



*Documento de Trabajo producto del proyecto de investigación “Incidencia de las instituciones que regulan la minería en la autonomía territorial. El caso de la minería en el departamento de Antioquia”, terminado en el año 2014, financiado por la convocatoria Programática Ciencias Sociales, Humanidades y Artes -2012-, aprobado en el Acta 643 del 30 de octubre de 2012 del Comité para el Desarrollo de la Investigación –CODI- de la Universidad de Antioquia. Proyecto adscrito al grupo de investigación Estudios de Derecho y Política.

Medellín, mayo 27 de 2016

Notas sobre la actividad minera en Colombia, I¹

Patricia González Sánchez²

Dinora Jiménez Marín³

La actividad minera en Colombia es considerada uno de los renglones económicos. No obstante, la falta de institucionalización y normatividad han ocasionado un pobre marco regulatorio que no ha podido dar respuesta eficaz a las problemáticas que acarrea la actividad, y a esto se le suma que las empresas mineras internacionales cada día están solicitando licencias para explorar y explotar aquellos territorios donde tradicionalmente se ha trabajado de forma casi que artesanal.

En materia constitucional, Colombia en su artículo primero, es un “Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (...)”. Lo cual se concreta en el Título XI que trata sobre la organización territorial y la regulación en materia de Disposiciones generales (artículos 285-296); en el Régimen departamental (artículos 297-310); en el Régimen municipal (artículos 311-321) y en el Régimen especial, comprendido por los distritos especiales y las entidades territoriales indígenas (artículos 322-331). En cuanto a su reglamentación se cuenta con el Código Minero, Ley 685 de 2001, la Ley del Plan de Desarrollo 1450 de 2011 que regula la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Minero –PNOM; el Decreto 4134 de noviembre de 2011 que creó la Agencia Nacional Minera –ANM-; el Decreto 934 de 2013 que regula el artículo 37 de la Ley 685 y la Sentencia C-123 de 2014 donde se declaró exequible el artículo 37 de la Ley 685 y el artículo 2 del Decreto 934. **(Se aclara que el 25 de mayo de 2016, la Corte Constitucional colombiana declaró inexecutable el artículo 37, por**

¹ Documento de Trabajo producto del proyecto de investigación “Incidencia de las instituciones que regulan la minería en la autonomía territorial. El caso de la minería en el departamento de Antioquia”, terminado en el año 2014, financiado por la convocatoria Programática Ciencias Sociales, Humanidades y Artes -2012-, aprobado en el Acta 643 del 30 de octubre de 2012 del Comité para el Desarrollo de la Investigación –CODI- de la Universidad de Antioquia. Proyecto adscrito al grupo de investigación Estudios de Derecho y Política.

² Investigadora principal. Doctora en Historia, Magíster en Historia, Abogada y Licenciada en Educación. Investigadora grupo Estudios de Derecho y Política. Profesora titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: fpatricia.gonzalez@udea.edu.co, derpgs@gmail.com. Dirección de correos U. de A.: Calle 70 No. 52-27, Medellín, Colombia.

³ Coinvestigadora. Abogada. Especialista en derecho ambiental y en derecho minero-energético. Dirección electrónica: dinojima@gmail.com

lo que ya no es un obstáculo para los municipios realizar consultas populares para participar en la toma de decisiones en minería).

También, la regulación en materia de minería debe comportar un propósito de largo aliento toda vez que comporta procesos complejos que van desde montar y producir, hasta cerrar la mina. Situaciones que implican velar por los recursos naturales y ambientales de los territorios que serán intervenidos. Esta situación implica potenciar aspectos como la inversión nacional y extranjera; el análisis y la puesta en marcha de los aspectos jurídicos, que se orientan hacia la estabilidad normativa del sector; la promoción de clústeres que permitan la relación bienes y servicios innovadores, propiciar y consolidar vínculos entre la empresa y las universidades; la implementación de políticas públicas que orienten el posible auge que resulte de la explotación, como la inversión social y productiva por medio de transferencias como los impuestos, regalías y utilidades; el estudio del subsuelo nacional, determinando la geología básica, la geoquímica y la geofísica; el fomento de formación del capital humano que permita mejorar las prácticas y la calidad de vida de quienes ejercen la actividad de la minería.

La política minera propicia que se adelanten acciones tendientes a mejorar la competitividad regional y mejorar la infraestructura; avanzar en clústeres por medio de los encadenamientos productivos, agilizar los trámites de titulación minera y desarrollar los servicios complementarios.

Plan departamental de Antioquia, “Antioquia la más educada” (2011-2015)

En el Plan de Desarrollo para Antioquia, se reconoce la minería como una de las actividades económicas. Pero no desconoce algunas de sus problemáticas: desplazamientos, degradación de suelos y contaminación del agua; también fallas estructurales e institucionales como una deficiente información, una legislación que debe ser revisada, grupos armados relacionados con la actividad minera, una alta informalidad en el sector, altos índices de accidentalidad y, además, desigualdad social en las zonas de influencia de la actividad.

Es importante resaltar que Antioquia cumple con la Función de fiscalización de la actividad minera y esto le permite contar con la información específica del territorio que será explotado en la actividad. Un control efectivo de esta función permite además del territorio, analizar el proponente y su capacidad de operación y así, poder realizar un seguimiento al título que posee. Por regla general, el Ministerio de Minas y Energía es el encargado de fiscalizar la exploración y la explotación de los recursos naturales no renovables en Colombia. La normatividad que regula es el Acto legislativo número 5 de 2011, artículo 2; la Ley 1530 de 2012, artículo 7, numeral 3 y el Decreto 381 de 2012, artículo 2, numeral 15.

La Ley 1530 de 2012 que regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, en su artículo 13 define la fiscalización como:

(...) el conjunto de actividades y procedimientos que se llevan a cabo para garantizar el cumplimiento de las normas y de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, la determinación efectiva de los volúmenes de producción y la aplicación de las mejores prácticas de exploración y producción, teniendo en cuenta los aspectos técnicos, operativos y ambientales, como base determinante para la adecuada determinación y recaudo de regalías y compensaciones y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

El Gobierno Nacional definirá los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables técnica, económica y ambientalmente eficiente, así como los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización (...).

El Ministerio de Minas y Energía ha delegado en algunas gobernaciones en Colombia la función de fiscalización, conforme a la Ley 489 de 1998, artículo 14:

Delegación entre entidades públicas. La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativos del orden nacional efectuadas en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad

delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas. Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos.

En el Departamento de Antioquia ha sido delegada por el Ministerio de Minas y Energía la función de la fiscalización minera. La primera Resolución fue la número 18 1194 del 24 de septiembre de 2001, la cual fue modificada por la Resolución 18 1573 de 2001, y esta a su vez, fue modificada por la Resolución 18 1532 de 2004 la cual fue prorrogada durante varios años.

El Ministerio prorrogó la función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros a Antioquia por medio de la Resolución Número 18 2306 de 22 diciembre de 2011. Pero esta delegación, al momento de su vencimiento, debía ser reasumida por el Ministerio para ser delegada al Servicio Geológico colombiano. Posteriormente, por medio de la Resolución 18 1016 de 28 de junio de 2012 el Ministerio delegó en la Agencia Nacional Minera, a su vez, esta última Resolución fue modificada por la Resolución Número 18 1492 de 30 de agosto 2012 y el Ministerio delegó en el Departamento de Antioquia la función de fiscalización de los títulos vigentes por el término de un año. Pero esta Resolución fue modificada por la Resolución número 9 1818 del 13 de diciembre de 2012 en el entendido de que se debía precisar que la delegación al Departamento era “(...) única y exclusivamente la función de fiscalización de los títulos mineros (...)”. Por medio de la Resolución número 9 0400 del 14 de abril de 2014, se prorrogó hasta el 17 de abril del 2015 la delegación de la función de fiscalización al Departamento de Antioquia. Es de aclarar que todas las resoluciones son claras en determinar que la función de fiscalización podrá ser asumida por el Ministerio cuando lo considere conveniente.

En síntesis, la preocupación por la actividad minera en los territorios y la forma como Antioquia ha permanecido con la delegación de la función de fiscalización, permite entender que la misma podría ser dada a los entes territoriales municipales, en el entendido de que son ellos quienes directamente deben conocer sobre la exploración y explotación minera. Esta situación particular de Antioquia ha incidido en que algunos de los municipios manifiesten su preocupación por los posibles cambios en sus capacidades y vocaciones

económicas. Surgen así inquietudes sobre ¿qué participación tiene el municipio en relación con la actividad minera?, ¿cómo ha intervenido la comunidad en materia de minería? y ¿qué se espera de las posibilidades reales de intervención en los diferentes proyectos de exploración y explotación que se ponen para su consideración? Todas son preguntas que deben ser tenidas en cuenta porque comportan problemáticas aun no resueltas.

Referencias

Agencia Nacional Minera. (2014). Recuperado de

<http://www.anm.gov.co/Boletines/EdicionDieciseis/notaprincipal052014.html>.

Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-366 de 2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>.

Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-123 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>.

Comunidad Andina de Naciones. (2012). Decisión 774 del 2012. Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal. Recuperado de

<http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?GruDoc=07>

Dirección Nacional de Planeación. (2010). Documento base del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>.

Dirección Nacional de Planeación. (2014). Documento base del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>

Unidad de planeación minero energética. Plan Nacional de Desarrollo Minero (2012).

Recuperado de <http://www.upme.gov.co/Docs/pndm/2013/PNDM2014.pdf>

República de Colombia. (2001). Ley 685 de 2001. Código de Minas. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9202>

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). Recuperado de <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/archivosSoporteRevistas/11817.pdf>

República de Colombia. (2010). Ley 1382 de 2010. Por el cual se modifica la ley 685 de 2001 código de minas. Recuperado de

<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. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43101>

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. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44599>.

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

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

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. Recuperado de

<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. Recuperado de

<http://www.andi.com.co/Archivos/file/Vicepresidencia%20Desarrollo%20Sostenible/2013/decreto934.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. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60227>.