

## BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA DICTADURA EXTRACTIVISTA EN COLOMBIA

Por: Alvaro Pardo <sup>1</sup>

Finalizado el boom de precios internacionales de las materias primas, el país enfrentará en el 2016 un doloroso plan de ajuste por cuenta de las consecuencias del modelo extractivista vigente y el abrupto descenso de las cotizaciones, agravado por la persistencia del Gobierno Nacional en acelerar el desarrollo de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES) y en mantener onerosos privilegios a la gran minería.

En el 2015, el modelo económico dependiente de la renta extractiva hizo crisis con la caída del precios del petróleo, aunque ya desde el 2011 las luces amarillas se habían encendido tras el descenso de las cotizaciones del carbón, oro y níquel; la muy estudiada fase depresiva del ciclo minero se llevó por delante a la economía, sin que las autoridades responsables hubiesen obrado oportunamente para atender los síntomas de la enfermedad holandesa.

El sector de la minería, que en el 2008 aportó el 2,3% al PIB, actualmente es menos del 2%; el déficit fiscal del Gobierno Central ascendió a \$14 billones de pesos al finalizar el 2014; el saldo negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue de US\$14.469 millones de dólares al finalizar septiembre de 2015; y la exportación de bienes sumó US\$29.709 millones en el periodo enero-septiembre de 2015, frente a los US\$44.359 millones en el mismo periodo del año anterior.

El déficit en las cuentas externas se explica principalmente por la caída del 51% en las exportaciones de petróleo y sus derivados en el periodo enero-octubre de 2015 comparado con el mismo periodo anterior; las ventas externas de carbón pasaron de US\$5.833 millones a US\$3.892 millones en el mismo periodo, una disminución del 33,3%; y el ferroníquel cayó en un 31%, según las últimas estadísticas del Banco de la República.

Pese a la megadevaluación del peso frente al dólar, la industria no reacciona como reza la cartilla neoliberal pues el modelo de reprimarización de la economía impactó gravemente la base industrial del país, los industriales no aprovecharon la revaluación del peso para introducir mejoras tecnológicas y se quedaron rezagados exigiendo más beneficios tributarios, y cuando se despierten deberán enfrentar un entorno internacional muy competitivo de bienes y servicios.

Los recortes del presupuesto público y privado amenazan en el 2016 disparar el desempleo a dos dígitos; el alza en las tasas de interés frenan la economía y golpean la demanda interna, la incontrolable inflación envilece los ingresos de los estratos bajo y medio, y los recortes a los programas asistencialistas del gobierno podrían echar por la borda el poco avance social logrado.

---

<sup>1</sup> Miembro de la Red Justicia Tributaria Colombia y director del centro de estudios Colombia Punto Medio.

El comportamiento negativo de la balanza fiscal y de pagos se explica principalmente por la caída de los precios y la salida de inversión extranjera con sus respectivas utilidades. Si las consecuencias de este modelo extractivista son conocidas desde que Holanda descubrió enormes campos de gas en la década de los sesenta y su economía sufrió un duro traspies, ¿por qué el gobierno nacional persiste en mantenerlo y profundizarlo?

Las soluciones ofrecidas por el gobierno nacional no contribuirán a mejorar la situación. Vender las empresas públicas rentables, continuar endeudando el país, aprobar nuevos recortes al gasto social, y elevar la carga tributaria y el IVA son ingredientes que solo sirven para aderezar economías insostenibles.

### **Profundizando un modelo que genera crisis integrales**

Pese a la exaltación mediática sobre las virtudes del modelo, las externalidades negativas en el orden ambiental, social y económico están a la vista y se potencian ahora en la fase depresiva de precios; pero el Gobierno Nacional insiste en profundizar la locomotora minera, aunque los hechos exigirían una revaluación inmediata del modelo.

El 2016 estará entonces marcado por el interés del Gobierno en desarrollar a la brava cuarenta proyectos mineros, cuyo régimen especial fue esbozado en el documento CONPES 3762 de 2013 Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES), y en la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.<sup>2</sup> La creación del llamado Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (SINAPINE), convirtió al Estado en un patinador de los proyectos de las grandes mineras.

Las directrices emanadas de estos documentos se han venido plasmando en controvertidos decretos y resoluciones.

- El Decreto 2829 de 2014 que agiliza el licenciamiento ambiental para empresas del sector minero-energético, y el Decreto 2220 de 2015 que centralizó en el ANLA los trámites de licenciamiento y permisos de los PINES. Otro golpe a la autonomía territorial, aunque las CAR no reclamaron pues el decreto les garantizó la mermelada.
- Ante las dificultades del Gobierno Nacional para reformar la Consulta Previa, la Agencia Nacional de Minería suscribió un convenio interadministrativo con el Ministerio del Interior para “coordinar” las consultas en el caso de los proyectos mineros lo requieran. ¿Un procedimiento diferencial para los proyectos mineros PINE?
- Artículo 49 del Plan Nacional de Desarrollo señala que la ejecución y desarrollo de los PINES constituye motivo de utilidad pública e interés general, quedando autorizada la

---

<sup>2</sup> La lista de estos proyectos mineros estratégicos puede encontrarse en el Informe de Rendición de Cuentas de la Agencia Nacional de Minería. Octubre 2015. Páginas 49-50.

expropiación administrativa o judicial de predios urbanos y rurales que se requieran para tal fin. Un adiós al derecho a la propiedad de los ciudadanos en favor del negocio de las grandes mineras y de un sector indebidamente calificado de utilidad pública e interés social.

- La nueva oficina de “Asuntos Ambientales, Minero-Energéticos e Infraestructura” AMEI dentro de la Unidad de Restitución de Tierras, se encarga de priorizar los títulos mineros sobre las tierras para la restitución y de desplazar a los desplazados. Otro convenio de la ANM con el Ministerio de Agricultura que, con la asesoría de abogadas que representan los intereses de las grandes mineras, ha contribuido en este propósito.<sup>3</sup>

### **Caminando hacia el abismo**

Ni los más avezados adivinadores del futuro se atreven a pronosticar un cambio en la tendencia de los precios de los bienes básicos en el mediano plazo, ni siquiera hablan de haber tocado fondo. En ese escenario, el aporte del sector minero al PIB, a la balanza fiscal y de comercio exterior continuará disminuyendo, aunque las grandes mineras proseguirán con su tarea de doble propósito: producir y exportar lo máximo posible para garantizarse utilidades a salvo de impuestos comercializando sus minerales a través de paraísos fiscales y continuar exigiendo beneficios a costa del fisco nacional.<sup>4</sup>

Para hacer la tarea, las compañías mineras lanzaron un agresivo programa para el mejoramiento de su imagen y para ello buscan posicionarse como empresas transparentes (EITI); ambientalmente proactivas (slogan con el que aspiran a sustituir el principio de precaución); socialmente responsables (RSE), con inversiones que luego deducen de sus impuestos; precursores de la minería responsable, un desgastado remoque que ya poco significa, y financiadores de numerosas iniciativas pseudo-sociales con las que invaden los espacios legítimos de discusión académica y social.

De otra parte, producir y exportar en un escenario de precios envilecidos significa entregar el patrimonio económico de los ciudadanos a las grandes mineras a cambio de poco, o prácticamente de nada. Se trata de un monumental detrimento patrimonial armado, bendecido y tolerado por el Gobierno Nacional. La renta minera (impuesto de renta + regalías), viene cayendo rápidamente<sup>5</sup>, unas veces por la disminución de los precios, otra, que no se descarta, por las maniobras contables de las compañías para reducir el pago de sus obligaciones tributarias.

---

<sup>3</sup> <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5936-las-contradicciones-de-santos-con-la-restitucion>

<sup>4</sup> <http://www.elespectador.com/noticias/economia/competitividad-y-mas-competitividad-articulo-608539>

<sup>5</sup> De cómo las empresas se llevan todo y no nos dejan nada. Alvaro Pardo. Razón Pública. Octubre 5 de 2015.

## Estado de Resultados - Impuesto de renta y complementarios

### Millones de pesos corrientes

	2011	2012	2013	2014
Prodeco	70.146	4.793	5.008	3.399
Carbones del Cerrejón Ltda	537.334	349.909	206.650	148.355
Cerrejón Zona Norte	158.564	90.077	98.378	51.851
Carbones colombianos del Cerrejón	520	445	1.710	1.046
Drummond Limited La Loma	177.510	300.403	209.715	
Drummond Coal Mining El Descanso	2.949	5.679	6.699	34
<b>Total</b>	<b>947.023</b>	<b>751.306</b>	<b>526.450</b>	<b>204.685</b>

Fuente. Superintendencia de Sociedades.

La autoridad tributaria no cuenta con instrumentos para verificar la manipulación de los precios de venta de los minerales (precios de transferencia), con los que estas compañías reducen el pago de impuesto en el país y las regalías. Tampoco se observa que requiera a las compañías que elevan desmesuradamente sus costos operaciones y no operacionales para reducir su base gravable, y muy seguramente, si requieren información adicional, caerán en trampa de la reserva de información, una norma suprema e intocable que blindará cualquier intento de descifrar las prácticas que erosionan el pago de impuestos.

El argumento de que la minería proveerá los recursos para la inversión social y el posconflicto no tiene ningún fundamento y menos si se tienen en cuenta la negligencia del Estado para exigir que las grandes compañías mineras paguen por los RNNR y aporten a las finanzas públicas:

- Un análisis de los balances generales de las multinacionales que controlan el 78% de las exportaciones de carbón, publicado por la Superintendencia de Sociedades, revela casos como el de Drummond en la mina de La Loma que exportó 16 millones de toneladas de carbón en el 2014 y no pago impuesto de renta. ¿En qué queda la renta minera si las regalías las descuentan también de su impuesto de renta?<sup>6</sup>
- La empresa Mineros S.A., por la negligencia del Ministerio de Minas a reglamentar el párrafo del artículo 227 de la Ley 685 de 2001, goza de un privilegio extraordinario. En abierto desacato a fallos de las altas Cortes, el ministerio ha permitido a esta empresa pagar

<sup>6</sup> Consecuencias fiscales del modelo extractivista en un escenario de precios deprimidos. Jorge Espitia y Alvaro Pardo. Red Justicia Tributaria Colombia. Noviembre 2015.

desde ese año regalías de oro al 0,4% versus el 4% que establece la Ley 753 de 2002, con el argumento de que proviene de Reconocimientos de Propiedad Privada.<sup>7</sup>

- Sí los 6,3 millones de gramos que extraídos por Mineros S.A., en el periodo 2013-2014 hubiesen pagado regalías al 4%, la Nación habría recibido \$3.585 millones de pesos adicionales. ¿A cuánto asciende el detrimento patrimonial de la Nación si este oneroso privilegio, casi que específicamente aprobado para beneficiar a Mineros S.A.,<sup>8</sup> arrancó el 2001? La demora en reglamentar ese parágrafo, en línea con lo establecido por la Corte Constitucional, no tiene ninguna justificación.
- La participación del Estado en las utilidades extraordinarias de la mina La Loma, operada por Drummond desde 1988 cuando se suscribió el contrato, no ha generado un solo peso al Estado pese al alza record de los precios del carbón en la década pasada. La fórmula diseñada para calcular esta contraprestación contiene una variable que así los precios lleguen a las nubes, nunca se recibirá nada por este concepto. La fórmula asegura una rentabilidad del 35% para las inversiones de Drummond, arrojando siempre un resultado negativo.<sup>9</sup>

Si a esto se suma el costo fiscal de las deducciones, exenciones y descuentos tributarios de que gozan las grandes mineras en Colombia, tema que la Comisión de Expertos para la Reforma Estructural del Estatuto Tributario recomendó revisar, surge una pregunta: ¿Por qué tenemos los colombianos que subsidiar a las grandes mineras para que se lleven a cualquier precio nuestros recursos naturales no renovables? ¿Por qué no elevar los ingresos del Estado recuperando los recursos mencionados sin necesidad de elevar la carga tributaria sobre los contribuyentes vulnerables?

## Estado, modelo e institucionalidad

El Estado ha sido fuerte para imponer un modelo minero que beneficia claros intereses particulares y paradójicamente, al mismo tiempo, mantiene una institucionalidad de control y fiscalización precaria, pero funcional al modelo minero y conveniente para las grandes mineras que buscan librarse de cualquier forma de supervisión.

Es también funcional al modelo la fragmentación del Estado, la inestabilidad de sus instituciones, directivas que desconocen el sector, el centralismo extremo, la ausencia de la autoridad minera del territorio, y el desacato a fallos o sentencias de las Cortes cuando éstos van en contravía de los

---

<sup>7</sup> Sentencia C-669 de 2002 de la Corte Constitucional.

<sup>8</sup> Mineros S.A., posee 28 reconocimientos de propiedad privada de los 52 existentes en el país, los cuales suman más de 36.000 hectáreas de suelo y subsuelo en los municipios de Nechí, El Bagre, Zaragoza y Cauca, donde podrán explotar minerales a perpetuidad. Estado de los Derechos Humanos en Antioquia. Informe 2015. Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. Página 31.

<sup>9</sup> Análisis de los contratos de Drummond en el departamento de César. Tomo 4 de la serie Minería en Colombia. Contraloría General de la República. Julio 2014. Guillermo Rudas, Edgar Roa y Alvaro Pardo.

grandes intereses particulares. ¿Es legítima una autoridad o una política que se pasa por encima de la ley y de las sentencias de las Cortes?

En respuesta a una demanda al arbitrario artículo 37 del Código de Minas, la Corte Constitucional lo declaró con exequibilidad condicionada y ordenó a la autoridad minera llegar a acuerdos de orden ambiental, social y económico con las entidades territoriales durante el proceso de licenciamiento. La autoridad minera distorsionó el sentido de la Sentencia C-123 de 2014 y emitió el llamado “Decreto Navideño”, 2691 del 23 de diciembre de 2014, el cual fue suspendido en un abrir y cerrar de ojos por el Consejo de Estado.

Apoyado en la presunción de legalidad del Decreto navideño – periodo que va desde su expedición hasta que el Consejo lo suspendió -- fueron suscritos 267 contratos de concesión minera.<sup>10</sup> ¿Son legales esos títulos? Se protegió la seguridad jurídica de los mineros, pero ¿y la certeza jurídica de los ciudadanos que esperan que sus autoridades obren en derecho y de buena fe?

El Consejo de Estado, por una demanda de organizaciones sociales, suspendió también del Decreto que creaba las Áreas Estratégicas de Minería (AEM), por falta de consulta previa. La ANM ya estaba preparando la primera ronda de subasta minera para entregar a las grandes mineras los minerales estratégicos del país, pero debió suspender el proceso e interponer un recurso de súplica con el apoyo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.<sup>11</sup> ¡La artillería jurídica del ejecutivo para enfrentar a las Cortes y salvaguardar un modelo mandado a recoger! Absurdo.

El ministro Cárdenas tenía la obligación legal hacer público y en detalle los beneficios tributarios, por sector, subsector y tipo de contribuyente, pero prefirió guardar elocuente silencio.<sup>12</sup> Una funcionaria de tercer o cuarto nivel de la ANM señaló en una respuesta a un ciudadano que los contratos de aporte minero podían ser prorrogados con los mismos argumentos con los que se aprobó una prórroga irregular a BHP Billiton (Cerromatoso), y ahí vienen haciendo fila los contratos de Drummond y Prodeco.

### **Avances de la organización social y el activismo judicial**

La dictadura extractivista impuesta por los últimos gobiernos tiene su contraparte en la reacción social que en diferentes puntos de la geografía se organiza para evitar la minera de su territorio.

Mujeres que se plantan en las carreteras para evitar el paso del personal de las mineras; ONGs que se juntan para demandar irregulares actos administrativos de la autoridad minera; Cortes y Tribunales que apoyados en la Carta Política defienden la supremacía de lo ambiental y de los

<sup>10</sup> Informe de Rendición de Cuentas de la ANM. Octubre 2015. Página 17.

<sup>11</sup> Ibim. Página 76.

<sup>12</sup> Ley 1739 de 2014 por el cual se modifica el Estatuto Tributario. Artículo 73.

derechos fundamentales sobre el negocio particular de las grandes mineras; el avance de las demandas ante cortes internacionales y autoridades y comunidades que empujan las consultas populares para expulsar las PINEs mineras, fueron logros importantes del 2015, que continuarán en el 2016.

Desafortunadamente, esa dictadura extractivista genera conflictividad y así muy difícil será armonizar el acuerdo de paz con la FARC y la paz de los municipios que hoy luchan por la erradicación de la locomotora minera.