del análisis realizado por el Departamento Nacional de Planeación sobre la participación del Estado en los contratos de Cerromatoso (níquel) y Cerrejón Zona Norte (carbón), tras lo cual fueron expedidas las nuevas políticas generales de

contratación en la gran minería, en el documento Conpes 2355 de 1988, redireccionando su intervención en los contratos de aporte.

En términos generales, estos contratos deberían incluir las contraprestaciones económicas, la participación de la industria y personal nacional, el control ambiental, la transferencia de tecnología, la delimitación y devolución de áreas, la definición de periodos de exploración, montaje y explotación, el uso de la infraestructura por terceros, el registro de capital, el régimen de remesas de utilidades, la reversión de activos a la finalización del contrato y, para los contratos anteriores a la Ley 141 de 1994, se debía pactar una regalía que guardara relación con el volumen de producción y los precios internacionales.

El desarrollo de esta nueva política sobre los contratos de aportes mineros se observa en el Decreto 2655 de 1988 (antiguo Código de Minas), en la Ley 141 de 1944 (Ley de Regalías) y en la resolución 81468 de 1994, donde se fijan criterios reglados para la contratación de la gran minería en áreas de aporte.

Luego, con la Ley 685 de 2001 (actual Código de Minas) se puso punto final a la intervención directa del Estado en la minería y se eliminaron los contratos de aporte. Al eliminarlos, la ley estableció claramente que ellos continuarán hasta su terminación, siempre en el marco de la normativa vigente al momento de su celebración y de acuerdo con sus cláusulas contractuales.

Regresando al análisis de los contratos de aporte 078-88 y 144-97 de la compañía Drummond Ltd., se hace necesario determinar la normativa vigente al momento de su celebración y conocer las cláusulas acordadas por las partes y que fueron consignadas en el contrato.

A continuación, se detallarán los aspectos más importantes de los dos contratos mencionados, no sólo porque estos temas deben ser objeto de conocimiento y debate público, sino para corroborar el hecho de que operativamente estos contratos no se podían integrar, que el contrato de La Loma ha sido altamente oneroso y perjudicial para los intereses del Estado, y que no es prorrogable.

### *Contrato 078-88 – La Loma*

Carbones de Colombia S.A. (Carbocol S.A.), empresa industrial y comercial del Estado<sup>7</sup>, y Drummond Ltd. suscriben el 23 de agosto de 1988 un contrato de exploración y explotación minera de carbón<sup>8</sup>, el contrato 078 de 1988 para la exploración, construcción y montaje y explotación de un proyecto carbonífero en el área de aporte correspondiente a la mina La Loma, ubicada en el departamento del Cesar.

---

7 Por los cambios institucionales en el sector minero colombiano, el 9 de diciembre de 1.993 Carbocol cedió sus derechos a Ecocarbón, que a su vez los cedió posteriormente a Minercol S.A., para luego ser asumidos por Ingeominas el 27 de enero de 2004. En la actualidad y a partir del 3 de noviembre de 2011, estos derechos son ejercidos por la Agencia Nacional de Minería (ANM).

8 El contrato queda inscrito formalmente ante las autoridades colombianas el 22 de febrero de 1989, previo estudio y concepto favorable del Consejo de Estado, estableciéndose ésta como la fecha efectiva de inicio del mismo.

Una de las primeras dificultades inherentes a este contrato es que se definió por las actividades a realizar y no por su naturaleza. Es decir, señaló que actividades se desarrollarían en virtud del contrato, pero no estipuló si se trataba de un contrato de asociación, operaciones, servicios o administración, como se definían en el artículo 129 del Decreto 2477 de 1986.

En segundo lugar, este contrato fue celebrado en agosto de 1988 y perfeccionado en febrero de 1989. A primera vista se diría que la norma aplicable sería el Decreto 2655 de 1988 (antiguo Código de Minas), pero este decreto entró en vigencia para el tema que compete, seis meses después de su promulgación, es decir, en junio de 1989. Se concluye, y Drummond Ltd. así lo reconoce, que la norma aplicable al contrato de La Loma es el Decreto 2477 de 1986, el cual no menciona la posibilidad de prórroga de contratos de aporte.

**Cuadro 1.** Aspectos relevantes del contrato de La Loma

Concepto	Detalle
Titular del aporte	Carbones de Colombia S. A. Carbocol
Contratista	Drummond Ltd.
Objeto del contrato	Exploración, construcción y montaje, y explotación de un proyecto carbonífero.
Duración del contrato	30 años contados a partir del perfeccionamiento del contrato
Reversión	Reversión de activos a favor de la Nación.
Periodos del ciclo	Exploración hasta factibilidad: 2 años + 1 Construcción y montaje: 3 años + 1 Explotación: tiempo restante hasta completar 30 años
Valor del contrato	Indeterminado
Responsabilidad del operador	El contratista será el operador del contrato y como tal controlará la dirección y orientación del proyecto y ejecutará todas las operaciones.
Norma vigente a la época de celebración del contrato	Decreto 2477 de 1986

### Reversión de activos

El contrato dedica varios artículos a la reversión de los bienes según su terminación unilateral o por terminación del contrato. En este último caso, los activos totalmente amortizados o depreciados pasarán gratuitamente a Carbocol libres de todo gravamen o limitación de dominio. Sobre los bienes que no hayan sido totalmente depreciados o amortizados y que hubiesen sido adquiridos para el beneficio exclusivo del proyecto, Carbocol tendrá la primera opción para adquirirlos pagando a Drummond Ltd. el equivalente en pesos de la parte no amortizada, según varias opciones que se establecen contractualmente. Otros artículos señalan lo siguiente:

Según el contrato 078-88, la reversión de activos está supeditada a la terminación del contrato, así:

***“Cláusula trigésimo primera.- Obligaciones en caso de Terminación: 31.1 Terminado el presente Contrato, por cualquiera de la causales establecidas en la Cláusula Vigésima Séptima, Drummond dejará en producción las minas que en tal fecha sean productoras y transferirá a Carbocol todos los bienes muebles e inmuebles, de propiedad de Drummond en Colombia relacionados directamente con el Proyecto, incluyendo las servidumbres y concesiones otorgadas***

*en beneficio del mismo, aunque aquellas o estas se encuentren fuera del Área Contratada, de acuerdo con las siguientes términos y condiciones: ...*

Como se verá más adelante, ésta es quizá una de las cláusulas más compleja en su aplicación práctica por la particular metodología aprobada para la amortización de los activos adquiridos por Drummond Ltd. para el desarrollo del proyecto de La Loma. Adicionalmente, la falta de información para hacerle seguimiento a este aspecto tan importante al momento de aplicar la cláusula de la reversión de activos y sobre los cuales, según la información entregada por la Agencia Nacional de Minerales, a menos de cinco años de la terminación del contrato, no se dispone de un inventario de los bienes objeto de la reversión.

Llama la atención también que teniendo la posibilidad de nombrar a un representante técnico “con permiso para revisar y verificar información del proyecto”, la autoridad minera no haya hecho uso de esta opción. De manera que la ausencia de información se explica no solo por la reticencia de la empresa a suministrarla, sino también a la negligencia del Estado para requerirla utilizando las posibilidades incorporadas en el contrato.

La Contraloría General de la República ha señalado en diferentes documentos que el contrato suministra la herramienta legal necesaria para que la revisión de las facturas pueda ser realizada por la autoridad minera, toda vez que ésta es la llamada a ejercer el control fiscal de primera mano en el contrato, y dadas las condiciones del mismo, debe hacerlo necesariamente sobre la cantidad de carbón explotado, transportado y exportado, la calidad del carbón y el proceso de comercialización en general, puesto que estos elementos en su conjunto determinan directamente el valor de las ventas sobre el cual se establece el monto de las regalías a pagar y la participación del Estado en las ganancias extraordinarias<sup>9</sup>.

La cláusula 12.2 reza que *“Carbocol tendrá el derecho, en cualquier tiempo, por su cuenta y riesgo, de inspeccionar todas las operaciones y actividades desarrolladas por Drummond durante el periodo de explotación y comprobar todas las informaciones presentadas por Drummond a Carbocol durante este periodo. El Representante Técnico de Carbocol tendrá derecho a examinar mapas, libros o cualquier otra fuente de información disponible relacionada con el desarrollo de este contrato. Drummond prestará la colaboración necesaria para dicha inspección.”*

Otras cláusulas del contrato establecen tímidas obligaciones ambientales, reglamentan la cesión de derechos, la resolución de desacuerdos y conflictos a través de peritos, seguros, fuerza mayor y la sujeción del contrato a las leyes nacionales.

### **Contrato 144-97 – El Descanso**

Ecocarbón Ltda. y el consorcio integrado por Drummond Ltd. Sucursal Colombia y Drummond Coal Llc. Sucursal Colombia, suscribieron el 10 de diciembre de 1997 el contrato de gran minería 144-97, para la exploración y explotación de la mina El Descanso, ubicada en los municipios de Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y el Paso, en el departamento del Cesar.

---

9 En la tercera sección de este capítulo se analizan en detalle las contraprestaciones económicas de este contrato de La Loma.

La selección del contratista se realizó mediante un proceso de selección objetiva adelantada por Ecocarbón, prevista en el artículo 81 del decreto 2655 de 1988 – Código de Minas, según el cual *“para la celebración de contratos de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, la junta o Consejo Directivo, por vía general o en cada caso, definirá si la contratación debe realizarse mediante concurso o contratación directa, así como también la forma de escoger los participantes o el contratista”*.

El 8 de noviembre de 1996, el Gobierno nacional expidió el Decreto 2056 de 1996 por el cual se define el sistema de contratación para cinco áreas carboníferas de gran minería denominadas Cerrejón Sur, Cesarito, Guaimaral, El Descanso y El Hatillo, autorizando a Ecocarbón para que procediera con el concurso público para la selección de contratistas que pudieran adelantar proyectos en las áreas mencionadas *“garantizando el desarrollo sostenible del recurso carbonífero”*.

Estas minas se encontraban dentro de los aportes 389B, 871 y 875, en los departamentos de La Guajira y Cesar, y le habían sido otorgadas a Ecocarbón por el Ministerio de Minas y Energía. Según el decreto 2056 de 1996, la mina El Descanso tiene una extensión aproximada de 274.248 hectáreas y tres exclusiones por 51.329 hectáreas dentro del área global.

Ecocarbón abrió concurso público mediante la resolución 007 del 5 de febrero de 1997 y en la sesión 38 de agosto 25 de 1997, la Junta Directiva, con el voto favorable del Ministro de Minas y Energía, seleccionó al consorcio Drummond como contratista para la exploración y explotación del proyecto carbonífero de El Descanso.

**Cuadro 2.** Aspectos relevantes del contrato de El Descanso

Concepto	Detalle
Titular del aporte	Ecocarbón Ltda.
Contratista	Consortio Drummond Ltd. Sucursal Colombia y Drummond Coal Mining Llc. sucursal Colombia
Objeto del contrato	Exploración y explotación de un proyecto de gran minería con destino primordial a los mercados de exportación.
Duración del contrato	30 años contados a partir del perfeccionamiento del contrato
Periodos del ciclo	Exploración hasta factibilidad: 4 años. Construcción y montaje: tres años. Explotación: tiempo restante: 23 años.
Prórrogas de las fases del ciclo	Las fases de exploración y construcción y montaje podrán ser excedidas hasta en un 50% de sus periodos originales. Estas prórrogas se descontarán de la fase de explotación, pero no implican la prórroga del contrato como tal.
Valor del contrato	Indeterminado
Responsabilidad del operador	El contratista será el operador del contrato y como tal controlará la dirección y orientación del proyecto y ejecutará todas las operaciones.
Norma vigente a la época de celebración del contrato	Decreto 2655 de 1998 y ley 141 de 1994

### *Obligaciones y contraprestaciones económicas*

**Regalías.** Las regalías fueron establecidas según el artículo 16 de la Ley 141 de 1994, y se agrega que se le aplicarán al proyecto los impuestos del orden nacional, departamental o municipal que se deriven de la actividad realizada, siempre y cuando le sean aplicables.



*Canon superficiario.* Durante las etapas de exploración y construcción y montaje, el contratista pagará a Ecocarbón una suma equivalente al 5,42% del salario mínimo legal vigente por hectárea contratada y por año. Este pago se realizará en dos contados, cada uno equivalente al 50% del total calculado, dentro del primer mes correspondiente a cada semestre del año respectivo.

*Contraprestaciones económicas.* Las partes acordaron las siguientes contraprestaciones: i) *Compensación por ingresos brutos.* Esta compensación se determina según la aplicación de una fórmula compleja<sup>10</sup>, pero le debía permitir al Estado beneficiarse de unos ingresos importantes adicionales a las regalías. ii) *Derecho de Entrada.* US\$3.840.000 pagaderos dentro de los cinco días siguiente a la suscripción del contrato. iii) *Derecho de uso por la información.* El contratista pagará a Ecocarbón un derecho económico por el uso de la información técnica disponible sobre el área objeto del contrato, equivalente a US\$ 6.520.000 dólares, en valor presente al 12% anual al 31 de diciembre de 1996. Esta obligación se causa cuando se apruebe el Programa de Trabajos e Inversiones, PTI. Se pagan a seis años y los montos se actualizarán al 12% anual y con base en la inflación de los Estados Unidos. iv) *Derecho por desarrollo regional.* El contratista contribuirá con las entidades territoriales y/o la comunidad en el desarrollo regional del área de influencia de la operación con un aporte de 13.458.000 dólares de diciembre 31 de 1996, el cual será invertido anualmente en los términos y condiciones del anexo 10 del contrato<sup>11</sup>. El propósito de tales inversiones es el de contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de la región en la cual está localizada el área contratada, teniendo en cuenta para su ejecución los proyectos que se encuentren en los planes de desarrollo locales.

El contrato incluye cláusulas sobre participación de la industria nacional y personal colombiano y el uso de infraestructura por parte de terceros. En cuanto a la disponibilidad del carbón, el contrato señala que su principal destino son los mercados internacionales.

Otro aspecto importante es la reglamentación relacionada con la presentación de informes por parte del operador, destacando el interés de Ecocarbón por mantener control posterior sobre la actividad minera. En efecto, el contrato establece la propiedad de la información y aunque señala que es confidencial, abre la posibilidad de compartirla con el Ministerio de Minas y con las firmas afiliadas a Drummond.

En la cláusula 8.1.1 se habla de la posibilidad de integrar operaciones con otros contratos. Como se dijo en la primera parte de este capítulo, uno de los temas más cuestionables por parte de Ingeominas en esta materia fue haber aceptado la integración de operaciones de títulos de diversa naturaleza jurídica y por esta vía validar que la producción del contrato de La Loma, que finaliza en el 2019, se hubiese dosificado y extendido hasta el año 2060.

Agrega el contrato que Ecocarbón debería designar un representante técnico como portavoz de la compañía estatal ante el operador durante la ejecución y cumplimiento del contrato. En el

---

10 El análisis en detalle de esta fórmula hace parte de la tercera sección de este capítulo en donde se analizan las contraprestaciones económicas de Drummond en La Loma.

11 Los contrato 078-88 y 144-97, con sus respectivos anexos, se encuentran publicados en la página [www.colombiapuntomedio.com](http://www.colombiapuntomedio.com)

expediente no se encontraron informes provenientes de este representante técnico, de donde se deduce que la autoridad limita el control y fiscalización de los contratos a tres o cuatro visitas anuales a la zona de operaciones.

Una de las conclusiones que se pudiera ir avanzando es que la renta del Estado mejora cuando los contratos mineros, además de regirse por las tarifas de las regalías establecidas en la Ley 141 de 1994, incluyen compensaciones económicas para la Nación y otras adicionales ofrecidas por las compañías mineras en los concursos o procesos de selección objetiva, como en el caso del contrato de El Descanso.

Frente a este modelo, la más onerosa forma de contratación minera es la contenida en el actual Código de Minas (Ley 685 de 2001) en el que los minerales se concesionan siguiendo el principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho”, sin posibilidad de negociar contraprestaciones adicionales a las reducidas tarifas de regalías de la Ley 141 de 1994.

La única excepción es el contrato de aporte de La Loma, en el que se acordaron unas regalías del 15% y una contraprestación por participación en utilidades extraordinarias, pero las dos se determinan mediante variables presuntas que favorecen el interés del particular en detrimento de la Nación.

## Estado actual de los contratos de Drummond y renovación del contrato de La Loma

La empresa Drummond diseñó una estrategia para buscar la prórroga del contrato de aporte minero 078 – 88 de La Loma, por dos vías: en primer lugar, mediante la integración de operaciones de todos sus contratos alrededor del contrato de El Descanso; y en segundo lugar, solicitando directamente la ampliación del contrato a la autoridad minera.

### *Integración de las operaciones mineras de Drummond*

El Plan de Operación Integrada fue aprobado por Ingeominas en el 2007 y elevado al nivel de otrosí 2 al contrato de El Descanso el 27 de mayo de 2009. Este plan autorizó la integración de las operaciones de los contratos de La Loma, El Descanso Bloque Sur, Similoa y Rincón Hondo, y se fundamentó tanto en la cláusula 21.4 del contrato de El Descanso como en el beneficio operativo del artículo 104 de la Ley 685 de 2001.

La cláusula 21.4 establece que:

*“Si un contratista durante el desarrollo del presente contrato determina la posibilidad de adelantar una operación integrada del área contractual con otros títulos mineros, en cabeza suya o de terceros, presentará para aprobación de Ecocarbón el esquema operacional correspondiente, el cual será enmarcado dentro de los PTI aprobados...La propuesta que formule el contratista deberá garantizar la adecuada y racional explotación del yacimiento, preservar y garantizar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos contractuales....Una vez aprobado por Ecocarbón el esquema operacional, las partes acordarán y suscribirán la correspondiente modificación contractual”.*

El artículo 104 del Código de Minas vigente (Ley 685 de 2001), por su parte, dispuso lo siguiente:

**“Integración de operaciones.** Podrá establecerse para la construcción, montaje y operación de áreas objeto de títulos mineros.....un programa de uso integrado de infraestructura que se formalizará mediante un acuerdo entre los interesados, que deberá ser aprobado por la autoridad minera”,

Para que Drummond hubiese podido acceder a la integración de sus operaciones ha debido antes, como en efecto lo hizo, solicitar a la autoridad minera su acogimiento a lo dispuesto en el artículo 352 del Código de Minas vigente:

**“Beneficios y prerrogativas.** Los términos, condiciones y obligaciones establecidos en las leyes anteriores para los beneficiarios de títulos mineros perfeccionados, serán cumplidos conforme dichas leyes y a las cláusulas contractuales correspondientes, sin perjuicio de serles aplicables los beneficios de orden operativo y técnico, así como las facilidades y eliminación o abreviación de trámites e informes que se consignan en este Código, con excepción de las referentes a las condiciones o contraprestaciones económicas”.

El artículo 351, por su parte, señala que:

**“Contratos sobre áreas de aporte.** Los contratos mineros de cualquier clase o denominación celebrados con entes descentralizados sobre zonas de aporte, continuarán vigentes, incluyendo las prórrogas convenidas...”.

El análisis conjunto de los artículos 351, 352 y 104 del Código de Minas permiten concluir que a) los contratos de aporte continuaran vigentes hasta su finalización, b) que mientras mantengan su vigencia, continuarán rigiéndose por las leyes y cláusulas contractuales correspondientes, c) que podrán acogerse a los beneficios y prerrogativas de la Ley 685 de 2001 los contratos perfeccionados al amparo del antiguo Código de Minas (Decreto 2655 de 1988), y d) que los contratos suscritos antes de la vigencia del decreto 2655 no pueden acogerse a los beneficios y prerrogativas de la Ley 685, pues las leyes bajo las cuales se perfeccionaron no mencionaban la posibilidad de prórroga. Tampoco el contrato de La Loma menciona esta posibilidad.

Se trata de cuatro argumentos legales que derivan en la imposibilidad de prorrogar el contrato de La Loma, como aspira la compañía Drummond Ltd. Caso contrario es el del contrato de El Descanso, claramente suscrito al amparo del Decreto 2655 de 1988 – antiguo Código de Minas.

Dado que el contrato de La Loma no podía acogerse a los beneficios y prerrogativas de la Ley 685 de 2001, tampoco podía integrar su operación a la del contrato de El Descanso.

Ingeominas, con una interpretación que no responde a lo expresamente señalado por los artículos 351 y 352 del Código de Minas y contrariando los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, aprobó la integración de operaciones de los contratos de Drummond en el año 2007.

Al proceder de esta manera, Ingeominas aprobó en forma subrepticia la prórroga del contrato de La Loma que finaliza en el 2019 hasta el año 2060.

**Cuadro 3.** *Períodos de explotación de los proyectos de Drummond*

Proyecto	Años
La Loma	2007 - 2060
Descanso Sur	2041 - 2060
Rincón Hondo	2010 - 2044
Similoa	2044 - 2054

**Fuente:** *Complejo Minero El Boquerón. Plan para la Operación Integrada. Septiembre 2007*

Debe anotarse que los tres últimos proyectos no han iniciado operaciones por encontrarse en fase de licenciamiento ambiental.

Proyecciones de producción La Loma 2010 – 2060. *“La producción descenderá presentando los siguientes rangos: (i) en el año 2010 la producción proyectada es del 17.592 Kton, en el año 2016 desciende a 9,037 Kton y continua decreciendo hasta llegar a 3,716 Kton en el año 2017. En este rango se mantiene hasta el año 2038. A partir de este año, los niveles de producción de mantienen alrededor de un millón de toneladas por año, hasta la finalización del proyecto en el año 2059”<sup>12</sup>.*

El anterior presidente de Drummond dijo en una comunicación de Ingeominas que lo natural es que después de aprobado el Plan de Operaciones Integradas, se apruebe la prórroga del contrato 078-88. Se trata de una interpretación que favorece los intereses de Drummond, acuciosamente facilitada por Ingeominas, pero que desconoce el enorme perjuicio económico causado en este contrato por la aplicación de una fórmula que recurrentemente impide que la Nación se beneficie de las contraprestaciones económicas pactadas en el contrato original.

### *Solicitud directa de prórroga al contrato de La Loma*

Drummond ha solicitado en diversas oportunidades la prórroga del contrato de aporte minero 078-88 La Loma. Primero fue en el 2007 y reiteró la solicitud a través del documento DRU-164-10, del 12 de marzo de 2010, dirigido al entonces director de Ingeominas, Mario Ballesteros, en el que señala que el contrato vence en el año 2019 y solicita una prórroga de 30 años más, con los siguientes argumentos:

- Que la solicitud es procedente con la ley aplicable a la fecha y la vigente en la época de la celebración del contrato, y que va de la mano con los antecedentes existentes en contratos comparables con el de La Loma.
- Que la solicitud se apoya en normas vigentes de la Ley 685 de 2001 (actual Código de Minas) específicamente en sus artículos 77 (Prórroga y renovación del contrato) y 352 (beneficios y prerrogativas).
- Que en términos generales, las normas mencionadas corresponden con lo que en estas materias disponía el decreto 2477 de 1986.

12 Plan minero de Largo Plazo. Contrato 078-88. Documento Drummond.

- Que Ingeominas surtió el procedimiento de los artículos 77 y 352 del Código de Minas con ocasión de las prórrogas a los contratos 044–89 de Calenturitas y 081–90 de Oreganal, otorgadas con antelación superior a los 10 años de terminación de estos contratos.
- Que la prórroga del contrato de La Loma se fundamenta principalmente en el Plan para la Operación Integrada de los contratos Mineros de Drummond– La Loma, Rincón Hondo, El Descanso Sur y Similoa–, aprobado por Ingeominas en noviembre de 2007.
- Que la Operación Integrada de los Contratos desarrollará un gran proyecto minero que se extenderá hasta el año 2060 y demandará “ingentes” inversiones por 1.500 millones de dólares.
- Que la prórroga solicitada no es más que la consecuencia natural e inevitable de lo ya convenido con Ingeominas y autorizado por éste, y que este proyecto de gran minería y el programa de inversiones solo podrán ser abocados una vez se tenga la certeza de la extensión de los contratos más allá de los términos inicialmente pactados.
- Que Drummond está dispuesto a suministrar a Ingeominas la información que ella requiera para los efectos del trámite de la solicitud presentada.

El entonces presidente de Drummond, Augusto Jiménez, no menciona que el contrato de La Loma, ley para las partes, no contiene ninguna cláusula que autorice su prórroga; y al señalar en su comunicación que la norma vigente al momento de la celebración del contrato es el Decreto 2477 de 1986, olvida decir que la norma autoriza la prórroga de los permisos mineros, más no de los contratos en virtud de aporte.

Ingeominas inició el estudio de la solicitud de prórroga presentada por Drummond y el 22 de julio de 2010, en comunicación dirigida a Augusto Jiménez, advierte que *“la figura de la prórroga para el contrato #078-88 no fue concebida desde el texto mismo del contrato y tampoco en la normatividad vigente al momento de la suscripción del mismo”*.

Sin embargo, Ingeominas abrió la posibilidad de prorrogar el contrato mediante un acuerdo de voluntades entre las partes, es decir, que por un acuerdo directo entre la autoridad minera y Drummond. El instituto señaló que para considerar la posibilidad de extender o prorrogar el término de duración del referido contrato, debe establecerse una contraprestación económica adicional a favor del Estado colombiano por el 5% del valor de las utilidades operacionales anuales de Drummond, en desarrollo y ejecución del contrato de La Loma.

Era claro, entonces, el interés de la autoridad minera por prorrogar el contrato de La Loma, en contravía de lo que opinaba el Ministerio de Minas y Energía. En efecto, algunos documentos oficiales mencionan que incluso se avanzó en el borrador de un otrosí número 13 y aunque su texto no es conocido, lo que sí trascendió fue el análisis hecho por el grupo de abogados Espinosa & Asociados, quienes el 9 de agosto de 2010, mediante comunicación enviada a Ingeominas, señaló lo siguiente:

*“Esta oficina considera que las condiciones propuestas son ALTAMENTE INCONVENIENTES para el Estado y que existan elementos de orden legal que deben ser considerados con mayor detalle pues están tales modificaciones en contradicción con la normatividad aplicable y de ellos derivaría a no dudarle lesión a los intereses estatales”*.

Agrega que

*“No encuentra razón alguna para que se pretenda suscribir una ampliación de plazo para un contrato que vencerá en el año 2019, cuando no se observa con claridad en que consiste el hipotético beneficio para la Nación por tal prórroga....La prórroga de estos contratos de gran minería no es ni mucho menos un derecho adquirido del particular....La contraprestación adicional que se propone en la cláusula 3ª del otrosí carece de materialidad económica, esto es, ella no es un beneficio real, material y tangible para el Estado”.*

*“La utilidad comercial es fácilmente manipulable por una compañía multinacional, lo que claramente significa que esa contraprestación es meramente hipotética... un sistema como ese implicaría que Ingeominas tendría que realizar complejas auditorías, lo que es inconveniente para el Estado, máxime cuando como en este caso existe un claro precedente de conflicto con el particular, relacionado precisamente con el flete presunto”.*

Y concluye que *“los textos propuestos lesionan los intereses del Estado, son contrarios a perentorias normas legales y conllevan claro detrimento al patrimonio público”.*

Regresando a los argumentos expuestos por Drummond para solicitar la prórroga del contrato de La Loma, se insiste en que no eran exactos, ni apegados a la letra de la Ley.

Como se mencionó antes, el artículo 351 de la Ley 685 de 2001 estableció claramente que *“los contratos mineros de cualquier clase y denominación celebrados por los entes descentralizados sobre zonas de aporte, continuarán vigentes, incluyendo las prórrogas convenidas”*, y remata el artículo 352 señalando que *“los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las leyes anteriores para los beneficiarios del títulos mineros perfeccionados, serán cumplidas conforme a dichas leyes y a las cláusulas contractuales correspondientes...”*. Por lo tanto, la solicitud de prórroga no se puede fundamentar en la Ley 685 de 2001, pues el contrato expresamente señaló una vigencia de 30 años y las normas vigentes no autorizaban la prórroga propuesta.

Se argumenta que Ingeominas ha prorrogado otros contratos mineros similares con antelación de 10 años a su vencimiento. Los contratos de aporte no son comparables, pues si bien el Gobierno nacional dictó lineamientos generales en cuanto a ellos, dejó un amplio margen de negociación contractual entre las empresas del Estado y los terceros interesados. El artículo 249 del decreto 2477 de 1988 señaló que:

*“En ejercicio del derecho emanado del aporte de áreas carboníferas, las entidades beneficiarias podrán establecer libremente la oportunidad, duración y condiciones de los trabajos de prospección, exploración, montaje, construcción y explotación, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas y técnicas de las zonas y yacimientos o la situación y perspectivas del mercado interno o externo del carbón.”*

La autonomía de las partes para definir los acuerdos y condiciones en los diversos aspectos de la actividad minera llevó a que los contratos de aportes suscritos en la época no fueran uniformes, de manera que argüir que el contrato de La Loma debe ser prorrogado porque el Gobierno ha prorrogado otros contratos de aporte no es afortunado.

Llama la atención que Drummond argumenta que la prórroga del contrato de La Loma es la consecuencia natural e inevitable de lo ya convenido con Ingeominas en el Plan de Operaciones Integradas. Si bien la autoridad minera no hizo la salvedad de que estaba integrando operaciones de contratos de naturaleza diferente, el hecho es que la ley obliga a que este contrato observe a cabalidad lo acordado por las partes, así como sus términos, condiciones y obligaciones contractuales, según el artículo 351 de la ley 685 antes mencionado.

Un ejemplo de cómo Drummond prácticamente da por hecho la prórroga del contrato de La Loma es la adquisición de nuevos equipos para este proyecto. Mediante oficio DRU-00265-14 del 22 de abril de 2014, esta compañía informa a la Agencia Nacional de Minería (ANM) sobre la adquisición de tres palas hidráulicas para el contrato 078-88 por valor de US\$6.600.000. Claramente, no es comprensible la compra de activos nuevos para un contrato que finaliza en el 2019 y cuyas reservas probadas apenas llegan a 164 millones de toneladas, según las cifras de Ingeominas.

El entonces presidente de Drummond, Augusto Jiménez, señaló que los artículos 77 y 352 de la Ley 685 de 2001 reflejan en términos generales lo que disponía el Decreto 2477 de 1986. Esta afirmación ignora las dos visiones, diametralmente distintas, que se expresan en cada una de ellas: la ley 685 refleja un modelo extractivista de corte neoliberal que coloca los minerales del país al servicio del mercado, mientras el decreto propugnaba por la industrialización del país a partir de sus recursos mineros. Para mayor claridad véanse algunos de los objetivos de la política minera contenidos en el decreto 2477 de 1988, artículo segundo:

- Fomentar el desarrollo de las industrias metalúrgicas y de transformación de toda clase de minerales y conseguir que el tratamiento de las sustancias se adelante hasta las etapas más avanzadas de procesamiento;
- Lograr que se atiendan preferentemente las necesidades nacionales de materias primas de origen mineral y los requerimientos de las industrias fabriles, metalúrgicas y de transformación establecidas o que se establezcan en Colombia, con el objeto de incrementar la producción de artículos elaborados, semielaborados y terminados, de sustituir importaciones y de aumentar las exportaciones de tales elementos;
- Crear nuevas oportunidades de trabajo para los colombianos, aumentar las que actualmente existen, procurar el avance de la tecnología nacional en las actividades de exploración, explotación, beneficio y procesamiento de los minerales y mejorar las condiciones en que operan los trabajadores de la industria minera;
- Promover el desarrollo económico y social de las regiones mineras mediante la construcción de vías de comunicación, hospitales, escuelas, acueductos, alcantarillado y demás obras de infraestructura y de saneamiento ambiental y a través del estímulo a otras actividades industriales en las áreas mineras o en las zonas aledañas.

No es dable, en consecuencia, señalar que las dos normas mencionadas coinciden en términos generales y, por lo tanto, ese no es un argumento para justificar la prórroga del contrato de La Loma. A diferencia, no ocurre lo mismo con los demás contratos mineros de Drummond, como El Descanso, Rincón Hondo y Similoa, suscritos todos ellos al amparo del antiguo Código de Minas

de 1988, y sobre los cuales no hay ninguna restricción para acogerse a los beneficios y prerrogativas del Código de Minas vigente, Ley 685 de 2001.

### *Posición del Ministerio de Minas y Energía respecto a prórroga de contratos de aporte*

El Ministerio de Minas y Energía (MME), en conceptos incluso anteriores a la solicitud de Drummond, sentó posición sobre la imposibilidad de prorrogar contratos de aporte que definieron contractualmente su periodo de vigencia.

#### *a. Respuesta a una consulta de Minercol. Diciembre 12 de 2003.*

Los contratos de aporte minero son diferentes a los contratos de concesión ordinaria y fueron concebidos por la Ley 20 de 1969 y su decreto reglamentario 1275 de 1970. Las condiciones establecidas entre los titulares de los aportes, en este caso Carbocol o Ecocarbón, con los contratistas (Drummond), se negociaban directamente entre las partes con base en las normas sobre participación en utilidades, dirección de la operación, sistemas de control y vigilancia, y en general, regulaciones que garantizaban el adecuado aprovechamiento del recurso.

*“Consideramos que no se puede aplicar el artículo 352 del Código de Minas ‘de los beneficios y prerrogativas’ para efectos de otorgar una prórroga en los contratos de áreas en virtud de aportes, pues en criterio de la Oficina Asesora Jurídica al hacer extensiva la prórroga de que trata el artículo 77 del mismo Código, que es hasta de 30 años adicionales, se estarían aplicando normas del contrato de concesión minera de la Ley 685 de 2001 a un contrato de aporte que se debe regir por las normas que le dieron origen, y además que debe respetar las cláusulas en que fue pactado, limitándose a permitir la prórroga del contrato solo a eventos justificativos pactados en el contrato de área de aporte que se trate”.*

#### *b. Respuesta de la Oficina Jurídica del Ministerio de Minas y Energía (MME) al director de Minas - Mayo 21 de 2004.*

Señala que la prórroga es posible en los contratos de aporte solo si ella fue convenida en sus cláusulas contractuales; pero agrega que aquellos contratos de aporte, celebrados bajo el Decreto 2655 de 1988, así la prórroga no se haya previsto en el contrato, *“en desarrollo del principio de la autonomía de la voluntad de las partes y de la libertad negociar que rige el sistema de contratación de Aporte Minero”*, podrá el particular continuar con la ejecución del proyecto minero. Aquí el tema es que el contrato de La Loma no fue suscrito al amparo del Decreto 2655 de 1988.

#### *c. Respuesta al Director de Minas del Ministerio de Minas y Energía - Abril de 2005.*

Este concepto de la Oficina Jurídica del MME dice que *“es preciso señalar que los contratos celebrados en áreas de aporte no fueron susceptibles de ser modificados por voluntad expresa del legislador (artículo 351 del Código de Minas)*. Y añade que a los contratos celebrados bajo el antiguo Código de Minas de 1988 le son aplicables los beneficios de orden operativo y técnico, las facilidades y eliminación o abreviación de trámites e informes contenidos en el nuevo Código de Minas.



*d. Respuesta a Margarita Ricaurte – Julio de 2005.*

*“El Código (ley 685 de 2001) al regular el tema de los contratos sobre áreas de aporte le dedicó unas disposiciones especiales donde el legislador deja ver su intención de que se respeten las condiciones y términos en que fueron pactados dichos contratos de conformidad con las leyes vigentes en su momento, es decir, mantiene su naturaleza de contrato en área de aporte”.*

*e. Respuesta a Rocío Riaño Eslava – Septiembre de 2005.*

La Oficina Jurídica del MME aclara que no obstante el artículo 361 de la Ley 685 de 2001 derogó las disposiciones que le fueran contrarias en los decretos 2655 de 1988 (antiguo Código de Minas), y los decretos 2656 y 2657 de 1988, previó a través de los artículos 351 y 352 del actual Código de Minas que *“los títulos perfeccionados y los contratos mineros de cualquier clase o denominación celebrados por los entes descentralizados sobre zonas de aporte se regirán por las normas anteriores y sus cláusulas contractuales correspondientes”.*

Se concluye de este resumen sobre los conceptos de la Oficina Jurídica del MME que los contratos de aporte minero, especialmente de aquellos suscritos antes de la expedición del Decreto 2655 de 1988 –antiguo Código de Minas– se rigen por la Ley 20 de 1969 y su decreto reglamentario, y que el interés del legislador expresado en la Ley 685 de 2001 es que los contratos de aporte mantengan su vigencia hasta su finalización, de acuerdo con las condiciones contractuales establecidas, y que de ninguna manera pueden acogerse a los beneficios y prerrogativas del artículo 352 de la Ley 685 de 2001.

Confirman estos conceptos que el contrato de La Loma no podía acogerse a los beneficios y prerrogativas del artículo 352 del Código de Minas vigente y, por lo tanto, tampoco al beneficio operativo de la integración de operaciones, y reiteran que el contrato no tiene posibilidad de prórroga.

La Contraloría General de la República, por su parte, mediante comunicación enviada el 23 de agosto de 2010 al director de Ingeominas, Mario Ballesteros, señaló que a esa fecha no se habían producido los estudios técnicos, económicos y jurídicos que le indicaran a esa entidad, ni la necesidad, ni la favorabilidad de atender positivamente la solicitud de prórroga por parte de Drummond. Advierte que atender la solicitud de prórroga del contrato de La Loma, sin observar condiciones que mejoren los intereses de la Nación, coloca en riesgo potencial el patrimonio nacional.

La Agencia Nacional de Minería (ANM) tampoco ha iniciado los estudios requeridos para responder a los requerimientos de Drummond, pero un vocero señaló al grupo de autores de este capítulo que la Agencia planea *“contratar un estudio jurídico, técnico, económico, ambiental y social sobre la viabilidad de la prórroga del contrato de exploración y explotación carbonífera 078-88 de la empresa Drummond Ltd, proyecto La Loma”.*

### *Reservas mineras en los contratos de Drummond*

Cuando Ingeominas aprobó el Plan para la Operación Integrada de los contratos de Drummond, no advirtió que estaba integrando operaciones de contratos de naturaleza jurídica diferente. El Plan para la Operación Integrada de los contratos mineros se configuró a partir del contrato de

El Descanso y uno de los argumentos de Drummond fue que la integración llevaría a la máxima recuperación de las reservas de carbón del sinclinal El Boquerón<sup>13</sup>.

Las reservas recuperables en un escenario de explotación, contrato a contrato, serían de 511 millones de toneladas en comparación con 532 millones de toneladas en una operación integrada, según la información aportada por Drummond en su informe titulado Complejo Minero El Boquerón.

La compañía presentó un plan de explotación anual hasta el año 2060 para cada uno de los contratos<sup>14</sup>, con un decrecimiento global a partir del 2008, especialmente por la disminución de las reservas en La Loma<sup>15</sup>: el proyecto de La Loma iría hasta el año 2060; el proyecto de El Descanso Sur comenzaría en el 2041 e iría hasta el 2060; Rincón Hondo comenzaría en el 2010 y hasta el 2044; y Similoa comenzaría en el 2042 y hasta el año 2054.

Surgen varias inquietudes con respecto al Plan para la Operación Integrada de los contratos: a) ¿Por qué Ingeominas no advirtió en su análisis del Plan Integrado que el contrato de La Loma finalizaba en el 2019 y que, por lo tanto, no era legalmente procedente aprobar operaciones hasta el 2060? y ¿Por qué se observa incoherencia en las cifras de reservas de carbón en el contrato de La Loma?

Las reservas totales reportadas por Drummond en La Loma ascendían 416 MT en el 2007, descontadas las 130 MT producidas entre 2007 y 2013, las reservas actuales serían de 286 MT; sin embargo, extraoficialmente, la Agencia Nacional de Minería informó que se trabajaba con un estimativo de 164 MT (Cuadros 4 y 5). Son muchas las razones que se pueden argüir para explicar una diferencia de 122 MT en una mina, pero lo que se destaca es un manejo de información poco clara en esta materia y el probable uso de cifras incoherentes para presionar la prórroga del contrato de La Loma.

La deficiencia de la información se fundamenta en algunos casos en cláusulas de confidencialidad, pero no tiene ninguna lógica que el Estado renuncie a requerir y tener la información necesaria para efectos del control y fiscalización de una actividad que versa sobre un bien público, y menos de una operación que debe revertir al Estado en el 2019.

---

13 Complejo Minero El Boquerón. Resumen ejecutivo. Documento Drummond 2007.

14 El cronograma de producción en cada uno de los contratos hasta el año 2060 se encuentra en el Resumen Ejecutivo, capítulo 0, del Plan para la Operación Integrada de los contratos mencionados.

15 Este Plan de Integración de operaciones no incluyó el bloque norte del contrato El Descanso, cuyas reservas se estiman en 1.763 millones de Toneladas.

**Cuadro 4.** Reservas disponibles en los contratos mineros de Drummond. Escenario de integración de operaciones - 2007

Contrato	Reservas disponibles Minería a cielo abierto (MT)	Reservas disponibles Minería subterránea (MT)	Reservas disponibles total (MT)
La Loma	317	99	416
El Descanso – Bloque Sur	50	101	161
Rincón Hondo	126	108	234
Similoa	38	21	59
Total	532	330	862 / 870

**Nota:** Las reservas probadas fueron castigadas por la tasa de recuperación del 94% y lo que el cuadro presenta son las reservas disponibles en cada uno de los contratos.

**Fuente:** Complejo Minero El Boquerón. Plan para la operación integrada de los contratos mineros. Volumen 1 de 6. Septiembre de 2007.

**Cuadro 5.** Ingeominas. Reservas disponibles a noviembre 2007 (MT)

Proyecto	Disponibles	Subterránea	Total
La Loma	482,6	99,7	582,3
Descanso Sur	53,6	101,4	155,0
Rincón Hondo	133,5	108,5	242,0
Similoa	40,6	21,2	61,8
Total	710,3	330,8	1.040,3

**Fuente.** Comunicación enviada por Ingeominas a Drummond. 16 de noviembre de 2007

Comparando el cuadro de reservas disponibles de Drummond con las reservas disponibles de Ingeominas, se observan, especialmente, diferencias en el mismo año en el contrato de La Loma. Esta situación refleja un estado de incertidumbre respecto de las reservas en La Loma y la ausencia de control de la autoridad minera para exigir al contratista información cierta, verificable y oportuna sobre sus proyectos mineros.

**Cuadro 6.** John Boyd Company – Julio 2010. In – Place tonnes (million) by Reserves Classifications

Concesión	Proven	Probable	Total
La Loma	172	45	134
El Descanso South	48	5	54
Rincón Hondo	124	10	134
Similoa	37	3	41
Subtotal	382	64	447
El Descanso North	952	699	1.652
Total	1.334	763	2.099

**Fuente:** John T. Boyd Company Mining and Geological Consultants. July 2010.

Un documento encontrado en el expediente de los contratos de Drummond revela que las reservas probadas a junio de 2010 en la mina de La Loma ascendían a 172 millones de toneladas de

carbón térmico. Descontando las 67 millones de toneladas de carbón exportado de La Loma en el periodo 2010-2013, las reservas probadas a la fecha serían de 105 millones de toneladas, en una mina que prácticamente está en la fase final de explotación.

Entendiendo las dificultades geológicas y técnicas que pueda implicar la extracción de las reservas remanentes (105 MT), y las probables (45 MT) de La Loma, se plantea nuevamente el mismo interrogante: ¿Era necesario integrar operaciones y ampliar subrepticamente el contrato 078-88 durante 46 años más (hasta el 2060), para extraer 150 millones de toneladas de carbón térmico o las 335 millones de toneladas que según Drummond son las reservas remanentes y recuperables en La Loma? ¿A qué cifra creerle? ¿Están utilizando las cifras de reservas para presionar la prórroga de un contrato, cuyas cláusulas económicas favorecen a Drummond y perjudican los intereses de la Nación?

Lo más grave de este asunto es que el Estado –autoridad minera– no cuenta con información cierta para evaluar las diferentes posibilidades tras la finalización del contrato de La Loma. La Agencia Nacional de Minería reclamó recientemente al Servicio Geológico Nacional (antiguo Ingeominas) el informe de factibilidad de La Loma y el informe final de exploración presentado por Drummond Ltd. La desaparición de estos documentos refleja la falta de control durante la transición documental entre estas dos entidades, y lo cierto es que hoy el Estado no tiene información real sobre el potencial minero del proyecto, ni elementos para responder a la solicitud de prórroga del contrato.

### *Transferencia de equipos entre contratos mineros*

Otro aspecto que complejiza de la operación de Drummond es la transferencia de equipos mineros entre sus contratos. Establece el Plan de Integración (2009) que *“parte del equipo actualmente en uso en mina Pribbenow (La Loma), será reasignado a Rincón Hondo, para facilitar el inicio de operaciones mineras. El equipo transferido, con un valor inicial de US\$164.000.000, se transferirá por un valor de US\$40.000.000, que corresponde al valor remanente en el momento de ser transferido”*<sup>16</sup>.

También agrega que *“se ha programado que en el contrato Similoa la explotación se iniciará en el año 2041, extendiéndose hasta el 2054. Se precisa que los equipos en uso en Rincón Hondo serán transferidos a Similoa, para así facilitar el inicio de las operaciones mineras. El valor remanente del equipo transferido se estima en US\$14.000.000”*.

En el año 2009, Drummond e Ingeominas suscriben el otrosí número 3 al contrato de El Descanso y el otrosí número 10 al contrato de La Loma, por el cual se autoriza el traslado de equipos con su asignación contable entre todos los contratos que integraron sus operaciones, valga decir, La Loma, El Descanso, Rincón Hondo y Similoa.

El tema no tendría mayor relevancia si se tratara de transferencia de equipos entre contratos mineros de la misma naturaleza y con fechas de terminación similares. En primer lugar, el sistema de amortización de activos es muy particular en el caso de La Loma y diferente al utilizado

16 Complejo Minero El Boquerón. Documento Drummond. 2007.

en El Descanso<sup>17</sup> y, en segundo término, ¿cómo mantener el control sobre unos equipos que en lugar de estar listos e inventariados para la reversión en el 2019, se encuentran operando en otros contratos?

Quizá no habría problema con un operador que suministra la información sin objetar cada requerimiento, pero desafortunadamente este no es el caso con Drummond.

Contar con información precisa sobre los montos depreciados y el valor en libros en La Loma es una tarea urgente para determinar el estado contable de los activos que en el 2019 deben revertir al Estado. Este tema será tratado con mayor detalle en el análisis de las contraprestaciones económicas de este contrato, pero en general no se percibe que la autoridad minera se esté preparando para retomar la mina de La Loma, de acuerdo con lo establecido en el contrato, ni para cualquier otro escenario que el Gobierno nacional pueda decidir.

### *Sin información para el seguimiento y fiscalización de los contratos*

La Agencia Nacional de Minería emitió la resolución 0855 de diciembre de 2013, en la que se establecen los términos y condiciones para la determinación de los precios base de liquidación de las regalías y compensaciones por la explotación de carbón. En el artículo 11 de la misma, la Agencia dice que *“tomará las medidas necesarias para que los titulares mineros suministren la información requerida por la UPME para sus estudios, análisis y demás fines, tendientes a la aplicación de la metodología para la actualización de los precios”*. No obstante que se trata de una información fundamental para el país y la liquidación de las regalías, Drummond respondió:

*“En los títulos mineros a nuestro nombre no existe la obligación de entregar costos reales, la información financiera es confidencial, la información de costos es estratégica y reservada, dadas sus implicaciones en términos de competencia”, atentamente José Miguel Linares, Presidente de Drummond Ltd.*

Pero también se observa cómo esta compañía aprovechó el artículo 352 de la Ley 685 de 2001 – beneficios y prerrogativas– para suspender el suministro de información a la autoridad minera. Ante un requerimiento de información el 24 de abril de 2014, Drummond respondió:

*“En primer lugar, recordemos que los informes anuales fueron eliminados cuando Drummond se acogió al beneficio de reducción de informes.... En segundo lugar, la cláusula no establece que dicha información deba ser desagregada por municipio”*.

En primer lugar, como se dijo antes, persisten las dudas sobre las razones que llevaron a Ingeominas a aceptar que Drummond, en el proyecto de La Loma, se hubiese acogido al artículo 352 de la Ley 685 de 2001, pero en segundo lugar se observa cómo la compañía utiliza ese beneficio para retener, ahora con “autorización” legal, la información que requiere la autoridad minera para ejercer su derecho a controlar y fiscalizar la actividad del operador minero.

---

17 Sobre la amortización de activos en La Loma se profundizará en el análisis de las contraprestaciones económicas. En El Descanso, se utiliza un sistema de amortización lineal durante la vida útil del activo.

Puede ser que contractualmente se haya pactado la reserva y confidencialidad de información, pero de las respuestas de Drummond se desprende el nulo esfuerzo de colaboración con la autoridad minera, la resistencia a la fiscalización, a evitar que el país conozca los costos reales deducibles para calcular las regalías y demás contraprestaciones económicas, y las enormes complejidades de un contrato sujeto a crecientes disputas, modificaciones y otros, y que se presta a múltiples interpretaciones y manejos.

La Contraloría General de la República ha llamado también la atención sobre las deficiencias en el suministro de información sobre las obligaciones del titular minero. En una auditoría realizada en el 2013, la CGR reportó hallazgos por irregularidades en el pago de las regalías, información incompleta, parcial o muy general suministrada por Drummond sobre la operación, los cronogramas para el manejo ambiental y de higiene y seguridad industrial, las medidas de mitigación, manejo de inventarios, el programa de sustitución de personal extranjero, los planes mineros sin los respectivos estudios de geología, diseños de voladura, diseños y planos para el desagüe de las minas, planos y sistemas eléctricos, diseño de rampas de transporte, localización de los patios de acopio interno de las minas y manejo de explosivos.

Así mismo, la compañía presenta documentos con mezcla de información en inglés y en español, planos sin convenciones ni leyendas, a escalas que no corresponden y sin diseños técnicos de los tajos y botaderos, e información parcial sobre la programación para el mantenimiento de equipos. El resultado es que la autoridad minera no cuenta con la información para desarrollar a cabalidad la función de seguimiento y control de los contratos mineros, agravado por el hecho de que Drummond responde en muchos casos con negativas de suministro de información, y la autoridad tampoco hace mayor esfuerzo por tener mejor información más allá de la buenamente suministrada por la compañía.

En el voluminoso expediente figuran numerosos rechazos al Formato Básico Minero (FBM) por incompleto o por contener información que no es consistente, ni coherente con información suministrada por la misma compañía a través de otros documentos. Lo realmente grave de esta situación es que la autoridad minera depende totalmente de la información que la compañía suministra y que no cuenta con el conocimiento para asumir las condiciones del contrato en materia de terminación del mismo y reversión de activos.

### *Transición de la titularidad sin revisión de las obligaciones*

La Ley 685 de 2001 fue sancionada por el entonces presidente Pastrana y con ella se puso punto final a los contratos de aporte y a la intervención del Estado en el sector minero a través de sus empresas comerciales e industriales.

El artículo 14 señala que a partir de la promulgación de la ley, el único medio para contratar la exploración y explotación de minerales con el Estado es a través de los contratos de concesión, debidamente otorgados e inscritos en el registro minero nacional. No obstante la desaparición de los contratos de aporte, la norma dejó a salvo los derechos provenientes de los títulos anteriores, entre ellos, los contratos celebrados bajo esta modalidad.

Un aspecto de esta decisión que no fue objeto de análisis ni debate, fue la transición de la titularidad de los aportes mineros, hasta entonces en cabeza de las empresas industriales y co-

merciales del Estado, como Carbocol y Ecocarbón, a empresas que figuraban como contratistas u operadores en áreas de aporte.

Muchos de estos contratos suscritos por las empresas mineras del Estado con terceros, eran contratos de asociación, operación, de servicios o administración, y sin embargo, estos pasaron a ser titulares de los contratos de aportes sin que se hubiesen revisado o actualizado los términos de los contratos, entre ellos, sus obligaciones y derechos en su calidad de nuevos titulares de estos contratos. La norma, hecha a la medida de los intereses de las empresas que suscribieron contratos de aporte, beneficia a Drummond.

Una de esas condiciones que permanece incólume en estos contratos es la tarifa de la regalía, pese a las variaciones importantes en los mayores volúmenes de producción minera. Este es el caso del contrato de La Loma, concebido inicialmente para producir hasta 10 MT, pero que pasó de largo a 14, 20 y 30 millones de toneladas, sin que las regalías y las participaciones del Estado hubiesen sido modificados. Decisión tomada a pesar de que el documento Conpes 2355 de 1988 sobre *Lineamientos Generales de Contratación en la Gran Minería*, señalaba que las regalías debían ser proporcionales al volumen de producción y que debía garantizarse una participación equitativa del Estado en las utilidades, especialmente cuando los precios internacionales presentaran tendencias al alza. Sin embargo, con la desaparición de las empresas del Estado, se debilitó la contraparte estatal en la negociación con las compañías mineras a través de contratos de aporte. Se realizaron, entonces, los nuevos contratos sin exigir el cumplimiento adecuado de condiciones establecidas por la misma política minera, renunciando a fijar obligaciones económicas que favorecieran los intereses de la Nación.

### *Relación Estado – autoridad minera – contratista*

La complejidad del contrato de La Loma, sus anexos, modificaciones a escritura pública y otros íes aprobados desde 1988 hacen muy dispendioso su seguimiento y fiscalización, especialmente por parte de una autoridad débil y sin mayores fortalezas en las áreas técnica, económica y jurídica.

Se reconocen los esfuerzos de la Agencia Nacional de Minería, pero son actuaciones de reciente data que no poseen la fortaleza para interactuar con una compañía que se caracteriza por ser litigiosa, con muy prestantes abogados a su servicio, que interponen toda clase de recursos, con los más variados y novedosos argumentos e interpretaciones, pero que, entre otros efectos, congestionan el funcionamiento de la autoridad y dificultan las soluciones que preserven el equilibrio contractual.

Este proceder ya había sido denunciado por Ingeominas cuando en documento enviado a Drummond del 26 de octubre de 2006 y en relación con la expiración de la etapa de arreglo directo para establecer de común acuerdo el precio FOB para la liquidación de regalías, señala que *“resulta sorpresivo, contrario a los propios actos de Drummond Ltd. y porque no decirlo, comportamiento ausente de buena fe contractual, que en este momento se pretenda desconocer un procedimiento seguido por ambas partes desde hace más de un año, en estricta sujeción al texto contractual”*. A lo que agrega la comunicación que *“Infortunadamente, el proceder de Drummond Ltd. parece ser siempre el de dilatar la solución de los temas contractuales, para obtener por esa vía el beneficio financiero que deriva de la demora en la solución”*, al informar que procederá a

designar un grupo de peritos para definir un tema que se discutió infructuosamente durante cerca de seis años.

No obstante que reclamar es un derecho legítimo, lo que se observa en la revisión del extenso expediente de los contratos 078-88 y 144-97 es la intención reiterada de esa compañía por forzar la legislación nacional y colocarla al servicio de su interés particular. La pretensión de la compañía por renovar el contrato de La Loma constituye un claro ejemplo del uso de interpretaciones y estrategias para conseguir la renovación de todos sus contratos mineros hasta el año 2060.

La complejidad se incrementa cuando se observa que Drummond Ltd. logró estructurar una cadena productiva que incluye cinco contratos mineros en el departamento del Cesar, el transporte por línea férrea del carbón hasta el municipio de Ciénaga en el departamento de Magdalena, y su embarque en el puerto ubicado en la bahía del mismo nombre. Cada actividad esta reglada por normas diferentes, normas que varían con regularidad, bajo aparatos institucionales competentes que se reestructuran con frecuencia y una dinámica que en periodos pareciera desbordar el ordenamiento jurídico.

El contrato de La Loma es de por sí un contrato muy particular por su forma de calcular las regalías, las cuales se pagan no por el volumen de mineral extraído, sino por volumen vendido; los costos deducibles presuntos para calcular el precio boca de mina y la participación del Estado en las ganancias, cuya fórmula fue diseñada y aprobada para que el Estado no tuviera participación en esta contraprestación económica; las tarifas de transporte para el cálculo de las regalías; los acuerdos para el uso de la infraestructura férrea y portuaria; los sistemas de medición de volúmenes y calidades de carbón; el cálculo del poder calorífico para carbones de baja calidad; las mezclas de carbón de los diferentes contratos y las compras de carbón a terceros; el traslado de equipos entre contratos y el plan que integró operaciones de contratos de diversa naturaleza jurídica, hacen mucho más complejo su seguimiento y fiscalización por parte de una autoridad que no se caracteriza propiamente por su gestión en estas materias.

A esto deben sumarse los conflictos que han debido ser dirimidos a través de peritos o de la Cámara de Comercio de Bogotá, por la liquidación irregular de las regalías, o el conflicto con la Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías) que fue fallado en contra de la Nación por la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional.

### *Estándares para las compañías mineras que operan en Colombia*

Colombia está en mora de crear unos estándares éticos y de responsabilidad social, ambiental y económica para verificar la idoneidad y transparencia de la operación de las compañías mineras que operan en el país. El comportamiento de Drummond, visto a través de los hechos en los que se ha visto comprometida, involucrada o simplemente mencionada, difícilmente pasaría el filtro propuesto.

- Supuesta relación, no probada judicialmente hasta ahora, con grupos armados ilegales y su supuesta participación indirecta, no probada, en la muerte de tres directivos del sindicato de Trabajadores de Drummond. Aunque una corte en Alabama cerró el caso en favor de la compañía, otros procesos judiciales continúan abiertos.



- Dilaciones en el proceso de reasentamiento de las comunidades El Hatillo, en zona de influencia de las operaciones de Drummond, CI Prodeco-Glencore y CNR, según lo establecido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la resolución 1525 de 2010.
- Vertimiento de carbón en la zona de operaciones marítimas de la compañía tras el accidente de una barcaza el 13 de enero de 2013.
- Desconocimiento de las externalidades negativas generadas por su operación con las comunidades de la zona de influencia minera, en los municipios atravesados por la línea férrea, los pescadores de la bahía de Ciénaga (Magdalena), y en general la sociedad de Santa Marta, cuyos proyectos turísticos se han visto afectados por el cargue de carbón mediante barcasas.
- Indiferencia con los trabajadores afectados en su salud e integridad por deficiencias en los planes de higiene y seguridad industrial desarrollados en el marco de sus operaciones mineras en el departamento del Cesar.
- Incumplimiento de los mandatos establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia T-154, en la cual tuteló los derechos fundamentales a la vida, la intimidad y el ambiente sano de una familia habitante en la zona de influencia de la mina La Loma (Pribbenow). La Contraloría General de la República emitió un incidente de desacato por la inobservancia de los mandatos de la Corte por parte de Drummond Ltd.

La ética empresarial, un comportamiento respetuoso de la Constitución y las leyes, y unas relaciones serias y transparentes con el entorno ambiental y social, deben ser un requisito fundamental, aparte de su experiencia y la capacidad técnica, para aceptar la presencia de compañías naciones y extranjeras en el país y específicamente en el sector minero.

### *Beneficios tributarios y otros más*

El 23 de marzo de 2011, mediante el oficio 021178, la Dirección de Impuestos Nacionales respondió a la pregunta de un ciudadano, Luis Guillermo Flórez Zambrano, sobre el manejo tributario especial otorgado por el Gobierno nacional o departamental a la empresa minera Drummond, de la siguiente manera:

*Estatuto Tributario. Artículo 159, 162, 163 a 165 y 168 a 171, referidos a deducción por inversiones amortizables, deducción por agotamiento y limitaciones. Artículo 189-d permite depurar la base del cálculo de la renta presuntiva, en valor patrimonial neto de bienes vinculados directamente a empresas cuyo objeto social exclusivo sea la minería distinta de la explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos. Artículo 258-2 permite descontar del impuesto sobre la renta, el valor del IVA pagado por el importador, en la importación de maquinaria pesada, dentro de las que se encuentra la minería.*

Sin embargo, antes del año 2011, las compañías mineras obtuvieron enormes beneficios por la deducción del 30% por la compra de activos fijos entre el 2005 y 2010 (que llegó incluso al 40% en el 2009); la amortización de activos a cinco años por el método de línea recta; la disminución de aranceles para la importación de maquinaria para este sector; la eliminación del impuesto

por remesa de utilidades a partir de 2008, y la deducción desde 2005 de las regalías del impuesto de renta de las compañías del sector extractivo<sup>18</sup>.

La Oficina Jurídica de la DIAN, mediante concepto 015766 de marzo de 2005, autorizó a las compañías del sector extractivo a deducir las regalías pagadas de sus impuestos de renta. Se trata de un concepto que además de distorsionar el fundamento constitucional de las regalías y de modificar irregularmente el sentido del artículo 360 de la Carta Política, le permitió a las compañías mineras recuperar por vía tributaria parte de la contraprestación que pagan al Estado por la explotación de unos recursos naturales que se agotan.

Aunque no se tiene evidencia de que Drummond utilice plenamente este beneficio, lo cual es altamente improbable, al utilizar la misma metodología de la DIAN, se estima que sus deducciones podrían haber sido, en el período 2005 a 2013, de más de un billón de pesos constantes, es decir US\$ 526 millones de dólares, gracias a este concepto de la DIAN.

**Cuadro 7.** Regalías pagadas y deducidas por Drummond en el contrato La Loma.

Millones de pesos constantes 2013		
Año	Regalía anuales pagadas por Drummond	Monto deducible por concepto de la DIAN <sup>(*)</sup>
2005	372.243	122.840
2006	331.049	109.246
2007	295.451	97.499
2008	362.743	119.705
2009	512.171	169.016
2010	311.966	102.949
2011	325.479	107.408
2012	377.899	124.707
2013 <sup>(**)</sup>	250.723	62.681
Total	3.139.724	1.016.051

*(\*) El concepto 15076 de la DIAN (marzo de 2005) autoriza deducir las regalías de la base del impuesto a la renta. Aquí se calcula esta deducción teniendo en cuenta la tarifa del impuesto a la renta sobre la base gravable.*

*(\*\*) En este año la tarifa del impuesto a la renta disminuyó del 33% al 25%.*

**Fuente:** Cálculos propios con base en reportes de Agencia Nacional de Minería a CGR sobre regalías del contrato 078-88, deflactados por el índice de precios al consumidor del Dane.

Pero además de estos beneficios, esta compañía también fue privilegiada con la venta de combustibles a precios subsidiados durante el periodo 2005 a 2010. Con el objeto de promover el desarrollo económico y social de las zonas de frontera, el Gobierno nacional expidió la Ley 681 de 2001 ordenando la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo por parte de Ecopetrol, exentos de IVA, impuesto global y arancel, si fuera el caso.

18 Ver al respecto Pardo (2011) y Rudas y Espitia (2013).

**Cuadro 8.** Drummond. Cupos de combustible sin impuesto global e IVA. 2005 – 2011

Año	Cupo asignado (Millones de galones/año)	Deducciones (Impuesto global + IVA)		
		\$ corrientes/ galón (*)	Millones \$ (2013)/año	Millones US\$ (2013)/año
2005	45,8	1.060	155.148	80
2006	70,3	1.113	210.993	109
2007	82,8	1.157	213.903	111
2008	75,8	1.203	187.018	97
2009	81,8	1.264	193.146	100
2010	109,7	1.302	247.280	128
2011	84,1	1.341	183.732	95
Total	550,2		1.391.220	720

(\*) Se asume promedio ponderado entre ACPM (95%) y gasolina corriente (5%), suponiendo que el 57% de las deducción es por impuesto global y el 43% por IVA

**Fuente:** Cálculos propios con base en ley 223 de 1995 (art. 59), meta de inflación del Banco de la República y datos de cupos de la UPME.

Aunque la intención de la ley era impulsar el desarrollo de la industria y el comercio en los departamentos fronterizos, inexplicablemente a partir del 2005 las grandes compañías mineras del Cesar y La Guajira aparecieron como beneficiarios de la norma y empezaron a recibir gasolina motor y ACPM en esas condiciones. Un estimativo, a partir de los cupos aprobados por la Unidad de Planeación Minero Energético para Drummond, para el período 2005 a 2011, alcanza aun cupo de subsidio para esta compañía de 1,4 billones de pesos (US\$ 720 millones), para un promedio de 199 mil millones de pesos anuales (US\$ 103 millones por año).

En síntesis, con esta opción de deducir las regalías de la base de liquidación de los impuestos a la renta y la asignación de cupos de subsidios a los combustibles, el Estado le otorgó beneficios a Drummond a partir de 2005 que sobrepasan los 1.246 millones de dólares, precisamente en un período que se caracterizó por sus mayores niveles de producción, sin modificación de la tarifa de regalías, y a pesar del boom de precios del carbón en el mercado internacional. Todo lo cual minimiza aún más la participación del Estado en las utilidades y se suma a la inoperancia de los mecanismos de participación en las ganancias extraordinarias fijados en el contrato de La Loma.

## Contraprestaciones económicas de Drummond en La Loma

En esta sección se presenta un análisis detallado de la evolución contractual y del desarrollo de las contraprestaciones económicas para el Estado, definidas en el contrato de La Loma, en el departamento del Cesar. Para ubicar este tema, se contextualiza también un debate previo adelantado años antes sobre el Cerrejón en La Guajira por parte de Exxon (Intercor), además de discusiones previas que se adelantaron al interior de las autoridades mineras en relación con el contrato con Drummond.

### *Características de las contraprestaciones en el contrato*

En su calidad de empresa industrial y comercial del Estado, Carbones de Colombia S.A. (Carbocol) y Drummond Ltd., empresa norteamericana radicada en el Estado de Alabama y con sucursal en Colombia, suscriben el 23 de agosto de 1988 un contrato de exploración y explotación minera de carbón, el cual queda inscrito formalmente ante las autoridades colombianas el 22 de febrero de 1989, previo estudio y concepto favorable del Consejo de Estado, estableciéndose ésta como la fecha efectiva de inicio del contrato para efectos de los respectivos plazos acordados. Plazos referidos específicamente a las tres fases del proyecto, establecidas en el contrato para ser cubiertas en un máximo de 30 años de duración del proyecto<sup>19</sup>: i) exploración; ii) construcción y montaje, y iii) explotación de un rango entre 6 y hasta un máximo de 10 millones de toneladas por año, durante toda la vida del proyecto<sup>20</sup>.

Para el período de **exploración** se establece un plazo de dos años, contados a partir de la fecha efectiva de inicio, con posibilidad de prórrogas hasta por un año, siempre y cuando Drummond haya cumplido con las obligaciones contraídas durante este período. Obligaciones que, además de las relacionadas con la exploración propiamente dicha, incluyeron la presentación de un estudio de factibilidad, el cual debería ser aprobado por Carbocol.

Culminada la fase de exploración, se establece un plazo de tres años, contados a partir de la aprobación del estudio de factibilidad, para adelantar el proceso de **construcción y montaje**. Plazo igualmente prorrogable por un año más, siempre y cuando se estuvieran cumpliendo las obligaciones contractuales por parte de Drummond.

Por último, se pactó que el período de **explotación** se iniciaría en la fecha de expiración de la fase de construcción y montaje, o cuando se diese por terminada la misma por parte de Drummond, prolongándose hasta el vencimiento del contrato a los 30 años de la fecha formal de inicio.

En relación con el estudio de factibilidad, se estableció que debería incluir, entre otros componentes y además de las condiciones sociales y ambientales del proyecto, los siguientes elementos directamente relacionados con las condiciones económicas: un análisis de la geología detallada del área del proyecto y de las reservas disponibles, así como los planes de minería que permitían recuperar estas reservas, analizando incluso opciones de minería subterránea; la caracterización del carbón definiendo la calidad *in situ* de los mantos, la calidad del carbón a explotar y exportar anualmente, así como la variabilidad de estos parámetros; la infraestructura de almacenamiento, manejo, transporte e instalaciones auxiliares a seleccionar, incluyendo carreteras, vías férreas; los sistemas de distribución eléctrica, suministro y tratamiento de agua, disposición y tratamiento de aguas servidas, drenaje y evacuación de aguas lluvias; los sistemas de manejo de carbón en mina y puerto, así como la banda transportadora que se utilizaría para

---

19 Contrato 078-88, cláusula 26. Se establece que este plazo sólo se podrá modificar si se suspende transitoria o definitivamente el contrato, bien sea por demoras en obtener permisos y autorizaciones (cláusula 9.4), o por razones de fuerza mayor o caso fortuito (cláusula 40).

20 Cláusula 19.

el transporte del carbón<sup>21</sup>; la descripción y consideraciones de diseño del puerto, incluyendo las instalaciones tanto en tierra como en agua y los requerimientos de dragado; la descripción y consideraciones de diseño del sistema de depósito y distribución de combustibles; y las características de instalaciones auxiliares (edificios, talleres, bodegas), así como sistemas contra incendio y de comunicaciones.

En términos del contenido de este estudio de factibilidad, se especifica en el contrato, entre otros aspectos, el manejo que debe darse a la estructura de costos de manera detallada, de la siguiente manera<sup>22</sup>:

*Los estimativos de costos de capital y de operación se presentarán por separado indicando en forma clara las bases de los estimativos, estructura y certeza de estos. Además deben estar debidamente discriminados por capítulos o áreas. Definidos los componentes básicos del proyecto, se deberán establecer las necesidades de inversión, a saber: gastos de capital, capital de trabajo y costos de operación, con el fin de realizar un análisis financiero que evalúe el proyecto. Para efecto de este análisis se suministrarán los parámetros de mercadeo necesarios a saber: volumen de producción, cantidades a exportar y para consumo interno, precios, tendencias del mercado, etc. Deberán establecerse los parámetros, cuya incidencia sea fundamental para el proyecto y realizar análisis de sensibilidad, tomando en cuenta probables variaciones de dichos parámetros. Al hacerse la evaluación económica, se deberán tener en cuenta además las variaciones de los parámetros económicos.*

Igualmente se definen condiciones particulares de detalle técnico del mismo estudio de factibilidad, con clara incidencia sobre las condiciones económicas del contrato, de la siguiente manera:

***Desagregación Tecnológica del Proyecto.*** Durante el estudio de factibilidad el Proyecto se desagregará en etapas y actividades y se discriminarán los equipos y obras para cumplir con lo establecido en la Cláusula Decima Quinta del contrato<sup>23</sup>. Con base en esta desagregación se propondrá paquetes de contratación mediante los cuales se dé una debida participación, de acuerdo con dicha Cláusula a las firmas colombianas de ingeniería y construcción. Igualmente mediante los programas de desagregación se definirán los elementos y equipos que son de producción nacional y los que serán importados. Basados en dicha información se realizarán los estimativos de costos del proyecto, consultando el mercado nacional o internacional respectivamente. Drummond consultará los mecanismos establecidos por la ley y decretos reglamentarios para lograr la participación de la ingeniería colombiana y de las industrias de bienes y servicios nacionales según lo previsto en esta sección...<sup>24</sup>.

---

21 Se incluía también una referencia detallada al transporte fluvial, opción que no fue empleada.

22 Contrato 078-88, Anexo 3 (subrayado fuera de texto).

23 Se refiere a la obligación de Drummond de utilizar al máximo los recursos locales, regionales y nacionales de Colombia en la ejecución del proyecto (nota fuera del texto citado).

24 Anexo 3 (subrayado fuera de texto).

En el contrato se establecen también plazos y términos específicos para someter a consideración de Carbocol este estudio de factibilidad, el cual deberá estar “de acuerdo con los estándares normales de Ingeniería para este tipo de proyecto, teniendo en cuenta en la medida apropiada los factores sociales, económicos y ambientales relevantes”. Así mismo, se especifica que, de no se lograse un acuerdo entre las partes en relación con este estudio, las diferencias serían sometidas exclusivamente a decisión de peritos seleccionados de común acuerdo entre las mismas, o, en su defecto, por la Junta Directiva de la Sociedad Colombiana de Ingenieros<sup>25</sup>.

Además de la aprobación del estudio de factibilidad, el inicio de esta fase queda también condicionado, según lo establecido explícitamente en el contrato, a la obtención de diversas aprobaciones y autorizaciones establecidas en las normas colombianas, a saber: la expedición por parte del Incomex de las exenciones de impuestos y derechos de importación contempladas en el Plan Vallejo; la expedición por parte del Conpes, del Banco de la República o de la Junta Monetaria, de un régimen de tratamiento especial a la inversión extranjera, de remesas y cambiario como el establecido para proyectos de gran minería; la aprobación por parte de las autoridades competentes de un estudio de impacto ambiental y del manejo del mismo; los permisos y aprobaciones necesarios para construir y operar un puerto, y para operar los sistemas de transporte requeridos, expedidos por las respectivas autoridades competentes. Sin embargo, en el evento de que no se logren obtener todos estos requisitos por razones ajenas a Drummond y antes de finalizar la fase de exploración, se contempla la posibilidad de suspender el contrato máximo por tres años, hasta que pueda cumplirse con ellos; y si no es posible hacerlo en este plazo, se dará por terminado el contrato<sup>26</sup>.

En este contexto, las particularidades económicas del contrato quedaron condicionadas a la aprobación por parte de Carbocol, en su calidad de administrador del recurso minero, del estudio de factibilidad que demostrara la viabilidad del proyecto, así como las características económicas y financieras que allí se definieran. Características estimadas *ex ante* y que, de acuerdo con el mismo contrato, tendrían una incidencia determinante en las obligaciones del operador hacia el administrador del recurso, que tendrían que ser tenidas en cuenta para cumplir con las siguientes contraprestaciones económicas: i) el pago de un canon superficiario; ii) el pago de regalías; y iii) la participación de Carbocol en las ganancias extraordinarias.

*Canon superficiario.* Por un monto de mil pesos anuales por hectárea contratada, desde la fecha de efectiva de iniciación del contrato hasta el inicio de la fase de exploración, ajustado anualmente aplicando el índice de precios al consumidor (IPC) reportado por el Dane<sup>27</sup>.

---

25 Contrato 078-88, cláusulas 8.5 y 34.2. Mientras no se indique lo contrario, cuando se cite una cláusula específica, se estará haciendo referencia a este contrato.

26 Cláusulas 9.3 y 9.4.

27 Cláusula 22.

*Regalías.* Fijadas en un 15% sobre el valor de la producción exportada<sup>28</sup>, calculado con base en el denominado *precio FOB presuntivo a boca de mina*, el cual se define como<sup>29</sup>:

*El precio FOBT del carbón exportado por Cerrejón Zona Norte (en ese momento operando mediante una contrato de asociación suscrito entre Intercor y Carbocol), ajustado para corregir efectos de ventas a crédito y de diferencias de poder calorífico, y aplicado a las toneladas embarcadas en puerto y listas para su despacho 30, menos un flete presunto(o presuntivo), equivalente al costo del transporte de cada tonelada desde la boca de mina hasta el puerto, más los costos de embarque respectivos (incluido el costo portuario).*

Para la determinación del denominado *flete presunto*, se estableció en el contrato original que se calculaba con base en dos componentes, previamente determinados en el estudio de factibilidad. En primer lugar, los costos de operación del transporte y embarque (combustibles, electricidad, partes y suministros, y mano de obra) de acuerdo a valores previamente definidos en el estudio de factibilidad e indexados con base en el índice de precios al consumidor de la respectiva moneda en que se determinara que se sufragarían estos costos<sup>31</sup>. En segundo lugar, el costo del capital invertido, establecido como una tasa de rendimiento del 16,5% anual sobre la *inversión presunta*, previamente indexada con base en el índice de precios de maquinaria y equipo en Estados Unidos, y descontando la respectiva depreciación acumulada<sup>32</sup>. Y esta inversión presunta se fija, a precios del 30 de junio de 1987, en 150 millones de dólares para 6 millones de toneladas de carbón exportadas, y en 165 millones de dólares para 10 millones de toneladas.

Por último, se establece que Drummond podrá usar el carbón que requiera para su consumo en desarrollo de las operaciones de producción en el área contratada y que estos consumos estarán

---

28 O, al menos, un 5% del precio FOB del carbón de Cerrejón Zona Norte, tal como se define enseguida bajo la denominación de precio FOBT.

29 Cláusula 23.

30 Se establece además que, a solicitud de Drummond, Carbocol designará una firma independiente, aceptable por Drummond, que examinará los libros y registros apropiados sobre las ventas de carbón de El Cerrejón, para verificar el cálculo del precio FOB promedio ponderado de venta (ver cláusula 23.5).

31 Más adelante se describe cómo, posteriormente, se introdujeron modificaciones a esta definición, incluyendo dentro de los costos de operación un nuevo concepto: el flete efectivamente pagado a Ferrovías como empresa operadora del ferrocarril.

32 Este cálculo se define en el anexo 4 sobre flete presunto, así (subrayado fuera de texto): "Amortización de la Inversión para cualquier mes, significará el resultado de restar de la cifra calculada en el literal 2(b) (2) (i) (a) [es decir, la inversión presunta indexada] la Amortización Acumulada de la Inversión al final del mes inmediatamente anterior al mes para el cual se están calculando las regalías, y de multiplicar este saldo por una tasa del 0.00416666 (1/240)".

exentos del pago de regalía<sup>33</sup>. De todas formas, se define que sí deberá cancelar sobre estos consumos el impuesto a la producción del carbón que se establezcan de conformidad con la ley<sup>34</sup>.

*Participación en las ganancias extraordinarias.* Además del sistema de regalías, el contrato definió un pago de Drummond a Carbochol que le permitiría recibir una participación en un eventual exceso de utilidades del proyecto. Para el cálculo de este pago se definió un procedimiento de cálculo bastante complejo, que parte de calcular una *ganancia presuntiva* definida como las *ventas brutas* menos los *costos presuntivos* de la actividad minera y menos una *renta de activos* que constituyen la inversión en esta actividad<sup>35</sup>. Estos parámetros se calculan a partir de los siguientes componentes centrales:

- Las *ventas brutas* corresponden al precio FOBT descrito en los párrafos anteriores sobre el cálculo de las regalías, multiplicado por el volumen de carbón embarcado y listo para su despacho.
- Los *costos presuntivos* son definidos como el monto calculado de un *costo base* por tonelada, definido inicialmente a partir de un costo unitario en dólares de 1986 y actualizado con base en diversos índices de precios, y multiplicado por la cantidad de carbón embarcada, más las *regalías* causadas en el respectivo período, más los *costos tributarios* en que incurra la actividad, distintos a los causados por el impuesto a la renta y a las remesas de utilidades, más las *primas de seguros y pérdidas* causadas por eventos de fuerza mayor, y más un estimativo de pérdidas por los días de suspensión de actividades, calculado para cada día por un valor base fijado en dólares de junio de 1987 y que debe ser actualizado en función de la misma forma que se hace con el costo base.
- Para la determinación del *costo base* por tonelada, el contrato contempla una composición inicial, a precios de 1987, de los costos de la operación minera, en términos de combustibles, electricidad, partes y suministros, mano de obra, explosivos, depreciación de activos originales y de reemplazo, amortización de las inversiones, costos de administración y de imprevistos o contingencias. Estos costos por tonelada de carbón se definen antes de iniciarse la construcción y montaje, al aprobarse el estudio de factibilidad, y se toman como costos de referencia durante toda la vida del proyecto, previa actualización anual mediante la aplicación de sus respectivos índices de precios según sea la moneda en que se sufraguen dichos costos en dólares (índices de Estados Unidos) o en pesos (índices de Colombia).

---

33 Cláusula 21.

34 En el contrato se hace referencia a impuestos sobre la producción del carbón, pero no se precisa si dentro de ellos se incluye el impuesto a la renta, el cual precisamente se origina en la producción de carbón.

35 Cláusula 24 y anexo 5.



- Por último, para calcular la *renta de los activos* de la actividad minera, se parte inicialmente de determinar el valor de los mismos como su costo inicial, incluyendo las mejoras y los reemplazos y aplicando “los principios generalmente aceptados para ser capitalizados como activos a largo plazo”, más “los costos de los activos corrientes, excluyendo los ajustes por revaluación bajo dichos principios contables”. A partir de este valor de los activos, se calcula una renta de referencia aplicándole a su valor un porcentaje (*RA*) que se calcula de la siguiente forma:

$$RA=35\% \times \frac{49\%}{(100\% - \text{Tasa combinada de impuestos})}$$

Donde la tasa combinada de impuestos es la suma de la tasa de impuesto a la renta más la tasa de impuestos a las remesas.

Esto significa que, de acuerdo con esta fórmula, si la tasa combinada de impuestos en el país fuese, por ejemplo, del 51%, para conocer si se generan ganancias extraordinarias se aplica el siguiente cálculo: las ganancias, entendidas como las *ventas brutas* menos los *costos presuntivos*, se comparan con una renta anual hipotética de los activos del 35%. Si las ganancias son mayores que esta renta hipotética, se considera que este mayor valor es una ganancia extraordinaria, pero si son menores, la ganancia extraordinaria es cero y Drummond se queda con todas las utilidades<sup>36</sup>.

Una vez calculada la ganancia extraordinaria, se le aplica un porcentaje de participación al Estado (en ese momento representado por Carbocol) de la siguiente manera: si las ganancias extraordinarias son menores de 20 millones de dólares (actualizados)<sup>37</sup>, al Estado le correspondería un 2% de estas ganancias; si están entre 20 y 40 millones de dólares (actualizados), esta participación crecería proporcionalmente hasta un 5,5%; si alcanzan un rango entre 40 y 48 millones de dólares (actualizados), la participación subiría hasta el 9,6%; y así, sucesivamen-

---

36 Además, si suben los impuestos, sube también la renta de referencia de los activos y, por tanto, disminuye la posibilidad de obtener ganancias extraordinarias. De allí se puede suponer, aunque esto no se menciona en el contrato, que esta fórmula asumía una tasa combinada de impuestos del 51%, de tal forma que al aplicar a la renta hipotética del 35% un factor de ajuste del 49%, se aplicaría efectivamente una renta presuntiva de dicho 35%. Sin embargo, cuando Drummond inició sus actividades de explotación en 1995, la tasa de impuesto a la renta era del 37,5% y la de impuestos a las remesas del 8%. Esto implicaba una tasa combinada de impuestos del 45,5%, para una rentabilidad de referencia de los activos (*RA*) del 31,5%. Al transcurrir los años, la tasa nominal de la renta bajó hasta un 33%, mientras que a partir del 2007 se eliminó el impuesto a las remesas. De esta forma, la renta de referencia (*RA*) disminuyó de 31,5% en 1995 hasta 25,6% en 2012, incrementándose teóricamente las opciones de que se generaran ganancias extraordinarias. Sin embargo, como se verá más adelante, estas ganancias nunca se han presentado y, por tanto, no ha habido repartición.

37 Dólares de junio de 1987, actualizados según el índice de precios al productor de bienes industriales en los Estados Unidos.

te, hasta un porcentaje por encima del 50% de las ganancias extraordinarias, si ellas sobrepasan los 202 millones de dólares, actualizados al presente<sup>38</sup>.

Adicionalmente a las regalías y a las eventuales ganancias extraordinarias, en el contrato se establecieron otras contraprestaciones económicas. En primer lugar, un anticipo de regalías que deberían ser pagadas por Drummond al iniciarse los años sexto, séptimo y octavo después de la fecha efectiva de la vigencia del contrato, por montos de dos, cuatro y seis millones de dólares, respectivamente<sup>39</sup>.

Por otra parte, se acordó un aporte de Drummond por la suma de dos millones de dólares para contribuir al desarrollo regional, el cual se pagaría de la siguiente manera: 200 mil dólares al perfeccionarse el contrato y 200 mil adicionales cada año siguiente, hasta completar el monto total<sup>40</sup>.

Además, se estableció la obligación para Drummond de implementar un plan de becas para trabajadores calificados y técnicos colombianos que quisieran estudiar en el exterior en campos relacionados con la minería del carbón, buscando vincular a los beneficiarios en las actividades del proyecto. Sin embargo, para esta obligación no se fijaron ni montos ni duración del programa<sup>41</sup>.

Por último, una de las principales contraprestaciones se relaciona con la vida útil del contrato a 30 años. Se establece que al terminar el contrato, Drummond dejará en producción las minas que en ese momento sean productoras y transferirá a Carbocol todos los bienes, muebles e inmuebles de propiedad de Drummond en Colombia que estén relacionados directamente con el proyecto, que se encuentren dentro o fuera del área del proyecto, incluyendo las servidumbres y concesiones otorgadas en beneficio del mismo. Para tal efecto, se establecen diversos términos y condiciones, entre los cuales se destacan<sup>42</sup>:

- Cuando el contrato termine por causas diferentes a caducidad decretada por Carbocol, los activos totalmente amortizados o depreciados pasarán gratuitamente a Carbocol, libres de todo gravamen o limitación de dominio.
- Sobre los activos que no hayan sido totalmente depreciados o amortizados, así como los bienes inmuebles adquiridos en beneficio exclusivo del proyecto, Carbocol tendrá la primera opción de compra.

---

38 Como se analizará más adelante, durante toda la vida del proyecto las ganancias extraordinarias siempre han sido cero, a pesar del aumento de precios del carbón en el mercado internacional, especialmente entre los años de 2007 y 2010.

39 Cláusula 23.7.

40 Cláusula 25.

41 Cláusula 17.

42 Cláusula 31.

- Durante el período que comienza con el vigésimo quinto aniversario a partir de la fecha efectiva del contrato, Drummond notificará a Carbocol por escrito antes de comprar cualquier equipo o repuesto directamente relacionado con el proyecto, y cuyo precio sea superior a 500 mil dólares constantes de 1987. Si Carbocol no autoriza expresamente estas adquisiciones, podrá exonerarse de comprar estos activos cuando la mina revierta al Estado al finalizar el contrato.

### *Principales modificaciones al contrato de La Loma*

Casi tres años después de la suscripción del contrato, el 18 de julio de 1991, se logra una primera aprobación del estudio de factibilidad, requisito imprescindible para iniciar las labores de construcción y montaje del proyecto. Sin embargo, en virtud de múltiples observaciones y objeciones planteadas por Carbocol al estudio presentado por Drummond, su aprobación quedó condicionada a la presentación y aprobación de un plan detallado de las inversiones requeridas, de los costos de transporte, de las cargas de terceros a movilizar por parte de Drummond y de las tarifas acordadas con ellos para estos efectos. Todo con el objeto de que Carbocol pudiese analizar con mayor precisión estas condiciones, para clarificar los parámetros con que operarían los demás acuerdos contractuales, especialmente los relacionados con las contraprestaciones económicas.

Para cumplir con los requisitos estipulados para la aprobación definitiva del estudio de factibilidad y para establecer las modificaciones al contrato que fuesen pertinentes, a través de un acta de compromiso suscrita entre las partes<sup>43</sup> se acordó un plazo de seis meses. Sin embargo, después de un prolongado proceso de negociaciones, que implicaron nueve modificaciones a la mencionada acta de compromiso, finalmente el 18 de agosto de 1993, cinco años después de suscrito el contrato original y sin que se hubiese podido aprobar el estudio de factibilidad como elemento determinante para dar inicio a la fase de construcción y montaje, se llegó a un acuerdo final para modificar el contrato original en los siguientes puntos centrales:

- Se reduce el área del contrato originalmente acordada, pasando de 9.020 a 6.560 hectáreas.
- Se declara finalizado el período de exploración y se da por iniciado el de construcción y montaje con fecha de 23 de noviembre de 1992, cumpliendo con el plazo máximo establecido en el contrato.
- Se elimina la condición de preferencia de utilización de recursos nacionales cuando presenten condiciones equivalentes a los extranjeros, así como la obligación de presentar, antes de iniciar la construcción y montaje, un programa de desagregación tecnológica que permita cumplir con la condición de contratación de recursos locales, el cual debería ser seguido durante la fase siguiente del proyecto<sup>44</sup>. Esta condición se sustituye por la obligación de presentar, en cada informe

---

43 Acta de Compromiso, 18 de julio de 1991.

44 Condiciones previamente establecidas en la cláusula 15 del contrato original.

anual, una relación de las compras realizadas en el año inmediatamente anterior tanto en el país como en el extranjero.

- Se modifica el esquema inicialmente contemplado de transporte por vía fluvial, sustituyéndolo por uno a través de ferrocarril, y se incorpora dentro del contrato de explotación minera la referencia al contrato de Drummond con la Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías) para el transporte por esta vía, con algunos ramales y todos los equipos aportados por Drummond.
- Se incorpora igualmente dentro de este contrato el suscrito entre Drummond y la firma *American Port Company, Inc. (APCI)* de su misma propiedad, la cual a su vez suscribió un contrato de concesión portuaria con la Superintendencia General de Puertos para construir y operar la respectiva infraestructura.
- Se acuerda que para hacer el cálculo del flete presunto correspondiente a este esquema de transporte y embarque del carbón, las partes dispondrán de información detallada que permita realizar la desagregación de costos y monedas de origen, para aplicar los mismos criterios de depreciación y rendimiento de la inversión que se habían contemplado en el contrato inicial.
- Se reafirma la obligación de Drummond de entregar el estudio de factibilidad debidamente detallado, para poder aprobar el mismo y definir los distintos parámetros de las contraprestaciones económicas.
- Se incluyen dentro de las condiciones de reversión al Estado una vez finalizado el contrato, los activos de Drummond de la infraestructura de transporte y del puerto.

De todas formas, continuaba sin aprobación el estudio de factibilidad con uno de sus componentes básicos: el costo del flete presunto que se aplicaría para el cálculo del precio a boca de mina para efectos del cálculo de las regalías a pagar. Frente a esta situación, y teniendo en consideración la política de apertura económica del Gobierno nacional, en 1991 se acuerda entre las partes que no es necesario que Drummond presente un programa de desagregación tecnológica<sup>45</sup>. En consecuencia, a principios de 1994 se modifica el requisito del estudio de factibilidad y las aprobaciones previas de Carbocol a las modificaciones al mismo, en particular a las referidas al establecimiento del flete presunto. Al respecto, se acuerda que Ecocarbón (en remplazo de Carbocol) dará su aprobación u objeción *“exclusivamente sobre los aspectos técnicos del proyecto, exceptuando de dicha aprobación u objeción lo correspondiente a los montos, asignación y distribución de los costos e inversiones del Proyecto”*; y, en consecuencia, acuerdan que *“a partir de la fecha de aprobación de los aspectos técnicos se iniciará el proceso de negociación del flete presunto en el cual se estudiarán en detalle los montos, asignación y distribución de las inversiones y costos asociados a la capacidad contratada del proyecto”*<sup>46</sup>.

---

45 Modificación no. 2 al Acta de Compromiso del 18 de julio de 1991 (19 de febrero de 1992).

46 Escritura 905, 24 de febrero de 1994. Modificación al contrato de exploración y explotación 078-88.

Al poco tiempo, el 19 de mayo del mismo año se introducen otras importantes modificaciones, dentro de las cuales se destacan las siguientes<sup>47</sup>:

- Drummond tendrá autonomía responsable y flexibilidad para modificar el plan minero anual, informando a Ecocarbón de dichas modificaciones.
- Se reafirma que la cantidad de carbón que podrá exportar anualmente Drummond del área contratada es de máximo 10 millones de toneladas. Sin embargo, a reglón seguido se establece que, en cualquier año, Drummond podrá exportar hasta 13 millones de toneladas anuales, para lo cual requerirá autorización previa de Carbocol (ahora Ecocarbón).
- También se reafirma que el monto deducible por concepto del flete presunto se mantendrá igual durante la vigencia del contrato, con los respectivos ajustes empleando los índices de precios, *“salvo en el caso en que se disminuya la tarifa básica por tonelada que cobrará Ferrovías a Drummond, según se define en el contrato operacional suscrito entre estas partes”*<sup>48</sup>. De esta forma, se establece explícitamente que *“durante el período en que se mantenga la reducción de la tarifa (...) el valor del monto deducible será disminuido en igual monto al valor de la reducción de la tarifa básica por tonelada”* y, en consecuencia, durante el término de esta reducción *“el cálculo de las regalías a favor de Carbocol se ajustará con el correspondiente incremento”*<sup>49</sup>.
- En la cláusula 23 se añade un párrafo aclaratorio en el sentido de que, a partir de la fecha, en cualquier parte del contrato en donde aparezca la referencia a *precio FOB presuntivo o presunto en boca de mina*, debe leerse como *precio FOB en boca de mina*. Igualmente, sustituye en todo el contrato la expresión *flete presunto* por *monto deducible*.
- En el anexo 4 del contrato se fija el componente del monto deducible para efectos del cálculo del precio presunto FOB a boca de mina diferente del flete cobrado por Ferrovías, así: 17.508 dólares por tonelada, cuando el total vendido al año sea menor a seis millones de toneladas; 15.163 dólares cuando el total de toneladas anuales sea de 10 millones; y una disminución paulatina entre uno y otro extremo, de 0,029 dólares por cada 100.000 toneladas de incremento del carbón vendido en el respectivo año. Además, se establece que estos valores están expresados a precios del 31 de diciembre de 1991 y se ajustarán, trimestre a trimestre, de acuerdo con la evolución de los respectivos índices de precios en Estados Unidos o en Colombia, según cada componente se exprese originalmente en dólares o en pesos.

---

47 Escritura 2890, 19 de mayo de 1994. Modificación al contrato de exploración y explotación 078-88.

48 Adición realizada al contrato el 13 de septiembre de 1991.

49 Cláusula 23.3.2, modificada por la escritura 2890.

- Para efectos de contabilizar el costo de la inversión de Drummond en transporte y embarque, se mantiene que éste se calculará con una tasa de rendimiento del 16,5% sobre una inversión presunta. Pero se ajusta el valor de esta inversión presunta, estableciéndolo, a precios del 31 de diciembre de 1991, en 205 millones de dólares para 6 millones de toneladas y de 335 millones de dólares para 10 millones de toneladas (indexando estos valores trimestralmente de acuerdo con el comportamiento del índice de precios al productor de maquinaria y equipo de construcción en los Estados Unidos)<sup>50</sup>.
- Se elimina del contrato el anexo 3 del mismo, que presentaba ejemplos que describían, de manera discriminada y detallada, lo que se consideraban modificaciones tanto sustanciales como no sustanciales del estudio de factibilidad, asunto de especial importancia para determinar cuáles cambios requerían una nueva aprobación de dicho estudio y cuáles no.

Algo más de cuatro años después, y habiéndose iniciado la extracción de carbón en abril de 1995, a finales de 1998 se introducen nuevas modificaciones al contrato, orientadas a precisar la participación de *Transport Services Llc sucursal Colombia* en las actividades de transporte requeridas para la operación del contrato<sup>51</sup>. En particular, se incorporan dentro del contrato las obligaciones de esta empresa para movilizar el carbón desde la boca de mina hasta el embarque, estableciendo que las actividades a realizar por dicha empresa se entenderán, para efectos del contrato, como realizadas por Drummond. Se especifica, además, que Drummond *“continuará respondiendo frente a Ecocarbón por la debida ejecución de las mismas y el cumplimiento de las obligaciones, en los términos y condiciones establecidas en el contrato 078-88 y sus modificaciones, sin perjuiciode la responsabilidad solidaria de Transport Services por dichos servicios”*<sup>52</sup>.

En diciembre de 2001 se incorpora una nueva modificación, relacionada específicamente con el tamaño del proyecto<sup>53</sup>. Se parte de reconocer que a pesar de la restricción establecida de unas exportaciones de máximo 10 millones de toneladas por año, se había previsto que, previa autorización de Ecocarbón, se podría ampliar este límite hasta 13 millones. Pero teniendo en cuenta que Drummond en el Plan de Minería 2001 había proyectado una producción de 149 millones de toneladas entre 2001 y 2013, y ante su manifestación de que tenía capacidad instalada tanto en la mina como en el ferrocarril y el puerto para 16 millones de toneladas, se modifica el contrato en esta dirección. De esta forma, se autoriza a la compañía para exportar en el 2001 hasta 14,5 millones de toneladas. Pero para los años siguientes se elimina del contrato un límite de explotación en particular y se establece, en cambio, que las toneladas a exportar del área contratada se definirán por Drummond en el respectivo plan minero anual que sea aprobado por Minercol.

---

50 Originalmente estaban, a precios de junio de 1987, en 150 y 165 millones de dólares, respectivamente.

51 Otrosí no. 1, 18 de diciembre de 1998.

52 Cláusula 4.20, adicionada por el otrosí no. 1.

53 Otrosí no. 4 del 4 de octubre de 2001 (en los archivos consultados no a hay referencia a los otrosí 2 y 3).

En relación con la liquidación de las regalías asociadas a esta ampliación del contrato, se establece que aquellas toneladas explotadas que sobrepasen diez millones, “*se liquidarán provisionalmente con base en el monto deducible establecido para 10 millones de toneladas*”, hasta tanto sea “*acordado entre las partes el monto deducible para volúmenes superiores, mediante la correspondiente modificación contractual*” y entonces “*se procederá a efectuar la liquidación definitiva*”.

La modificación de los montos deducibles se produjo, finalmente, en noviembre de 2002. Con base en estudios sobre el requerimiento de inversiones y los costos de transporte, se introdujeron, entre otras, las siguientes modificaciones al contrato<sup>54</sup>:

- Se cambia la denominación del *monto deducible* y se sustituye por la de *monto deducible parcial*, para excluir de esta denominación el valor del flete propiamente dicho que cobra Ferrovías<sup>55</sup>.
- Los montos deducibles para el cálculo del precio a boca de mina para cada uno de los tamaños de explotación se establecen en 13,3830 dólares por tonelada para exportaciones hasta 6 millones de toneladas anuales; de 10,9540 dólares por tonelada para 10 millones de toneladas anuales; de 10,4001 dólares por tonelada para 14 millones de toneladas anuales; de 9,7545 dólares por tonelada para 20 millones de toneladas anuales; y por valores intermedios a estos límites, disminuyendo proporcionalmente el valor para cada 100.000 toneladas adicionales dentro del respectivo rango (todos ellos expresados a precios de 30 de diciembre de 1991). Posteriormente, el 17 de julio de 2003 se estableció el valor para 30 millones de toneladas en 8,0115 dólares por tonelada y se determinó que para mayores volúmenes se aplicaría la misma pendiente de descenso que la existente para montos entre 20 y 30 millones de toneladas<sup>56</sup>.
- Para efectos del cálculo del componente de rendimiento de la inversión previsto para ser incorporado como costo deducible al calcular las regalías, se incorporan también los nuevos valores de inversión presunta, a precios del 30 de diciembre de 1991, quedando así: US\$ 205 millones para 6 millones de toneladas anuales; US\$ 335 millones para 10 millones de toneladas; US\$ 395 millones para 14 millones de toneladas y US\$ 523 millones para 20 millones de toneladas. Más adelante se definió que para 30 millones de toneladas la inversión presunta sería de US\$ 650 millones<sup>57</sup>.

---

54 Otrosí número 5 del 29 de noviembre de 2002.

55 El cobro de estas tarifas se modifica a partir del 9 de septiembre de 1999 cuando Ferrovías suscribió con Ferrocarriles del Norte de Colombia S.A. – Fenoco un contrato de concesión, el cual a su vez fue transferido por Ferrovías al Instituto Nacional de Concesiones – Inco, en virtud del decreto 1800 de 2003 (ver al respecto la Resolución 1070 de 2006 expedida por el Ministerio de Transporte)

56 Otrosí número 8 del 17 de julio de 2009.

57 Otrosí número 8 del 17 de julio de 2009.

Como se puede observar, no quedó contractualmente establecido límite alguno para el tamaño de las exportaciones anuales, quedando condicionado este tamaño únicamente a la aprobación de un plan minero anual por parte de Minercol.

En junio de 2005 se establece otra modificación al contrato<sup>58</sup>, dentro de la cual se incluye que las regalías correspondientes a los volúmenes exportados por Drummond que superen los 20 millones de toneladas anuales se liquidarán provisionalmente con base al monto deducible establecido para 20 millones de toneladas. Y que una vez acordado entre las partes el monto deducible para estos volúmenes, se procederá a efectuar la liquidación definitiva<sup>59</sup>.

Un año más tarde, en junio de 2006 se autoriza a Drummond a adquirir carbones producidos por terceros, con título minero vigente, con el objeto de ser mezclados con los carbones producidos en La Loma<sup>60</sup>. Se define la metodología para identificar cada uno de estos carbones, verificando el respectivo pago de regalías de acuerdo con las condiciones establecidas en cada contrato, y diferenciando sus cantidades y calidades de aquellos producidos en La Loma.

En relación con la liquidación de las regalías, una de las modificaciones más importantes del contrato tuvo lugar en mayo de 2007. En efecto, desde el inicio de este contrato se había establecido que se tomaría como precio de referencia, antes de aplicar los descuentos respectivos para calcular el precio a boca de mina, el precio FOB del proyecto Cerrejón Norte, del cual era partícipe Carbocol. Sin embargo, a raíz de la venta de su participación en dicho proyecto, desde el año 2000 Carbocol dejó de recibir información relacionada con el tonelaje facturado, el poder calorífico y el respectivo precio FOB, información que hasta esa fecha había constituido la fuente para el cálculo de los precios FOBT para la liquidación de las regalías del contrato 078 de La Loma. Esta situación, de acuerdo con los términos del contrato, llevó a que desde noviembre del 2000 se hubiera recurrido a liquidar provisionalmente las regalías tomando como referencia el precio de venta reportado por la misma Drummond.

Aunque desde noviembre del 2000 Minercol (y después Ingeominas) había iniciado las negociaciones para llegar a un acuerdo sobre el precio a tomar como referencia, una decisión al respecto sólo fue posible tomarla siete años después. Drummond argumentaba que sus exportaciones estaban principalmente orientadas al mercado norteamericano y en menor medida al europeo<sup>61</sup>, a través de contratos de mediano y largo plazo. Sin embargo, el 10 de mayo de 2007 se suscribe un acta de acuerdo, refrendada luego en términos contractuales<sup>62</sup>, en donde se establecen los siguientes puntos asociados únicamente con el mercado europeo<sup>63</sup>:

---

58 Otrosí número 6 del 8 de junio de 2005.

59 Determinación que finalmente se tomó en julio de 2009 al suscribirse el otrosí número 8.

60 Otrosí número 7 del 30 de junio de 2006.

61 Ver al respecto los destinos de las exportaciones, en el apéndice estadístico de este capítulo.

62 Otrosí número 9 del 24 de mayo de 2007.

63 Ver Acta de Compromiso del 10 de mayo de 2007.



- Para el cálculo del precio de referencia del contrato, se parte de los precios API2 reportados por *Argus* y *McCloskey* para entregas en Ámsterdam-Róterdam-Anтверp (ARA)<sup>64</sup>, correspondientes a los viernes de cada semana de seis, doce y dieciocho meses inmediatamente anteriores al mes en que se efectúa cada embarque. Con estos promedios se obtienen los precios  $API2_{(t-6)}$ ,  $API2_{(t-12)}$  y  $API2_{(t-18)}$ .
- Para calcular los costos de transporte marítimo, se toma el promedio de los valores de los fletes reportados por el *Baltic Capesiza Index* (BCI) para la ruta Puerto Bolívar-Rotterdam<sup>65</sup> durante todos los días de cada semana de los seis, doce y dieciocho meses inmediatamente anteriores al mes de cada embarque, obteniéndose los fletes promedio  $BCI7_{(t-6)}$ ,  $BCI7_{(t-12)}$  y  $BCI7_{(t-18)}$ .
- A cada uno de los precios semanales (API2) se les restan los fletes promedio semanales (BCI7), para calcular los precios netos de cada una de las semanas de los seis, doce y dieciocho meses anteriores al mes de las exportaciones. Para cada uno de los meses respectivos se calcula un promedio de estos valores, generándose los precios netos  $API2r_{(t-6)}$ ,  $API2r_{(t-12)}$  y  $API2r_{(t-18)}$ .
- Con estos tres parámetros, se calcula el precio FOBT de referencia para los embarques de cada mes ( $PdeR_{(t)}$ ), usando los siguientes ponderadores:

$$PdeR_{(t)} = 0,35 \times API2r_{(t-6)} + 0,21 \times API2r_{(t-12)} + 0,44 \times API2r_{(t-18)}$$

Estos ponderadores fueron calculados como el porcentaje de toneladas vendidas entre noviembre del 2000 y febrero del 2007, con contratos de venta suscritos a 6 meses, a 12 meses, y a 18 y más meses, antes de cada embarque. Los embarques de corto plazo (t-6) fueron aquellos efectuados en los primeros 180 días después de suscrito el contrato; los de mediano plazo (t-12) fueron los embarcados entre los días 181 y 365 después del contrato; y los de largo plazo (t-12) los embarcados después del día 365.

- Se acordó usar esa fórmula para recalcular las regalías causadas entre el 1 de noviembre de 2000 y el 28 de febrero de 2007, así como continuar aplicándola para todos los embarques posteriores a esa fecha.

Por otra parte, Ingeominas en su calidad de autoridad minera delegada aprobó el 16 de noviembre de 2007 el Plan de Operación Integrada y el esquema operacional de las explotaciones correspondientes a Drummond como titular de los contratos mineros 078-88 (La Loma), 283-95 (Similoa) y 284-95 (Rincón Hondo) y como operador del contrato 144-97 (El Descanso). Para poder operar de manera conjunta todos estos contratos, en mayo de 2009 se modificó el contrato de La Loma<sup>66</sup>, introduciendo dos nuevas condiciones:

64 Para carbones equivalentes a 11.370 BTU por libra GAR (gross as received).

65 Registrados diariamente en el SSY Mineral FFA Report.

66 Otrosí número 10 del 29 de mayo de 2009.

- La autorización para mezclar en la banda transportadora principal de Puerto Drummond (Ciénaga) el carbón proveniente del área de todos estos contratos, previo su paso por un muestreador automático y antes del cargue en barcazas, para obtener las calidades que se requieran para la debida comercialización del carbón proveniente de ellas.
- La autorización para compartir física y técnicamente el uso de la infraestructura minera, de transporte y de puerto existente o que se adquiriera a futuro, principalmente la adquirida en virtud de la ejecución del contrato La Loma, que sea necesaria para efectos del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los distintos contratos.

Adicionalmente, un concepto técnico de Ingeominas sobre los contratos mineros de Drummond concluye que el sistema de depreciación y amortización pactado para efectos de la reversión de activos prevista en ellos es el sistema lineal, el cual está acorde y cumple con los sistemas y métodos de depreciación contenidos en las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados. Con base en este concepto, se modifica el contrato de La Loma para permitir el traslado de equipos con su asignación contable entre los contratos mineros contemplados dentro del acuerdo de uso compartido de infraestructura en el marco de la operación integrada de esos contratos<sup>67</sup>.

### *Debates previos a la suscripción del contrato de La Loma*

En esta sección se reseñan dos aspectos íntimamente relacionados con las decisiones que se tomaron al suscribir el contrato de La Loma: los antecedentes del contrato de asociación con la Exxon para explotar el carbón de El Cerrejón en La Guajira; y las discusiones internas en Carbocol sobre la propuesta de Drummond para explotar el carbón de La Loma en el Cesar.

#### *a. Controversia sobre el contrato de El Cerrejón*

Las condiciones económicas del contrato con Drummond para la explotación del carbón de La Loma se acordaron con un antecedente de alta relevancia: el debate público que pocos años antes, a principios de los años ochenta del siglo pasado, se había desatado en relación con el contrato de asociación suscrito entre el Estado colombiano (Carbocol) y la multinacional Exxon (Intercor) para la explotación del carbón de Cerrejón en La Guajira, con participación por partes iguales<sup>68</sup>. Contrato suscrito después de un proceso licitatorio en el que participaron compañías nacionales e internacionales.

Entrar a detallar los distintos asuntos jurídicos, técnicos y económicos que marcaron la suscripción y posterior evolución del contrato CarcoboI-Intercor, así como la venta de la participación del Estado a BHP Billiton, AngloAmerican y Glencore en el año 2000, sobrepasa con creces el alcance del presente capítulo. No obstante, es útil hacer referencia a algunos aspectos que se discutieron en su época en relación con las condiciones económicas del contrato original de El Cerrejón, las cuales se relacionan bastante con las condiciones del contrato con Drummond en La Loma.

<sup>67</sup> Otrosí número 11 del 6 de agosto de 2009.

<sup>68</sup> Contrato suscrito entre Carbones de Colombia S.A. – Carbocol e International Colombia Resources Corporation – Intercor el 17 de diciembre de 1976 y con fecha efectiva de iniciación el 1 de enero de 1977.

Dentro de las condiciones de las contraprestaciones económicas entre las partes, se destacan las siguientes<sup>69</sup>:

- Carbocol suministrará a Intercor toda la información disponible sobre al área contratada e Intercor entregará a Carbocol, sin limitación alguna, toda la información geológica y de perforación.
- La duración del contrato sería de 30 años, prorrogables en algunas circunstancias frente a demoras en las etapas de exploración y montaje, pero de todas formas con una fase de explotación de 23 años, no prorrogables.
- La operación del contrato sería dirigida por un Comité Ejecutivo integrado por un delegado de cada una de las partes, con sus respectivos suplentes, que aprobaría los programas y el presupuesto general tanto en la fase de montaje como en la de explotación. Igualmente tenía, entre otras, las funciones de designar el operador en caso de renuncia de Intercor y nombrar el auditor externo de la cuenta conjunta suscrita entre Intercor y Carbocol.
- Se establece que durante la explotación del área contratada, Intercor entregaría a Carbocol regalías, en dinero o en especie a elección de esta última, del 15% de la producción de carbón que correspondiera a Intercor. Si se optara por recibir las regalías en dinero, el valor del carbón sería el precio neto en boca de mina que resultara de deducir del precio neto de venta al contado del carbón de Intercor en puerto, la tarifa establecida por el Comité Ejecutivo por la movilización del mineral de la mina al puerto y su embarque. Esta tarifa dependería de los volúmenes a movilizar, de los costos imputables al almacenamiento, transporte y embarque, y de los imputables a la operación del puerto, más una utilidad que para tal efecto sería acordada por el Comité Ejecutivo.
- Antes de liquidar las regalías, cada una de las partes tendría derecho al 50% de la producción. Sin embargo, se establecía que, cuando cualquiera de las partes negociara un contrato de venta de carbón, tendría la obligación de ofrecer una participación del 50% de los volúmenes de tal negociación a la otra parte, la cual podría celebrar un contrato por separado, para proveer este 50% bajo los mismos términos negociados por la primera parte.
- Además de la participación en el 50% de la producción total y las regalías (15% de la producción de Intercor, es decir, 7,5% de la producción total), se establecía para Carbocol una porción de un *ingreso de participación*, equivalente en la práctica a una regalía adicional. Al respecto, se establecía en las cláusulas del contrato que *“el ingreso de participación será la diferencia entre el ingreso total de Intercor menos el ingreso básico. El ingreso básico es la cantidad que resulte de sumar la regalía que Intercor deberá entregar a Carbocol, los costos de operación de Intercor, la*

---

69 Para mayores detalles, puede consultarse a Galán (1982). Mientras no se indique lo contrario, las referencias al contrato Cerrejón – Intercor que aquí se presentan son tomadas de esta fuente.

depreciación determinada en dólares y una *utilidad básica* antes de impuestos, del treinta y cinco por ciento (35%) sobre la inversión acumulada en dólares”. Estando todos estos valores referidos a la participación de Intercor en todos los costos de operación en la mina, en el transporte y en el embarque, así como sus aportes a las inversiones requeridas para la operación del proyecto. En el caso de la *utilidad básica*, equivalente al 35% de la inversión acumulada de Intercor en el proyecto, se establecía su cálculo sobre la suma de todas las inversiones que hubiera efectuado Intercor, depreciada durante los primeros cinco años por el método del *doble saldo decreciente (DSD)* y durante el resto de la vida del proyecto por el método de línea recta<sup>70</sup>. Adicionalmente, este ingreso de participación se ajustaría multiplicándolo por un factor de 2,5 y dividiéndolo por los millones de toneladas del proyecto producidas en el año que le correspondieran a Intercor<sup>71</sup>. Finalmente, si este ingreso de participación resultaba menor o igual a US\$ 25 millones anuales, Carbocol recibiría un ingreso efectivo de participación equivalente al 2% de dicho valor; si sobrepasaba los US\$ 25 millones y hasta US\$ 50 millones, sobre este exceso recibiría el 9%; si sobrepasaba los US\$ 50 millones y hasta US\$ 60, recibiría el 15% sobre el exceso. Y así sucesivamente, si sobrepasaba los US\$ 90 millones y hasta US\$ 100 millones, recibiría el 50% del exceso; y si llegaba a sobrepasar los US\$ 250 millones anuales, Carbocol recibiría el 90% de dicho exceso<sup>72</sup>.

- En relación con este ingreso de participación a Carbocol, el contrato establecía una cierta estabilidad tributaria para Intercor. Asumiendo que la tasa de impuestos combinada era del 52%, se estableció un mecanismo que hacía variar el ingreso de participación a ser transferido de Intercor a Carbocol, de manera inversa

---

70 Con el método de depreciación en línea recta (con valor de salvamento = 0), en cada período se deprecia el valor inicial del activo, por una tasa igual a 100% dividido la vida útil del activo ( $100\% / \#$  períodos de la vida útil). Con el método de depreciación de doble saldo decreciente (DSD) en cada período se deprecia el valor del activo al final del período anterior, a una tasa que sea el doble de la depreciación en línea recta ( $2 \times 100\% / \#$  períodos de la vida útil). Por ser un método de depreciación acelerada, en los primeros años la depreciación anual con DSD es mayor que en línea recta. Pero cuando es en línea recta, si se asume un valor de salvamento de cero, el valor del activo al final de su vida útil resulta precisamente en cero; en contraste, al aplicar el método de DSD, no se asume a priori ningún valor de salvamento y al final del mismo período el valor del activo siempre es positivo (Hornngren, 2000, pp. 281-282).

71 Si se asume que el proyecto debería producir 5 millones de toneladas anuales (2,5 millones para Intercor), este factor sería neutro para el cálculo del ingreso de participación de Carbocol al alcanzar este volumen, puesto que 2,5 dividido por 2,5 millones de toneladas es igual a uno. Pero si la producción fuese mayor que esta meta, al mantener el numerador en 2,5 se reduciría el valor de participación a favor de Carbocol. Finalmente se aprobó el proyecto con niveles de 25 millones de toneladas por año (12,5 millones para Intercor), lo que, de alcanzarse, reduciría de entrada en un 80% cualquier participación de Carbocol en este ingreso de participación. Esto en virtud a que al mantener el numerador en 2,5 y dividirlo por una producción de 12,5 millones de toneladas, el factor quedaría en 0,2, es decir únicamente el 20% de estos ingresos a favor de Carbocol.

72 Escala de participación en utilidades que posteriormente fue retomada de manera prácticamente igual en el contrato 078-88 de Drummond, con los porcentajes de participación agregados, para cada nivel de ingreso base, que se muestran en la sección de descripción del contrato de la Loma.

al comportamiento de los impuestos: si los impuestos se elevaran más allá de esta tasa, el ingreso de participación de Carbocol disminuiría proporcionalmente; y si esa tasa caía por debajo de dicho 52%, el ingreso de participación para Carbocol se incrementaría.

- Los gastos por cuenta de la exploración serían, en su totalidad, asumidos por Intercor. Una vez declarada la comercialidad del proyecto (ocurrida el 1 de septiembre de 1980), la propiedad de los derechos sobre el área contratada quedó distribuida por partes iguales entre Intercor y Carbocol. Todos los costos y obligaciones se cargarían a una cuenta conjunta, y todas las propiedades adquiridas o utilizadas para el cumplimiento de las actividades de explotación serían pagadas mitad y mitad por cada una de las partes.
- En el contrato, Exxon, en su calidad de casa matriz de Intercor, se comprometió a invertir 20 millones de dólares en exploración o explotación de crudo o gas. Así mismo, Intercor se comprometió a gastar 5 millones de dólares durante cinco años, para ayudar a evaluar las reservas de carbón en el país.

En 1980 se adelantó en el Senado de la República una controversia sobre las condiciones de este contrato, al que fueron citados los ministros de Hacienda, Desarrollo y Minas y Energía por los senadores Guillermo Gaviria, Enrique Pardo Parra y Luis Carlos Galán Sarmiento. Dentro de los asuntos que suscitaron mayor debate en esta citación, en relación con los asuntos de las contraprestaciones económicas y asuntos afines, se destacan los siguientes aspectos (Galán, 1982):

- Pensando en la reversión al Estado al finalizar el contrato, se propuso una rotación del operador, al menos durante los últimos cinco o diez años, para que Carbocol pudiese asumir en el 2010 la responsabilidad de las minas con una preparación técnica adecuada.
- Se insistió en la necesidad de destinar una parte importante del carbón del proyecto para impulsar la diversificación de la estructura eléctrica del país, multiplicando el número de termoeléctricas para alcanzar una meta de entre 25 y 30 por ciento de la electricidad total del país generada térmicamente.
- Se objetaron las limitaciones establecidas en el contrato en asuntos tales como los procesos de auditoría, en donde, por ejemplo, se señalaba un plazo de máximo de un año para revisar y objetar los estados de cuenta.
- Sobre las regalías, se puso en evidencia el cambio que se produjo en el contrato en relación con el modelo propuesto en los términos de referencia. En ellos se usó una fórmula que empleaba Ecopetrol para los contratos de asociación, consistente en establecer que *“durante la explotación del área contratada el operador entregará a Ecopetrol como regalía un porcentaje X de la producción en dicha área”*. Sin embargo, en el contrato se agregó al final de esta frase el texto *“que corresponde a Intercor”*, generando gran confusión, puesto que el 15% ya no sería del total de la producción sino sólo del 7,5%, ya que a Intercor sólo le correspondía el 50% de la producción. Al respecto se señaló que, aunque la intención de los negociadores no fuese esta-

blecer una regalía del 15% sobre el total de la producción, se cuestionó la forma como se hizo por la multitud de confusiones que generó esta ambigüedad.

- Se cuestionó que se hubiese llegado a acuerdos de manera precipitada, en un escenario de expectativas favorables para el mercado del carbón a raíz de la crisis del petróleo generada por los acontecimientos en el Medio Oriente en 1973, actuando con muy baja posición negociadora por parte de Colombia, lo cual se expresaba, entre otras cosas, por la carencia de conocimiento sobre la magnitud de las reservas disponibles en el yacimiento. Los senadores manifestaron que esta baja capacidad negociadora se había expresado en el hecho de haber dejado abierta, en los términos de la convocatoria, la oferta de las regalías para ser definida por el proponente. En lugar de esto, se hubiese podido optar por exigir una regalía mínima más alta, como, por ejemplo, similar a las que se exigían en los campos petroleros, que oscilaba alrededor del 20%, es decir más del doble de la finalmente acordada en este contrato (7,5%).

- El ministro García Parra objetó esta observación, argumentando que la propuesta de Intercor había sido la más alta entre todos los proponentes. Sin embargo, en el debate se puso de presente que esta superioridad de la propuesta había que tomarla con beneficio de inventario, poniendo de presente que las trasnacionales respetaban ciertas reglas del juego entre ellas, de tal forma que cuando una empresa del poder de la Exxon estaba interesado en determinado negocio, era difícil que otra se le enfrentara.

Por su parte, el mismo autor arriba citado (Galán, 1982) pone de presente múltiples objeciones que, desde distintas perspectivas, se habían venido formulando a la forma en que se realizó el contrato, dentro de las cuales se destacan: las emanadas de la Misión Parsons contratada por el Banco Mundial para analizar las condiciones de un crédito de alto valor que se estaba negociando para este proyecto; los análisis del Departamento Nacional de Planeación (DNP); la posición expresada por tres economistas de Carbocol para justificar su renuncia a la empresa y los conceptos emitidos por asesores del ministro de Minas y Energía.

Al respecto, señala que la Misión Parsons puso de presente, en agosto de 1980, serias dificultades para realizar un análisis completo del proyecto, por graves restricciones de acceso a información de Intercor. En particular, destaca: 1) la ausencia de informes periódicos de Intercor a Carbocol desde enero de dicho año; 2) los informes incompletos suministrados por Intercor a Carbocol, elaborados por Exxon para orientar la toma de decisiones, especialmente los que contienen el *diseño base* y el *estimativo base* del proyecto; 3) el hecho de que el documento de diseño base presentara sólo resúmenes generales de estimativos de costos y no el *“suficiente detalle para permitir la realización de ninguno de los tres objetivos de su revisión: a) verificar el cubrimiento de los elementos necesarios de costos; b) comprobar la sensatez de los estimativos; y c) permitir la realización de un análisis financiero adicional y del análisis económico”* no incluidos en el diseño base ni en la declaratoria; 4) que los volúmenes técnicos presentados por Intercor *“contienen poco con respecto a las razones, los análisis comparativos o las alternativas de la*

*decisión relativa al diseño del proyecto”; 5) que se suministró “un análisis financiero limitado e insuficiente”; y 6) que “no se cubrieron los elementos de una factibilidad completa, tales como los referentes al medio ambiente, económicos y sociales”<sup>73</sup>.*

Por último, señala cómo dos semanas antes de que el gobierno tomara la decisión sobre la comercialidad del proyecto, la misión encargada por el Banco Mundial para analizar las condiciones del crédito que se estaba negociando para el mismo, manifestara su inconformidad sobre el acceso a los estudios de Intercor y sobre la incertidumbre de cómo se proyectaba explotar el carbón, expresando que *“Intercor continúa negándonos la oportunidad para un contacto, uno a uno, directo y profesional, con quienes hacen los estudios, lo que nosotros consideramos esencial para llevar a cabo [nuestros propósitos]. Esto es realmente censurable”* (Misión Parsons, FS 319, 18 de agosto de 1980).

Sobre las opiniones de técnicos del DNP, Galán (1982) cita documentos que ponen de presente las dudas que existen sobre diversos aspectos: la participación de Carbocol en la elaboración y análisis de las decisiones, limitándose únicamente a su participación en el Comité Ejecutivo; la ausencia de condiciones de rotación del operador durante la vida del proyecto, limitando la capacidad de participación de Carbocol en esta actividad y comprometiendo sus posibilidades de asimilación del paquete tecnológico; la indefinición previa de las condiciones de tarifas para el uso del ferrocarril y del puerto; las bajas tarifas establecidas para el consumo eléctrico, sin cubrir los costos de expansión del sistema, y la ausencia de información completa sobre la estructura de costos, con las implicaciones que esto tiene en la determinación del ingreso de participación que dará Intercor a Carbocol.

Especial atención se da en el análisis de Galán (1982) al concepto emitido por los economistas Cecilia de Sierra, Liliana Jaramillo y Roberto Forero del departamento técnico y financiero de Carbocol, el cual sacó a la luz pública la situación del proyecto y presentó claras advertencias que, según el autor de dicho análisis, fueron ignoradas por el gobierno. En particular, pusieron de presente aspectos económicos y financieros centrales, tales como: un desmesurado incremento por parte de Intercor de los costos de inversión y operación, de los precios del carbón usados en el análisis y del tamaño del proyecto (de 5 a 10 o 25 millones de toneladas anuales) sin explicaciones claras ni oportunas; haber mantenido los niveles de regalías acordadas para 5 millones de toneladas anuales (15% sobre la producción), aceptando la misma tarifa para niveles de producción que pasaron a ser de 25 millones de toneladas anuales; la significativa reducción de las posibilidades de ingresos de participación por parte de Carbocol, al no modificar las fórmulas de cálculo diseñadas para obtener esta participación al máximo con 5 millones de toneladas anuales, pero reduciéndose notablemente cuando se supera esta cifra; la negativa de Exxon de suministrar ciertos costos y las expresiones de Intercor manifestadas en repetidas ocasiones de que *“tendríamos que aceptar los costos de buena fe”*; la incertidumbre manifiesta por el mismo Intercor de las implicaciones sobre las inversiones y los costos de operación al pasar de 5 a 11 o a 20 millones de toneladas al año; la posición de Intercor de ignorar las conclusiones de los estudios de Carbocol sobre la sensibilidad de la comercialidad del proyecto y de las

---

73 Fred J. Sawyer, director de Servicios Generales de Consultoría de Parsons, Progress Report No. 5 del 15 de agosto de 1980 (citado por Galán, 1982, p. 59).

regalías a Carbocol al nivel de tarifas de transporte y del puerto, afirmando específicamente que “una rentabilidad del 35% sobre la inversión acumulada en infraestructura, como base del cálculo de las tarifas, puede gravar onerosamente todo posible transporte que utilice dicha infraestructura”. Todo ello con una conclusión final<sup>74</sup>:

*Declarar comercialidad con la idea de que si el proyecto es bueno para Exxon es bueno también para Carbocol y el país, implica desconocer el hecho de que lo fundamental es salvaguardar los derechos de Carbocol y del país en materia de ingresos de participación, regalías, tarifas y costos de inversión y operación que le corresponden como socio del proyecto y como dueño inicial del recurso natural.*

Por su parte, el autor del citado trabajo concluye su análisis sobre las condiciones económicas del contrato para Carbocol con dos llamados de atención sobre aspectos que, en su concepto, son determinantes de la conveniencia del proyecto para los intereses del país: la necesidad de prestar especial atención a las tarifas de transporte del carbón de la mina al puerto, con sus implicaciones sobre las regalías a pagar por Intercor; y la forma de cálculo de la participación de Carbocol en las utilidades, no solo por la forma confusa en que se definió, sino principalmente por el poco rigor técnico como fue definida.

Del análisis anterior resulta claro que el contrato de Carbocol con Intercor para explotar el carbón de El Cerrejón presenta una diferencia de fondo frente con al celebrado con Drummond, una década después, para explotar el carbón de La Loma: su participación en la propiedad. Sin embargo, las notas precedentes ponen de manifiesto no sólo gran similitud en términos de condiciones contractuales tales como la fijación de las regalías o de la participación en utilidades, sino muy especialmente en un aspecto central: la gran asimetría en el acceso a la información, insumo determinante en el momento de tomar decisiones de alta trascendencia para el país. En las secciones que siguen se pondrá de presente la gran cantidad de puntos comunes que caracterizaron estas dos negociaciones.

#### *b. Discusión entre Carbocol y el ministerio de Minas y Energía sobre el contrato de La Loma.*

En enero de 1988 el documento Conpes 2355 formuló lineamientos básicos de política para la contratación y ejecución de proyectos de gran minería. Teniendo en cuenta las experiencias de los contratos de níquel en Cerromatoso y de carbón en Cerrejón Zona Norte, estos lineamientos definen los contratos de exploración y explotación minera como aquellos mediante los cuales el sector privado, nacional o extranjero, pueda explorar y explotar, bajo su propio riesgo, yacimientos minerales, sin contar con la participación directa del Estado. En relación con las contraprestaciones económicas para el Estado, se establece que este tipo de contratos deberían pactarse con las siguientes condiciones<sup>75</sup>:

- Las regalías directas se establecerán de manera que guarden relación con el volumen a explotar y con un precio de referencia internacional.

<sup>74</sup> Galán (1982), pp. 62 a 64.

<sup>75</sup> DNP. Documento Conpes 2355 de enero de 1988.



- Debe incluirse una participación accionaria sin inversión (Free Equity) de forma que el Estado pueda participar en los proyectos sin inversión directa.
- Se incluirá un ingreso de participación por concepto de utilidades no esperadas cuando el precio internacional exceda un nivel determinado.
- Se incluirá el cobro de cánones superficiales y el pago de derechos de entrada. Estos últimos se refieren a la valoración de los estudios, que con recursos del Estado, se hayan efectuado con anterioridad a la negociación del contrato.

Por otra parte, en febrero de ese mismo año el vicepresidente Técnico y director de la Oficina Jurídica de Carbocol, dirigieron al entonces ministro de Minas y Energía, Guillermo Perry Rubio, y al presidente de Carbocol, Oscar Mejía Vallejo, un informe sobre la negociación del contrato con Drummond. En este informe llaman la atención sobre diversos aspectos en donde no se pudo llegar a un acuerdo con Drummond, dentro los cuales se destacan las que se describen a continuación directamente relacionadas con las contraprestaciones económicas<sup>76</sup>.

#### *1. Sobre el denominado “flete presunto”.*

Carbocol planteaba que el denominado flete presunto a ser empleado para calcular el precio a boca de mina sobre el cual se liquidan las regalías, debería quedar explícitamente asociado en el contrato a los resultados del estudio de factibilidad que se adelanta en desarrollo del contrato. De esta forma, se obtendría que si dicho estudio arrojaba valores inferiores a los inicialmente estimados, esto repercutiría en mayores regalías para el Estado. En contraste, Drummond no aceptaba que dentro de los términos del contrato quedara en forma explícita la relación entre el flete presunto y la infraestructura a la cual está asociado este flete. Además, señala el informe que esta posición de Drummond de pactar un flete presunto para efectos del cálculo de la regalías, tenía por objeto evitar la auditoría permanente a los costos reales.

El contrato finalmente acoge el criterio de Drummond. Posteriormente se modifica en parte al respecto, pero únicamente en relación con el flete cobrado por Ferrovías, pero no en lo referido a la infraestructura de transporte y embarque aportada por Drummond, cuyos valores deducibles siguen siendo presuntos y no asociados a lo arrojado por el respectivo estudio de factibilidad.

#### *2. Sobre las denominadas “toneladas del proyecto”.*

Carbocol consideraba que los términos del contrato deben establecerse sobre la cantidad de carbón extraída de la mina y no únicamente sobre el carbón efectivamente exportado al exterior, como lo planteaba Drummond. Expresa el informe que Drummond quiere que se le garantice un volumen de 10 millones de toneladas vendidas, independientemente de eventuales pérdidas originadas en el beneficio y proceso del carbón, argumentando que para ello el nivel de producción requerido podría ser entre 38 y 40 por ciento superior a los 10 millones de toneladas propuestas. Frente a esta posición, Carbocol manifestaba la necesidad de cobrar regalías sobre el carbón extraído y no sobre el vendido, para contar con controles que permitan evitar un sistema de minería extensiva. Además, manifestaba que para volúmenes superiores a 10 millones

---

76 Carbocol. Informe de la negociación con Drummond. Comunicación 0752 del 8 de febrero de 1988.

de toneladas anuales producidas, Carbocol estaría dispuesto a aceptar el incremento, siempre y cuando se renegocien las condiciones económicas.

El contrato finalmente acoge el criterio de Drummond, sin ninguna modificación de las condiciones económicas de porcentaje de regalías y participación en utilidades cuando autorizan exportaciones del doble y el triple de las originalmente acordadas.

### *3. Sobre la aprobación del estudio de factibilidad.*

Carbocol manifestaba que los criterios de aprobación del estudio de factibilidad que se pactaran debían incluirse aquellos relacionados con el objeto y la naturaleza del contrato y no debían estar asociados exclusivamente a prácticas de ingeniería. Se llamaba la atención al respecto que, al definir contractualmente que las observaciones que podía hacer Carbocol al estudio de factibilidad estuvieran relacionadas únicamente con criterios de ingeniería generalmente aceptados, quedaría obligada a aceptar fórmulas propuestas por Drummond que cumplieran con esta condición que consideraba insuficiente. Drummond argumentaba que ese criterio se establecía para evitar que, en el momento de la decisión, Carbocol asumiera una posición arbitraria. En contraste, Carbocol sostenía que se debía dejar explícitamente en el contrato que también podría expresar objeciones al estudio de factibilidad, razonablemente motivadas, teniendo en cuenta el cumplimiento del objeto del contrato y las características de la naturaleza del proyecto, y no únicamente criterios de ingeniería calificados por peritos externos.

El contrato finalmente suscrito establece que el estudio de factibilidad está condicionado a su aprobación *“de acuerdo con los estándares normales de Ingeniería para este tipo de proyecto, teniendo en cuenta en la media apropiada los factores sociales, económicos y ambientales relevantes”*. Sin embargo, estas condiciones no tienen en cuenta explícitamente el objeto del contrato, ni mucho menos condiciones económicas de la participación efectiva del Estado en las utilidades del proyecto. Adicionalmente, el contrato se modifica posteriormente, relajando las condiciones de aprobación de este estudio de factibilidad.

### *4. Sobre el monto de las regalías.*

Carbocol proponía pactar las regalías sobre el precio FOB de referencia y no sobre el precio a boca de mina, usando para su cálculo índices de comportamiento de los costos de transporte y embarque. Esto, en virtud a que estos índices podrían reflejar un incremento de costos que llevaran a una liquidación nula de regalías, sin que esto implique que los costos reales de transporte se hayan incrementado de la misma manera, comprometiendo el margen de ganancia del inversionista. Además manifestaba el informe que Drummond exigía poder realizar una auditoría a Carbocol, a través de un auditor externo, a fin de confirmar la validez de la información de precios FOB de Cerrejón Zona Norte que servía de referencia para calcular el precio a boca de mina. Carbocol no aceptaba esta posición y sugería que se emitiera una certificación de Carbocol y del auditor de Contraloría General como garantía de confiabilidad, por tratarse del organismo de control del Estado.

El contrato acoge parcialmente la propuesta de Carbocol, manteniendo el cálculo de regalías sobre un precio a boca de mina, pero garantizando que éstas no puedan ser inferiores al 5% del precio FOB reportado en Cerrejón Zona Norte. En relación con la auditoría a los precios FOB, el contrato rechaza la propuesta de Carbocol.

### 5. Sobre los ingresos por participación en utilidades.

Carbocol llamaba la atención sobre que el sistema de cálculo de la participación de utilidades propuesto por Drummond no reportaría ningún ingreso para el Estado, adicional a las regalías pactadas, ni siquiera frente a las expectativas más optimistas de precios del carbón. En consecuencia, Carbocol proponía modificar de fondo el sistema de cálculo de esta participación en utilidades. Entre otros factores, proponía que la depreciación de activos se hiciera con base en el precio de adquisición y no en su valor indexado; que tampoco se indexaran los valores de la tabla de cálculo de las utilidades; ni que se incluyeran las contingencias como parte de los costos deducibles, por estar ellas implícitamente en los valores supuestos. Igualmente, proponía que se calculasen estas ganancias a partir de un determinado precio FOB de las exportaciones, a ser establecido en US\$ 50 por tonelada.

En definitiva, el contrato mantiene una forma de cálculo que no ha arrojado utilidades para el Estado, ni siquiera en las coyunturas de precios sustancialmente mayores al propuesto por Carbocol, tan como se muestra en las siguientes secciones de este capítulo.

### *Evolución de las contraprestaciones económicas en el contrato de La Loma*

El tamaño de un proyecto minero es una de las variables determinantes para garantizar la viabilidad del mismo. Tal como se reseñó en el debate sobre El Cerrejón, este proyecto fue contratado originalmente para llegar a un tope máximo de cinco millones de toneladas anuales. Sin embargo, aún antes de iniciar operaciones se estimaba que no sería comercialmente viable en estos órdenes de magnitud, sino que requería producir entre 10 y 25 millones de toneladas por año<sup>77</sup>.

En el caso de La Loma, la evolución fue en alguna medida bastante similar. En su versión original, el contrato fue suscrito, en 1988, para operar a mediados de los años noventa con una extracción entre 6 y 10 millones de toneladas por año. Estos topes fueron rápidamente alcanzados a los pocos años de iniciar operaciones, lo cual obligó a renegociar incrementos en estos límites (Gráfico 1). Aún antes de iniciar operaciones, en 1994 los planes operativos empezaron a señalar que rápidamente se superarían estos límites. A pesar de mantenerse el tope máximo en 10 millones de toneladas, se estableció la posibilidad de que Carbocol autorizara explotaciones anuales hasta de 13 millones de toneladas. Más aún, en pocos años (en 2001) se había elevado este límite a 14,5 millones de toneladas por año, para pasar rápidamente a 20 y aún a más de treinta millones de toneladas anuales. En 2002 se incrementaron los topes a 20 millones de toneladas por año; y a partir de 2003 se abre la opción de superar los 30 millones anuales.

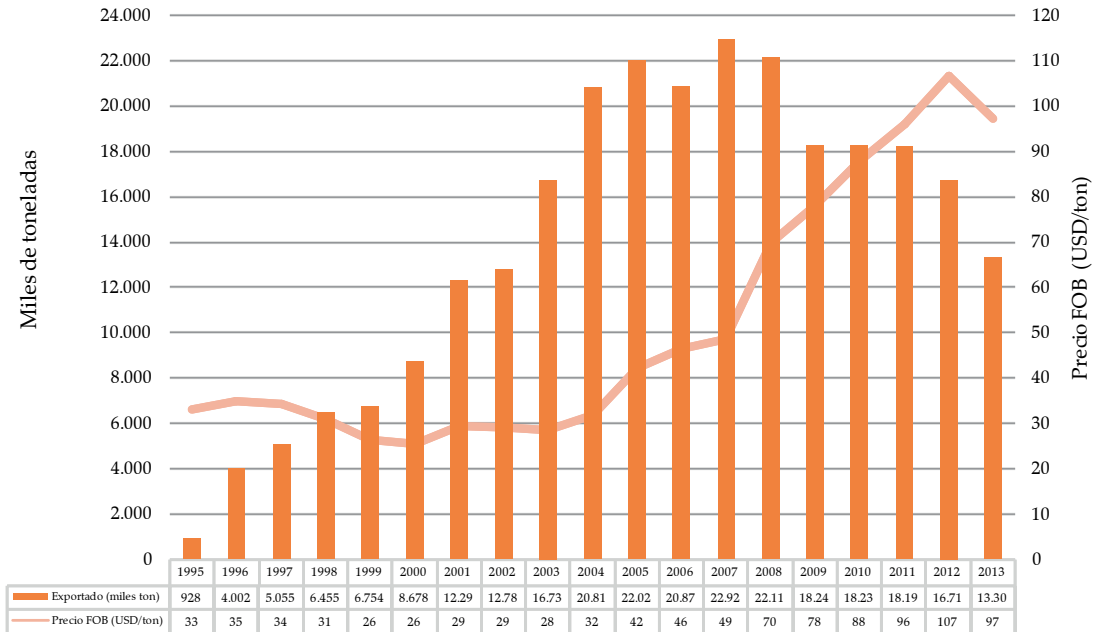
En relación con la factibilidad económica de estas ampliaciones, así como sobre los costos de las mismas, en un principio se estableció como condición para iniciar la fase de operación y montaje, que Drummond sometiera a aprobación de Carbocol un estudio de factibilidad detallado, con niveles adecuados de desagregación tanto de la estructura de costos como su relación con los componentes tecnológicos del proyecto, que permitiera a Carbocol conceptuar sobre esta factibilidad.

---

77 Cerrejón (incluyendo a Carbocol) reportó, a mediados de la década de los años noventa del siglo pasado, exportaciones de más de 13 millones de toneladas anuales (Rudas, 2013).

Un elemento que determinaba la importancia del estudio de factibilidad tiene que ver con sus implicaciones en la determinación de las contraprestaciones económicas acordadas en el contrato. De manera expresa, en el contrato originalmente suscrito casi todos los parámetros determinantes de estas contraprestaciones, con excepción de la cantidad de carbón exportado, eran presuntos.

**Gráfico 1.** Drummond – La Loma. Volumen y precio implícito FOB de exportaciones. 1995-2013



**Fuentes.** Reportes de Agencia Nacional de Minería a CGR, Reportes a CGR de datos sobre regalías (Cantidades). Ministerio de Comercio Exterior, Industria y Turismo, Banco de Datos de Comercio Exterior - Bacex. (Cantidad y valor FOB de las exportaciones)

Los precios para determinar los ingresos se establecieron de manera presunta, inicialmente tomando como referencia el precio FOB del carbón exportado desde Cerrejón Zona Norte, y posteriormente a partir de un promedio ponderado de precios en el mercado en Ámsterdam-Róterdam-Antwerp, pero ajustados a partir de una composición de ventas a distintos plazos (spot, a 6 meses, a 12 meses y a 18 meses) y descontando los fletes presuntos del transporte marítimo. Luego se establecía un costo de transporte de la mina a puerto y del embarque, incluyendo tanto el valor de las inversiones como de operación de estas actividades, igualmente presuntos. Posteriormente, uno de los pocos componentes de esta estructura que dejó de ser presunto, fue la tarifa cobrada por Ferrovías como operador de la red férrea, por el derecho al uso de dicha red.

A pesar de que, en determinado momento, en una de las modificaciones del contrato se eliminó casi por completo la referencia a datos presuntos, en la práctica el contrato sigue rigiéndose actualmente por una amplia gama de presunciones, más que a partir de datos reales. De allí que la eliminación de la reiterada referencia a ingresos y costos presuntos para determinar los factores de cálculo de las contraprestaciones económicas, y su sustitución por el concepto de montos deducibles, parece haber sido más un asunto de estética que un cambio real en el en-

foque predominante de recurrir a datos presuntivos en lugar de considerar los comportamientos reales de las inversiones, los costos y los precios de la propia empresa.

En síntesis, el estudio de factibilidad se terminaba volviendo un instrumento no sólo para tomar decisiones con base en hipótesis de comportamiento futuro del proyecto, sino para definir *a priori* buena parte de los factores determinantes de la participación del Estado en la renta generada por este proyecto. No obstante, ante la recurrente señal de que el estudio de factibilidad que se presentaba no cumplía con las exigentes condiciones establecidas en el contrato, se optó por disminuir las exigencias de detalle en los aspectos económicos y financieros de este estudio.

Esta situación, aunada a la reticencia de Drummond a suministrar información de detalle y su rechazo reiterado a aceptar procesos de auditoría integrales, distintos a la revisión en libros del pago de las contraprestaciones económicas y del flujo de carbón que realizó la firma auditora BDO (2010) cubriendo el período de 2005 a 2009, genera interrogantes sobre la consistencia que puedan tener estas contraprestaciones con el comportamiento real de las inversiones, los costos operativos e incluso el mercado real que enfrenta la empresa. A continuación se detallan algunos aspectos al respecto, en relación con los aspectos centrales en el cálculo de las regalías y la participación en las ganancias extraordinarias.

Dicho análisis se realiza de todas formas con algunas restricciones de información de detalle. Esto en virtud de que la única información formal disponible es el resultado de una auditoría contratada en el año 2010 por Ingeominas a la firma BDO, orientada al análisis contable de la determinación y compilación de las regalías y el monto de la ganancia presuntiva y la participación en las ganancias durante los años 2005 a 2009, de conformidad con lo establecido en las cláusulas 23 y 24 del contrato 078 de 1988 suscrito entre Carbocol y Drummond. Así mismo, se realizó una auditoría al sistema de flujo de carbón en desarrollo de la metodología de mezclas de carbón procedentes de los contratos mineros 078-88 (La Loma) y 144-97 (El Descanso), de acuerdo con lo establecido en el artículo número 10 al contrato 078-88, suscrito en mayo de 2009<sup>78</sup>.

### *Evolución de las regalías*

De acuerdo con las condiciones establecidas en el contrato 0789-88, la liquidación de las regalías a pagar por parte de Drummond dependen de tres variables fundamentales: la cantidad de carbón objeto del cobro de la regalía; el precio de referencia para calcular los ingresos presuntos de la empresa y los montos a deducir para calcular el precio a boca de mina, dependientes de los costos presuntos de transporte y embarque.

#### *a. Cantidades de carbón objeto de cobro*

A diferencia de lo establecido en la Ley 141 de 1994, expedida después de suscribir el contrato 078-88 con Drummond, el sistema de cobro de regalías acordado en este contrato establece que las regalías se cobran sobre el carbón efectivamente exportado y no sobre el que se haya extraído de la mina. Como se analizó en secciones precedentes, sobre esta modalidad de liquidación las vicepresidencias técnica y jurídica de Carbocol habían manifestado su posición de negociar

---

78 Ver al respecto BDO (2010).

las condiciones económicas no sólo sobre las cantidades exportadas sino sobre las realmente explotadas, así como de renegociar dichas condiciones para cantidades mayores a 10 millones de toneladas por año.

Es claro que esta posición de Carbocol de renegociar las condiciones económicas cuando se incrementara el tamaño del proyecto en términos de las exportaciones máximas permitidas, y por consiguiente de la explotación de carbón, fue rápidamente cambiada por el mismo Carbocol, cuando desde antes de iniciarse la fase de explotación ya había autorizado sobrepasar estos límites. Decisión que, paulatinamente, fue relajándose aún más, hasta tal punto que actualmente tendría condiciones contractuales para explotar más de tres veces lo inicialmente acordado. Todo ello, sin haber modificado absolutamente en nada las contraprestaciones económicas en general, ni el método de cálculo de las regalías en particular<sup>79</sup>.

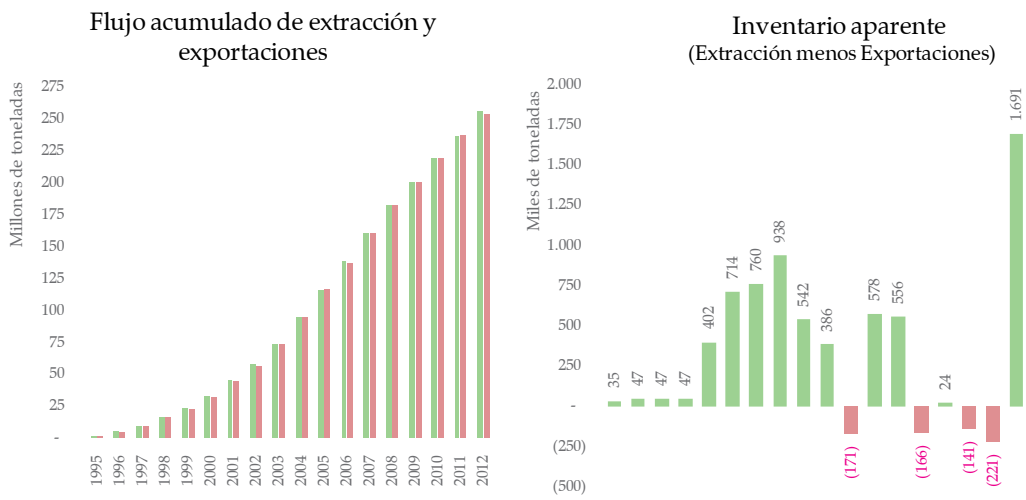
Otro aspecto que refleja las condiciones adversas de esta forma de cálculo exclusivamente por el carbón exportado y no por el extraído, fue la exclusión del pago de regalías por el carbón eventualmente usado por la misma empresa para su propio beneficio. No tiene explicación lógica que este carbón no pague regalías, máxime si se reconoce que sí debe pagar los respectivos impuestos, tales como el impuesto a la renta. En efecto, si una empresa como Drummond extrae un recurso del Estado y luego lo usa como insumo de producción, es lógico que lo contabilice de ambas formas. Como ingreso, debe contabilizarse a un valor equivalente al precio FOB que hubiese recibido en puerto (neto de costos de extracción, transporte y embarque); es decir, como parte de su ingreso, contabilizándolo al costo de oportunidad por no haberlo vendido en el mercado internacional. Mientras que ese mismo carbón, al usarse como insumo, debería reflejar lo que hubiese tenido que pagar Drummond a otro productor, en caso de no tenerlo a su disposición como parte del carbón que extrajo; es decir, al precio a boca de mina para carbón de uso en el mercado interno. La diferencia entre los dos, sería la utilidad gravable con el impuesto a la renta. De todas formas, surge el interrogante de si Drummond ha usado carbón o lo está haciendo en la actualidad, por ejemplo para generación eléctrica. Y, en caso de que sí lo haya hecho, si dicho carbón ha sido adecuadamente contabilizado para efectos de la liquidación del impuesto a la renta, toda vez que sería un insumo aportado por la Nación y por el cual no se han pagado regalías.

Otro aspecto que genera muchas inquietudes se relaciona con los inventarios de carbón, tanto en mina como en puerto. En efecto, teniendo en cuenta los flujos acumulados en el tiempo de las extracciones de la mina (Gráfico 2), se observa que hasta el año 2004 las exportaciones acumuladas fueron inferiores a la acumulación de volúmenes extraídos de la mina, dando lugar a la acumulación de inventarios totales, en la mina y/o en el puerto. Sin embargo, a partir de 2005 se empiezan a presentar situaciones en donde las exportaciones acumuladas sobrepasan la extracción total reportada, con lo cual los inventarios físicos tendrían que ser negativos, situación totalmente imposible de presentarse.

---

79 La única mejora en las regalías pagadas por tonelada para estos sustanciales nuevos volúmenes, se deriva de la disminución de los costos presuntos de inversión y de operación en la fase de transporte y embarque. Disminución apenas obvia, dadas las evidentes economías de escala que deben presentarse en estos procesos.

**Gráfico 2.** Drummond – La Loma. Flujo de cantidad de carbón extraído y exportado, 1995-2012



**Fuente.** Cálculos con base en CGR. Informe de actuación especial a PIN del Cesar, Resolución Orgánica 6680 de 2012, Agencia Nacional de Minería. Bogotá, 27 de noviembre de 2013.

Las cifras que se reportan en estas gráficas tienen origen en la información recibida por la Contraloría General de la República en una acción especial adelantada hacia la Agencia Nacional de Minería, ANM<sup>80</sup>. Teniendo en cuenta este origen, este resultado plantea inquietudes sobre la forma en que se están reportando estas cifras, bien sea de Drummond a la autoridad minera, o bien de la misma ANM a la Contraloría.

Igualmente se generan inquietudes sobre el origen de estos desfases en inventarios porque, de ser confiables estas cifras, esto sólo podría significar que se estarían reportando carbones de otra procedencia como si correspondieran a exportaciones de La Loma. Al respecto, contractualmente está establecido que Drummond puede compartir la infraestructura de transporte y embarque de carbón de esta mina, con el de otras procedencias tanto de la misma empresa como de terceros. Pero para ello se debe proceder a una diferenciación clara y confiable de cada origen, demostrando el respectivo pago de regalías y teniendo en cuenta el amplio diferencial de montos a pagar por tonelada, dependiendo del contrato minero al que corresponda cada carbón<sup>81</sup>. Resulta entonces extraño que la auditoría de BDO que corresponde a los años 2005 a 2009, no mencione ninguna verificación de las cifras de carbón extraído para contrastarlas con el carbón exportado, a pesar de que haya realizado la auditoría al sistema de flujo de carbón mediante observación efectuada en visitas llevadas a cabo a la mina, a las estaciones de cargue, a la planta de lavado, al ferrocarril y a todas las áreas relacionadas con la operación en puerto (BDO, 2010, p. 58). Y que, de acuerdo con estas observaciones, haya concluido que “el sistema de flujo de carbón permite determinar en cada exportación de carbón, de manera clara y precisa, la cantidad y calidad

80 Ver al respecto, CGR (2010).

81 Más adelante se analiza en detalle este diferencial de pago de regalías por tonelada entre las minas de La Loma y de El Descanso, ambas de Drummond.

*de carbón aportado por cada contrato minero” (BDO, 2010, p. 63). ¿Puede llegarse a esta conclusión sin contrastar los registros de cantidad extraída de La Loma con los registros de la cantidad embarcada y exportada de este mismo origen? ¿No solicitó BDO cifras históricas de estos flujos de carbón, antes de emitir esta conclusión sobre la confiabilidad del sistema?*

*b. El ingreso presunto*

El punto de partida para establecer el valor de las regalías a pagar por tonelada de carbón exportado es el que se denomina en el contrato original como precio FOBT, correspondiente al presuntoprecio del carbón embarcado para proceder a su despacho. De todas formas, antes de iniciar el análisis del comportamiento de este parámetro determinante tanto para la liquidación de las regalías como de la participación del Estado en las ganancias extraordinarias, es útil observar un indicador de resultado: el comportamiento real de estas contraprestaciones en relación con los precios FOB reportados efectivamente por Drummond a las autoridades colombianas de comercio exterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Teniendo en cuenta que, según estos registros, toda la producción de Drummond se ha vendido, por lo menos desde el año 2007, a un único comprador: la firma Interocean Sales, localizada en Georgetown (Islas Caimán).

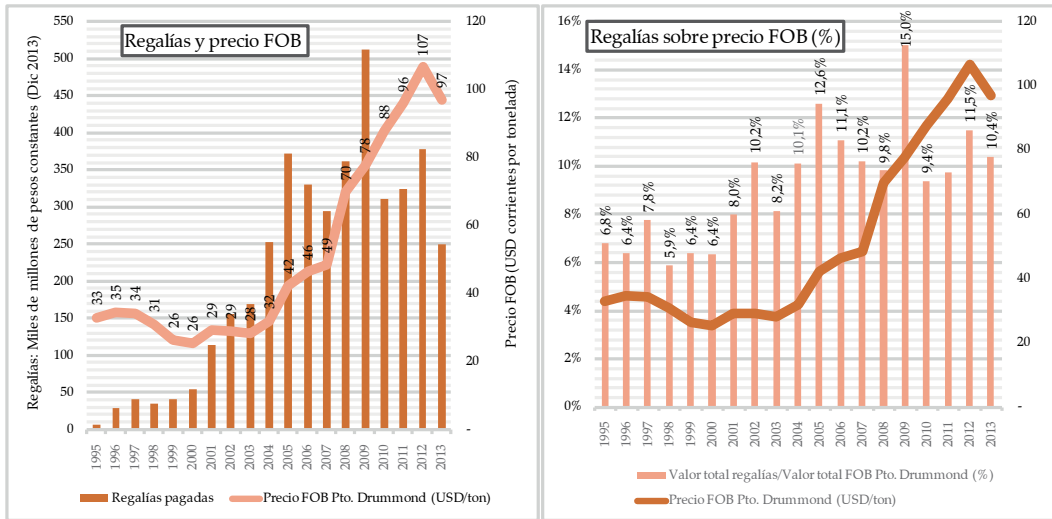
Como se observa en el Gráfico 3, en términos anuales y reales las regalías totales recibidas por el país del contrato de La Loma subieron de manera consistente y combinada con el comportamiento de los volúmenes exportados de este contrato (Gráfico 1) y de los precios implícitos de las exportaciones totales reportados por Drummond (Gráfico 3, izquierda)<sup>82</sup>. Sin embargo, al contrastar el valor total de las regalías originadas en La Loma con el valor de las exportaciones de este mismo contrato (calculado con el volumen real de esta procedencia, pero con el precio implícito promedio FOB de todas las exportaciones), se detecta una tendencia interesante (Gráfico 3, derecha): el valor de las regalías de los carbones de La Loma como porcentaje del valor FOB estimado de esas exportaciones, tiene una clara tendencia ascendente.

---

82 Este precio implícito se obtiene del valor total de las exportaciones sobre el volumen total exportado, según las declaraciones de Drummond a las autoridades de comercio exterior. Incluye, por tanto, no solo carbones de La Loma, sino de todas las exportaciones de Drummond.



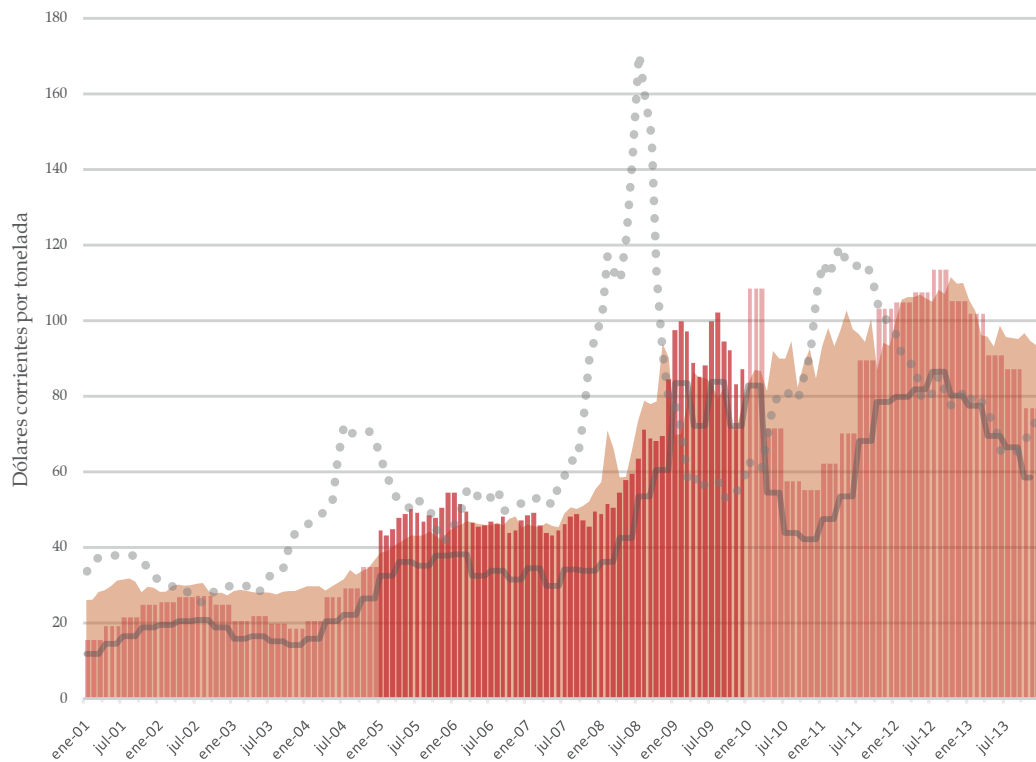
**Gráfico 3. Drummond – La Loma. Precio FOB implícito de exportaciones y valor de regalías. 1995-2013**



**Fuentes.** Reportes de Agencia Nacional de Minería a CGR, Reportes a CGR de datos sobre regalías (Regalías pagadas). Ministerio de Comercio Exterior, Industria y Turismo, Banco de Datos de Comercio Exterior - Bacex. (Precio FOB implícito de las exportaciones). En regalías, USD a pesos con tasa representativa del mercado (TRM) del Banco de la República y pesos deflactados por índice de precios al consumidor (IPC) del Dane.

Como las regalías se calculan siempre como un 15% sobre el precio a boca de mina, y este último se calcula como el precio de FOBT referencia menos los montos deducibles por transporte y embarque, esto significa que pudieron estar presentándose alguna de las siguientes tendencias: que los precios de referencia FOBT con las que se inicia el cálculo de los precios a boca de mina, hubieran crecido más rápidamente que los precios FOB reportados por Drummond a las autoridades de comercio exterior, dando como resultado un crecimiento más acelerado del valor de las regalías que del valor FOB real de las exportaciones; que los costos presuntos con los que se calcula el precio a boca de mina (deduciéndolos del precio FOB) hubiesen crecido más lentamente que los precios FOB reales, generando un crecimiento de las regalías más que proporcional al crecimiento del valor real de las exportaciones; o una combinación de ambas tendencias.

**Gráfico 4.** Drummond – La Loma. Precios de referencia para regalías y utilidades presuntas. 2001-2013



**Fuentes.** Precio FOB Drummond: Bacex de MCIT. Precio boca de mina: Estimado a partir de valor regalías y cantidad exportada, reportada por ANM a CGR. Precio FOBT (venta presunta) 2005-2009: Auditoría BDO, 2010. FOBT (estimado) 2001-2004 y 2000-2012: Cálculos a partir de precio boca de mina. FOB Cerrejón: Banco Mundial, reporte de precios FOB en Puerto Bolívar (La Guajira)

Infelizmente, para este análisis sólo se tuvo acceso a la información detallada de todas estas variables (precio FOB real, precio FOBT y precio a boca de mina) para un período relativamente corto (2005 a 2009), con base en información de la única auditoría formal disponible (BDO, 2010). Sin embargo, con base en información suministrada por la ANM, y teniendo en cuenta la relación entre precio a boca de mina y precio FOBT conocida durante el período 2005-2009, fue posible realizar una estimación de este precio de referencia<sup>83</sup>.

Adicionalmente, se dispone de una serie de precios, reportada por el Banco Mundial, de los precios FOB del carbón en Puerto Bolívar (La Guajira) que sirven igualmente de referencia para

83 Información reportada por la auditoría de BDO (2010) para este período. Para el resto de datos, no fue posible obtener de la ANM información sistematizada de la evolución de los precios FOBT, ni de los montos deducibles de estos precios que usaron para calcular el precio a boca de mina. La información de precios a boca de mina sí se pudo calcular, ya que se cuenta con información del valor total de las regalías y de los volúmenes exportados. Con estas cifras se calcula el valor de la regalía por tonelada exportada y, como este valor es el 15% del precio a boca de mina, se conoce el precio implícito a boca de mina que dio origen a estas regalías.

ilustrar los precios asociados específicamente al contrato 078-88 de La Loma. Todas estas cifras de precios de referencia, tanto las formalmente reportadas como las estimadas para este capítulo, se presentan en el Gráfico 4.

*c. El precio a boca de mina y el monto de las regalías*

Las regalías del contrato de La Loma se calculan como el 15% sobre el precio presunto del carbón a boca de mina. Este precio que se obtiene tomando como referencia inicial un precio en Europa, reportado por sistema internacional de información, para ajustarlo de acuerdo a las usuales condiciones de venta de Drummond (spot, mediano y largo plazo). A este precio se le descuenta el costo de transporte marítimo desde Colombia al punto de referencia en Europa, tomando igualmente información de sistemas de información internacional, para estimar el precio del carbón en puerto colombiano. Finalmente, a este precio estimado se le descuenta el costo de transporte y embarque, desde la mina hasta el puerto, para obtener el precio presunto en boca de mina. Con base en este precio se calculan las regalías a pagar, contabilizando las toneladas efectivamente embarcadas con destino a exportación.

Para esta cadena de estimaciones, el costo de transporte y embarque deducible del precio del carbón embarcado, tiene tres componentes básicos: un monto parcial deducible por tonelada; el valor del flete ferroviario efectivamente pagado y una renta presuntiva de las inversiones de Drummond a lo largo de esta cadena.

El primero de estos componentes fue definido inicialmente como un costo por tonelada según el tamaño de la explotación anual, a precios constantes de un año base e indexado gradualmente de acuerdo con el comportamiento de índices de precios de cada uno de los componentes de este costo operativo. Aunque estos valores se ajustaron con relativa frecuencia, una vez tomada la decisión por las partes, su aplicación genera poca complejidad de aplicación.

El segundo componente, las tarifas efectivas del ferrocarril, sí generó un conflicto con Drummond, ya que se negó a aceptar la reducción de esta deducción cuando efectivamente Ferrovías rebajó el valor de estas tarifas, tal como lo establece el contrato<sup>84</sup>. Esta negativa está descrita en detalle en los resultados de una consultoría contratada por Minercol para determinar los montos no pagados por Drummond, como consecuencia de la segunda modificación al contrato operativo de transporte privado suscrito entre Ferrovías y Drummond (ver al respecto Desarrollo Empresarial, 2005). A pesar de que el contrato se refiere explícitamente a que las rebajas en los fletes modifica la base de cálculo de las deducciones para efectos del cálculo de las regalías, para que Drummond aceptara esta cláusula fue necesario convocar un tribunal de arbitramento, el cual finalmente emitió un fallo en contra de las pretensiones de la empresa. Entre 1999 y 2004 esta reducción de fletes arrojó un incremento de regalías de 8,1 millones de dólares<sup>85</sup>; y según información reportada por la auditoría de BDO (2010), el respectivo laudo arbitral representó un pago adicional de regalías por 7,6 millones de dólares entre 2005 y 2006, así como

---

<sup>84</sup> Ver cláusula 23.3.2.

<sup>85</sup> Desarrollo Empresarial (2005), p. 35.

otro ajuste por 15 millones de dólares entre 2006 y 2008. Sumas todas esas que Drummond se negaba a reconocer, a pesar del explícito mandato del contrato al respecto.

La auditoría de BDO relaciona las consecuencias de este fallo, pero no especifica de manera completa a qué períodos de liquidación corresponden, ni presenta detalles sobre el origen de los datos que reseña. Al respecto sólo especifica que *“la verificación efectuada por esta auditoría de los años 2005 y 2006 no contempla los montos establecidos de pago, como resultado del Laudo arbitral US\$ 5.544 y US\$ 2.087 respectivamente [sic], dado que ese hecho fue materia de liquidación por parte de la autoridad Judicial de cada una de ellas”*, mientras que en los alcances y cobertura de la auditoría se especifica que se evaluó la aplicación del laudo arbitral para el período de julio de 2006 a junio de 2008.

Por otra parte, en relación con el pago efectivo de las regalías, la auditoría de BDO señala que *“se presenta un desfase en las fechas establecidas como plazo para realizarlos, desfase que genera una presunta diferencia en los valores a pagar”* y que *“de acuerdo con los resultados obtenidos a través de las pruebas de simulación de pagos para los años referidos [2005 a 2009] y considerando las fechas (plazos) establecidas en la cláusula 23.2 para el pago de las regalías, se estimo [sic] una presunta diferencia de \$ 2.647.595 mil...”*<sup>86</sup>.

Estas referencias a incumplimientos del contrato, tanto en relación con el mandato explícito de reflejar las rebajas en los precios de Ferrovías como finalmente lo estableció el laudo arbitral, así como en los plazos para efectuar los pagos, no se corresponde con la conclusión a que llega la misma auditoría en relación con el asunto de las regalías<sup>87</sup>, cuando afirma que *“de acuerdo con el resultado de la verificación efectuada al procedimiento y por ende a los cálculos hechos por Drummond Ltd., para la determinación del Costo Base por Tonelada durante las vigencias 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009, concluimos que los mismos se ajustan a los términos fijados en el Contrato 078-88 y sus correspondientes modificaciones”*.

El tercer componente de los montos deducibles, la renta presuntiva de las inversiones de las tres empresas comprometidas con el proceso de transporte y embarque<sup>88</sup>, genera todavía más inquietudes. De acuerdo con el contrato, para el cálculo de las deducciones a los ingresos presuntos en puerto a fin de establecer el precio da boca de mina, se incluye como deducible el rendimiento presuntivo de las inversiones realizadas para el transporte y embarque del carbón, fijado a una tasa del 16,5% sobre el saldo neto de las inversiones en cada momento. Saldo que se define como inversión inicial, indexada de acuerdo con la evolución de los precios de maquinaria y equipo en los Estados Unidos y ajustada de acuerdo con la amortización mensual asumiendo implícitamente una vida útil de la misma de 240 meses (es decir, 20 años). De esta forma, se establece que, en cada mes, se debe calcular la *amortización de la inversión* a una tasa

86 Var BDO, (2010), pp. 31, 14 y 41, respectivamente.

87 El primer objetivo de esta auditoría fue verificar “el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la cláusula vigésima tercera y vigésima cuarta del contrato minero 078- 88, sus anexos y modificaciones” (ver BDO, 2010, p. 13).

88 Drummond Ltd., Transport Services Llc. y American Port Company Inc.

mensual de  $1/240$  sobre el valor de la inversión presunta original, previamente indexada, menos el valor de la amortización acumulada en el mes inmediatamente anterior<sup>89</sup>.

Es claro que este método de amortización, tal como está establecido en el contrato, es totalmente antitécnico, como lo señalara desde hace varios años la consultoría de Desarrollo Empresarial antes mencionada<sup>90</sup>. Al respecto, dicho trabajo señala que el cálculo de la amortización de una inversión, requerido para calcular el retorno sobre la misma, debe amortizar una suma fija, equivalente a una fracción de la inversión inicial, antes de descontar la amortización acumulada y no después de hacerlo, como de manera equivocada se establece en el contrato.

Igualmente, la Contraloría General de la República (CGR) en acción especial hacia la ANM en relación con los proyectos de interés nacional y estratégicos (PINES) en el departamento del Cesar, llama la atención de este equivocado proceso de amortización. Al respecto, señala que el procedimiento empleado en el contrato 078-88 para establecer el valor mensual de la amortización, no se encuentra dentro una metodología aceptada y definida por la normatividad vigente a la firma del contrato<sup>91</sup>. En consecuencia, añade la CGR, se generan remanentes elevados de inversión presunta indexada por amortizar, causando mayores valores del monto deducible por este concepto y menor valor de las regalías a pagar. Y concluye que, de acuerdo con la regulación contable, *“la forma correcta de calcular la amortización mensual es tomar la inversión presunta indexada, restar la amortización acumulada del mes anterior y dividir el resultado sobre la vida útil remanente”*. Finalmente, realiza los cálculos pertinentes y concluye que este tipo de interpretación del método de amortización genera un valor no pagado de regalías que asciende a 31 de diciembre de 2012 a una suma superior a 53,2 millones de dólares (CGR, 2013, pp. 14 a 25).

Para ilustrar las diferencias entre el método de amortización de activos aplicado en el contrato de La Loma y los métodos convencionales de amortización establecidos en la literatura contable, se consideran dos métodos de amplio reconocimiento universal (ver recuadro 1): *la amortización lineal y la amortización de doble saldo decreciente (DSD)*.

El primer método, el lineal, se aplica en cada período una amortización constante, definida como el valor inicial del activo menos su valor de salvamento (previamente establecido), multiplicado por una tasa igual a uno sobre el número de total períodos que dura la vida útil del activo. Esta amortización se acumula período por período, de tal forma que en cada uno de ellos el valor amortizado es igual al valor inicial del activo, menos la amortización acumulada hasta ese momento. Y si se asume que el valor de salvamento sea cero, al aplicar este método el activo amortizado al final del último período será también igual a cero.

---

89 Ver Anexo 4 del contrato 078-88.

90 Desarrollo Empresarial (2005), p. 71 y siguientes.

91 Artículo 59 del decreto 2053 de 1974 y artículos 128 y siguientes del decreto 624 de 1989.

**Recuadro 1.** *Método lineal y método de doble saldo decreciente (DSD) para amortización de activos***Método de amortización lineal**

El método de *amortización lineal* establece una amortización constante de la inversión inicial en los activos de transporte, durante un número  $n$  de períodos, equivalente a una alícuota de la diferencia entre el valor inicial del activo y el valor de salvamento que se asuma tendrá el activo al final de su vida útil. Es decir, el valor a amortizar en cada período  $t_i$  de tiempo es igual a la diferencia entre el valor inicial y el valor de salvamento ( $V_0 - V_s$ ), multiplicada por una tasa de amortización igual a  $1/n$ , donde  $V_0$  es el valor inicial del activo,  $V_s$  es el valor de salvamento al final de la vida útil del activo y  $n$  es el número de períodos que se establecieron como vida útil del activo. De esta manera, si se considera que un activo tiene un valor de salvamento igual a cero, su valor amortizado al iniciarse cada período es igual a su valor inicial ( $V_0$ ), menos la amortización acumulada al finalizar el período inmediatamente anterior. Y su valor amortizado al finalizar el último período, será siempre igual al salvamento previamente definido como tal).

**Método de amortización de doble saldo decreciente (DSD).**

El método de amortización de *doble saldo decreciente (DSD)* establece un valor de la amortización en cada período que ya no es constante (como en el método lineal), sino que se calcula con tres variantes en relación con el método lineal. En primer lugar, no se asume un determinado valor de salvamento, sino que este valor será una resultante del cálculo realizado. En segundo lugar, la amortización en cada período es más acelerada que la lineal, asumiéndose una tasa equivalente al doble de esta última, es decir igual a  $2/n$ . Y, finalmente, la amortización en cada período se calcula ya no sobre el valor inicial del activo, sino sobre el valor del mismo al final del período inmediatamente anterior, es decir, sobre un valor menor al valor inicial del activo. Así que, con el método de DSD, el valor a amortizar en cada período será el valor del activo al final del período inmediatamente anterior (ya amortizado), multiplicado por la tasa de amortización  $2/n$ . De esta manera, su valor amortizado al finalizar cada período será el valor inicial ( $V_0$ ), menos la amortización acumulada hasta el final de dicho período. Y al finalizar su vida útil, su valor de salvamento será igual al valor inicial del activo, menos la amortización acumulada durante toda su vida útil, lo cual será matemáticamente siempre mayor que cero.

**Fuente.** *Adaptado de Horngren, Charles A. Introducción a la contabilidad financiera. Pearson Educación, séptima edición, México, DE, 2000, pp. 281-282.*

El método de DSD emplea una tasa equivalente al doble de la usada por el método lineal, es decir, dos veces uno sobre el número de períodos de vida útil del activo. Pero por ser esta tasa más acelerada, en lugar de aplicarse al valor inicial del activo, se aplica al saldo resultante de descontar a este valor inicial, la amortización acumulada hasta ese momento. Esta amortización igualmente se acumula, período a período, de tal forma que en cualquier momento el valor amortizado del activo será también igual a su valor inicial, menos la amortización acumulada hasta ese momento. Al final de su vida útil, el activo tendrá siempre un valor positivo, igual al valor inicial del mismo menos la amortización acumulada hasta ese momento (valor considerado como valor de salvamento, sin definirlo previamente como supuesto).

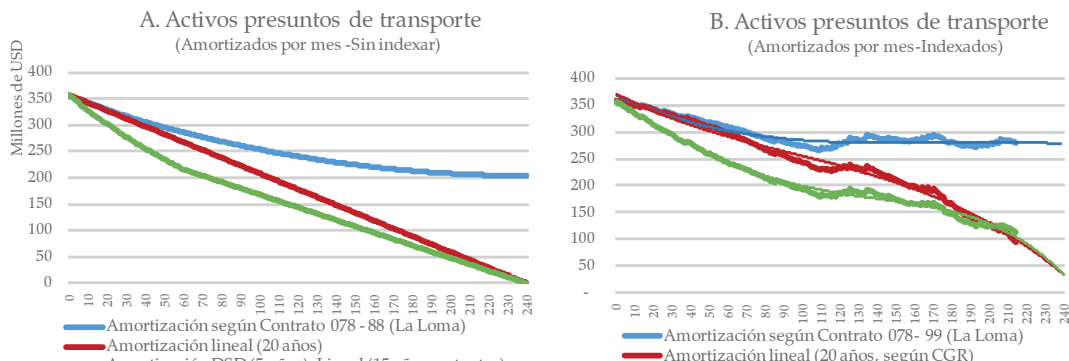
En contraste con estos dos métodos convencionales, en el contrato 078-88 de La Loma se estableció una amortización totalmente atípica, que resulta de una combinación poco técnica del método lineal y del método de DSD. En efecto, se estableció una tasa de amortización igual a la del método lineal, es decir ( $1/n$ ), donde  $n$  es el número total de meses considerados, los cuales se definieron en 240 (es decir, veinte años). Pero para calcular la amortización mensual, se estableció una tasa aplicada ya no sobre el valor inicial del activo (como se hace con el método lineal), sino sobre el valor inicial menos la amortización acumulada hasta el período inmediatamente anterior (es decir, como se hace con el método de DSD). De allí que al aplicar una tasa de amortización igual a la lineal, pero sobre un valor del activo menor que el usado en el método lineal, al finalizar cada período se tendrá un valor del activo mayor que el resultante de aplicar el método lineal convencional. Por supuesto, también sustancialmente mayor que el que resulta de aplicar una amortización acelerada como la definida por el método de DSD. En consecuencia,

según lo definido en el contrato, el valor del activo amortizado siempre será mayor que el resultante de aplicar cualquiera de los dos métodos convencionales de amortización. Por lo tanto, al aplicar la tasa de rendimiento acordada del 16,5%, pero a un activo amortizado con un valor mucho mayor que el resultante de usar los métodos convencionales, se tendrá como resultado un rendimiento mayor de la inversión presunta, el cual se descuenta del precio de referencia para calcular el precio a boca de mina. En consecuencia, con un presunto precio a boca de mina menor, el monto de las regalías también será siempre menor al que hubiese resultado al aplicar un método convencional de amortización de la inversión inicial.

El gráfico 5 ilustra estos distintos métodos de amortización de activos. En la sección izquierda del gráfico se aplican comparativamente los tres métodos, usando como referencia un presunto valor inicial de las inversiones al momento de iniciarse la explotación de carbón en 1995, equivalente 355 millones de dólares para 10 millones de toneladas anuales, pero sin aplicar los índices de precios de maquinaria y equipo que establece el contrato. Como se puede observar, con el método lineal de amortización el comportamiento es, como su nombre lo indica, igualmente lineal. El valor inicial de los activos va decreciendo hasta cero, a una amortización mensual constante igual a la pendiente de la recta. En segundo lugar, se ilustra un método de amortización técnicamente combinado, tal como el que se estableció en el contrato de Carbochol con Cerrejón, en 1978. Así, durante los cinco primeros años se amortiza la inversión de manera acelerada, aplicando el método de DSD; luego, a partir del sexto año, se aplica una amortización lineal, hasta llevar el valor amortizado a cero al finalizar los 240 meses de vida útil definida para estos activos.

En contraste, al aplicar el método acordado en el contrato, al final del período los activos de transporte que tuvieron un valor inicial presunto de 355 millones de dólares, mantendría todavía un valor “amortizado” de alrededor de 200 millones de dólares que, a una tasa del 16,5%, generaría una renta presuntiva de 33 millones. Renta que representaría al final del período, para cada una de las 10 millones de toneladas, un menor valor del carbón a boca de mina de 3 dólares por tonelada. Este menor valor reduce proporcionalmente el monto que debería haber pagado Drummond por concepto de regalías por cada tonelada de carbón exportado.

**Gráfico 5.** Valor de inversiones usadas en transporte (activos), con vida útil de 240 meses, según método de amortización aplicado.



**Fuente:** Cálculos con base en CGR. Informe de actuación especial de fiscalización a proyectos de interés nacional departamento del Cesar, Agencia Nacional de Minería. Octubre de 2013.

A su vez, en la parte derecha del gráfico 5 se muestra qué pasaría si, además de aplicar estos tres métodos de amortización, el valor de la inversión inicial se indexa con el comportamiento de los precios de la maquinaria y equipos en los Estados Unidos, tal como lo establece el contrato de La Loma. Se observa que la amortización establecida en este contrato es mucho más lenta que la lineal e, incluso, que la que se obtiene con el método atípico pero sin indexar el valor de la inversión lineal. Aplicando este método establecido en el contrato, la inversión inicial de 355 millones de dólares se “amortiza” solo hasta cerca de 275 millones de dólares, lo que representa una menor regalía pagada por Drummond al final del período de más de 4 dólares por tonelada de carbón exportado.

Esta diferencia entre el valor de los activos depreciados con un método atípico como el acordado en el contrato 078-88 de La Loma, en contraste con lo que sería este valor amortizado según un método lineal convencional, fue lo que llevó a la Contraloría General de la República a estimar las regalías dejadas de pagar por este concepto. El valor de estas diferencias mensuales, actualizadas a una tasa de interés convencional, ascendía a 31 de diciembre de 2012 a un valor de más de 53 millones de dólares, equivalentes a más de 94 mil millones de pesos de ese año. Con el agravante de que esta situación ya había sido advertida por la consultoría realizada por Desarrollo Empresarial, en el 2005, sin que hasta la fecha se haya generado acción remedial alguna de parte de la autoridad minera. Acción que podría incluir, por ejemplo, una modificación del contrato en este aspecto, para aplicar métodos que no contradigan las normas vigentes a la firma del contrato y los principios comúnmente aceptados de amortización de activos.

### *Participación del Estado en las utilidades extraordinarias*

Además de las regalías propiamente dichas, los ingresos del Estado por la extracción de carbón de La Loma están asociados en el contrato con Drummond a una eventual participación en utilidades extraordinarias generadas por niveles de precio por encima de la media histórica. Esta participación en las ganancias está asociada a dos condiciones básicas. En primer lugar, la tasa de rendimiento que se debe aplicar sobre la inversión de Drummond en la explotación minera (antes del proceso de transporte), para calcular una renta presuntiva a boca de mina que se presume como mínima, antes de considerar que se están generando ganancias extraordinarias. En segundo lugar, la evolución del valor de dicha inversión, deduciendo su respectiva amortización acumulada, sobre la cual se aplica dicha tasa de rendimiento.

En relación con el primer factor, la tasa de rentabilidad para calcular la ganancia presuntiva mínima, el contrato estableció usar una básica del 35% anual sobre el valor de los activos. Este valor contrasta con el rendimiento de los depósitos a 10 años reportado por el Tesoro de Estados Unidos, que había alcanzado en los diez años previos a la firma del contrato un máximo de 13,9% y un promedio de 10,7% anual<sup>92</sup>. Pero más incomprensible aún es que se hubiese aceptado una rentabilidad presunta para los activos mineros de este nivel, significativamente mayor que la de 16,5% que se aprobó en el mismo contrato para las inversiones en activos de transporte y embarque<sup>93</sup>.

92 U.S. Treasury ([www.treasury.gov](http://www.treasury.gov)), consultado el 10 de junio de 2014.

93 Desproporción que resulta igualmente inexplicable aún a la tasa efectiva que finalmente se presentó, cayendo de 31,5% en 1995 a 25,6% en 2012, como resultado del ajuste por disminución en la tasa de impuestos.



Sobre el monto de la inversión actualizada, no hay definiciones claras en el contrato. En relación con la inversión sobre la cual se calcula el costo de la misma para efectos del cálculo de los montos deducibles por concepto de transporte, allí sí hay una definición clara: es el monto de la inversión presunta, acordada antes de iniciar la fase de operación, indexada con base en comportamiento de los precios de maquinaria y equipos en Estados Unidos (Anexo 4 del contrato). En contraste, en el caso del cálculo de las ganancias mínimas u ordinarias, para definir a partir de qué nivel empiezan las ganancias extraordinarias, la definición de las inversiones es ambigua.

Por otra parte, el método de cálculo para establecer el valor de los activos mineros sobre el cual se aplica esta elevada tasa de rentabilidad presuntiva, es igualmente dudoso. En efecto, la definición de activos en el contrato es en extremo ambigua. En primer lugar, se definen los activos como el promedio aritmético de los activos totales al comienzo y al final de un año “*tal como se demuestre en los balances auditados de Drummond al final de dicho año calendario y al final del año calendario anterior*” y “*excluyendo cualesquiera reservas para depreciación o amortización, ajustes por valuación y otros rubros similares*”. Con base en esta definición, finalmente se establece lo siguiente<sup>94</sup>:

*El costo original tal como aparece en dichos balances, por concepto de los activos con una vida útil superior a los veinte (20) años se ajustará multiplicando dicho costo por una fracción cuyo numerador será el Índice de Precios al Productor en los E.U. - Maquinaria y Equipo de Construcción (...) al final del año calendario y el denominador será tal Índice a 30 de Junio de 1987.*

En contraste con la forma precisa como se estableció el método de amortización de las inversiones presuntas en activos de transporte, en este caso se emplean definiciones totalmente ambiguas. Se hace referencia a un “costo original”, pero dicho costo se refiere al que “*aparece en dichos balances*” del respectivo año calendario y del año anterior, indexando dicho costo que aparece en balances corrientes, en pesos, como si estuviese expresado en dólares. Esta es una definición poco clara, que ordena aplicar índices de precios de los Estados Unidos, en dólares, a cifras expresadas en pesos, sin contemplar el efecto de las variaciones en la respectiva tasa de cambio. Además, no establece ningún método específico de amortización de estas inversiones, ni períodos de amortización de las mismas, haciendo únicamente referencia genérica a unos “*activos con vida útil superior a 20 años*”.

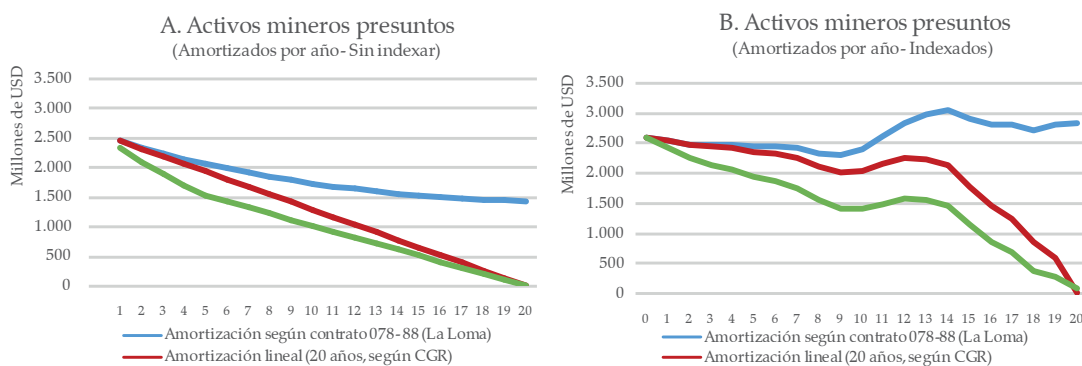
Esta indefinición en relación con la forma de amortizar los activos tiene una incidencia significativa sobre la posibilidad de obtener saldos positivos de ganancias extraordinarias sobre las cuales se establece una participación del Estado colombiano. Esto en virtud no solo a la elevada tasa de rentabilidad que se usa para calcular las rentas mínimas de Drummond sobre estas inversiones, contradictoria con otra tasa equivalente usada en el mismo contrato, sino que además deja un amplio rango de interpretación posterior respecto a la forma de calcular el valor de los activos sobre el cual aplicar dicha tasa.

Para ilustrar la magnitud de esta incertidumbre, el gráfico 6 presenta una simulación del valor de una inversión inicial de 2.586 millones de dólares, contabilizada a principios de 1995 cuando

94 Ver anexo 5 del contrato 078-88.

se inició la explotación minera en La Loma<sup>95</sup>. En este gráfico se presenta la evolución del valor de estos activos, aplicando los mismos métodos de amortización que se refirieron en la sección anterior en relación con el cálculo del rendimiento de la inversión presunta en la infraestructura, transporte y embarque del carbón. Primero, el método referido en el contrato, con la impropia mezcla de una tasa de amortización lineal de  $1/n$ , pero aplicada como si se estuviera usando el método de doble saldo decreciente (DSD). En segundo lugar, aplicando una amortización lineal, con valor de salvamento a las 20 años igual a cero. Y, por último, un método similar al acordado en el contrato de Cerrejón en 1977, con los primeros 5 años de amortización (aplicando el DSD) y los 15 años restantes amortizando linealmente, e igualmente con valor de salvamento igual a cero al final de la vida útil de 20 años.

**Gráfico 6.** Simulación del valor de activos mineros, según distintos métodos de amortización.



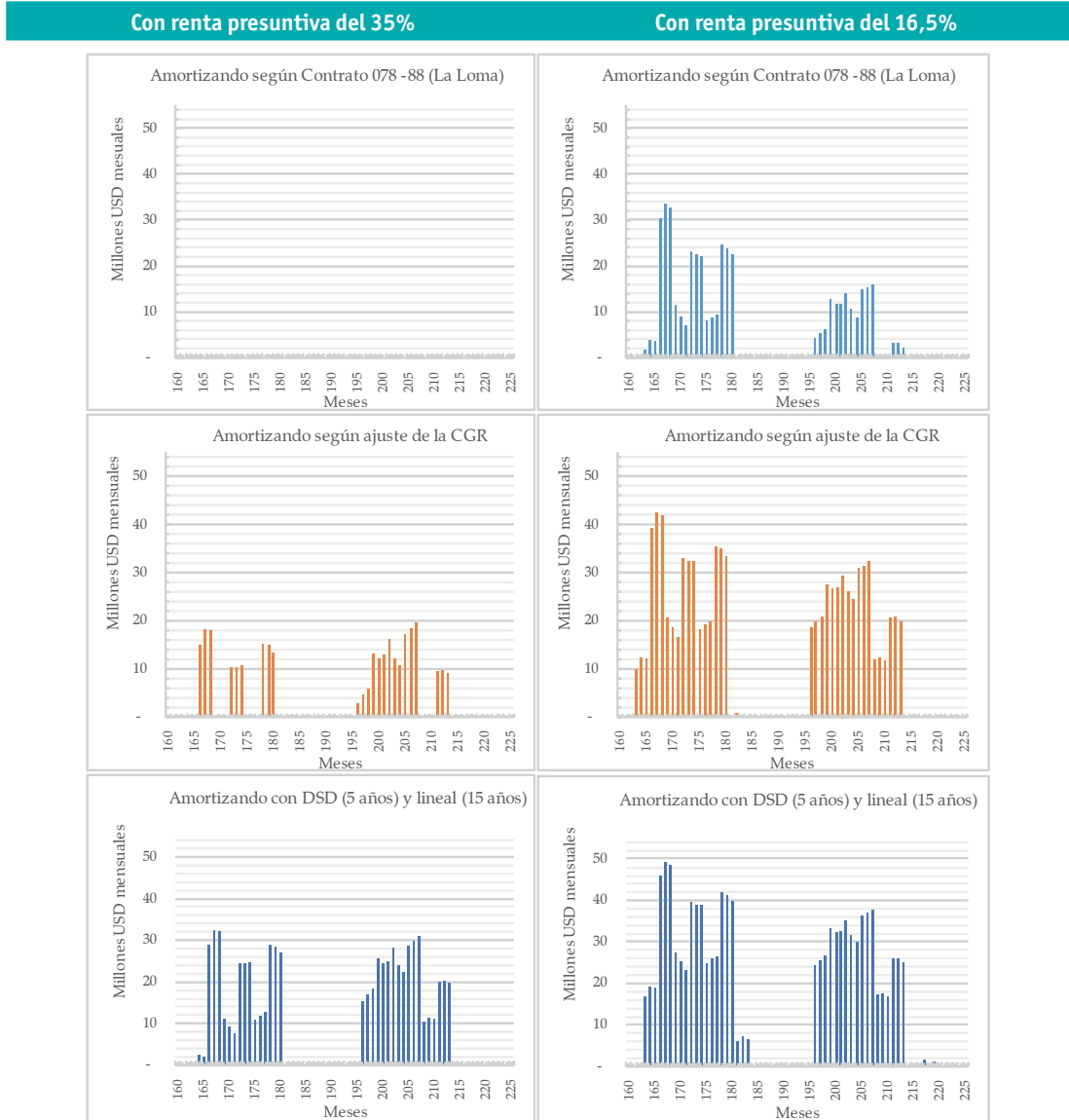
**Fuente.** Cálculos propios y CGR. Informe de actuación especial de fiscalización a proyectos de interés nacional departamental del Cesar, Agencia Nacional de Minería. Octubre de 2013.

Como se puede observar en el gráfico 7, los resultados de las ganancias extraordinarias a favor del Estado, mes a mes, son totalmente diferentes según el método de amortización empleado y según la tasa que se use como base para calcular la rentabilidad mínima atribuible a Drummond. En efecto, en la sección izquierda de este gráfico se presentan las utilidades a favor del Estado, usando la tasa de rentabilidad que establece el contrato para las inversiones de Drummond (35%) y aplicando un método de amortización de los activos mineros igual al que se fija en el mismo contrato para las inversiones en infraestructura de transporte y embarque.

95 Se asume este valor de la inversión en la mina en 1995, por ser esta la mínima inversión que no arrojaría utilidades a favor del Estado colombiano, tal como se reporta en los informes respectivos. Este valor corresponde a junio de 1987 a una inversión equivalente de 2.064 millones de dólares, el cual es muy superior a la inversión inicial que se requeriría para que resultara una amortización el primer año de 0,429 dólares por tonelada, tal como se reporta en la tabla 5-1 del anexo 5 del contrato. En efecto, con esta amortización en el primer año, se requeriría una inversión inicial (a junio de 1987) entre 618 millones y 1.030 millones de dólares (dependiendo de si se considera que esta inversión es para 6 millones o para 10 millones de toneladas anuales, cosa que no se especifica en dicha tabla). De todas formas se usa esta inversión en la simulación, ya que una inversión mayor hubiese arrojado ganancias extraordinarias para el estado, cosa que no parece haber sucedido.

Con estos supuestos, las utilidades a favor del Estado no llegarían a ser positivas en ningún mes de lo que va corrido del contrato, tal como en efecto ha sucedido. Pero si con esta misma tasa se aplica un método de amortización lineal, o uno combinado de 5 años con amortización de DSD y el resto con amortización lineal, empiezan aparecer utilidades positivas para el Estado. Pero más aún, si se aplica una tasa de rentabilidad consistente con la establecida para los activos en transporte (es decir, de 16,5% anual) las utilidades para el Estado empiezan a aparecer incluso con el método de amortización aprobado en el contrato; y suben significativamente si se aplican métodos más convencionales, tales como los comúnmente aceptados para amortizar inversiones (ver sección derecha del gráfico 7).

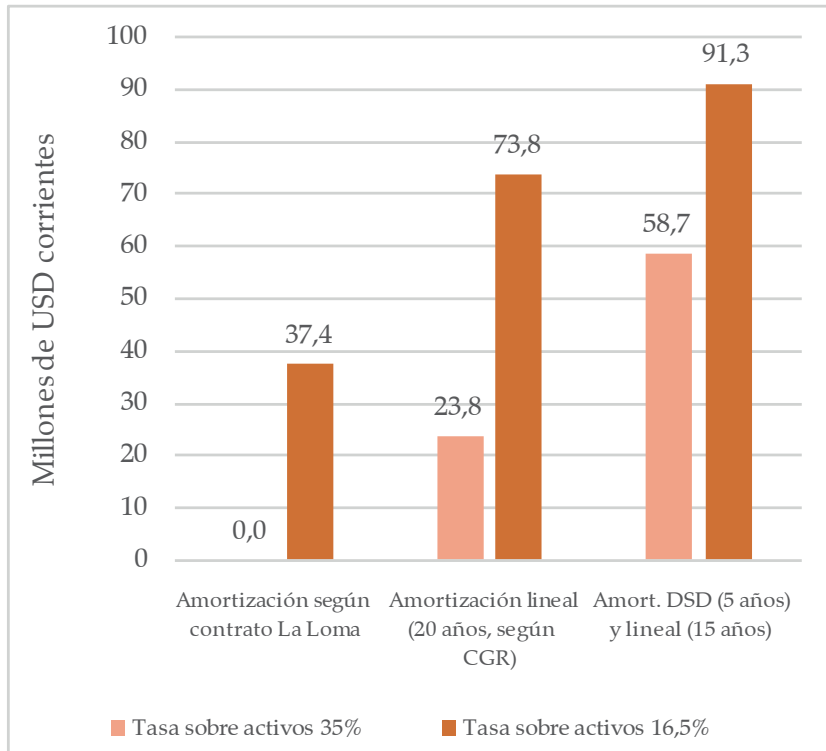
**Gráfico 7. Utilidad mensual extraordinaria, según tasa de rentabilidad presuntiva y según método de amortización aplicado**



**Fuente.** Simulación propia, con base en datos del contrato 078-88 de Drummond en La Loma.

A estas utilidades extraordinarias se les aplican las siguientes tasas de participación del Estado definidas en el contrato: 2% para utilidades menores de 20 millones de dólares y 9% para utilidades entre 20 y 40 millones, ambas a dólares de junio de 1987 y debidamente indexadas cada año. De esta forma, los resultados de rentas extraordinarias, en dólares constantes y sin aplicar ninguna tasa de interés, serían como se muestra en gráfico 8.

**Gráfico 8.** Participación del Estado en utilidades, abril de 2008 a diciembre de 2013. Dólares corrientes



**Fuente.** Cálculos propios con base en datos del contrato 078-88

Significa lo anterior que simplemente con haber fijado una tasa de rentabilidad presuntiva para Drummond de las inversiones mineras del 16,5% anual, consistente con la que se fijó para las inversiones en infraestructura de transporte, se hubieran tenido más de 37 millones de dólares adicionales de ingresos para el Estado por concepto de participación en las ganancias extraordinarias. Cifra que se podría haber incrementado hasta más de 91 millones de dólares, combinando esta tasa de manera adecuada con métodos de amortización técnicamente de inversiones aplicados como mandan las normas y principios contables comúnmente aceptados.

De lo anterior puede concluirse que se presentaron ingentes pérdidas de ingresos para el Estado, debidas al tipo, modalidades y condiciones del contrato de La Loma suscrito con Drummond, cuando algunas de las más nocivas para la Nación hubieran podido ser evitadas o contrarrestadas debidamente. En principio, esto podría reflejar cuando menos serias fallas u omisiones de carácter técnico por parte de autoridades gubernamentales responsables que autorizaron su suscripción, así como un determinado grado de improvidencia, o al menos insuficiente diligen-

cia, y una deficiente posición negociadora con la contraparte en torno a una decisión de política pública de tal trascendencia para los intereses del Estado colombiano<sup>96</sup>. Más aún, cuando muchos de los inconvenientes de estas cláusulas contractuales controversiales habían sido oportunamente advertidos por las áreas técnica y jurídica de CarboCol, y debidamente comunicados a su propia presidencia y al ministerio de Minas y Energía.

### *Contraprestaciones en La Loma versus El Descanso*

Además de las irregularidades hasta aquí descritas, al analizar el contrato con Drummond para explotar la mina de La Loma, suscrito en 1988, contrastándolo con el suscrito con la misma empresa en 1997 para explotar la mina de El Descanso, surgen inquietudes de mucho mayor calado.

Para hacer esta comparación entre los dos contratos, se procedió de la siguiente manera. En primer lugar, se identificaron las diferencias en la forma de liquidar las regalías en cada uno de ellos. En el contrato de La Loma, éstas son del 15% sobre el precio del carbón a boca de mina, calculado con base en precios internacionales y en montos deducibles derivados de cifras presuntas suministradas por la misma empresa, así como en la evolución de los fletes pagados por concepto de uso de la red ferroviaria. En contraste, en el contrato de El Descanso las regalías se establecen de acuerdo con lo definido en la Ley 141 de 1994: como un 10% también sobre un precio del carbón a boca de mina, pero definido éste de manera directa por la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME.

En segundo lugar, se identificó el acuerdo contractual establecido en el caso de El Descanso para liquidar una compensación sobre ingresos brutos (CIB), de la siguiente manera:

- Se define un precio FOB de referencia, promedio trimestral, como el mayor valor entre el declarado por la misma Drummond y uno que refleje el precio promedio de exportación de carbón desde Colombia.
- Si este precio de referencia es menor o igual a 40 dólares por tonelada, este CIB adicional a las regalías se establece en 5% sobre dicho precio FOB. Si el precio de referencia se coloca entre 40 y 60 dólares por tonelada, este porcentaje de la CIB se incrementa gradualmente, hasta llegar a un 7,5% sobre el precio FOB de referencia, cuando el precio es igual a 60 dólares por tonelada. Luego, si este precio sobrepasa los 60 dólares, este porcentaje se incrementa gradualmente, alcanzando por ejemplo a 10% cuando el precio llega a 80 dólares por tonelada y al 12% cuando llega a los 120 dólares por tonelada.
- Con base en la producción trimestral, y aplicando este porcentaje al valor total de la producción, se calcula finalmente la CIB como un valor a pagar al Estado por encima de las regalías ya descritas.

Aplicando este procedimiento, se procedió a calcular los valores que hubiese tenido que pagar Drummond al Estado, tanto por concepto de las regalías como muy especialmente por la repar-

---

96 Este contrato se negoció y fue suscrito durante la administración Barco, desempeñándose como ministro de Minas y Energía, Guillermo Perry, y como ministro de Hacienda y Crédito Público, Luis Fernando Alarcón.

tición de ganancias extraordinarias a que tiene derecho el Estado, en el hipotético caso en donde, a partir de 2007, rigieran para el contrato de La Loma las contraprestaciones económicas vigentes en el contrato de El Descanso.

Los resultados se observan con claridad en el cuadro 9, que contrasta las condiciones actuales vigentes en dicho contrato, con el hipotético caso de aplicación de las condiciones que se establecieron en el contrato de El Descanso. Se destacan, para el período comprendido entre 2007 y 2013, los siguientes resultados:

- a. Si en el período considerado se hubiese aplicado la tarifa de regalías establecida en la Ley 141 de 1994 (10% del valor a boca de mina establecido por la UPME), las regalías a pesos constantes de 2013 hubiesen sido de 832 millones de dólares, es decir, 314 millones de dólares menos que los efectivamente pagados por Drummond, con una tarifa del 15% sobre el precio a boca de mina, calculado como se establece en el contrato de La Loma.
- b. En contraste, la participación del Estado en las utilidades aplicando las condiciones del contrato de La Loma fue efectivamente nula, mientras que si se hubiesen aplicado las condiciones de El Descanso, esta contraprestación hubiese alcanzado 1.062 millones de dólares.
- c. En síntesis, si a Drummond se le hubiesen aplicado en el contrato de La Loma unas contraprestaciones económicas acordadas para su contrato de El Descanso, el Estado hubiese recibido una contraprestación adicional de 748 millones de dólares corrientes, lo que hubiese representado ingresos adicionales de más de 1,5 billones de pesos constantes de 2013, equivalentes a más del 60% de las regalías efectivas percibidas bajo las condiciones del contrato de La Loma. Esto es, una cifra adicional que hubiese alcanzado actualmente para cubrir los costos de construcción de alrededor de 35 mil viviendas de interés social.

**Cuadro 9. Contraprestaciones del contrato 078-88. Escenario A: Condiciones vigentes en el contrato de La Loma. Escenario B. Simulando el contrato de La Loma, aplicando condiciones de regalías y compensaciones sobre ingreso bruto vigentes en el contrato de El Descanso**

Trim	Escenario A. La Loma según condiciones reales del contrato 078-88: Regalías (15% de Pabm) + Participación en utilidades presuntas (PUP)										Escenario B. La Loma según condiciones de El Descanso: Regalías (10% de Pabm, Ley 141/94) + Compensaciones contractuales por ingresos brutos (CIB)					
	Miles ton	Precio FOB (USD/ton)	Precio a boca mina (Pabm) (USD/ton)	Regalías (Miles USD)	PUP (Miles USD)	Reg + PUP (Miles USD)	Reg + PUP (USD/ton)	Reg+PUP/FOB (%)	Reg + PUP (Millones de \$ de 2013)	Precio a boca mina (Pabm) (USD/ton)	Regalías (Miles USD)	CIB (Miles USD)	Reg + CIB (Miles USD)	Reg + CIB (USD/ton)	Reg+CIB/FOB (%)	Reg + CIB (Millones de \$ de 2013)
2007-I	6.151	45,8	34,5	31.841	-	31.841	5,18	11,3%	90.022	34,8	21.420	15.570	36.990	6,01	13,1%	104.579
2007-II	5.352	45,9	30,0	24.046	-	24.046	4,49	9,8%	60.551	35,3	18.908	13.632	32.540	6,08	13,2%	81.939
2007-III	6.087	50,0	34,1	31.101	-	31.101	5,11	10,2%	78.653	35,8	21.810	18.265	40.075	6,58	13,2%	101.346
2007-IV	5.330	52,9	33,9	27.074	-	27.074	5,08	9,6%	67.466	37,3	19.860	17.949	37.808	7,09	13,4%	94.207
2008-I	5.969	64,8	36,3	32.498	-	32.498	5,44	8,4%	74.463	41,1	24.511	32.143	56.654	9,49	14,6%	129.813
2008-II	5.876	61,0	42,6	37.553	-	37.553	6,39	10,5%	77.517	63,1	37.105	27.573	64.678	11,01	18,0%	133.509
2008-III	4.959	76,8	53,6	39.894	-	39.894	8,04	10,5%	87.185	80,1	39.708	37.007	76.715	15,47	20,1%	167.653
2008-IV	5.314	87,6	60,6	48.267	-	48.267	9,08	10,4%	126.548	76,0	40.386	49.156	89.542	16,85	19,2%	234.763
2009-I	4.791	72,6	83,7	60.159	-	60.159	12,56	17,3%	163.227	76,2	36.518	32.312	68.830	14,37	19,8%	186.754
2009-II	4.324	85,3	72,3	46.905	-	46.905	10,85	12,7%	116.617	113,7	49.172	38.403	87.575	20,25	23,7%	217.734
2009-III	4.495	81,7	83,9	56.604	-	56.604	12,59	15,4%	127.231	73,4	33.010	37.224	70.235	15,62	19,1%	157.869
2009-IV	4.632	74,0	72,2	50.195	-	50.195	10,84	14,6%	110.278	57,4	26.572	32.382	58.954	12,73	17,2%	129.522
2010-I	3.863	85,7	82,8	48.001	-	48.001	12,42	14,5%	103.124	41,3	15.959	34.564	50.523	13,08	15,3%	108.542
2010-II	5.489	87,8	54,6	44.931	-	44.931	8,19	9,3%	95.617	45,3	24.886	50.934	75.820	13,81	15,7%	161.352
2010-III	4.621	89,0	43,8	30.370	-	30.370	6,57	7,4%	60.742	50,1	23.167	43.788	66.954	14,49	16,3%	133.915
2010-IV	4.264	88,6	42,1	26.946	-	26.946	6,32	7,1%	54.689	61,9	26.407	40.126	66.533	15,60	17,6%	135.032
2011-I	3.587	94,8	47,4	25.484	-	25.484	7,10	7,5%	51.093	68,1	22.157	37.368	59.525	16,59	17,5%	119.343
2011-II	4.754	99,3	53,5	38.171	-	38.171	8,03	8,1%	72.718	68,1	32.389	52.960	85.349	17,95	18,1%	162.594
2011-III	5.659	97,1	68,2	57.926	-	57.926	10,24	10,5%	109.504	95,7	54.186	61.021	115.208	20,36	21,0%	217.789
2011-IV	4.196	91,5	78,5	49.430	-	49.430	11,78	12,9%	99.429	89,8	37.674	41.455	79.129	18,86	20,6%	159.169
2012-I	4.590	103,9	80,0	55.049	-	55.049	11,99	11,5%	102.301	93,5	42.930	54.456	97.386	21,22	20,4%	180.978
2012-II	4.829	106,3	82,0	59.386	-	59.386	12,30	11,6%	108.783	91,1	43.976	59.136	103.112	21,35	20,1%	188.880
2012-III	2.992	106,7	86,6	38.851	-	38.851	12,98	12,2%	71.409	82,4	24.651	36.840	61.491	20,55	19,3%	113.020
2012-IV	4.307	110,4	80,2	51.834	-	51.834	12,03	10,9%	95.433	70,9	30.526	55.527	86.052	19,98	18,1%	158.434
2013-I	2.685	101,3	77,7	31.278	-	31.278	11,65	11,5%	56.736	67,7	18.166	30.783	48.949	18,23	18,0%	88.790
2013-II	4.349	95,8	69,4	45.270	-	45.270	10,41	10,9%	84.708	64,1	27.889	46.030	73.919	17,00	17,7%	138.314
2013-III	1.658	95,4	66,6	16.565	-	16.565	9,99	10,5%	31.604	60,9	10.097	17.434	27.530	16,60	17,4%	52.523
2013-IV	4.609	94,9	58,5	40.443	-	40.443	8,78	9,2%	77.458	60,7	27.976	48.082	76.058	16,50	17,4%	145.670
<b>Total</b>	<b>129.733</b>	<b>81,3</b>	<b>58,9</b>	<b>1.146.072</b>	-	<b>1.146.072</b>	<b>8,83</b>	<b>10,9%</b>	<b>2.455.100</b>	<b>64,1</b>	<b>832.013</b>	<b>1.062.120</b>	<b>1.894.133</b>	<b>14,60</b>	<b>18,0%</b>	<b>4.004.032</b>
									109%			165%		165%		163%

Fuente: Cálculos propios con base en cifras descritas en el texto.

Dos conclusiones centrales pueden deducirse de este análisis. En primer lugar, que las condiciones generales para calcular el monto de las regalías que se definieron para el carbón en la Ley de Regalías<sup>97</sup> de 1994, son sustancialmente peores para el Estado que las que habían sido acordadas en el contrato de La Loma con Drummond. Si se hubiese aplicado el sistema de cálculo de esta ley, el Estado hubiese recibido entre el 2007 y el 2013 tan sólo el 73% de las regalías que efectivamente recibió en dicho período.

En segundo lugar, que el contrato suscrito con Drummond en diciembre de 1997 para la explotación de carbón en El Descanso<sup>98</sup>, logró enmendar no sólo las precarias condiciones acordadas en 1978 para La Loma, sino muy especialmente las establecidas en la propia Ley de Regalías bajo cuya vigencia se suscribió dicho contrato.

### *Un comentario final: a propósito del debate sobre el government take*

El debate sobre la participación del Estado en las utilidades de la explotación minera ha estado de manera permanente al orden del día en las discusiones sobre las contraprestaciones económicas de los respectivos contratos. Tal como se ha reseñado en varios capítulos de esta serie de *Minería en Colombia*<sup>99</sup>, la firma consultora Ernst & Young (2012) estimó, con base en una empresa hipotética, el government take entendido como la totalidad de los ingresos percibidos por el Estado por impuestos y regalías. En el caso del carbón a cielo abierto, esta estimación arrojaba una participación del Estado entre 69 y 76 por ciento sobre el total de utilidades brutas de la empresa. En contraste, las estimaciones para el presente trabajo de la Contraloría General de la República, basadas en datos reales de las principales empresas que operan en Colombia, arrojaron una participación, en órdenes de magnitud, sustancialmente menor: un promedio de participación del Estado del 51 por ciento de las ganancias brutas, incluyendo dentro de este valor tanto las regalías como los impuestos nacionales (Rudas, 2014).

Interesante constatar cómo este debate se remonta hacia principios de los años ochenta del siglo pasado. En efecto, tal como lo reseña Galán (1982), el entonces ministro de Desarrollo Económico de la administración Turbay, al referirse al contrato del Cerrejón, afirmaba que el Gobierno nacional aceptaba como ciertas las cifras de la firma Intercor cuando sostenía que Colombia recibirá el 83% de los ingresos derivados del proyecto e Intercor el 17% restante<sup>100</sup>. Al respecto, el entonces senador Galán Sarmiento refutaba estas afirmaciones con los siguientes argumentos centrales (Galán, 1986, p. 86):

---

97 La Ley 141 de iniciativa gubernamental fue sancionada el 28 de junio de 1994 durante la administración de César Gaviria, siendo ministro de Minas y Energía, Guido Nule, y de Hacienda y Crédito Público, Rudolf Hommes.

98 Este contrato se negoció durante la administración de Ernesto Samper, siendo Orlando Cabrales Martínez, ministro de Minas y Energía, y José Antonio Ocampo, ministro de Hacienda y Crédito Público.

99 Ver Rudas y Espitia (2013) y Rudas (2014).

100 Ver Galán (1982), pp. 76-77.



*Se quiso hacer creer al país –con esta cifras ilusorias- que Colombia ponía la mitad de los costos de inversión y operación e Intercor la otra mitad y que, a cambio de esto, de las utilidades después de impuestos Colombia recibiría el 83% (una buena parte en impuestos) e Intercor sólo el 17%. Se les olvidó un detalle: Colombia, además de su parte en la inversión, aportará todo el carbón.*

*Si se examinan las ganancias (...) antes de impuesto, es decir, la ganancia bruta, resulta que Intercor obtiene el 37% y Carbocol el 63%. Los impuestos son los mismos que paga toda empresa o persona que trabaja en el país porque utiliza una infraestructura nacional que ha tenido un costo al cual debe contribuir todo habitante de nuestro territorio. Las carreteras del litoral Atlántico, la infraestructura eléctrica, los aeropuertos, los servicios de gobierno, etcétera, son otros aportes indirectos que hace Colombia en este proyecto y por eso es perfectamente lógico que el país reciba una remuneración por los mismos a través del sistema tributario. Por cierto que en materia de impuestos la cuestión no es siempre clara dada la tendencia a evadirlos y la discutible autoridad moral de Intercor en el campo tributario, ahora que ha estallado en Italia el escándalo de la evasión fiscal de las grandes empresas petroleras, entre las cuales está involucrada la Exxon.*

*También es posible desvirtuar el sofisma del 83% y el 17% si se recuerda (...) el injustificado incremento de las cifras de inversión en los cinco meses anteriores a la propuesta de comercialidad. A la hora de la verdad ¿Colombia contribuirá con el 50% de la inversión efectiva o nuestro aporte se elevará al 70% o el 75%? Mientras no haya un sistema eficaz, claro y seguro de control de costos, nada le impide a Intercor inflar los mismos para que la inversión real esté a cargo de Carbocol y la filial de la Exxon participe en esa inversión con un porcentaje bastante inferior al 50%.*

Estas reflexiones siguen siendo válidas, 35 años después, al hacerse referencia a un hipotético *government take* promedio del orden del 72,5% (Ernst & Young, 2012), frente a otro estimado con base en cifras reales de apenas algo más del 50% (Rudas, 2014). Especialmente si además de aportar el recurso de su propiedad, el país debe asumir por su cuenta y riesgo innumerables situaciones de conflicto social y ambiental que han estado asociadas a la minería a gran escala en el país y muy especialmente a la extracción de carbón a cielo abierto en el departamento del Cesar.

## Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

- El gobierno colombiano de la época, advertido por los técnicos de Carbocol sobre la inconveniencia económica para la Nación del contrato 078-88, procedió a suscribirlo haciendo caso omiso de las recomendaciones formuladas en su momento y que cobran vigencia en su evaluación, 26 años después.
- El contrato de aporte 078-88 de La Loma, cuyo titular es la empresa Drummond Ltd., finaliza en febrero de 2019. La normativa minera vigente al momento de su celebración y sus cláusulas contractuales no admiten ni consideran prórroga alguna, como la compañía lo ha venido

solicitando ante la autoridad minera desde el 2007. El Estado no tiene ninguna obligación de prorrogar el contrato de La Loma y, por el contrario, cuenta con numerosas opciones para maximizar su renta por la explotación de las reservas remanentes.

- Aceptar por parte de Ingeominas que el contrato de La Loma se acogiera a los beneficios y prerrogativas del artículo 352 de la Ley 685 de 2001, entre ellos, a la integración de operaciones, contradice abiertamente lo expresado en el artículo 351 de la misma ley, que establece la terminación de este contrato conforme a las normas vigentes y los acuerdos expresados en el contrato.
- El Plan para la Operación Integrada de los contratos mineros de Drummond, aprobado por Ingeominas en el 2009, es irregular porque integró contratos de distinta naturaleza jurídica, prorrogando subrepticamente todos los contratos esta compañía, incluido el de La Loma que vence en el 2019, hasta el año 2060.
- Los enormes beneficios económicos contractuales del contrato de La Loma a favor de Drummond, que neutralizaron cualquier beneficio para la Nación por concepto de ganancias extraordinarias, es la explicación del interés de la compañía privada por mantener el control sobre esta mina hasta el año 2060.
- A la complejidad del contrato 078-88 de La Loma, modificado en 13 oportunidades mediante otrosíes, se suma la conflictiva relación con la autoridad minera, su carácter litigioso y la resistencia a entregar información clara, oportuna y verificable a una contraparte estatal que tampoco ha mostrado eficiencia en la labor de control y fiscalización de los contratos de Drummond. La Agencia Nacional de Minería no ha iniciado ninguna acción orientada a decidir el futuro de la mina a partir de febrero de 2019, excepto su intención de contratar un concepto para establecer la viabilidad de prorrogar el contrato de La Loma.
- La información disponible en manos de la ANM no es suficiente para adoptar ninguna decisión, especialmente en materia de reservas probadas en este contrato, lo que se complica en la medida que el Plan de Operaciones Integradas autorizó la transferencia de equipos entre los diferentes contratos, que no tiene un censo actualizado de los bienes que harían parte de la reversión de activos al Estado en el 2019, y que variables fundamentales para conocer la operación, como el volumen de producción, se mide directamente por el contratista, sin verificación oficial, en el puerto de embarque y no en la mina directamente.
- Las contraprestaciones económicas de la mina La Loma se limitan al pago de regalías, cuya fórmula de cálculo incorpora costos presuntos y no reales. El Estado nunca ha participado de las ganancias extraordinarias debido a que la fórmula que determina esta contraprestación fue diseñada para evitar este pago por parte de Drummond Ltd. Las contraprestaciones económicas, adicionales a las regalías, buscaban mejorar los ingresos de la Nación por la explotación de unos recursos que se agotan y que eran de su propiedad.
- Contrastan los reducidos ingresos al Estado en el proyecto de La Loma con las mayores contraprestaciones generadas en la mina de El Descanso. Los procesos de selección objetiva aplicados para elegir un contratista privado, como es el caso de este proyecto carbonífero,

genera mayores ingresos al Estado comparado con aquellos proyectos donde los operadores fueron designados sin mayores exigencias económicas.

- La eliminación de los contratos de aporte minero con la Ley 685 de 2001 significó un traspaso gratuito de la titularidad de los aportes de las empresas industriales y comerciales del Estado a privados que habían suscrito con dichas entidades contratos de asociación, de operación o de servicios. El traspaso se hizo sin revisar sus obligaciones económicas contractuales, entre ellas la regalía, cuya tarifa se mantuvo inflexible pese al crecimiento de los niveles de extracción minera. Los mayores niveles de producción, especialmente en periodos de altos precios como acaba de ocurrir, arrojan mayores ganancias para las compañías mineras, sin que el Estado hubiese tenido la opción de apropiarse de una porción de la renta extraordinaria.
- Los gobiernos aprueban recurrentemente beneficios directos y de orden tributario sin evaluaciones que permitan medir su eficiencia, cumplimiento de objetivos y el impacto fiscal por la aplicación simultánea de los mismos. Aprobar deducciones, exenciones y descuentos tributarios en forma indiscriminada, sin observar que, por ejemplo, las compañías mineras atravesaban un periodo de bonanza por el *boom* de precios del carbón, genera inequidades y un gran costo fiscal para la Nación. La deducción de las regalías de los impuestos de las compañías mineras, reduce las ya bajas regalías de ley y minimiza la contraprestación que pagan por la explotación de recursos naturales que se agotan.

### Recomendaciones

- Demandar el contrato de La Loma por la aprobación de la fórmula que determina la participación en las ganancias extraordinarias, cuyo diseño deliberadamente dejó sin beneficios a la Nación por este concepto en 19 años de explotación carbonífera. Se trata de un desequilibrio económico contractual que dejó al Estado sin posibilidades de obtener una renta, más allá de las regalías, por la explotación de unos recursos que son de su propiedad.
- Demandar el acto administrativo de Ingeominas que prolongó el contrato de La Loma bajo un programa de operaciones integradas que va hasta el año 2060. La demanda se fundamenta en el desconocimiento de las leyes vigentes al momento del perfeccionamiento del contrato, de las cláusulas del mismo y de lo establecido en los artículos 351 y 352 de la Ley 685 de 2001 – Código de Minas vigente.
- Proceder a la elaboración de estudios técnicos, ambientales, sociales y económicos que permitan conocer el balance integral del desarrollo de la mina y que sirvan de insumos para cualquier decisión que asuma el Estado con respecto al futuro de la mina La Loma.
- Trabajar en diferentes escenarios para definir las mejores alternativas para la extracción del carbón remanente en la mina La Loma, entre ellos, contratar un operador que continúe con la explotación del mineral bajo las reglas establecidas por el Gobierno nacional o conformar una sociedad con la cual se puedan compartir plenamente los beneficios de la operación.
- Ejercer el poder del Estado para notificar a la compañía Drummond y demás filiales de esta empresa, que el gobierno colombiano es respetuoso de los derechos adquiridos en el país,

pero que no tolera el comportamiento inamistoso y al extremo litigioso que la enfrenta recurrentemente a las autoridades nacionales. Los frecuentes conflictos de orden económico, social, ambiental y de orden público en que esta compañía se ha visto involucrada, ameritan un fuerte llamado de atención.

- Fortalecer las funciones de control y fiscalización de la Agencia Nacional de Minería, especialmente en las áreas técnica, legal y de análisis económico, y aprovechar los instrumentos previstos en el contrato de La Loma para exigir su cumplimiento a cabalidad y obtener la información que el país requiere con miras a su reversión en el año 2019.

## Bibliografía

Agencia Nacional de Minería. 2012. Resolución VSC 007 “Por medio de la cual se resuelve una solicitud de suspensión de obligaciones del contrato 078-88”.

Agencia Nacional de Minería. 2013. Resolución 49.014 “Por la cual se establecen los términos y condiciones para la determinación de los precios base de liquidación de las regalías y compensaciones por la explotación de carbón”.

Agencia Nacional de Minería. 2014. Comunicación Carlos Alberto Zambrano Barrera. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera: referencia: solicitud de información Sociedad Drummond Ltd sucursal Colombia.

Agencia Nacional de Minería. 2014. Comunicación Juan Miguel Linares – Drummond. Requerimiento contratos 144-97 y 078-88.

American Port Company, Inc. 1992. “Estudio de efectos ambientales del puerto carbonífero de American Port Company INC en la ensenada Alcatraz, Ciénaga”. Presentación del proyecto.

BDO. 2010. *Informe de auditoría*. Bogotá, D.C., 9 de diciembre.

Carbocol S. A. 1988. *Contrato de aporte La Loma – 078-88*.

Consortio Drummond Ltd. – Drummond Coal Mining Llc. 2007. Complejo Minero El Boquerón. *Informe principal*. Tomo 1.

Contraloría General de la República. 2013. *Informe de actuación especial de fiscalización a proyectos de interés nacional departamento del Cesar, Agencia Nacional de Minería*. Bogotá, D.C., octubre.

Contraloría General de la República. 2010. Comunicación Mario Ballesteros. Ingeominas. Función de advertencia. Prorroga contrato 078 – 88 suscrito con Drummond.

Contraloría General de la República. 2013. *Informe de actuación especial de fiscalización a proyectos de interés nacional departamento del Cesar – Agencia Nacional de Minería*. Bogotá, octubre.

Desarrollo Empresarial Ltda. 2005. *Valor de las regalías dejadas de pagar por Drummond Ltd a Minercol (hoy en liquidación) e Ingeominas en función del Contrato 078 del 23 de agosto de 1988*. Bogotá, enero.

Drummond Ltd. 2007. *Plan para la Operación Integrada de los contratos Mineros La Loma, El Descanso Sector Sur, Rincón Hondo y Similoa*. Documento Oficial.

Drummond Ltd. Colombia. 2010. Comunicación Mario Ballesteros. Ingeominas. DRU-164.10.

Drummond Ltd. Colombia. 2010. Comunicación Mario Ballesteros. Ingeominas. Referencia. Solicitud de prórroga contrato 078-88.

Drummond Ltd. Colombia. 2012. Comunicación Juan Camilo Granados. DCME-0032-12. Referencia: el Descanso. Contrato 144 de 1997.

Drummond Ltd. Colombia. 2013. *Proyecto carbonífero La Loma. Plan de Minería*.

Drummond Ltd. Colombia. 2014. Comunicación Juan Camilo Granados. ANM. DRU-00265-14

Drummond Ltd. Colombia. 2014. Comunicación Juan Camilo Granados. Referencia: requerimiento contrato 078-88.

Drummond Ltd. Colombia. 2014. Comunicación Juan Camilo Granados. Distribución de Ingresos de participación. Cl 24.

Drummond Ltd. Colombia. 2014. Comunicación María Constanza García. ANM. DRU 00-219.14.

Empresa Colombiana de Carbones Ltda., Ecocarbón. 1995. *Sistema de clasificación recursos – reservas de carbón*.

Empresa Colombiana de Carbones Ltda., Ecocarbón. 1997. *Contrato de gran minería – 0144-97- El Descanso*.

Espinosa & Asociados. 2007. Comunicación Mario Ballesteros Mejía. Ingeominas. Marzo 20.

Espinosa & Asociados. 2010. Comunicación Jorge Alberto Bernal. Asunto: Borrador Otrosi #13. Contrato de gran minería 078-88.

Galán Sarmiento, Luis Carlos. 1982. *Los carbones de El Cerrejón*. Editorial La Oveja Negra. Bogotá, enero [<http://es.scribd.com/doc/213579283/Luis-Carlos-Galan-Los-Carbones-Del-Cerrejon>].

Garay, Luis Jorge (Director). 2013. **Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza**. Contraloría General de la República, Bogotá, D.C., mayo.

Horngren, Charles A. 2000. *Introducción a la contabilidad financiera*. Pearson Educación, séptima edición, México.

Instituto Colombiano de Geología y Minería, Ingeominas. 2006. Comunicación Julián Villarruel a Drummond Ltd. Referencia Contrato 078 de 1988. Radicado 025855.

Instituto Colombiano de Geología y Minería, Ingeominas. 2010. Comunicación Augusto Jiménez. Presidente Drummond. Referencia. Contrato 078-88.

John T. Boyd Company. 2010. "Coal reserve Estimates By Concesión Boqueron Reserve Area".

Ministerio de Minas y Energía, MME. 2003. Consulta prórroga de contratos de exploración y explotación suscritos en área de aporte. Oficina Asesora Jurídica. Página web MinMinas / conceptos.

Ministerio de Minas y Energía, MME. 2004. Prórroga de los contratos en virtud de aporte. Radicado 408203. Mayo 2004. Página web MinMinas / conceptos.

Ministerio de Minas y Energía, MME. 2005. Concepto Jefe de Oficina Jurídica. Interpretación artículo 349, 351 y 352 de la Ley 685 de 2001. Página web MinMinas / conceptos.

Ministerio de Minas y Energía, MME. 2005. Consulta radicado 518559. Rocío Riaño Eslava. Página web MinMinas / conceptos.

Ministerio de Minas y Energía, MME. 2005. Derecho de petición. Margarita Ricaurte de Bejarano. Radicado 511951. Página web MinMinas / conceptos.

Pardo, Luis Alvaro. 2011. "Privilegios tributarios de la minería en Colombia", *Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, edición 333.

Rudas, Guillermo y Jorge Enrique Espitia. 2013. *Participación del Estado y la sociedad en la renta minera*. En: Garay, L.J. (director). **Minería en Colombia**. Vol. 1. Contraloría General de la República, Bogotá.

Rudas, Guillermo. 2013. *Notas sobre el estado de la minería de carbón a gran escala en Colombia*. Foro Nacional Ambiental y Fescol. Políticas Públicas no. 40, Bogotá, diciembre.

Rudas, Guillermo. 2014. *Revisitando el debate sobre renta minera y government take: el carbón a gran escala en Colombia*. En Garay, L.J. (director). **Minería en Colombia**. Vol. 3. Contraloría General de la República, Bogotá (en prensa).

Unidad de Planeación Minero Energética, UPME. 2014. Resolución 127 "Por la cual se fijan los precios base para la liquidación de regalías de carbón". UPME.

**Apéndice**

**Drummond.** Volumen total de exportaciones, según país de destino. 1995 - 2013

País	Miles de toneladas													
	1995-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Holanda	4.223	755	959	283	1.101	1.294	1.020	3.271	1.893	4.338	4.268	5.320	5.712	4.684
Reino Unido	3.530	3.196	455	-	1.291	796	1.126	1.368	1.435	1.962	1.404	2.515	3.424	3.988
Israel	1.615	907	1.680	1.451	1.894	3.379	2.758	2.285	943	538	704	2.211	3.020	2.354
Estados Unidos	5.677	6.226	3.988	7.510	9.145	10.258	11.544	10.623	4.800	7.205	4.698	3.205	2.861	2.327
Portugal	790	-	-	140	735	467	458	844	359	-	135	801	964	1.758
Italia	1.160	198	996	1.118	2.356	1.674	1.308	1.247	622	1.218	964	1.511	1.373	1.154
Puerto Rico	28	110	753	1.254	1.313	1.266	1.374	-	-	1.261	1.222	1.412	1.324	1.131
Francia	2.122	359	1.512	1.289	1.944	923	707	1.309	1.022	978	1.174	1.191	668	790
Brasil	456	122	79	49	83	135	101	93	37	33	123	206	204	716
España	447	-	554	478	621	476	148	755	276	1.215	472	1.432	1.341	711
Chile	399	-	-	-	48	-	-	-	120	771	1.172	799	363	692
Irlanda	421	-	-	-	149	452	156	-	163	-	-	164	326	653
Croacia	-	-	-	-	59	-	-	59	50	117	205	272	204	344
México	-	-	-	-	-	-	-	-	111	55	117	235	-	177
China	-	-	-	69	-	-	-	-	-	-	1.381	165	1.137	167
Resto países	4.862	732	2.162	1.152	1.447	541	349	630	7.736	755	2.451	815	1.210	410
<b>Total</b>	<b>25.730</b>	<b>12.605</b>	<b>13.138</b>	<b>14.793</b>	<b>22.184</b>	<b>21.659</b>	<b>21.048</b>	<b>22.484</b>	<b>19.567</b>	<b>20.446</b>	<b>20.490</b>	<b>22.252</b>	<b>24.131</b>	<b>22.056</b>

Nota: A partir de 2009, Drummond empieza a exportar carbón de su segunda mina (El Descanso) a partir de 2009. Antes sólo extraía de la mina La Loma.

**Fuente:** Ministerio de Comercio Exterior, Industria y Turismo. Banco de Datos de Comercio Exterior, Bacex.

