

Retos

DE LA ACTIVIDAD MINERA EN COLOMBIA*

Challenges

OF MINING IN COLOMBIA

RESUMEN

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales renovables y no renovables. Esta propiedad y su conservación están reguladas en la Ley 685 de 2001. Esto indica que la concesión de derechos de uso sobre el subsuelo y sus recursos debe realizarse de forma armónica con los aspectos jurídicos y sobre todo, privilegiando el bien general.

En la actualidad la dinámica del sector minero ha permitido la intervención del sector inversionista interesado en los recursos del subsuelo colombiano. Esto ha mostrado la sugerencia de generar una normatividad que responda de forma eficiente, en materia de producción, reservas ambientales, demandas de titulación, de delimitación geográfica de áreas de posible contratación, eficacia en las compensaciones ambientales, entre otros. Esto ha incidido en la generación de grandes retos en lo normativo, lo político, lo ambiental y lo social.

Palabras clave: Actividad minera, Regulación minera, Retos actividad minera.

ABSTRACT

According to the Constitution of Colombia, the state owns the subsoil and renewable and nonrenewable natural resources. This property and its preservation are regulated by law 685 of 2001. This indicates that the granting of rights to use the subsoil and its resources must be in harmony with the legal aspects and above all, favoring the general good.

At present the dynamics of the mining sector has led to the intervention of investment sector interested in Colombian subsoil resources. This has shown the suggestion of creating a regulation that responds efficiently in production, environmental reserves, demands for qualifications, geographic delimitation of areas of possible recruitment, effectiveness in environmental compensation, among others. This has affected the generation of great challenges in regulatory, political, environmental and social.

Keywords: Mining, Mining regulatory, Challenges mining.

PATRICIA GONZÁLEZ SÁNCHEZ

*Investigadora principal.
Profesora titular, programa de Derecho de la Universidad de Antioquia. Doctora en Historia, Magíster en Historia, Abogada y Licenciada en Educación. Investigadora Grupo Estudios de Derecho y Política.
derpgs@gmail.com;
flor.gonzalez@udea.edu.co*

Recibido:
25 de febrero de 2015
Aceptado:
30 de abril de 2015

* Artículo producto del proyecto de investigación terminada en el año 2015 "Incidencia de las instituciones que regulan la minería en la autonomía territorial. El caso de la minería en el departamento de Antioquia" inscrito ante el Comité para el Desarrollo de la Investigación –CODI– de la Universidad de Antioquia.

INTRODUCCIÓN

La investigación tuvo por objeto el estudio de la institucionalidad de la actividad minera en Colombia. Se planteó metodológicamente desde un enfoque cualitativo de tipo exploratorio para identificar las categorías propuestas. La estrategia metodológica fue el estudio de caso de la minería en Antioquia. En este estudio se privilegió lo particular sobre lo general y la información permitió el análisis sobre la regulación e institucionalización de la actividad minera.

Uno de los objetivos específicos fue el estudio de la actividad minera en Colombia, entendida como toda actividad que se enmarca en la prospección, exploración, explotación, transformación, beneficio, comercialización, cierre de mina y compensaciones ambientales. Se precisa que los retos que se estudiaron son determinados desde la normatividad que está conformada por las leyes, decretos y diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional. Estos discursos han regulado los diferentes ámbitos de esta actividad económica. En este sentido, la Ley 685 de 2001 contiene el Código Minero que en la actualidad ha recibido críticas sobre su ámbito de aplicación y su poca eficacia, o sea, su poco cumplimiento por parte de los sujetos que intervienen en la actividad. Para contrarrestar el déficit de eficacia del Código Minero se presentó por parte del Ministerio de Minas y Energía al Congreso un proyecto ley el cual fue aprobado y se convirtió en la Ley 1382 de 2010. Uno de los argumentos esgrimidos en el proyecto de ley fue que el objeto de este era

... la modificación de algunas disposiciones de la Ley 685 de 2001 - Código de Minas... años que han transcurrido desde la aprobación de dicha ley han permitido detectar deficiencias que deben ser corregidas e identificar la necesidad de fortalecer a la Autoridad Minera en el ejercicio de sus competencias, principalmente de su deber de administrar de manera racional y responsable los recursos mineros de propiedad del Estado (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-366 de 2011).

Pero esta ley fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2011 por no contar con la consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes.

La declaratoria de inconstitucionalidad devolvió la vigencia a la Ley 685. El Gobierno Nacional expidió la Ley 1450 de 2011 o ley del Plan Nacional de Desarrollo en la que reguló la necesidad de elaborar un Plan Nacional de Ordenamiento Minero –PNOM– para el país. Pero este mandato a la fecha no se ha cumplido. Una situación crítica que se debe analizar es la reglamentación que por medio de decretos se está realizando de la Ley 685. Es así que existen decretos como el Decreto 4134 de noviembre de 2011 que creó la Agencia Nacional Minera –ANM– para la administración de los recursos minerales de propiedad del Estado; el Decreto 933 de 2013 que en su artículo 1, regula la minería tradicional; y el Decreto 934 de 2013 que regula el artículo

37 de la Ley 685 en el sentido de establecer el competente para excluir y restringir zonas de la actividad minera.

Además de estos decretos se hace alusión a la Sentencia de la Corte Constitucional C-123 de 2014 en la que se declaró exequible el artículo 37 de la Ley 685, esta sentencia pretendía dar soporte al Gobierno para futuras regulaciones en el sentido de generar los mecanismos necesarios para que el ente nacional y municipal pudieran contar con acuerdos referidos a la actividad minera. En todo caso, para entregar un título minero deben estar en común dos principios, el de concurrencia y el de coordinación entre los dos entes, los cuales deben estar enmarcados en el respeto por la autonomía territorial. No obstante, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto 2691 de diciembre de 2014 que reglamentó el artículo 37 en el sentido de regular el procedimiento que deben seguir los municipios para proteger a las comunidades de las afectaciones por la actividad minera. Situación que no ha sido de buen recibo por parte de los críticos quienes consideran incumplida la sentencia de la Corte Constitucional en cuanto los argumentos en favor de que los municipios puedan participar de forma eficaz frente a la solicitud de títulos mineros en sus territorios.

Otro aspecto en materia normativa, no menos importante, es que no se puede desconocer que el Ministerio de Minas y Energía es competente para regular la actividad minera por medio de actos como son las resoluciones, es así que ha sido recurrente la presencia regulatoria del Ministerio, un ejemplo es su labor en materia de fiscalización minera.

Por lo enunciado anteriormente, este artículo producto de la investigación se centra de forma descriptiva en ubicar diferentes retos que la actividad minera comporta desde los documentos institucionales y la normatividad que la regula, retos que deben ser puestos en consideración a fin de avanzar en el desarrollo equitativo de la actividad minera en Colombia.

La Minería en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014

El pasado gobierno (2010-2014) y el actual (2014-2018), han proyectado la actividad minera en sus documentos base para la elaboración de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo. En el primer cuatrienio la actividad minera fue considerada como una de las locomotoras de desarrollo y como uno de los renglones económicos importantes para el país.

Fue así que el gobierno 2010-2014 en su Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, asignó a la actividad minera algunas materias que debían ser tenidas en cuenta para avanzar en su desarrollo. Fue así que en el documento base del Plan Nacional de Desarrollo fueron definidos algunos aspectos relevantes a tener en cuenta: los legislativos, los laborales, de seguridad social, los institucionales, los ambientales y los sociales.

1. En materia legislativa. Se observa un Estado que renuncia a ser un empresario de la minería y su papel se concentra es ser el vendedor del acceso a aquellas zonas que

se determinen como fuente de recursos para la actividad minera en Colombia. Esto implica contar con reglas estables para la participación de los particulares en el sector en ámbitos como los de planeación, regulación, promoción, administración y fiscalización. No obstante, el Código de Minas, Ley 685 de 2001, se considera que es una ley que ha obstaculizado, más que permitir, la inversión en el sector que regula. Fue precisamente esta debilidad la que trató de conjurarse con la promulgación de la Ley 1382 de 2010, reforma al Código de Minas, que trató de fortalecer la competitividad minera como una de las estrategias para generar riqueza y bienestar en el país. No obstante, la Corte Constitucional de Colombia la declaró inconstitucional por medio de la Sentencia C-366 de 2011 al constatar que en su trámite no se garantizó el derecho fundamental de la consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Por lo que la Ley 685, fue nuevamente vigente a partir del mes de mayo de 2013.

Aunque la Ley 685 es considerada anacrónica para la realidad que requiere la actividad minera en Colombia hoy, algunos artículos han sido reglamentados para dar respuesta a las consultas que se le realizan al gobierno de turno sobre su alcance. Particularmente, se resalta el artículo 37 que prohíbe a las autoridades regionales, seccionales o locales establecer zonas que sean excluidas y restringidas de la minería; y esta prohibición es latente en la construcción de los planes de ordenamiento territorial de los municipios. Precisamente,

este polémico artículo para los municipios ha tenido tres pronunciamientos, uno de la Corte Constitucional y dos decretos presidenciales que lo reglamentan, veamos:

El primero. Pronunciamiento de la Corte Constitucional (2014), Sentencia C-123 que declaró exequible el artículo 37 y en su fallo consideró que: "... en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política".

El segundo. Dos decretos reglamentarios dados por el Presidente de la República. El Decreto 934 de mayo 9 de 2013 que reguló: "Artículo 2°. Dado el carácter de utilidad pública e interés social de la minería, a través del Ordenamiento Territorial no es posible hacer directa ni indirectamente el Ordenamiento Minero, razón por la cual los planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán incluir disposiciones que impliquen un ordenamiento de la actividad minera en el ámbito de su jurisdicción, salvo previa aprobación de las autoridades

nacionales”. Y el Decreto 2691 de diciembre 23 de 2014: “Artículo 1°. Objeto. El objeto de este decreto es regular el procedimiento que deben seguir los municipios y distritos para acordar con el Ministerio de Minas y Energía, medidas de protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera”. Este decreto tiene en este momento en vilo a los entes municipales, toda vez que no es clara la real participación de los habitantes en el tema minero; y además, los costos que debe pagar por los estudios técnicos quedan condicionados a su particular capacidad fiscal y presupuestal.

Esta situación permite mostrar la inconformidad de los habitantes de los municipios ante las diversas solicitudes de exploración y explotación minera en sus territorios; sin desconocer que existe poca o nula participación formal y jurídica, y además, hay preocupación sobre la tradición económica del municipio, lo que puede propiciar problemas en las formas de relacionarse con el entorno, y posteriormente, materializarse en desplazamientos masivos de la población.

2. En materia laboral y de seguridad. Este es uno de los elementos que ha sido más cuestionado por la alta informalidad que se presenta en la actividad minera. No obstante, en el documento base del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) se propone para el cuatrienio que el Ministerio de Minas y Energía proyecte y fo-

mente algunos aspectos generales en la materia, tales como: la capacitación de los mineros, el avance en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa minera, el mejoramiento de la productividad y la transformación productiva en minería, la vinculación de los mineros en sistemas de protección social y la elaboración de los planes de seguridad minera con enfoque de prevención. También, la creación de sistemas de información en todos los órdenes que estén relacionados con la actividad minera, el análisis de esquemas de cooperativismo en la minería a pequeña escala, el avance en los procesos de certificaciones de las explotaciones mineras y la generación de indicadores de eficiencia y desarrollo sostenible.

3. En materia institucional. Se aprecia que el Gobierno colombiano tiene como uno de sus propósitos el mostrar ante la comunidad económica mundial que es un país minero y que cuenta con posibilidades reales para la inversión. Por esto, la Ley 1450 de 2011 por la que se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en su artículo 109 propuso la creación del Plan Nacional de Ordenamiento Minero –PNOM–: “La Autoridad Minera elaborará, dentro de los tres (3) años siguientes a la vigencia de la presente ley, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero, en cuya elaboración y adopción deberá tener en cuenta las políticas, normas, determinantes y directrices establecidas en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, expedidas por el Ministerio de

Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces”.

No obstante, hasta la fecha no se ha efectuado la expedición del PNOM. Se puntualiza que la autoridad minera encargada de elaborarlo es la Agencia Nacional Minera –ANM– que fue creada por medio del Decreto 4134 de noviembre de 2011 como una agencia nacional especial, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera. Su fin es lograr una mayor eficiencia en la administración del recurso minero en materias como la titulación, el registro, el fomento, la asistencia técnica, la promoción y la vigilancia. A propósito, la Agencia en cumplimiento de la función de fiscalización en el informe del mes de mayo de 2014 determinó que “...de los 10.061 títulos mineros en Colombia, 7.533 están en manos de empresas y personas naturales colombianas; 1.028 títulos los tienen empresas multinacionales; 577 están en cabeza de resguardos indígenas; 113 los tienen asociaciones mineras, 40 están en poder de cooperativas y 870 corresponden a autorizaciones temporales, como las define la Ley 685 de 2001 en su artículo 116” (<http://www.anm.gov.co/Boletines/EdicionDieciseis/notaprincipal052014.html>).

Es innegable la importancia de contar con la institucionalidad que dé soporte al proceso y oriente las acciones para conjurar los posibles daños que se pueden causar o que han sido causados al ambiente y a la sociedad por malas prácticas en la actividad minera. Por medio de la Ley 1530 de 2012, sistema general de

regalías, en su artículo 7 numeral 3 se reguló que el Ministerio de Minas y Energía debía “Fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables”.

Por lo que la institucionalidad en la actividad minera implica

...regular este mercado, vigilar el cumplimiento de las normas vigentes e implementar mecanismos sancionatorios eficientes que permitan garantizar el adecuado ejercicio de la actividad minera. Dichas instituciones deberán ejercer las funciones y responsabilidades respecto a la formulación de política, planeación, administración del recurso, regulación, vigilancia, control, generación de conocimiento del subsuelo, manejo de los sistemas de información, promoción, monitoreo de riesgos, atención, y prevención a emergencias de manera que la actividad minera sea un generador de crecimiento para el país y para las regiones con un mínimo impacto social y ambiental (Documento base Plan de Desarrollo Nacional, 2010-2014: 227).

Por lo que el Gobierno Nacional debe analizar lo institucional y lo normativo en orden a:

(1) Revisar la asignación de las competencias y funciones de las entidades sectoriales, con énfasis en las del Instituto Colombiano de Geología y Minería Ingeominas y las de las delegaciones mineras en las entidades territoriales;

(2) Crear la Agencia Nacional de Minerales, como la autoridad encargada de promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros del país, administrándolos y promocionándolos integralmente; (3) Continuar con el ajuste y desarrollo de la normativa vigente, con altos estándares técnicos, sociales y ambientales; (4) Analizar la pertinencia de la creación de una Superintendencia de Minerales, o de otros esquemas, que se encargue de la vigilancia y control de los agentes para garantizar el cumplimiento de la reglamentación regulatoria y técnica y de la fiscalización del recurso (Documento base Plan de Desarrollo Nacional, 2010-2014: 227).

En todo caso, el avance del sector minero en Colombia debe contar con estudios geológicos, geoquímicos y geofísicos del subsuelo para identificar las áreas que deben ser protegidas. Por lo que la reglamentación de la Ley 685 de 2001 debe generar un sistema nacional de información como una prioridad, con este fin debe buscar que los lineamientos administrativos de control y planeación estén coordinados en pro del sector:

En primer lugar, el Ministerio de Minas y Energía como entidad rectora de la política, debe tener la capacidad de realizar ejercicios de planeamiento de la oferta y la demanda en el largo plazo, y de simulación de política para valorar con mayor precisión sus efectos en el sector.

En segundo lugar, es importante resaltar que para la implementación de los lineamientos de política pensados para la Locomotora minero-energética que se han descrito en este capítulo, se establecerán mecanismos de asignación de los recursos que prioricen tanto los proyectos para la población más vulnerable como los aumentos en productividad.

En tercer lugar, es necesario establecer que los esquemas de confiabilidad y abastecimiento de los energéticos definidos en este plan, no vayan en detrimento de la confiabilidad de otros energéticos sustitutos o complementarios.

En cuarto lugar, y dada la importancia de elevar la productividad como mecanismo para maximizar el impacto en el desarrollo del sector, se promoverá la formación y consolidación de clústeres alrededor de las actividades del sector, el desarrollo de mercados eficientes de proveedores de servicios complementarios y la creación de valor agregado en la industria. Como parte integral de este esfuerzo, se fomentará la formación de capital humano en las áreas técnica y profesional (Documento base Plan de Desarrollo Nacional, 2010-2014: 229).

4. En materia ambiental. Se planeó la intervención directa del Estado, las comunidades, diferentes organizaciones y el sector privado en pro de proteger los recursos naturales. En el caso de la actividad minera la intervención debe estar dirigida a coordinar los requisitos que permitan mejorar los sistemas de información para

la toma de decisiones, el análisis para prevenir los pasivos del sector, la formulación de proyectos para la recuperación ambiental y la compensación de zonas que fueron explotadas. Además, se deben delimitar las zonas excluidas y restringidas para la actividad minera y definir un plan de ordenamiento minero que regule los estudios ambientales que se requieran. Para tal fin, la Ley 685 de 2001 regula tres tipos de territorios: 1. Excluidas de la minería; 2. Restringidas, y 3. De uso minero.

Con base en estos criterios las autoridades de Planeación realizan los estudios de costo beneficio para determinar las compensaciones y el pago de servicios ambientales. Además, es necesario prever con los principios de conservación y supervivencia que “las sustancias químicas empleadas en los procesos de producción causan contaminación del agua, el aire y los alimentos, generando riesgos significativos para la salud pública, la productividad y los ecosistemas” (Documento base Plan de Desarrollo Nacional, 2010-2014: 425).

5. En materia social. Se estipula un acompañamiento al sector industrial en su relación con las comunidades durante diferentes etapas, desde la planeación hasta la operación de los proyectos. Para tal fin se busca: fortalecer procesos de consultas previas; generar canales de comunicación; definir los protocolos para los permisos arqueológicos; y “elaborar una estrategia de corto y largo plazo para el manejo de crisis sociales” (Documento base Plan de Desarrollo Nacional, 2010-2014: 232).

En el aspecto social es importante resaltar la creación del documento “Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia” (2014), la cual está contenida en la Resolución número 90719 de julio de 2014 del Ministerio de Minas y Energía. En esta, es contundente el reconocimiento de la informalidad minera que existe en el país y el cómo los sujetos que se dedican a la pequeña y mediana minería han trabajado sin el respectivo título minero y sin las posibilidades reales de protección.

Particularmente la Ley 685 definió dos tipos de personas que participan de la extracción minera: 1. Explotadores pequeños que realizan su labor de forma ocasional, a poca profundidad, que utilizan herramientas de uso manual y cuya cantidad extraída es de poco tonelaje al año; y 2. Barequeros, que son explotadores de zonas de aluvión y quienes separan de forma manual los metales preciosos de la arena. Colombia, cuenta con un número significativo de estos tipos de extractores de minerales. Un aspecto normativo es que como miembro de la Comunidad Andina de Naciones debe hacer eficaz la Decisión 774 del 2012 para adoptar “...las medidas necesarias para formalizar y regularizar la minería de pequeña escala, artesanal y tradicional; y en este sentido establece que cada país deberá definir, de acuerdo a sus características, la minería de pequeña escala, la artesanal y tradicional”.

Es así que Colombia en su Plan Nacional de Desarrollo Minero (2012) determinó lo que debe entenderse como minería artesanal y

de pequeña escala. En el primer caso, se hace alusión a la composición de las personas que participan y a la forma en cómo lo realizan, es decir, se considera que en su mayoría son grupos de familias que realizan la actividad de forma manual. En el caso de la pequeña minería se considera que no comporta necesariamente grupos de familia y su explotación cuenta con un grado incipiente de maquinaria.

Particularmente el Decreto 933 de 2013 realizó una serie de conceptualizaciones en su artículo 1, fue así que el Ministerio de Minas definió que la minería tradicional es aquella que se ha ejercido “...en un área específica en forma continua o discontinua, por personas naturales o grupos de personas naturales o asociaciones sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, en yacimientos minerales de propiedad del Estado y que, por las características socioeconómicas de estas y la ubicación del yacimiento, constituyen para dichas comunidades la principal fuente de manutención y generación de ingresos, además de considerarse una fuente de abastecimiento regional de los minerales extraídos. Esta minería es también informal y puede ser objeto de procesos de formalización”.

Han pasado cuatro años en que el Gobierno Nacional por medio del documento base del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014 pretendió avanzar en diferentes aspectos en relación con la actividad minera. No obstante, la evaluación del cuatrienio ha mostrado que debe enfrentar para el futuro no solo las oportunidades que se le representan para la actividad sino tam-

bién los retos que se le proponen y que no han sido debidamente abordados.

La actividad minera en el Plan de Desarrollo Nacional “Todos por un nuevo país: Paz, Equidad, Educación” 2014-2018

Conforme los retos que se plantean desde el cuatrienio 2010-2014, el actual documento base para el Plan Nacional de Desarrollo del próximo periodo de Gobierno (2014-2018) pretende generar una política pública en materia de minería que reúna estrategias efectivas para propiciar un crecimiento en el sector y de esta manera, se pueda contar con los recursos adecuados para lograr un crecimiento económico que dé respuestas a las políticas sociales que requiere el país. En este sentido, la política minera debe propiciar acciones tendientes a mejorar la competitividad regional y esto implica mejorar la infraestructura; avanzar en clústeres por medio de los encadenamientos productivos; agilizar los trámites de titulación minera y desarrollar los servicios complementarios.

El documento base para el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país: Paz, Equidad, Educación” 2014-2018, no hace alusión específica a la locomotora de la minería y no se le dio continuidad al programa presentado en el Gobierno anterior. En este nuevo periodo la actividad minera presenta aspectos importantes que deben ser analizados sin ser desligados de los aspectos estudiados en los párrafos anteriores.

Lo primero que se resalta es que el actual do-

cumento base da respuesta a la aspiración de paz del Gobierno Nacional, por lo que se nota un énfasis en la educación como criterio de igualdad y equidad. Un aspecto que se debe tener en cuenta es la necesidad de cerrar las brechas de desarrollo existentes en el país desde la institucionalidad nacional y regional, y de esta, con las subregiones y los municipios. En este punto, se fomenta la participación de los sujetos sociales y políticos locales para legitimar la creación de políticas públicas por medio del relacionamiento con y entre los diferentes niveles de gobierno.

En segundo lugar, el documento base presenta la actividad minera como una dimensión prioritaria para el país. De este modo, se requiere “la identificación de las zonas ambientalmente estratégicas que representan la riqueza natural del país, de cuyo uso adecuado dependerá la sostenibilidad del desarrollo” (p. 10). A su vez, el Gobierno propone como uno de sus proyectos el “Desarrollo minero-energético para la equidad regional” (p. 181) y como uno de los programas dentro de los ejes transversales. Téngase en cuenta que en el nivel nacional y en el regional se nota un desinterés por la regulación legal que prohíbe los fines comerciales en determinadas áreas ambientales, no es menos cierto que esto ha afectado el recurso hídrico y las compensaciones ambientales debido a que los pasivos ambientales no se han cuantificado ni aplicado en la minería legal y mucho menos en la minería ilegal. Incluso, la mayor producción aurífera del país no cumple con los estándares y las normas ambientales.

Por esto se debe enfatizar en la categoría equidad regional como un intento para conjurar los pronunciamientos radicales que se han realizado desde diferentes sectores sobre la participación formal de las comunidades que habitan áreas de influencia minera. Un primer aspecto es la Ley 685 de 2001 que en sus artículos 70 a 77 regula las diferentes etapas que se deben programar en los procesos complejos de la actividad minera para otorgar un contrato de concesión minera: 1. Exploración. Permite determinar el tipo de mineral, ubicación, calidad, cantidad, posibilidades de extracción y su impacto ambiental y social, su duración es aproximadamente 3 años; 2. Construcción y montaje. Se genera la infraestructura requerida para comenzar la explotación, la duración es de aproximadamente 3 años; 3. Explotación. Etapa de extracción, utilización y venta de los minerales, su duración es aproximadamente 24 años; 4. Cierre de la mina. Análisis de las compensaciones ambientales de forma integral para velar por los recursos naturales y ambientales de los territorios donde se efectuó la intervención.

Un segundo aspecto, es que la Ley 685 en relación con la competencia del Alcalde Municipal en materia de la actividad minera obliga en el artículo 30 a que el Alcalde suspenda toda explotación de minerales que no cuente con título legalmente constituido, lo que debe generar la verificación por parte del funcionario de la procedencia lícita del mismo; así mismo, el artículo 164 regula que el Alcalde podrá decomisar los minerales extraídos y dar aviso a la autoridad minera de los hechos.

Un tercer aspecto, es que se han programado y ejecutado por parte de los habitantes de diferentes municipios consultas populares con el interés de que sean escuchados sobre su aprobación o rechazo de la actividad minera en sus territorios.

Un cuarto aspecto es que la Constitución Política regula en el artículo 105 que "...Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que este determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio"; puede observarse que la consulta popular es uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía (art. 103 CP). El artículo 8 de la Ley 134 de 1994 reguló que "...La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria". Además, los artículos 55 y 56 de la mencionada Ley determinan que:

Artículo 55°. Decisión del pueblo. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los

sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

Artículo 56°. Efectos de consulta. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el periodo siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la Asamblea, el Concejo o la Junta Administradora Local, no la expidieren, el Presidente de la República, el Gobernador, el Alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.

Incluso, el artículo 51 Ley 134 incluye un aspecto que se debe determinar por su especificidad: "...Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que este determine, los Gobernadores y Alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales".

Por todo lo anterior, se debe analizar desde el Código de Minas el mecanismo de con-

sulta popular teniendo en cuenta la prohibición expresa que se realiza en su artículo 37: “...ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería” y en el inciso segundo extendió la prohibición a lo comprendido en los planes de ordenamiento territorial.

No obstante, no se ha efectuado la expedición del Plan Nacional de Ordenamiento Minero y legalmente no se permite que los Alcaldes, por medio del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, determinen junto con su comunidad en qué áreas puede ser ejercida la actividad minera y el cómo esta podría o no impulsar el desarrollo de sus territorios. El resultado de esto, es la posibilidad de que el Ministerio y las instituciones del sector minero adscritas y vinculadas estén otorgando títulos mineros sin restricciones y sin limitaciones de carácter local e incluso regional.

Aspectos importantes del Documento Base Cuatrienio 2014-2018

Los aspectos que se concentran en el documento base para la actividad minera en el cuatrienio 2014-2018 son:

La actividad minera es un motor de desarrollo. Esto permite realizar el empalme con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en este sentido, se presenta la actividad minera como generadora de empleo rural, inversión privada y aporte a la inversión social del Estado.

Avance en la regulación legal de la minería. Se ha detectado que en la legislación minera hay vacíos jurídicos que deben ser cubiertos con una legislación eficaz que permita ser cumplida por los sujetos que están inmersos en la actividad. Se plantea como problemático que los vacíos estén siendo cubiertos por decretos reglamentarios o con resoluciones dadas por los ministerios. Una consideración de peso es enfatizar en la generación de un marco normativo para dar respuesta ordenada y transparente a los inversionistas privados interesados en la actividad minera. Lo se concentraría en la generación legal desde las diferencias de los diversos tipos de minería que implican formas de explotación y formalización diferentes.

Creación de una política pública minera, direccionada a dar respuesta por medio de diferentes estrategias a mediano y largo plazo a las políticas sociales del Gobierno. Por lo que se considera que la política debe ir a la par con la creación legal a fin de ser adecuada a la realidad del sector minero en el país.

Fortalecimiento de la institucionalidad minera. Para que cumpla su papel de forma ágil y eficiente. Específicamente el Ministerio de Minas debe concentrarse en la formalización y en los lineamientos técnicos del sector. Debe elaborar protocolos, manuales, requerimientos técnicos y generar un listado de buenas prácticas en materia de minería. La autoridad minera debe enfocarse en elaborar el catastro, el registro minero, la fiscalización y la presencia regional. Además, el sistema de información debe mostrar en tiempo real las

situación administrativa de la minería en el país, esto es, áreas protegidas, zonas posibles de exploración y explotación, títulos, solicitudes, en fin, los elementos indispensables que le den agilidad al sector. Por esto, la promoción del aprovechamiento de los recursos naturales renovables o no, deben permitir que toda la institucionalidad creada, las políticas sectoriales y la sociedad civil se unan para obtener los recursos que garanticen los planes del Gobierno.

Actividad minera entre la responsabilidad ambiental y la inclusión social. Se debe fortalecer el seguimiento y el control de la actividad minera, desmontando la explotación ilícita de minerales, lo cual implica analizar los niveles de eficacia y eficiencia de la fiscalización para que se fortalezca la institucionalidad en el terreno. Lo que requiere de medios adecuados para aplicar sanciones por incumplimientos de la reglamentación en el sector. Es importante el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social, así como la higiene minera y la salud ocupacional no solo de los trabajadores sino también de los pobladores vecinos a la explotación. En materia de educación, se deben programar cursos dirigidos para la formación en el empleo que aporten a la economía regional y propicien una oferta académica que afiance el talento humano y permita la participación de los sujetos formados en diferentes encadenamientos productivos de la actividad minera, sin dejar de desconocer que existe el interés por atraer a grupos de investigación e investigadores hacia el sector minero para que le

aporten una dinámica desde el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

CONCLUSIÓN

La actividad minera en Colombia es heterogénea, esto implica que se debe determinar de forma contundente cuáles son las estrategias que se deben asumir para garantizar su adecuada exploración y explotación en los diferentes territorios en las que se está adelantando. Es precisamente esa complejidad la que se debe analizar desde diferentes enfoques, debido a que no se puede dejar de reconocer sus particularidades, como son la diversidad de sujetos (grandes empresas, pequeñas empresas, extractores tradicionales, expertos e inexpertos, ilegales, sujetos trashumantes y sector público), las instituciones (Gobierno Nacional, departamentos, municipios), las formas de explotación (legal, ilegal e informal), los recursos no renovables que se explotan (carbón, oro, materiales de construcción, y otros); además, y no menos importante, conocer las regiones, sus singularidades y su participación en la actividad minera. En fin, un sinnúmero de relaciones que esta actividad en Colombia no ha logrado articular de forma armónica ni con las normas de índole social y menos con la normatividad jurídica.

Los retos que se presentan se han mantenido como desafíos desde hace muchos años debido a que las respuestas han divagado entre lo legal y lo ilegal y lo legal no ha logrado su eficacia. Se concluye precisando que los retos y oportunidades para el sector de la minería en Colombia están por determinarse de forma

contundente, no obstante, cuatro aspectos deben ser puntualizados por los investigadores y académicos que decidan participar en la actividad minera en Colombia: Primero. La minería tradicional debe contar con estándares de control y responsabilidad sin desconocer las poblaciones que han vivido de esta labor. Segundo. Que los encargados de generar la política minera se concentren en indicadores de eficiencia. Tercero. Que la normatividad es simbólica, no es cierto que a mayor normatividad mejor resguardado y protegido está el sector y, Cuarto. Que el sistema de información para el sector minero debe permitir y propiciar la transparencia para todos los sujetos que intervienen en la actividad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Nacional Minera (2014). Disponible en: <http://www.anm.gov.co/Boletines/EdicionDieciseis/notaprinicipal052014.html>
- Comunidad Andina de Naciones (2012). Decisión 774 de 2012. Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?GruDoc=07>
- Corte Constitucional (2011). Sentencia C-366 de 2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>
- Corte Constitucional (2014). Sentencia C-123 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>
- Dirección Nacional de Planeación (2010). Documento base del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>
- Dirección Nacional de Planeación (2014). Documento base del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía (2014). Resolución número 9 0719 de julio de 2014. Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia (2014). Disponible en: <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/archivosSoporteRevistas/11817.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia (2011). Decreto 4134 de noviembre de 2011. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=44599>
- Presidencia de la República de Colombia (2013). Decreto 933 de 2013. Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del glosario minero. Disponible en: <http://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto0933de2013.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia (2013). Decreto 934 de 2013. Por el cual se

reglamentan el artículo 37 de la Ley 685 de 2001. Disponible en: <http://www.andi.com.co/Archivos/file/Vicepresidencia%20Desarrollo%20Sostenible/2013/decreto934.pdf>

República de Colombia (2001). Ley 685 de 2001. Código de Minas. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9202>

República de Colombia (2010). Ley 1382 de 2010. Por el cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38863>

República de Colombia (2011). Ley del Plan de Desarrollo 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43101>

República de Colombia (2012). Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de

regalías. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley153017052012.pdf>

República de Colombia (2014). Decreto 2691 de diciembre de 2014. Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60227>

Unidad de Planeación Minero Energética. Plan Nacional de Desarrollo Minero (2012). Disponible en: <http://www.upme.gov.co/Docs/pndm/2013/PNDM2014.pdf>

