

**Comentarios desde la Iniciativa
Transparencia en las Industrias
Extractivas de Transparencia por
Colombia a documentos para el
diagnóstico base para la
Transición Energética Justa- TEJ.**

Septiembre 8 de 2023

Introducción

Con la intención de construir la Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa-TEJ, el gobierno nacional (*Colombia, potencia mundial de la vida 2022-2026*) entrega una serie de documentos como insumos para que la ciudadanía realice observaciones y propuestas relacionadas con un diagnóstico a partir de una serie de diálogos nacionales en cabeza del Ministerio de Minas y Energía.

Al revisar estos documentos¹, se resalta el aporte a la conversación nacional y la aproximación a un tema técnico como es la transición entre el uso de recursos naturales no renovables-RNNR a Fuentes No Convencionales de Energía Renovable- FNCER. Además, se evidencia la apuesta del gobierno por introducir en esta transición el concepto de justicia. Lo cual, fija un gran reto para el país.

Desde la Iniciativa Transparencia en las Industrias Extractivas de Transparencia por Colombia, hemos realizado una serie de investigaciones enfocadas a fortalecer la participación ciudadana², identificar posibles riesgos de corrupción en el sector de hidrocarburos, así como hechos de corrupción en el sector extractivo en general³, estas aproximaciones han tenido en cuenta el estándar EITI y es fundamental evidenciarlas en el contexto de TE para que no se repitan o por lo menos se tengan presente por parte del gobierno en la versión final de la Hoja de Ruta.

Se aclara que desde la iniciativa se realizó la lectura de todos los documentos de la Hoja de Ruta con un enfoque anticorrupción y de transparencia y que nos centraremos en dar recomendaciones asociadas al trabajo que hemos venido desarrollando desde los últimos años.

1. Promoción de la Participación Ciudadana

Más allá del diagnóstico que surgió durante los 27 diálogos nacionales, es vital potencializar los alcances de la participación ciudadana antes y durante el proceso de TEJ. El diagnóstico menciona la verticalidad en la toma de decisiones relacionadas con los proyectos minero-

¹ <https://www.minenergia.gov.co/es/servicio-al-ciudadano/foros/documentos-de-la-hoja-de-ruta-de-la-transici%C3%B3n-energ%C3%A9tica-justa/> Documentos: 1.

_Sistematización_de_los_Diálogos_Nacionales; 2. _Diagnóstico_base_para_la_TEJ; 3. _Escenarios_nacionales_TEJ. _Rutas_que_nos_preparan_para_el_futuro y 4.

_Potencial_energético_subnacional_y_oportunidades_de_descarbonización_en_uso_zlqm9dM

² <https://transparenciacolombia.org.co/extractivas/mecanismos-de-participacion/>

³ <https://transparenciacolombia.org.co/extractivas/>

energéticos. Se busca que esta verticalidad no se replique en el desarrollo de proyectos de FNCER. Para lograrlo, el Estado debe tener en cuenta:

- Contar con mecanismos para garantizar el acceso y uso efectivo de la información de proyectos TEJ. Es clave que la ciudadanía pueda acceder a información de toda la cadena de valor de los proyectos FNCER, capacidad instalada, el avance de electrificación del parque automotor en el país (Servicio público y privado), la demanda del gas en el país, los avances y aportes energéticos de la energía solar y eólica, precios de los RNCER; disponibilidad de recursos; dónde se piensan construir o dónde están ubicados los distritos energéticos en el país; fortalecer la información sobre las minas de carbón, si hay o no exploración y producción de coque y otros minerales críticos (donde, cantidades, precios, etc.), y demás información que le permita a la ciudadanía conocer un contexto sobre el estado actual de la TE y el uso sostenible de los recursos naturales. Garantizar el acceso y uso efectivo a la información es vital para promover la participación ciudadana y la justicia en el acceso y uso de estos recursos.
- En términos de institucionalidad es necesario que el gobierno pueda aplicar mejoras a los mecanismos de participación en el sector extractivo. En este sentido es importante que el gobierno nacional pueda retomar los esfuerzos para construir leyes estatutarias que le den mayor oportunidad a la Consulta Previa y la Consulta Popular en términos de incidencia ciudadana en la toma de decisiones relacionadas al proyecto extractivo y a los de TEJ.
- Las propuestas que se presentaron en los diálogos, aunque se dividieron por categorías, no tienen una clasificación específica que responda al tema de la participación. La recomendación es que la Ruta hacia la TEJ contemple e incluya elementos que favorezcan la incidencia ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con la TEJ. Si este elemento se deja por fuera, será muy difícil llegar a cumplir con esa justicia que pretende alcanzar este gobierno.
- En línea con el punto anterior, la participación que se fomente en la TEJ no debe darse en el nivel central (Bogotá) sino que debe ser desde los territorios y con la participación del sector empresarial, público y sociedad civil local.
- Es importante contemplar dentro de la financiación de la TEJ un porcentaje que permita financiar la participación de los grupos étnicos, campesinos, mujeres y ciudadanía en general, tanto en territorio como en el nivel central. Es un elemento clave que puede fomentar la participación ciudadana, ya que los desplazamientos y la asistencia puede verse afectada al no contar con recursos que les permita hacerles seguimiento a los procesos.

- La ruta de TEJ debe ser ampliamente difundida en el territorio nacional, dentro de los grupos de interés, así como de la ciudadanía en general. Se debe garantizar que exista una capacidad en las autoridades locales para difundir la información, con estrategias específicas de comunicación coordinadas que promuevan el uso y acceso de portales de datos y datos publicados en informes gubernamentales sobre TEJ.
- En términos institucionales, la TEJ debe dejar claridades sobre los espacios de incidencia ciudadana en la toma de decisiones y los espacios de denuncia. Incluso debe promover la participación de jóvenes a través de las veedurías juveniles. El Estado debe proporcionar las garantías que les permita a este grupo etario reunirse para ser parte de la toma de decisiones relacionadas a la TE. Así como existe la Consulta Previa donde participan las comunidades étnicas, debería existir un mecanismo en el que la ciudadanía que no pertenece a esos grupos sea convocada por el gobierno, discutan alrededor de proyectos específicos de TE y logren ser parte del proceso de decisión.
- Además, la ruta hacia la TEJ debe incluir protocolos de protección a las personas que participen y denuncien irregularidades asociadas a proyectos de TE.
- Se debe fortalecer el espacio cívico a través de la construcción de cadenas de valor sectorial (minerales críticos) y territorial (inicialmente en los territorios priorizados por TEJ): este trabajo permitirá a la ciudadanía manifestar los problemas y dificultades alrededor de la transparencia y acceso a la información sobre el sector extractivo y de proyectos de TE.
- Se recomienda mayor claridad sobre cómo se llevarán a cabo los procesos de participación ciudadana y los mecanismos de comunicación con el gobierno, entidades y con las empresas, garantizando los derechos de las comunidades impactadas por estos proyectos, en particular en relación con los derechos sobre la tierra y el territorio.
- Se recomienda incluir cómo se va a garantizar el espacio cívico de manera amplia sin restricciones, coerción ni represalias en particular a las comunidades impactadas por los proyectos.

2. Transparencia y Acceso a información

Para que la TE sea justa, es importante que se transparente la información relacionada con cada uno de los eslabones de su cadena de valor. Desde el sector extractivo en Colombia, la transparencia de la información ha sido un tema que se ha trabajado y priorizado, de tal manera que en el año 2013 Colombia entró a ser parte de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas- EITI (por sus siglas en inglés). Esta iniciativa promueve la gestión

abierta y con rendición de cuentas del petróleo, el gas y los recursos minerales, favoreciendo la gobernanza de los recursos naturales. Por lo tanto, la TEJ en Colombia debe incluir elementos de gobernanza de los FNCER y empezar a tomar algunas medidas que le permitan articularse a este estándar, esto en respuesta al aumento de la producción de minerales que apoyan la transición energética, la transparencia sobre los términos de las transacciones y sobre quién se beneficia de ellas es un elemento fundamental para conseguir una buena gobernanza y un suministro sostenido.

A partir de lo anterior, el gobierno debe incluir el estándar como un elemento que fortalecerá la TEJ al evidenciar su contribución e impactos en el país. En esa medida, se recomienda:

- ***Marcos políticos y legales:*** Que garanticen la divulgación de leyes y regulaciones, así como términos fiscales y roles y responsabilidades institucionales, que pueden aclarar y defender los derechos y responsabilidades de las diferentes partes interesadas en línea con los estándares y mejores prácticas internacionales para la Transición Energética. En los documentos no hay claridad sobre cómo se llevará a cabo el seguimiento a la normatividad y por ende el compromiso del gobierno en la regulación de la TEJ.
- ***Contratos y licencias:*** Tras la lectura de la sistematización de los diálogos, los espacios que se dieron con empresas señalan que se deben agilizar las solicitudes de licenciamiento ambiental a proyectos de TE. Sin embargo, es clave que esta propuesta no afecte el rigor de este proceso, así como la calidad de la información que deben aportar por ley las compañías y la responsabilidad del gobierno en el proceso de asignar de manera transparente las licencias sin afectar el reporte de la información relacionada con este eslabón. Desde Transparencia por Colombia señalamos que el acceso a la información relacionada con el proceso de licencias ambientales tiene debilidades en la disponibilidad y acceso a la información⁴. Al no contar con información sobre el proceso de la solicitud, evaluación y otorgamiento de licencias ambientales, la ciudadanía no tiene las herramientas necesarias para incidir y participar sobre el desarrollo de los proyectos de TE. Sobre todo, los relacionados con el uso del agua. Entonces, y en línea con la necesidad de proteger y garantizar el acceso al agua en todo el territorio colombiano, en especial a los territorios de las áreas de influencia de los proyectos, se debe empezar por fortalecer el acceso a la información en el proceso de solicitud y licenciamiento ambiental.

⁴ Mapa de riesgos de corrupción. Eslabón de Contratos y Licencia, página 26. Estudio riesgos de corrupción hidrocarburos <https://transparenciacolombia.org.co/extractivas/>
Mapa de riesgos de corrupción. Otorgamiento de títulos mineros y licencias ambientales
<https://transparenciacolombia.org.co/mapa-riesgos-mineros-ambientales/>

- En línea con lo anterior, se recomienda tener en cuenta que una asignación transparente de licencias y contratos, crea igualdad de condiciones para los inversores, genera confianza entre los ciudadanos y reduce los riesgos de corrupción. Las divulgaciones deben incluir los criterios y procesos utilizados para otorgar licencias y contratos, los resultados de los procesos de adjudicación y el texto completo de cualquier acuerdo firmado entre gobiernos y empresas en formatos de fácil acceso y que estén disponibles para la ciudadanía.
- Transparentar la información sobre la adjudicación de contratos de TE disminuye el nivel de discrecionalidad de los funcionarios. Asimismo, permite que se realice control público en este eslabón, contribuye a disminuir el riesgo de que un grupo pequeño de individuos capten los recursos en detrimento del bienestar general. La claridad y apertura en los procedimientos de otorgamiento posibilita la transparencia en las etapas subsiguientes, particularmente en el seguimiento a los ingresos derivados de la actividad.
- El gobierno nacional debe dar claridades sobre la estandarización de solicitudes de licencia ambiental para proyectos FNCER. Se propone crear un sistema de información donde las empresas puedan presentar solicitudes y estas puedan ser consultadas por la ciudadanía en general en tiempo real para que puedan ser coparticipes en el proceso de verificación del cumplimiento de requisitos para otorgar la solicitud (Licencia ambiental). Sobre todo, en los territorios de los grupos de interés de proyectos de TE.
- Contar con sistemas de información que le permita a la ciudadanía conocer las subastas disponibles y convocatorias de proyectos de TE, empresas interesadas y avances de las mismas (incluso las empresas postulantes y el estado de su postulación).
- Se debe reforzar la normatividad relacionada con la Consulta Previa. Sobre todo, una mayor claridad que permita incluir la TEJ en articulación con los desafíos que enfrentan las comunidades étnicas. Así como publicar información para las partes interesadas que estas consideren útil y sean de fácil acceso para su uso. Este es un asunto que ha tenido retos desde el sector extractivo y se debe evitar que se presenten las mismas dificultades y omisiones en proyectos de TEJ.
- Tener en cuenta que para el sector extractivo se presenta opacidad en los procesos de contratación, criterios y actores involucrados; la violación directa o desviaciones de lo establecido en los procesos de otorgamiento; la asimetría de información entre las partes, la falta de transparencia en la negociación de

los términos y condiciones, además de la posible interferencia política; la falta de recursos para manejar los procesos de contratación; la ausencia de un proceso competitivo, entre otros, son algunos riesgos de corrupción asociados a este eslabón.⁵

- En general identificar las necesidades de la ciudadanía en cuanto al tipo y acceso a la información relacionada con la TEJ, ninguno de los documentos aporta información sobre cómo será este proceso.
- **Producción:** El gobierno debe apostarle a publicar la información sobre los proyectos de TE que se están desarrollando en el país y en lo posible clasificarlos por tipo de energía: fotovoltaica, eólica, hídrica, nuclear, geotérmica, entre otros (Esto será clave para ir entendiendo la TE); visibilizar la capacidad instalada y la que se proyecta para electrificar al país, exploración y exportación de minerales críticos como el coque, entre otros (informar sobre el precio, cantidades, de dónde se extraen y que empresa lo exporta y quiénes son sus beneficiarios finales).
 - La georreferenciación de los proyectos de TE es importante porque permite que los ciudadanos identifiquen claramente los proyectos que se están ejecutando en sus municipios, barrios, veredas o corregimientos. Así, la georreferenciación puede contribuir a incentivar el involucramiento de la población en los asuntos públicos a través del ejercicio del control ciudadano
 - Las empresas deben dar cumplimiento a las obligaciones económicas, sociales y ambientales derivadas del contrato y aquellas consignadas en la norma, se ha tenido experiencia sobre la falta de transparencia en la información del sector extractivo en los niveles de producción y de reservas probadas, la falta de cumplimiento de las normas y débil observancia sobre la protección ambiental, estos son riesgos asociados a este eslabón. Por otro lado, otros riesgos que aparecen en la producción se asocian a la compra no transparente de infraestructura e instalaciones de almacenamiento para la exploración y extracción, la compra de bienes y servicios y la contratación de mano de obra y uso inadecuado de los programas de inversión social o de desarrollo de las comunidades.

⁵ Mapa de riesgos de corrupción. Eslabón de Contratos y Licencia, página 15. Estudio riesgos de corrupción hidrocarburos <https://transparenciacolombia.org.co/extractivas/>

- **Recaudo e ingresos:** Este eslabón de la cadena de valor es uno que se debe revisar porque los proyectos de TE no generan regalías. Sobre este tema, fue muy poco (incluso nulo) lo que se mencionó en los documentos que compartió el gobierno nacional. Por lo tanto, se recomienda poner este asunto en la mesa de discusión para ir entretejiendo oportunidades que solventen esta situación. Sin embargo, en la mesa de conversación se recomienda la representación de los sectores público, empresarial y sociedad civil sobre todo desde el nivel territorial.
 - Se debe aclarar de manera amplia a la opinión pública, pero en particular a las comunidades y autoridades locales y departamentales la no generación de regalías en los proyectos de TEJ.
 - Se recomienda que se incluya como parte de información de las empresas la divulgación sobre los beneficiarios reales de las empresas que operan en los territorios, así mismo la divulgación de pagos de empresas a gobiernos, así como información sobre subsidios y demás contribuciones económicas del sector. Esta información debe estar desagregada por proyecto e incluir pagos a gobiernos subnacionales y debe ser fácil de acceder, comprender y utilizar.

- **Distribución de los ingresos:** Tal como se señaló en el comentario anterior, la TE no genera regalías. Sin embargo, se debe informar de manera amplia sobre los aportes de estos proyectos en materia social, económica y ambiental en los territorios en donde se llevan a cabo. Por ejemplo, los parques solares de la Guajira deberían aportar un porcentaje al suministro de electricidad como estrategia que favorece el cumplimiento al acceso de servicios públicos. Aunque el diagnóstico menciona un poco esta situación, la propuesta es que en la Ruta de TEJ incluya el aporte de la TE en la electrificación del país. Si este avance se da, es igual de importante visibilizar y publicar la información relacionada al aporte de la TE en la electrificación desde el nivel territorial y nacional.

- **Gasto social y económico:** Tal como sucede en el sector extractivo, este eslabón recoge información sobre unos aportes empresariales voluntarios. Sin embargo, este tema aún es un poco confuso para la ciudadanía en general. Para el caso de la TE se debe empezar a definir si las empresas tendrán libertad para realizar o no una inversión social voluntaria. Es un tema que también debe ponerse sobre la mesa de discusión especialmente desde el nivel territorial.
 - Con los anteriores comentarios, es importante señalar que en todo caso el nivel territorial requiere una atención especial cuando se habla de TEJ. Por lo tanto, el gobierno nacional puede tener en cuenta el EITI Subnacional para tratar de impulsar todas las recomendaciones realizadas en este documento y articular con esta iniciativa para lograr que la TE sea mucho más justa y equitativa al publicar información relevante para los territorios. Por lo tanto,

articular la Ruta de la TEJ con EITI es un gran acierto que favorecerá el proceso.

- En general se debe posicionar la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en toda la cadena de valor de la TEJ para la toma de decisiones y evaluación de resultados. Estos no son solo principios que fortalecen la democracia sino también herramientas que contribuyen a la mejora de la gestión pública, la gestión de conflictos y a los avances que propone el gobierno en transición energética y el desarrollo territorial.

3. Cierres mineros

En uno de los diálogos vinculantes realizados en la Guajira se mencionó la situación que surgió en el Cesar tras el cierre de las minas de Prodeco y Glencore. Ante este panorama, las(os) guajiras (os) señalan que el Gobierno debe anticiparse y no permitir que se dé una situación similar en Cerrejón. Para evitar que la incertidumbre que causa una situación inesperada como la de Prodeco se repita (el diagnóstico logra explicar las razones que llevaron a esta empresa a anticipar los cierres) es necesario tener en cuenta:

- Actualmente, no hay una plataforma de información que permita a la ciudadanía acceder y descargar a los planes de cierre de proyectos extractivos (minería e hidrocarburos). Sin embargo, la licencia ambiental si puede dar luces sobre ese proceso. Lamentablemente, la plataforma Vital tiene muchas limitaciones para lograr acceder a la misma. Esta situación debe ser un punto de partida para evitar que suceda lo mismo con los proyectos de TE. Sobre todo, para proyectos de minerales críticos. Por lo tanto, en términos de visibilidad, es importante que las empresas publiquen los Planes de cierre y estos sean actualizados en un periodo de tiempo determinado. Esta información es de gran valor para que la ciudadanía pueda realizar seguimiento al cumplimiento de este plan. Si se desconoce, será muy difícil exigir la restauración de los daños (sociales y ambientales) que la actividad extractiva (para el caso de la TE la extracción de minerales críticos) pueda generar.
- Aunque los cierres se den de manera fortuita o por cumplimiento de términos de acuerdo a la licencia ambiental, la ciudadanía debe realizar seguimiento al cumplimiento de las actividades de cierre para evitar pasivos ambientales y perjudicar las economías territoriales. En el caso de Prodeco el ámbito laboral fue el que mayor incertidumbre causó.

- En términos de institucionalidad, los planes de cierre extractivo no están fuertemente regulados por normativas nacionales. Sin embargo, la Cepal⁶ propone un contenido que puede dar mayor alcance y sentido a este documento y que las empresas deberían incluir a la hora de elaborar dicho plan. Pero, al no tener un carácter obligante, este documento puede o no contemplar todas las partes que propone la Cepal. Por lo tanto, y a propósito de la TEJ es importante que la institucionalidad considere fortalecer estos lineamientos.
- También es importante, dejar claridad sobre los mecanismos de denuncia con los que podrá contar la ciudadanía en los territorios en casos de evidenciar incumplimiento o daños al medio ambiente. Así como las medidas de protección a los que pueden acceder por evidenciar esta situación.
- En términos de control y sanción, es importante que la TEJ pueda establecer las sanciones que recibirá las empresas en caso de incumplir con las actividades establecidas en el plan de cierre (sobre todo aquellas que vulneren la vida laboral, social, cultural, ambiental y económica de los grupos de interés). Lo anterior, para dejar un precedente en el camino hacia la TEJ.

4. Aportes económicos

En este escenario es importante resaltar la necesidad expresa de generar incentivos económicos que llamen la atención de las empresas para desarrollar proyectos de TEJ. Sin embargo, estos incentivos no pueden ir en contra de las necesidades sociales y ambientales. Con la intención de aportar en esa dicotomía, señalamos lo siguiente:

- Los proyectos de minerales críticos deben establecer un plan que favorezca la diversificación profesional y económica del territorio donde operan. Lo anterior para que el cierre del proyecto favorezca la reconversión productiva. Sin embargo, para lograrlo es vital una amplia difusión de este plan, que podría estar anexo al plan de cierre minero. Por lo tanto, insistimos en la relevancia de la difusión de este tipo de información.
- Las empresas mineras deben fortalecer la articulación con el Servicio Público de Empleo para promover el empleo local. Sin embargo, esta articulación debe estar acompañada de un proceso de información mucho más amplio y detallado para lograr evidenciar los empleos que personas del territorio han logrado ocupar y las vacantes disponibles dentro de las empresas mineras que funcionan dentro del

⁶ A. L. Morales y M. Hantke Domas, “Guía metodológica de cierre de minas”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/166), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

territorio. Aunque este proceso se da de manera automática (tal como lo comentaron las personas del Ministerio del Trabajo en las mesas de trabajo durante el Estudio de Riesgos de Corrupción en el sector hidrocarburos)⁷, es importante evidenciarlo para dejar claridades del mismo.

- En términos de institucionalidad el Estado debe incluir en la mesa de discusión la posibilidad que tienen los territorios más cercanos a proyectos de TE de tener acceso a la energía que generan dichos proyectos. Además, de considerar un pago diferencial. En cualquier caso, la discusión debe ser con todos los actores involucrados especialmente del sector público, empresarial y Sociedad civil.

⁷ Mapa de riesgos de corrupción. Eslabón de Contratos y Licencia, página 24. Estudio riesgos de corrupción hidrocarburos <https://transparenciacolombia.org.co/extractivas/>