



**Pagos e Inversiones Ambientales del Sector Extractivo:**

**Marco Conceptual y Normativo, Análisis de Contexto y Propuesta de Ruta para la divulgación progresiva de gastos ambientales de las empresas del sector extractivo en Colombia**

Informe Final

Contrato de Prestación de Servicios Profesionales PS-017-2015

Elaborado por:

Néstor Ortiz Pérez

Bogotá, abril de 2015



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

## Contenido

Siglas Utilizadas .....	3
Introducción .....	4
1. Marco Conceptual y Normativo .....	4
1.1 Iniciativa de Reporte Global GRI .....	5
1.2 Cuenta de Gasto en Protección Ambiental DANE .....	6
1.3 Propuesta de Clasificación de Gastos en Protección Ambiental para el Sector Extractivo .....	8
1.4 Identificación de Gastos Ambientales de las Empresas del Sector Extractivo .....	10
1. Gastos Obligatorios .....	10
2. Gastos Voluntarios .....	13
3. Otras Obligaciones a ser reportadas .....	13
2. Análisis de Contexto .....	14
2.1 Entidades públicas .....	14
2.2 Empresas del Sector Extractivo .....	18
3. Propuesta de Ruta para la divulgación progresiva de gastos ambientales de las empresas extractivas .....	18
Fase I (Corto Plazo) .....	19
Fase II (Mediano Plazo) .....	19
Fase III (Largo Plazo) .....	19
Bibliografía consultada .....	21

## Índice de Tablas

Tabla 1 Gasto Ambiental, según clasificación de Actividades de Protección Ambiental .....	7
Tabla 2 Descripción de Gastos Corrientes e Inversión .....	8
Tabla 3 Identificación de Obligaciones Tributarias .....	10
Tabla 4 Identificación de Obligaciones No Tributarias .....	12
Tabla 5 Identificación de Gastos Voluntarios .....	13
Tabla 6 Otras obligaciones a ser reportadas .....	13
Tabla 7 Facturación y Recaudo de Tasa por Uso del Agua .....	16
Tabla 8 Formato de reporte de Inversión del 1% .....	16
Tabla 9 Formato actualizado de reporte de información financiera para la Inversión del 1% .....	17
Tabla 10 Resultados de la muestra de empresas del Sector Extractivo .....	18

## Índice de Figuras

Figura 1 Estándar EITI .....	5
Figura 2 Propuesta de Clasificación de Gastos en Protección Ambiental del Sector Extractivo .....	9
Figura 3 Facturación y Recaudo Total de las Tasas Retributivas (Millones de \$) .....	15

## Siglas Utilizadas

AAU	Autoridades ambientales urbanas
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
CAPA	Clasificación de actividades de protección ambiental
CAR	Corporaciones autónomas regionales
CERES	Coalición para Economía Ambientalmente Responsable
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
EAI	Encuesta Ambiental Industrial
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, por sus siglas en inglés - <i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>
GRI	Iniciativa de Reporte Global, por sus siglas en inglés - <i>Global Reporting Initiative</i>
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IFAC	Federación Internacional de Contadores, por su siglas en inglés - <i>International Federation of Accountants</i>
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MME	Ministerio de Minas y Energía
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RUA	Registro Único Ambiental
RUIA	Registro Único de Infractores Ambientales
SIAC	Sistema de Información Ambiental para Colombia
SINA	Sistema Nacional Ambiental
UNSD	División para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas
VITAL	Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea

## Introducción

El presente informe busca ofrecer a la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas un documento técnico que le permita contar con mayor claridad desde una perspectiva conceptual y normativa sobre qué son y cuáles son los pagos e inversiones obligatorias y voluntarias, así como sobre la situación actual de accesibilidad y disponibilidad de esta información, y la ruta para que en el corto y el mediano plazo se pueda promover una mayor apertura de esta información por parte de las autoridades ambientales y de las empresas extractivas, en paralelo o como parte del proceso EITI y de la implementación de la Ley 1712 de 2014 que busca la transparencia y el derecho a la información pública nacional.

En consistencia con lo anterior, el documento responde básicamente cuatro preguntas:

- ¿Qué son y cuáles son los pagos e inversiones ambientales que deben realizar las empresas del sector extractivo?
- ¿Qué instituciones se encargan de su recaudo y control?
- ¿En qué casos es viable la divulgación de dichos pagos e inversiones?
- ¿Qué ruta se recomienda seguir para su divulgación progresiva, en el marco de EITI?

El primer capítulo presenta el Marco conceptual y normativo asociado al gasto ambiental de las empresas del sector extractivo; el segundo describe el análisis de contexto con el fin de identificar la disponibilidad de la información, y finalmente, el tercero contiene la Propuesta de Ruta para la divulgación progresiva de gastos ambientales de las empresas extractivas.

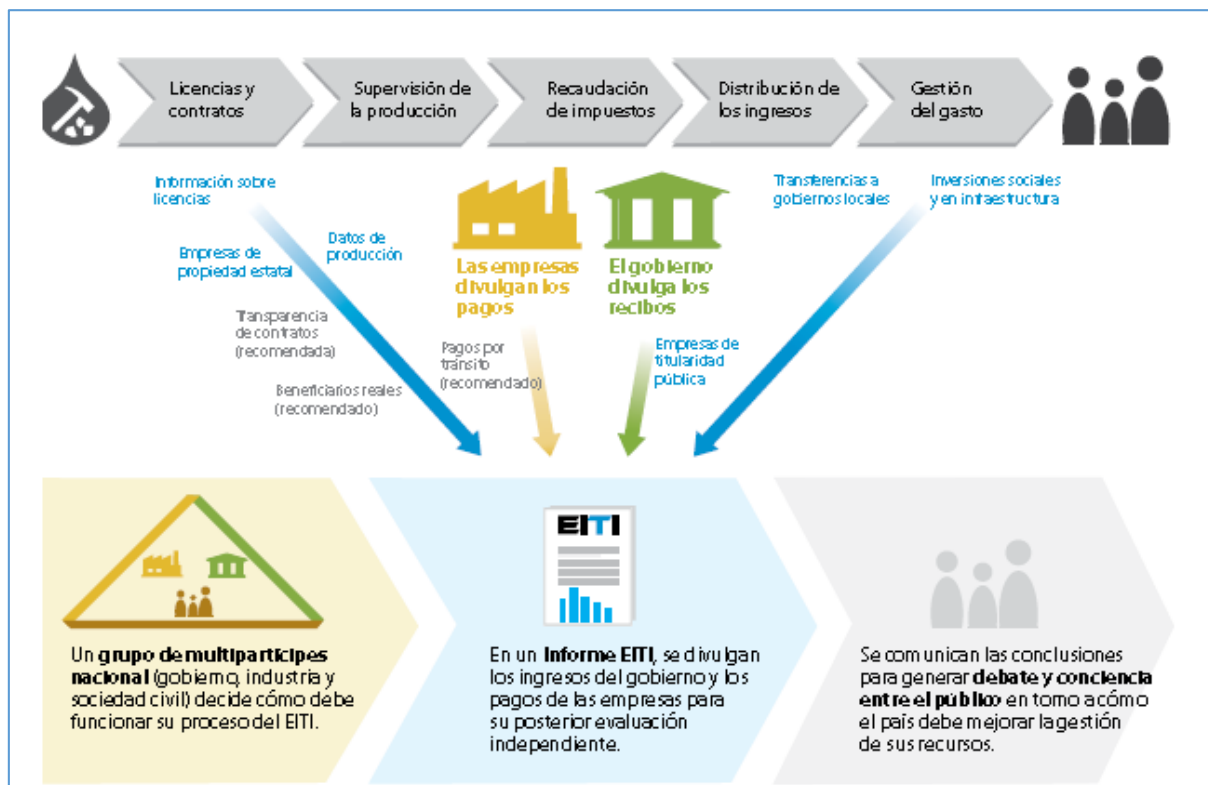
Este documento se elaboró para la Corporación Transparencia por Colombia, con el apoyo financiero de CORDAID. El autor agradece la retroalimentación recibida por parte de Gestión Ambiental Estratégica, Foro Nacional por Colombia, Universidad Externado de Colombia, Transparencia por Colombia, y demás miembros de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas.

### 1. Marco Conceptual y Normativo

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas –EITI- (por sus siglas en inglés) resultante de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002, compromete a los Estados miembros, a que las empresas reporten los pagos que hacen al gobierno y este a su vez informe los respectivos recaudos. Para ello dispone un estándar para reportar dicha información, la cual es evaluada por una organización independiente (Figura 1)

Colombia emprendió el camino para ser parte de EITI, y aunque el tema ambiental actualmente no forma parte del estándar EITI, ha considerado importante explorar y concertar una metodología para la sistematización de los pagos e inversiones realizados por el sector extractivo en asuntos ambientales (EITI Colombia 2014).

Figura 1 Estándar EITI



Fuente: EITI (2013).

En materia ambiental, a nivel internacional se destaca la Iniciativa de Reporte Global (GRI por sus siglas en inglés), que elaboró el primer estándar de lineamientos para la elaboración de memorias de sostenibilidad para las organizaciones participantes, entre las cuales se encuentran al menos una decena de empresas del sector extractivo colombiano. Por su parte, a nivel nacional es de resaltar el desarrollo de la Cuenta de Gasto en Protección Ambiental, que incluye al Sector Gobierno y a la Industria Manufacturera, siguiendo la clasificación internacional de actividades de protección ambiental (CAPA).

### 1.1 Iniciativa de Reporte Global GRI

*Global Reporting Initiative* (GRI) es una organización no gubernamental fundada en 1997 por la *Coalition for Environmentally Responsible Economies* (CERES) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). GRI impulsa la elaboración de memorias de sostenibilidad en todo tipo de organizaciones, con el fin de medir y difundir su desempeño económico, social y ambiental. Dichas memorias contienen una serie de

Protocolos de indicadores, entre los cuales se encuentran los Gastos e Inversiones Ambientales (G3-EN30 y G4-ENV31) y los Costos de las Multas significativas y número de sanciones no monetarias por incumplimiento de la normativa ambiental (G3-EN28 y G4-EN29).

Los Gastos de Protección Ambiental comprenden los “realizados por la organización informante o por cuenta de la misma para prevenir, reducir, controlar y documentar aspectos, impactos y riesgos medioambientales. Se incluyen los gastos de eliminación, tratamiento, saneamiento y limpieza” (GRI 2013).

Los Gastos en Protección Ambiental se clasifican en dos grupos:

- Costos de eliminación de residuos, tratamiento de emisiones y costes de remediación
  - relativos a tratamiento y eliminación de residuos y emisiones (gastos en filtros, etc), compra de certificados de emisiones, amortización y mantenimiento de equipos de eliminación de residuos, seguros de responsabilidad ambiental y costos de limpieza (remediación de derrames).
- Costos de prevención y gestión ambiental
  - abarcan los costos del personal empleado en educación y capacitación, servicios externos de gestión ambiental, certificación externa de sistemas de gestión, personal para actividades generales de gestión ambiental, investigación y desarrollo, gastos adicionales por la instalación de tecnologías más limpias, gastos adicionales por compras ecológicas y otros costos de gestión ambiental.

Los costos de las multas significativas y número de sanciones no monetarias por incumplimiento de la normativa ambiental (G3-EN28 y G4-EN29), que incluyen los acuerdos voluntarios de obligado cumplimiento suscritos con las autoridades regulatorias y que se establecen en sustitución de la implementación de normativa nueva (GRI 2013).

Las anteriores clasificaciones siguen los lineamientos de los Procedimientos y Principios de Contabilidad de Gestión Ambiental de la División para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (UNSD 2003) y de la Guía Internacional sobre Contabilidad de Gestión Ambiental de la Federación Internacional de Contadores (IFAC 2005), que reúne asociaciones nacionales de contadores de cerca de 120 países.

## 1.2 Cuenta de Gasto en Protección Ambiental DANE

Como avance de las Cuentas Ambientales en Colombia, el DANE registra los gastos en protección ambiental, tanto para el Sector Gobierno como para la Industria Manufacturera.

Para el Sector Gobierno, como productor especializado de servicios de protección ambiental, el DANE utiliza información presupuestal obtenida de las ejecuciones presupuestales de entidades pertenecientes al Sistema de Información Ambiental – SINA

(Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Institutos de Investigación Ambiental y Autoridades Ambientales Urbanas). Adicionalmente, a nivel de municipios aplica el Formulario Único Territorial - FUT3.

Para la Industria Manufacturera, como promotora de actividades auxiliares enfocadas a la prevención y minimización de la contaminación generada en el desarrollo de sus procesos productivos, el DANE aplica la Encuesta Ambiental Industrial – EAI.

Por Protección ambiental se entiende “aquellas acciones o actividades que tienen como principal objetivo la prevención, reducción y eliminación de la contaminación y cualquier otra degradación del medio ambiente. Quedan excluidas aquellas actividades que, aunque tienen un efecto beneficioso sobre el medio ambiente, responden principalmente a necesidades técnicas, de higiene o de seguridad de la empresa, como por ejemplo los protectores personales antirruído” (DANE 2013a).

Las actividades de protección ambiental se reportan de acuerdo con la Clasificación de Actividades de Protección Ambiental CAPA, tanto para gastos corrientes, inversión y gasto totales.

*Tabla 1 Gasto Ambiental, según clasificación de Actividades de Protección Ambiental*

Actividad	Gastos Corrientes	Inversión	Total
1. Protección del aire y el clima			
2. Gestión de aguas residuales			
3. Gestión de residuos			
4. Protección y descontaminación de suelos, aguas subterráneas y aguas superficiales			
5. Reducción del ruido y las vibraciones			
6. Protección de la biodiversidad y los paisajes			
7. Protección contra las radiaciones			
8. Investigación y desarrollo			
9. Otras actividades de protección del medio ambiente			

Fuente: DANE (2013)

Los Gastos Corrientes se relacionan con bienes o servicios producidos cuya utilización tienen una duración inferior a un año. Incluyen los costos de personal, costos de operación y el mantenimiento de instalaciones y equipos. También los costos de los servicios ambientales proporcionados por terceros y actividades de Investigación y Desarrollo.

Los gastos de inversión comprenden los bienes comprados por la empresa en activos fijos (nuevos o usados), sean estos no depreciables (terrenos, construcciones en curso,

maquinaria y equipo en montaje) o, depreciables (edificios y estructuras, maquinaria y equipo, equipo de transporte, equipo de oficina y de sistemas).

Por una parte, los Gastos se desagregan en la Cuenta de Producción y Generación del Ingreso de Servicios con Propósitos Ambientales, en consumo intermedio y valor agregado. Este a su vez se clasifica en remuneración a asalariados e impuestos sobre la producción.

Por otra parte, los Gastos se especifican en la Cuenta de Capital con Propósitos Ambientales, en formación bruta de capital fijo y adquisición de activos no producidos.

Tabla 2 Descripción de Gastos Corrientes e Inversión

Gastos Corrientes	Inversión
Bienes o servicios producidos cuya utilización tienen una duración inferior a un año. Incluyen los costos de personal, costos de operación y el mantenimiento de instalaciones y equipos. También los costos de los servicios ambientales proporcionados por terceros y actividades de Investigación y Desarrollo	Bienes comprados por la empresa en activos fijos (nuevos o usados), sean estos no depreciables (terrenos, construcciones en curso, maquinaria y equipo en montaje) o, depreciables (edificios y estructuras, maquinaria y equipo, equipo de transporte, equipo de oficina y de sistemas).
Cuenta de Producción y Generación del Ingreso de Servicios con Propósitos Ambientales:	Cuenta de Capital con Propósitos Ambientales:
(P.1) Producción (P.2) Consumo intermedio (B.1.b) Valor agregado (D.1 ) Remuneración a los asalariados (D 11) Sueldos y salarios (D 12) Contribuciones (D.2) Impuestos sobre la producción	Formación bruta de capital fijo Maquinaria y equipos varios Construcciones y edificaciones no residenciales Adquisición de activos no producidos Tierras y terrenos Formación bruta de capital fijo

Fuente: DANE (2013).

En el futuro próximo se espera el desarrollo de la Cuenta en Protección Ambiental para otras actividades económicas, adicionales al sector Gobierno y la Industria Manufacturera.

### 1.3 Propuesta de Clasificación de Gastos en Protección Ambiental para el Sector Extractivo

La primera clasificación diferencia entre gastos realizados como consecuencia del cumplimiento de las normas ambientales (obligatorios) y los de libre iniciativa de las empresas, adicionales a los establecidos por las autoridades ambientales (voluntarios) (Figura 2).

- Gastos Obligatorios

Gastos establecidos en la normatividad ambiental de forzoso cumplimiento por parte de las empresas. Incluye obligaciones tributarias y no tributarias, definidas en

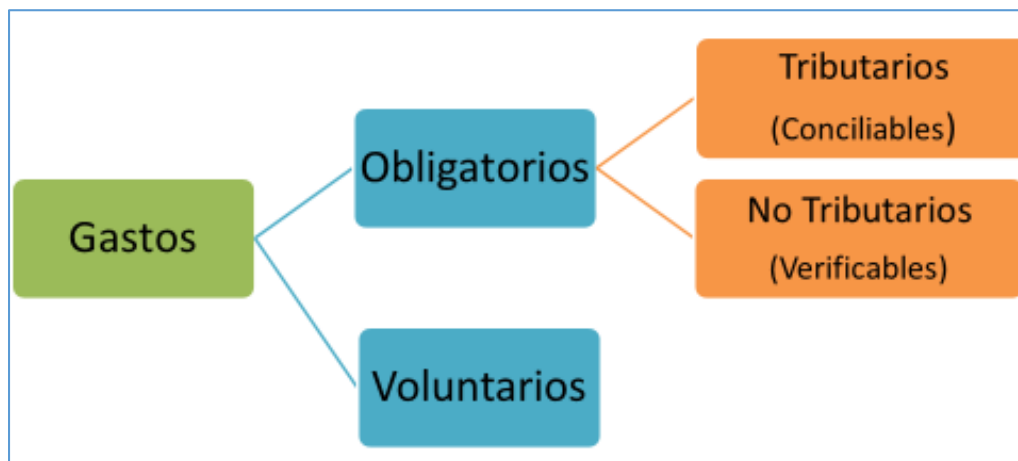


la normatividad general y particular, a través del contrato de concesión y de la licencia y/o plan de manejo.

- **Gastos voluntarios**

Gastos ambientales dispuestos por propia iniciativa de las empresas, en un determinado territorio, como parte de la responsabilidad social empresarial. Son adicionales a los establecidos por el Estado.

*Figura 2 Propuesta de Clasificación de Gastos en Protección Ambiental del Sector Extractivo*



Elaboración propia.

En cuanto a los gastos obligatorios, es relevante diferenciar entre obligaciones tributarias y no tributarias, en la medida que incorporan diferentes sujetos activos. En las primeras, dichos sujetos son las entidades públicas. En las obligaciones no tributarias, por ejemplo, la Inversión del 1% en las cuencas, se convierten en “una carga social que [se] desprende de la función social de la propiedad” y no de una obligación tributaria “porque no se establece una relación bilateral entre un sujeto activo y un sujeto pasivo, pues, es la propia persona la [que] ejecuta las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca hidrográfica, bajo la orientación de la autoridad ambiental, a través de la licencia ambiental del proyecto” (Sentencia de la Corte Constitucional C-495-96). Adicionalmente, la Sentencia C-220-11 precisa que “los tributos son una modalidad de ingreso público”.

En consecuencia, se proponen las siguientes definiciones:

- **Obligaciones Tributarias**

Gastos relacionados con procesos de licenciamiento ambiental, permisos, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental, estipulados en la normatividad ambiental (general y particular) y que se constituyen en ingresos públicos. Ejemplo: servicio de evaluación del EIA.

- **Obligaciones No Tributarias**

Gastos establecidos en la normatividad ambiental, de forzoso cumplimiento por las empresas, aunque no se constituyen ingresos de entidades públicas. Ejemplo: Inversión del 1%, compensaciones ambientales.

En cuanto a los gastos voluntarios, se sugiere su estandarización bajo los parámetros del *Global Reporting Initiative* (GRI 2013), inicialmente en las dos clasificaciones básicas:

- **Gastos de tratamiento de desechos, residuos y emisiones**

Gastos de libre iniciativa de las empresas, con el fin de alcanzar sus propios objetivos ambientales, adicionales a los establecidos por las autoridades ambientales. Ejemplo: ecoeficiencia, ahorro energético, reciclaje, compras verdes, buenas prácticas empresariales

- **Gastos de prevención y gestión ambiental**

Gastos de libre iniciativa de las empresas, con el fin de prevenir los impactos ambientales y mejorar la gestión ambiental, a través de la implementación de sistemas de gestión ambiental, y programas de educación e investigación ambiental. Ejemplo: Certificación ISO 14.000

#### 1.4 Identificación de Gastos Ambientales de las Empresas del Sector Extractivo

La siguiente identificación de gastos ambientales de las empresas del sector extractivo se realiza con base en la normatividad colombiana, en lo relativo a los gastos obligatorios, y en el estándar de *Global Reporting Initiative* (GRI 2013) para las inversiones voluntarias.

##### 1. Gastos Obligatorios

###### 1.1 Obligaciones Tributarias

En la medida que se constituyen en ingresos públicos, los siguientes gastos son objeto de conciliación entre la información reportada por las empresas y los recaudos recibidos por las entidades públicas.

Tabla 3 Identificación de Obligaciones Tributarias

Gasto	Gasto específico	Sujeto Activo	Norma de referencia
<b>1. GASTOS OBLIGATORIOS</b>			
<b>1.1 Obligaciones Tributarias</b>			
Licencia Ambiental	Servicio de Evaluación del EIA		Resolución 324 de 2015 de la ANLA.

Gasto	Gasto específico	Sujeto Activo	Norma de referencia	
<b>1. GASTOS OBLIGATORIOS</b>				
<b>1.1 Obligaciones Tributarias</b>				
	Servicio de Seguimiento de la licencia ambiental	ANLA / CARs / AAUs	Decreto 2041 de 2014. Artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000. Resoluciones de las CAR	
	Servicio de modificación de licencias y permisos			
Tasas, permisos, autorizaciones y concesiones de uso de recursos naturales	Servicio de evaluación de permisos ambientales			
	Tasas Retributivas por vertimientos	CARs /AAUs	Artículo 42 de la Ley 99 de 1993. Decreto 2667 de 2012.	
	Tasa por uso del agua		Artículo 43 de la Ley 99 de 1993. Decreto 155 de 2004, modificado por el Decreto 4742 de 2005.	
	Tasas compensatorias	CARs /AAUs	Establecidas en el Artículo 42 de la Ley 99 de 1993. Sin reglamentar.	
	Tasas por aprovechamiento forestal	CARs /AAUs	Decreto Ley 2811 de 1974 (CNRNR), Decreto 1791 de 1996, Acuerdo 048 de 1982 y resoluciones de las CAR.	
	Concesión de aguas Superficiales	CARs /AAUs	Artículo 31 n. 9 de la Ley 99 de 1993. Las licencias ambientales contienen los permisos y autorizaciones de uso de recursos: Decreto 2041 de 2014, artículo 3.  Los proyectos que no requieren licencia, requieren realizar los respectivos permisos de uso de recursos naturales que necesiten para el desarrollo de sus actividades.	
	Concesión de aguas Subterráneas	CARs /AAUs		
	Emisiones atmosféricas	CARs /AAUs		
	Permiso de Vertimientos	CARs /AAUs		
	Prospección y exploración de aguas subterráneas	CARs /AAUs		
	Ocupación de cauce	CARs /AAUs		
Multas y sanciones		MADS, ANLA, CARs /AAUs		Ley 1333 de 2009. Decreto 3678 de 2010. Resolución 2086 de 2010 del MADS. Resolución 415 de 2010. Resoluciones de las CAR

Gasto	Gasto específico	Sujeto Activo	Norma de referencia
<b>1. GASTOS OBLIGATORIOS</b>			
<b>1.1 Obligaciones Tributarias</b>			
Otros pagos obligatorios	Servicio de seguimiento de Inversión 1%, Compensaciones, Planes de Contingencia, desmantelamiento y abandono.	ANLA, CARs /AAUs	Resolución 324 de 2015 de la ANLA. Resoluciones de las CAR.

CARs: corporaciones autónomas regionales

AAUs: autoridades ambientales urbanas

Elaboración propia, con base en la normatividad vigente.

## 1.2 Obligaciones No Tributarias

Los gastos obligatorios no tributarios, es decir que no son pagados directamente por las empresas a alguna entidad pública no podrían ser conciliados pero sí verificados: la información reportada por las empresas es verificada y validada por las entidades públicas.

Tabla 4 Identificación de Obligaciones No Tributarias

Gasto	Gasto específico	Control	Norma de referencia
<b>1. PAGOS OBLIGATORIOS</b>			
<b>1.2 Obligaciones No Tributarias</b>			
Plan de Manejo	Inversión del 1% en cuencas	ANLA / CARs /AAUs	Artículo 43 de la Ley 99 de 1993. Decreto 1900 de 2006
	Compensaciones por pérdida de biodiversidad		Resolución 1517 de 2012
	Plan de desmantelamiento y abandono		Artículo 41 del Decreto 2041 de 2014
Otras inversiones	Inversiones por trámite de sustracciones de reserva de Ley 2ª Inversiones por trámites de Levantamiento de Vedas.	MADS	Parágrafo 5° del artículo 25 del Decreto 2041 de 2014. Resolución 1526 de 2012
Seguros	Póliza de seguros minero-ambiental	ANH / ANM/ ANLA / CARs / AAUs	Artículo 280 de la Ley 685 de 2001 (Código Minero)

Elaboración propia, con base en la normatividad vigente.

## 2. Gastos Voluntarios

Tabla 5 Identificación de Gastos Voluntarios

Gasto	Ejemplos de gastos específicos (adicionales a los obligatorios)
<b>2. GASTOS VOLUNTARIOS</b>	
2.1 Gastos de tratamiento de desechos, residuos y emisiones	Tratamiento y eliminación de residuos Tratamiento de emisiones (gastos en filtros, etc). Compra de certificados de emisiones Amortización y mantenimiento de equipos de eliminación de residuos Seguros de responsabilidad ambiental Costos de limpieza (remediación de derrames)
2.2 Gastos de prevención y gestión ambiental	Personal empleado en educación y capacitación Servicios externos de gestión ambiental Certificación externa de sistemas de gestión Personal para actividades generales de gestión ambiental Investigación y desarrollo Gastos adicionales por la instalación de tecnologías más limpias Gastos adicionales por compras ecológicas Otros costos de gestión ambiental

Elaboración propia, con base en la Clasificación de *Global Reporting Initiative* GRI (2013).

## 3. Otras Obligaciones a ser reportadas

Existen otros pagos que hacen las empresas del sector extractivo, establecidos en la normatividad, aunque no necesariamente se categorizan como gastos ambientales, y son importantes desde el punto de vista de las obligaciones que deben cumplir las empresas en el ejercicio de sus actividades.

Tabla 6 Otras obligaciones a ser reportadas

Gasto	Gasto específico	Sujeto Activo / Control	Norma de referencia
<b>1. GASTOS OBLIGATORIOS</b>			
<b>1.1 Obligaciones Tributarias</b>			
Canon superficiario		ANM, ANH, Gobernación de Antioquia (Sujeto activo)	Artículo 230 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas). Resolución 0271 de 2013 (Gobernación de Antioquia). Decreto 714 de 2012 (ANH).
<b>1.2 Obligaciones No Tributarias</b>			
Servidumbres	Servidumbres petroleras: transitorias y permanentes. Las permanentes incluyen daño emergente y lucro	ANH / ANM / ANLA (Control)	Ley 1274 de 2009 (servidumbres petroleras). Resolución 428 de 2013 de ANM. Capítulo 18 de la Ley 685 de 2001, art 166ss (servidumbres mineras).

Gasto	Gasto específico	Sujeto Activo / Control	Norma de referencia
	cesante. Este lucro es sujeto a retención. Servidumbres mineras: por uso de terrenos y por ventilación y luz (congruentes). Cielo abierto y socavón.		

Elaboración propia

El Código de Minas, adoptado por la Ley 685 de 2001, en su artículo 230, establece que la liquidación, el recaudo y la destinación de los cánones superficarios le corresponde efectuarlos a la autoridad minera. Posteriormente, el artículo 4° del Decreto 4134 del 2011 definió que la Agencia Nacional de Minería (ANM) ejerce las funciones de autoridad minera en el territorio nacional. De manera excepcional, mediante la Resolución 0271 de 2013, la Agencia Nacional de Minería delegó en el Departamento de Antioquia las funciones de tramitación y celebración de los contratos de concesión, así como las funciones de seguimiento y control que no correspondan al Ministerio de Minas y Energía en su calidad de autoridad minera de fiscalización. Para lo cual estableció como derechos de la Gobernación de Antioquia para liquidar y recaudar el canon superficialario.

Para el sector de hidrocarburos, el numeral 19 del Artículo 3° del Decreto 714 de 2012 determina como función de la Agencia Nacional de Hidrocarburos “Dirigir y coordinar lo relacionado con las liquidaciones por concepto del canon superficialario correspondiente a los contratos de concesión”.

En cuanto a las servidumbres, la Ley 1274 de 2009 establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras y el Capítulo 18 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), art 166ss, se refiere a las servidumbres mineras.

Otras obligaciones a ser reportadas son las regalías, que forman parte de los compromisos de EITI Colombia, las cuales tienen un porcentaje orientado a inversiones ambientales.

## 2. Análisis de Contexto

El presente capítulo reseña la situación actual de accesibilidad y disponibilidad de la información tanto en las entidades públicas como en las empresas del sector extractivo.

### 2.1 Entidades públicas

Las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) relacionadas con el recaudo y control de los pagos e inversiones ambientales están conformadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las corporaciones autónomas regionales (CAR) y las autoridades ambientales urbanas (AAU).

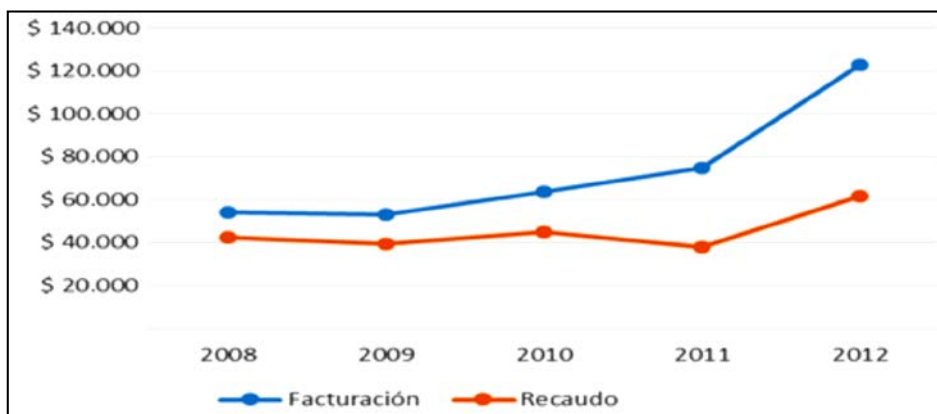
Dichas entidades poseen la información de los recaudos por pagos obligatorios de las empresas, a nivel de proyectos. Esta información actualmente no es de acceso público, salvo a través de derechos de petición. Tales gastos son susceptibles de ser conciliados y por lo tanto podrían entrar en la lógica de EITI de conciliación de pagos e ingresos.

En materia de capacidades, la ANLA dispone de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL), la cual la disponibilidad y accesibilidad de la información. Para el año 2014, el cobro por el servicio de licencias, permisos y autorizaciones fue de \$9.878 millones, para los proyectos a cargo de la ANLA, cuyo recaudo se realiza a través del FONAM. La información no se encuentra desagregada por sectores o actividades económicas. Por su parte, al interior de las CAR y las AAU existe una gran diferenciación en la disponibilidad y el acceso a la información desagregada.

En relación con las multas, el sector ambiental dispone de una metodología para el cálculo de multas por infracción a la normativa ambiental (MAVDT 2010) y del Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA, un módulo de VITAL<sup>1</sup>. A nivel agregado, para el año 2014 las CAR reportaron \$4.741 millones en multas (MADS 2015).

En cumplimiento de la Resolución 0866 de 2004, las CAR reportan anualmente al MADS la información de la tasa por uso del agua. Igual ocurre con la tasa retributiva por vertimientos puntuales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible consolida dicha información a nivel nacional, sin detallar por actividades productivas o empresas.

Figura 3 Facturación y Recaudo Total de las Tasas Retributivas (Millones de \$)



Fuente: MADS (2015)

En tasas retributivas por vertimientos puntuales, durante el período 2008-2012 se facturó un promedio anual \$73.708 millones, con una tasa de recaudo del 61,58%. Para el año 2012 la facturación fue del orden de \$120 mil millones, sin embargo el recaudo sólo alcanzó un

<sup>1</sup> [http://vital.anla.gov.co/SILPA\\_UT\\_PRE/RUIA/ConsultarSancion.aspx?Ubic=ext](http://vital.anla.gov.co/SILPA_UT_PRE/RUIA/ConsultarSancion.aspx?Ubic=ext)

valor cercano al 50%. En 2013 las autoridades ambientales facturaron \$132 mil millones (MADS 2015).

En tasas por uso de agua, durante el período 2010-2013 se facturó un promedio anual \$22.337 millones, con una tasa de recaudo del 54,5%, con base en la información aportada al MADS por las autoridades ambientales regionales (MADS 2015).

Tabla 7 Facturación y Recaudo de Tasa por Uso del Agua

Variable (**)	2010	2011	2012	2013	Promedio
Facturación	19.751	21.480	25.551	22.565	22.337
	*36	*35	*34	*26	*33
Recaudo	8.567	10.009	11.508	18.574	12.165
	*24	*22	*22	*16	*21

\* Número de Autoridades. \*\* Millones de \$. Datos preliminares.

Fuente: MADS (2015). Recaudo total, considerando todas las actividades económicas.

En cuanto a las tasas de aprovechamiento forestal, la información es remitida por las CAR al IDEAM. La información forma parte de un módulo del Sistema Nacional de Información Forestal SNIF, y se encuentra en proceso de sistematización como desarrollo del Sistema de Información Ambiental para Colombia SIAC. La información proyecto por proyecto está disponible para consulta en los archivos físicos de las CAR.

En cuanto a las **obligaciones no tributarias**, las autoridades ambientales reciben información trimestral, semestral o anual de los Informes de Cumplimiento Ambiental ICAs de los proyectos licenciados. La información es pública y requiere recopilarse proyecto por proyecto. No se dispone de información agregada para el año 2013.

La inversión del 1% y demás inversiones de los planes de manejo se reporta a través de formularios establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Tabla 8).

Tabla 8 Formato de reporte de Inversión del 1%

ESTADO DE CUMPLIMIENTO (INDICADORES DE CUMPLIMIENTO)												
3. USO DEL RECURSO												
Fuente de agua			Cantidades		Captación				PMA relaciona-			
Nº	Superficial	Subterránea	Autorizado	Utilizado	Tipo de captación	Nombre de la fuente	Aforo de la fuente	Coordenadas/origen	Valor de la inversión	Valor 1 %	Tasa por uso	do

Fuente: MMA (2002). ICA-2b

Este formato fue actualizado en 2013 y hace parte de la GDB, cuyo reporte se hace en formato de hojas de cálculo y de almacenamiento geográfico, para los proyectos licenciados por la ANLA. De esta manera, la información de las inversiones asociadas a los planes de manejo de los proyectos puede ser objeto de sistematización y análisis sectorial y regional



en un futuro próximo. La Tabla 9 presenta la información financiera requerida sobre la inversión del 1% del proyecto destinada a las cuencas hidrográficas.

Tabla 9 Formato actualizado de reporte de información financiera para la Inversión del 1% (ANLA)

I. Información Financiera			
11	Valor ejecutado de la inversión a corte del ICA durante el periodo reportado COP\$	VALOR_EJEC_ACT	Ajuste del valor total de la inversión consignada en la Resolución de licencia
12	Valor establecido en el Auto de seguimiento	VALOR_AUTO	Indique el valor aceptado por esta Autoridad el respectivo acto administrativo.
13	Fecha final de ejecución de inversiones de la obligación en el periodo reportado	FEC_EJEC_PERIODO	Indique la última fecha de ejecución de los rubros para el cumplimiento de las obligaciones del 1%.
14	Valor ejecutado en GASTOS ADMINISTRATIVOS para el periodo reportado COP\$	VALOR_ADMIN_EJEC	Corresponden a los gastos en los que tiene que incurrir el solicitante para dar cumplimiento a la actividad o subactividad seleccionada (por ejemplo el desarrollo de siembras, los cerramientos y/o mantenimiento) requerido para cada medida.
15	Valor de la inversión de la actividad - subactividad ejecutado en componente técnico para el periodo reportado COP\$	VALOR_DIS_EJEC	Corresponden a los gastos en los que tiene que incurrir el solicitante para el desarrollo de los estudios y caracterizaciones diagnósticos que le permitan identificar las mejores estrategias administrativas para el desarrollo de cada una de las actividades contempladas para el cumplimiento de la inversión del 1%.
16	Valor de la inversión de la actividad - subactividad ejecutado en CONTRATACIÓN DE PERSONAL para el periodo reportado COP\$	VALOR_MO_EJEC	Corresponden a los gastos en los que tiene que incurrir el solicitante por la contratación del personal idóneo requerido para el cumplimiento de la inversión del 1%.
17	Valor de la inversión de la actividad - subactividad ejecutado en COSTOS DE TRANSACCIÓN para el periodo reportado COP\$	VALOR_TRANS_EJEC	Corresponden a los costos notariales (por ejemplo: por compra de predios o el pago de impuestos relacionados con las actividades.
18	Valor pendiente a invertir en la actividad - subactividades con cargo al 1% COP\$	VALOR_PEND_ACT	Corresponde a los rubros que aún no han sido ejecutados y que corresponden al diferencial del valor proyectado y ejecutado.

Fuente: ANLA (Actualización 2015).

Sobre las inversiones por trámite de sustracciones de reserva de Ley 2ª y levantamiento de vedas, no existe información disponible al respecto ni se realiza seguimiento a las inversiones de estas medidas.

Por su parte, las entidades públicas del sector minero energético (MME, ANH y ANM) disponen de información del recaudo por obligaciones de las empresas, en su competencia. La información de recaudo por canon superficiario de la ANM se encuentra a nivel agregado, la cual es de \$25.126 millones para 2012 y de \$39.165 millones para 2013 (ANM 2014).

## 2.2 Empresas del Sector Extractivo

La mayoría de empresas del sector de hidrocarburos y algunas de las pertenecientes de la minería de gran escala presentan informes anuales que incluyen la gestión y gasto ambiental. Los resultados de una muestra de 12 empresas, realizada por Transparencia por Colombia y la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas, encontró que la totalidad de empresas presentan informes anuales de gestión y gastos ambientales, de los cuales cuatro reportan manera detallada, con diferentes criterios de desagregación. Diez de las doce empresas son participantes de la Iniciativa de Reporte Global GRI y siete son miembros del Pacto Global.

*Tabla 10 Resultados de la muestra de empresas del Sector Extractivo*

Subsector	Hidrocarburos	Minería	Total
<b>Informes de Gestión</b>	7	5	12
<b>Gastos Ambientales Agregados</b>	7	5	12
<b>Gastos Ambientales Desagregados</b>	3	1	4
<b>Iniciativa de Reporte Global GRI</b>	5	5	10
<b>Pacto Global PG</b>	4	3	7

Fuente: Corporación Transparencia por Colombia. Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas (2015)

Por su parte, las empresas de minería de mediana y de pequeña escala presentan un gran nivel de informalidad (El 63% de las unidades de producción minera UPM censadas en 23 departamentos carecen de título minero). En general no reportan información sobre gastos ambientales. Precisamente uno de los ejes problemáticos identificados en la Política Nacional para la Formalización de la Minería es la “ausencia de información pertinente, confiable y oportuna y de un sistema de información actualizado y operando eficientemente para el sector minero” (MME 2014). Como respuesta, el MME lidera una ruta de formalización de la minería, para el cumplimiento de las obligaciones ambientales, entre otros aspectos. En tal sentido, se requiere gradualidad para reportes de gastos ambientales de las empresas de mediana y pequeña minería.

## 3. Propuesta de Ruta para la divulgación progresiva de gastos ambientales de las empresas extractivas

A continuación se propone una ruta para la divulgación progresiva de los gastos ambientales de las empresas extractivas que comprende tres fases: la primera, corresponde al corto plazo, para una implementación inmediata; la segunda, de mediano plazo, para su implementación en los próximos dos años, y la tercera, de largo plazo, que requiere ajustes estructurales para alcanzar los resultados esperados.

### Fase I (Corto Plazo)

- 1.1 Conciliación de Obligaciones Tributarias de las licencias ambientales de competencia de la ANLA, 2013, para empresas participantes en EITI (servicio de evaluación y seguimiento de licencias y permisos)
- 1.2 Conciliación de Obligaciones Tributarias de licencias, permisos y autorizaciones de competencia de las CAR, 2013, para empresas participantes en EITI (Piloto).
- 1.3 Reporte de las empresas participantes en EITI sobre Obligaciones No Tributarias 2013 (inversión del 1%)
- 1.4 Reporte de las empresas participantes en EITI sobre Inversiones Voluntarias 2013
- 1.5 Conciliación de otras obligaciones tributarias recaudadas por entidades públicas del sector minero energético (ANM, ANH), por empresas, 2013 (canon superficiario)
- 1.6 Informe Consolidado 2013 de Gasto Ambiental de las Empresas Extractivas participantes en EITI Colombia.

### Fase II (Mediano Plazo)

- 2.1 Conciliación de Obligaciones Tributarias de las licencias ambientales de competencia de la ANLA, 2014, para empresas participantes en EITI (servicio de evaluación y seguimiento de licencias y permisos). Se espera un número mayor de empresas participantes en EITI
- 2.2 Conciliación de Obligaciones Tributarias de contratos de minería de pequeña y mediana escala, 2014 (Piloto).
- 2.3 Conciliación de Obligaciones Tributarias de licencias, permisos y autorizaciones de competencia de las CAR, 2014, para empresas participantes en EITI (Al menos 5 CARS)
- 2.4 Reporte de las empresas participantes en EITI sobre Obligaciones No Tributarias 2014 (inversiones del Plan de Manejo: inversión del 1%, compensaciones ambientales, etc)
- 2.5 Reporte de las empresas participantes en EITI sobre Inversiones Voluntarias 2014
- 2.6 Conciliación de otras obligaciones tributarias recaudadas por entidades públicas del sector minero energético (ANM, ANH), por empresas, 2014 (canon superficiario)
- 2.7 Informe Consolidado 2014 de Gasto Ambiental de las Empresas Extractivas participantes en EITI Colombia.

### Fase III (Largo Plazo)

- 3.1 Acceso público a Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea – VITAL, por parte de la ANLA

- 3.2 Cuenta de Gasto en Protección Ambiental del Sector Extractivo en Colombia, desarrollada por el DANE
- 3.3 Registro Único Ambiental (RUA) para el sector Minero, implementado por el IDEAM.
- 3.4 Conciliación de Obligaciones Tributarias de las licencias ambientales de competencia de la ANLA y de las CAR/AAU.
- 3.5 Reporte de las empresas participantes en EITI sobre Obligaciones No Tributarias (inversión del 1% y compensaciones ambientales)
- 3.6 Reporte de las empresas participantes en EITI sobre Inversiones Voluntarias
- 3.7 Conciliación de otras obligaciones tributarias recaudadas por entidades públicas del sector minero energético (ANM, ANH), por empresas (canon superficiario)
- 3.8 Informe Consolidado de Gasto Ambiental de las Empresas Extractivas participantes en EITI Colombia.

## Bibliografía consultada

ANM – Agencia Nacional de Minería (2014). Boletín En qué vamos. Edición 20. Septiembre.

Corporación Transparencia por Colombia y Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas (2015). Identificación de Buenas Prácticas en el Acceso y Divulgación de Información en el Sector Extractivo. Febrero.

DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2013). Cuenta de Actividades Ambientales. Septiembre.

DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2013a). Ficha Metodológica. Cuenta de Actividades Ambientales – Gasto en Protección Ambiental. Septiembre

EITI - Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (2013). El Estándar del EITI. Oslo, Noruega.

EITI Colombia (2014) Acta 8. Octava Sesión del Comité Tripartita Nacional. 14 de agosto. Disponible en: <http://www.minminas.gov.co/EITIColombia/>

GRI Global Reporting Initiative (2011) G3 Guía para la Elaboración de Memorias de Sostenibilidad. Versión G3.1 Ámsterdam.

GRI Global Reporting Initiative (2013) G4 Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad. Versión G4. Ámsterdam

IFAC - International Federation of Accountants. (2005). Environmental Management Accounting. International Guidance Document. New York.

MADS – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015). Presentación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Reunión del Grupo de Apoyo Técnico GAT de EITI Colombia.

MAVDT - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010). Metodología para el cálculo de multas por infracción a la normativa ambiental: Manual conceptual y procedimental / Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales; Universidad de Antioquia. Corporación Académica Ambiental; Zárate Y., Carlos A.; et ál. (invest.)

MMA – Ministerio de Medio Ambiente (2002). Manual de Seguimiento de Proyectos.

MME- Ministerio de Minas y Energía (2014). Política Nacional para la Formalización de la Minería

UNSD – División para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (2003): Procedimientos y Principios de Contabilidad de Gestión Ambiental. EMARIC Centro de Investigación e Información sobre Contabilidad de Gestión Ambiental.